

ПРИКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО МІЖ УКРАЇНОЮ ТА РОСІЙСЬКОЮ ФЕДЕРАЦІЄЮ: ДОСВІД 90-Х РОКІВ ХХ СТОЛІТТЯ

ЗАДОРОЖНІЙ Олександр Вікторович - професор, завідувач кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Протягом радянського періоду української історії діяльність органів місцевого самоврядування у галузі міжнародного (у тому числі транскордонного) співробітництва мала багато в чому формальний та декларативний характер. Ця діяльність обмежувалася протокольними обмінами офіційних делегацій керівників місцевих органів влади, представників наукових, культурних та освітніх установ, молоді. У період перебудови починають активно розвиватися побратимські відносини між окремими українськими містами та містами інших країн світу.

З набуттям державної незалежності України, ухваленням у 1997 р. нового законодавства про місцеве самоврядування, насамперед Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹, та ратифікацією Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування України отримали нові можливості для розвитку міжнародного співробітництва.

Так, п. 2 статті 10 Європейської хартії місцевого самоврядування проголошує, що «право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування, визнається кожною державою». У п. 3 статті 10 Хартії зазначено, що «органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть

¹ Про місцеве самоврядування в Україні // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – ст. 170.

бути передбачені законом, співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав»².

Пункт 2 статті 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. передбачив, що «органи місцевого самоврядування та їхні асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування».

У 1993 р. Парламент України ратифікував Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами та два додаткові протоколи до неї, які визнають право місцевих та регіональних властей на здійснення транскордонного співробітництва³.

Після набуття Україною незалежності однією з найбільш актуальних проблем зовнішньоекономічних відносин України став пошук оптимальних форм співробітництва, які надали б можливість реалізувати інтереси прикордонних територій України та Російської Федерації. Це було пов'язано з рядом факторів. Економічні зв'язки, що існували між регіонами, формувалися протягом тривалого часу і основними наслідками

² Європейська хартія місцевого самоврядування 15 жовтня 1985 року // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

³ Ткачук А., Толкованов В. та ін. Конкурентноспроможність територій // Науково-практичний посібник ІКЦ «Легальний статус». – Київ, 2011. – С. 148.

їхнього розриву стали економічні втрати як для однієї, так і для іншої країни. Виробнича взаємозалежність господарств України і Російської Федерації призвела до того, що промисловість прикордонних регіонів України традиційно була орієнтована на російських постачальників, а сільське господарство було зацікавлено у збуті продукції в Російській Федерації. Крім того, оскільки офіційні економічні зв'язки були послаблені, то більшість експортно-імпорتنих операцій змістилася у тіньовий сектор економіки.

Процес прикордонного співробітництва з Російською Федерацією для України отримав додаткове соціально-політичне значення, оскільки істотна частка населення суміжних регіонів не втратила тісні зв'язки культурно-історичного і психологічного характеру⁴. Україна та Росія вийшли з єдиної держави, кордон подекуди розділив селища та родини. Так, під час проведення делімітації кордону України з Росією поділ територій відбувався буквально «по тинах», при цьому одна частина села залишалася в Україні, інша – в Росії. Тому, як відзначає А.Чеботарьов, прикордонне співробітництво двох держав – це засіб захистити та зберегти віковий взаємозв'язок міст, селищ, родин, людей. Без цього не зможе розвиватися ані Україна, ані Росія. Отже, без реальної єдності економічного простору, без налагоджених зв'язків неможливо «прорватися» в Європу⁵.

Розвиткові та упорядкуванню зовнішніх контактів регіонів України сприяють двосторонні міждержавні угоди про регіональне співробітництво. Досвід роботи з реалізації таких угод з Російською Федерацією демонструє, що вони є досить ефективним засобом регулювання регіональних зв'язків. Цілком виправдала себе і практика створення у рамках міжурядових комісій спеціаль-

них груп з міжрегіонального співробітництва⁶.

28 червня 1993 р. було укладено Угоду про принципи економічного, науково-технічного і культурного співробітництва прикордонних областей Російської Федерації та України, яка була покликана регламентувати відносини прикордонних областей Російської Федерації (Белгородської, Брянської, Воронежської, Курської, Ростовської) і України (Донецької, Луганської, Сумської, Харківської, Чернігівської).

Сторони (керівники прикордонних областей) домовилися утримуватися від дій, що завдають шкоди іншій Стороні, сприяти створенню необхідних умов для збереження сформованих і встановлення нових економічних зв'язків між підприємствами і організаціями (незалежно від форм власності), удосконалювати співпрацю між органами територіального (муніципального) і державного управління (ст. 2).

