

Національна доповідь «Сучасний стан та перспективи розвитку транскордонного співробітництва в Україні» (Основні положення проекту)

Підготовка Національної доповіді «Сучасний стан та перспективи розвитку транскордонного співробітництва в Україні» була організована Державним Фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні у співробітництві з Інститутом регіональних досліджень НАН України, делегацією України в Конгресі місцевих та регіональних влад Ради Європи, Міністерством регіонального розвитку та будівництва України, Національними асоціаціями органів місцевого самоврядування, Коаліцією громадських організацій «За сприяння реформі децентралізації та впровадження Європейської Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні» за сприяння Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та сприяння реформам місцевого самоврядування в Україні», Проекту Німецького Бюро технічного співробітництва «Сприяння регіональному розвитку та зайнятості в Україні». Проект Національної доповіді буде обговорюватися у різних регіонах України, зокрема Львові, Донецьку, Одесі, Чернігові, Харкові. Публікація основних положень Національної доповіді запрошує до дискусії всіх зацікавлених у розвитку транскордонного співробітництва.

Розширення Європейського Союзу, вступ України до СОТ, світова економічна криза, інші процеси глобалізації мають суттєвий вплив на соціально-економічний розвиток української держави. Життя ставить перед українським суспільством нові виклики зовнішнього і внутрішнього походження, серед яких:

- 1) розгортання загальносвітових процесів, які суттєво впливають на структуру міжнародного ринку праці; зростання конкуренції щодо доступу до усіх видів ресурсів, у першу чергу енергетичних. Це створює додаткові труднощі у процесі розвитку України і може привести до втрати нею переваг, пов'язаних із вигідним географічним розташуванням і високим транзитним потенціалом;
- 2) відставання України від інших країн Європи за показниками якості життя, рівня інвестиційної привабливості, конкурентоспроможності та розвиненості інноваційного середовища, яке продовжує зростати. Не враховується взаємозалежність конкурентоспроможності держави та конкурентоспроможності її регіонів (загальний розвиток є неможливим, якщо диспропорції між регіонами лише зростають). Низька конкурентоспроможність України гальмує інвестиційну діяльність, у тому числі за участю іноземних партнерів;
- 3) створення потенційного напруження на українських кордонах через формування сусідніми державами центрів зростання на прилеглих до державного кордону України територіях, що призводить до відпливу трудових, інтелектуальних та інших ресурсів із прикордонних регіонів України, додаткової соціальної напруги в цих регіонах;
- 4) недостатня дієвість державної регіональної політики, що є причиною зростання асиметрії у розвитку регіонів (в тому числі прикордонних), деградації села, кризи міської поселенської мережі, скорочення

кількості та погіршення якості трудового потенціалу, посилення міграції працездатного населення, особливо молоді, за межі України. Ця недостатність пояснюється нерозвиненістю відповідних правової та інституційної систем; непрофесійним кадровим забезпеченням місцевих органів виконавчої та органів місцевого самоврядування. Суттєвим недоліком державної регіональної політики є також фактична відсутність ефективних інструментів для її реалізації, невикористання можливостей, пов'язаних із застосуванням інноваційних підходів та ініціатив до подолання проблем регіонального розвитку.

У своїй сукупності ці зовнішні виклики і внутрішні проблеми спричинюють різку диференціацію українських регіонів, насамперед прикордонних, в першу чергу за інтегральним показником, яким є показник рівня людського розвитку. Така диференціація спричинює соціальну напруженість і веде до наростання відчуженості між громадами та регіонами, що становить загрозу національній безпеці української держави.

Важливим кроком для виходу з такого становища є використання потенціалу транскордонного співробітництва як інноваційного інструменту державної регіональної політики.

З боку Європейського Союзу та Ради Європи здійснюються планомірні заходи для створення «Європи без роз'єднуючих кордонів», забезпечення «територіального вирівнювання» між регіонами з метою зменшення диспропорцій у їх розвитку. На підтвердження особливого значення такої політики та віднесення пов'язаних із її реалізацією завдань до числа пріоритетних було розроблено низку важливих правових інструментів, які застосовуються для підтримки транскордонного співробітництва, а саме: Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами та два додаткові Протоколи до неї, Регламент Європейського Парламенту та Ради 1082/2006 про Європейські угруповання з міжтериторіального співробітництва (EGTC) від 5 липня 2006 р. тощо. Враховуючи зазначене, а також чинні розвинені механізми фінансування регіональної політики ЄС (TACIS 1991-2006 ЄС – 2,4 млрд. євро, СВС – 90 млн. євро; ENPI 2007-2010 – 295 млн. євро; 2010-2013 Східне партнерство – 600 млн. євро), нова державна регіональна політика повинна передбачати можливості для розширеного представлення регіонів України в Європейському економічному та політичному просторах. Велике значення має також і розвиток співробітництва з країнами – членами СНД та іншими державами-сусідами, зокрема членами Організації Чорноморського економічного співробітництва.