Що стосується конкретних сфер взаємодії, то Сторони домовилися забезпечувати сприятливі умови для взаємних інвестицій (ст. 3), проводити узгоджену політику в області ціноутворення і тарифів (ст. 4), здійснювати заходи зі зміцнення традиційних зв'язків населення, сприяти розвитку культурного обміну, здійснювати узгоджені заходи з регулювання міграційних процесів (ст. 5), розвивати транспортні зв'язки (ст. 6), розширювати науково-технічні і культурні зв'язки (ст. 7), підтримувати місцеві ініціативи, спрямовані на транскордонне співробітництво суб'єктів різних галузей народного господарства, науки, культури, освіти (ст. 9), співпрацювати в питанні захисту довкілля (ст. 10-13), розвивати оперативні, інформаційні та господарські зв'язки між правоохоронними органами прикордонних областей (ст. 14).

У статтях 24-26 було передбачено створення вищого органу управління, покликаного займатись організацією та координацією діяльності в рамках прикордонного

⁴ Вовк С.О. Становлення та розвиток міжрегіонального співробітництва прикордонних областей України та Російської Федерації (наприкінці ХХ ст. – на початку ХХІ століття) // Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата історичних наук. – Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна. – Харків, 2005 – С. 3.

⁵ Чеботарев А. Сильная Украина – сильная Россия // Украинская газета. – 2004. – 6 сентября.

⁶ Антоненко М. Розвиток транскордонного співробітництва на сході України: організаційно-правовий аспект // Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. – №3. – 2009. – С. 137-142.

співробітництва – Ради керівників Сторін, рішення якого є обов'язковими для них⁷. Відповідно, на основі Угоди у 1994 р. при Харківській обласній державній адміністрації було утворено Виконавчий комітет Ради керівників прикордонних областей Республіки Білорусь, Російської Федерації та України⁸. В основу діяльності цієї структури було покладено такі основні принципи: розвиток співробітництва тільки в тих сферах, які представляють взаємний інтерес; утримання від дій, що завдають шкоди іншій стороні; всебічне сприяння створенню необхідних умов для встановлення та збереження нових економічних зв'язків між підприємствами та організаціями (незалежно від форм власності); удосконалення співпраці між органами територіального (муніципального) та державного управління; проведення злагоджених заходів зі зміцнення традиційних, дружніх, інтернаціональних зв'язків серед населення своїх країн; сприяння зовнішньоекономічній діяльності та співпраці з міжнародними організаціями на користь регіонів і держав. Сформовані робочі групи Ради за короткий термін підготували пропозиції урядам щодо активного розвитку міжрегіонального і прикордонного співробітництва та його правового оформлення⁹.

27 січня 1995 р. в м. Харкові було укладено міждержавну Угоду про співробітництво прикордонних областей України та Російської Федерації. У преамбулі цієї Угоди уряди двох держав акцентували увагу на тому, що серед найважливіших чинників її підписання були створення та діяльність Ради керівників прикордонних областей,

і зобов'язували державні органи обох країн сприяти розвитку співробітництва між прикордонними областями України (Донецької, Запорізької, Луганської, Сумської, Харківської та Чернігівської) і, відповідно, Російської Федерації (Белгородської, Брянської, Воронезької, Курської, Ростовської областей і Краснодарського краю)¹⁰. З укладенням цієї Угоди Росія та Україна визнали Раду як легітимну самоврядну організацію, що створюється для координації діяльності виконавчих державних органів і органів місцевого самоврядування з розвитку взаємовигідного прикордонного економічного, науково-технічного й культурного співробітництва.

Для реалізації завдань у економічній сфері принципово важливим стало ефективно використання потенціалу укладеної у Харкові 5 червня 1996 р. Угоди між Урядом України та Урядом Російської Федерації про співробітництво прикордонних областей України та Російської Федерації¹¹.

В основному в Угоді містяться загальні положення про сприяння співробітництву відповідних регіонів двох держав в таких сферах як торгівля, транспорт, взаємні інвестиції, прикордонний контроль, охорона довкілля, гуманітарна сфера, включаючи освіту, науку, культуру, охорону здоров'я, фізичну культуру та спорт, інформаційний обмін. Угодою передбачено, що Сторони сприятимуть розвитку співробітництва між прикордонними областями України і Російської Федерації, в тому числі у реалізації домовленостей відповідно до чинного законодавства України і Російської Федерації та укладених між ними угод.

Відповідно до ст. 7 Сторони погодилися розробити заходи щодо спрощення процедур прикордонного, митного, імміграційного та інших видів контролю до громадян,

⁷ Соглашение о принципах экономического, научно-технического и культурного сотрудничества приграничных областей Российской Федерации и Украины от 28.06.1993 г. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/643_146

⁸ Белевцева В.В. Правові аспекти прикордонного співробітництва на регіональному рівні. – Дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Інститут законодавства Верховної Ради України. - Київ, 2007. – С. 137-138.

⁹ Антоненко М. Розвиток транскордонного співробітництва на сході України: організаційно-правовий аспект // Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. – №3. – 2009. – С. 137-142.

¹⁰ Угода між Урядом Російської Федерації і Урядом України про співробітництво прикордонних областей Російської Федерації України від 27.01.1995 р. [Електронний ресурс] // НАУ-Online. – Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?code=643_702.

¹¹ Угода між Урядом України та Урядом Російської Федерації про співробітництво прикордонних областей України та Російської Федерації від 05.06.1995 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 26. – С. 130.

які постійно мешкають на територіях прикордонних областей¹².

У 1997 році виникла ідея про формалізацію транскордонної співпраці сусідніх держав на рівні областей у вигляді євро-регіону для розвитку прикордонного співробітництва на білгородсько-харківській ділянці кордону, що отримав назву «Слобожанщина». Вченими кафедри економічної та соціальної географії, а потім кафедри МЄВ Харківського державного університету А.П.Голиковим і П.А.Черномазом в ряді робіт була вперше висловлена ідея, а потім обґрунтовано необхідність створення першого українсько-російського євро-регіону¹³. Ідея євро-регіону була позитивно сприйнята обома сторонами, але підписання договору про його створення стало можливим лише після того, як Державна Дума РФ влітку 2002 р. ратифікувала Європейську рамкову конвенцію про прикордонне співробітництво територіальних союзів і влади (як зазначалось вище, Україна приєдналася до неї ще у 1993 р.)¹⁴.

30 жовтня 1997 р. був підписаний Протокол між Урядами України та Росії про внесення змін до Угоди між Урядом України та Урядом Російської Федерації про співробітництво прикордонних областей України та Російської Федерації, згідно з яким до вищевказаних адміністративно-територіальних одиниць у реалізації завдань прикордонного співробітництва приєднувалась Автономна Республіка Крим¹⁵.

¹² Угода між Урядом України та Урядом Російської Федерації про співробітництво прикордонних областей України та Російської Федерації від 27.01.1995 р. // Зібрання чинних міжнародних договорів України 2006 р. – № 5. – Книга 1. – С. 632.

¹³ Голиков А., Черномаз П. Євро-регіон «Слобожанщина» как форма трансграничного сотрудничества сопредельных областей Украины и России // Регион: Проблемы и перспективы. – 1997. – № 4. – С. 52-54.

¹⁴ Ковальський Г. Східні кордони України – лінія розподілу чи смуга співпраці // Український інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/may/3.htm>

¹⁵ Протокол між Урядами України та Росії про внесення змін до Угоди між Урядом України та Урядом Російської Федерації про співробітництво прикордонних областей України та Російської Федерації від 30.10.1997 р. // Збірник «Україна - Росія. 1990 - 2000 рр.»

Разом із тим, сторонам в той час так і не вдалось подолати ряд факторів, які заважали розвитку україно-російської прикордонної співпраці. Таким фактором, по-перше, була надмірна політизація економічного і гуманітарного співробітництва: пряма вигода від налагодження двосторонніх зв'язків між Україною та Росією жертвувалася заради отримання сумнівних політичних дивідендів. По-друге, економічні системи України і Росії демонстрували подібні тенденції до зростання в структурі економіки частки паливно-сировинних галузей з невисокою часткою доданої вартості при одночасному зменшенні частки високотехнологічних видів господарської діяльності, що вимагають міжнародних коопераційних зв'язків. Третім фактором була недосконалість договірної бази: структура укладених договорів і угод найчастіше носила неконкретний, рамковий, декларативний характер. По-четверте, мали місце відмінності у національних законодавствах, відсутність реального механізму забезпечення спільної господарської діяльності, дисбаланс цін на товари і послуги¹⁶.

Для сучасного розвитку механізмів транскордонної співпраці України та Російської Федерації, в тому числі і з застосуванням євро-регіональних правових інструментів, врахування попереднього як позитивного, так і негативного досвіду, є вкрай необхідним і корисним, оскільки, може, за доброї волі сторін, суттєво підвищити якість пропонувані шляхів розвитку такого співробітництва.

¹⁶ Украинско-российское приграничное сотрудничество. Шестое заседание Украинско-Российского Форума 26 сентября 2009 года, г. Белгород. Итоговый документ – 8 с.