Водночас в Україні ще не повною мірою використовується потенціал транскордонного співробітництва, яке мало б забезпечити сталий розвиток та конкурентоспроможність транскордонних регіонів. У рекомендаціях парламентських слухань, затверджених постановою Верховної Ради України від 27 червня 2007 р., зокрема зазначається, що подальша реалізація сучасних можливостей транскордонного співробітництва України є гарантією подальшої реалізації в Україні принципу субсидіарності та забезпечення сталого соціально-економічного і просторового розвитку регіонів в інноваційно-інвестиційний спосіб. Парламентом України було зазначено, що посилення ролі єврорегіонів у процесі транскордонного співробітництва полягає у тому, що вони можуть і повинні стати ключовою ланкою у підтриманні контактів між органами державної влади суміжних територій сусідніх держав, виробленні стратегії спільних дій,

ініціюванні проектів, реалізація яких відповідає інтересам прикордонних регіонів України.

У зв'язку з цим підготовка першої Національної доповіді з питань транскордонного співробітництва є важливим кроком для узагальнення та вивчення сучасного стану транскордонного співробітництва в Україні, виявлення наявних проблем та вибору шляхів їх розв'язання з метою підвищення конкурентоспроможності прикордоння і життєвого рівня його мешканців та прискорення інтеграційних процесів у європейському просторі.

1. Передумови розвитку транскордонного співробітництва в Україні та інших європейських країнах. Транскордонне співробітництво означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами або органами влади, які перебувають під юрисдикцією двох і більше договірних сторін. Воно здійснюється в межах компетенції територіальних громад або органів влади, які визначаються національним законодавством, шляхом укладання відповідних угод або домовленостей. Транскордонні регіони – це території, на яких проживають спільноти людей, тісно пов'язаних різнобічними стосунками, але розділених кордонами. Незалежно від політичних систем країн, до яких належать ці спільноти, вони стикаються з ідентичними соціально-економічними, соціально-культурними, політичними і законодавчими проблемами. Отже, основний принцип міжнародного транскордонного співробітництва полягає в тому, щоб створювати в прикордонних зонах такі зв'язки і такі договірні відносини, які б сприяли розв'язанню спільних та ідентичних проблем.

Специфічний характер зв'язків прикордонних спільнот, їх регіональна індивідуальність вимагають певного розуміння та уваги з боку національних урядів та європейських структур. У зв'язку з цим керівництво Європейського Союзу вважає, що підтримка діяльності міжрегіональних об'єднань демонструє приклади взаєморозуміння і солідарності в реалізації політики європейської інтеграції.

2. Сучасні тенденції розвитку транскордонного співробітництва в Україні та інших європейських країнах. Сьогодні основним завданням політики транскордонного співробітництва є нівелювання негативного впливу кордонів на життя громадян. Розв'язанням цих проблем на європейському рівні займаються такі організації, як Рада Європи, Європейський Союз, Європейська Асоціація прикордонних регіонів тощо. Основною метою їх діяльності є прагнення проводити єдину політику в транскордонному співробітництві як політику задоволення загальноєвропейських інтересів за допомогою встановлення спільних правил, відображених у міжнародних конвенціях та угодах, до яких приєднуються окремі держави.

У новій Концепції державної регіональної політики, підготовленій Міністерством регіонального розвитку та будівництва України на виконання доручення Кабінету Міністрів України, транскордонне співробітництво визначено одним із складових елементів державної політики в галузі регіонального розвитку. Слід підкреслити, що 19 регіонів України є прикордонними. Їх площа становить близько 77,0 усієї території держави. На території України на сьогодні діють сім єврорегіонів: «Буг» (Україна, Польща, Білорусь), Карпатський єврорегіон (Україна, Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія), «Нижній Дунай» (Україна, Молдова, Румунія), «Верхній Прут» (Україна, Молдова, Румунія), «Дніпро» (Україна, Росія, Білорусь), «Ярославна» (Україна, Росія) та «Слобожанщина» (Україна, Росія).

Проводиться цілеспрямована робота щодо створення нових єврорегіонів. Так, Вінницька облдержадміністрація опрацьовує питання щодо створення єврорегіону «Дністер» за участю Вінницької, Одеської областей і прикордонних районів Республіки Молдова (Сорокський район і Придністров'я), а органи самоврядування Луганської та Ростовської областей – питання створення єврорегіону «Донбас».

26 вересня 2008 р. у м. Варна (Болгарія) було підписано статутні документи нового Чорноморського єврорегіону, ідея створення якого належить Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи.

Аналіз сучасного стану розвитку міжнародного та транскордонного співробітництва українських громад та регіонів свідчить про існування певних проблем та труднощів, серед яких:

- недосконалість національного законодавства, відсутність єдиних нормативно-правових та інших стандартів щодо утворення та діяльності єврорегіонів, а також їх наближення до стандартів Європейського Союзу;
- відсутність ефективної моделі координації державної політики в галузі транскордонного співробітництва на національному рівні;
- недостатня інституційна спроможність більшості органів місцевого самоврядування щодо здійснення великих проектів (економічних, соціальних та ін.) у галузі транскордонного співробітництва. Йдеться, насамперед, про те, що обласні ради як ключові органи у здійсненні транскордонного співробітництва не мають власних виконавчих органів та, як наслідок, їм бракує кваліфікованих кадрів, здатних генерувати нові ідеї, залучати інвестиції та здійснювати ефективний менеджмент нових транскордонних проектів;
- недостатній рівень розвитку прикордонної інфраструктури;
- недостатня фінансова підтримка з боку держави програм та проектів транскордонного співробітництва та розвитку єврорегіонів;
- низький рівень залучення до транскордонного співробітництва підприємницьких структур, недержавних установ та громадських організацій;
- недостатній рівень використання потенціалу єврорегіонів. Йдеться насамперед про брак досвіду у розробці нових інноваційних проектів у галузі транскордонного співробітництва, а також вміння їх лобювання у відповідних європейських структурах;
- брак фахівців та недосконалість національної системи підготовки фахівців у галузі міжнародного та транскордонного співробітництва (для органів місцевого самоврядування);
- відсутність комплексної системи моніторингу та аналізу результатів діяльності органів місцевого самоврядування України в галузі транскордонного та міжнародного співробітництва.

Транскордонне співробітництво тісно пов'язане з питаннями просторового розвитку та облаштування (прикордонних) територій. Просторове облаштування у прикордонних регіонах має спиратися на головні ідеї просторового розвитку, а також засоби його реалізації в національних державах по обидва боки кордону. Одночасно Рада Європи підготувала два фундаментальні документи в цій галузі – Європейську хартію регіонального просторового планування (Торремолінську Хартію) та Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту (Ганноверські принципи).

Транскордонне співробітництво у питаннях просторового планування в Західній Європі отримало істотний розвиток у останнє десятиліття, і зараз ці

питання стоять перед Центральною та Східною Європою, де кордони протягом декількох десятиліть залишалися закритими, а прикордонні регіони значною мірою «маргіналізувалися». В цих країнах транскордонне співробітництво є необхідною умовою економічного розвитку прикордонних регіонів, а також досягнення соціальної та політичної злагоди, оскільки по обидва боки кордону часто проживає населення однієї національності.

Європа вирізняється різноманіттям культур, з їх регіональною, національною і міжнародною специфікою, де 60 різних мов спілкування є лише одним з показників цього різноманіття. Культурні відмінності проявляються по-різному у мовах, музиці, живописі, архітектурі тощо, а також в економіці, будівництві, у формах відпочинку та переміщеннях, менталітеті населення. Ці культури формуються значною мірою відмінностями ландшафтів, міст і способів розселення, як це склалося в Європі. Таке різноманіття представляє безцінний потенціал для стійкого просторового розвитку. Політика Ради Європи спрямована на збереження культурного різноманіття і намагається створити умови, коли сучасні форми соціального, економічного і технічного розвитку не будуть нівелювати різні культурні ідентичності. У ст. 9 Європейської ландшафтно-Конвенції Ради Європи, зазначається, що «Сторони Конвенції повинні заохочувати транскордонне співробітництво на місцевому та регіональному рівнях, і скрізь, де це необхідно, розробляти і реалізувати спільні ландшафтні програми».

Все вищесказане, а також основні принципи політики стійкого просторового планування Європи спрямовані на досягнення територіальної єдності через збалансований соціальний та економічний розвиток регіонів і підвищення їх конкурентоспроможності.

Україна також здійснює вагомий внесок у розвиток мережі модельних регіонів з питань просторового розвитку СЕМАТ. Мова йде насамперед про єврорегіон «Дніпро» та транскордонний регіон басейну р. Тиса, де вже впроваджуються Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту.

Згадана діяльність має здійснюватись у гармонізації з чинним законодавством України, зокрема Законами України «Про Генеральну схему планування території України», «Про планування і забудову територій» та «Про місцеві державні адміністрації», а також з Постановою Кабінету Міністрів України «Про проведення моніторингу реалізації Генеральної схеми планування території України».

3. Місце регіонів України у загальноєвропейському просторі. Основна роль транскордонного співробітництва в інтеграційних процесах визначається можливістю прискорення процесів вирівнювання якості життя населення прикордонних територій, щонайменше до середньоєвропейського та досягнення вільного руху товарів, людей і капіталів через кордон до повної інтегрованості простору.

Водночас слід розрізнити поняття транскордонного та прикордонного регіонів. Так, прикордонний регіон визначається як територія, що охоплює одну або декілька адміністративно-територіальних одиниць однієї держави та прилягає до державного кордону. Прикордонна зона визначає території районів, міст, селищних рад, що прилягають до державного кордону і в яких запроваджено відповідний режим. Прикордонна смуга визначається в межах 2-50 км від кордону залежно від чинного законодавства конкретної держави. Ці дефініції фактично визначають режим перебування у прикордонних територіях людей та товарів і зі зменшенням ролі бар'єрної функції кордону замінюються на поняття прикордонний регіон.

Таким чином, основна відмінність прикордонного та транскордонного регіонів полягає у тому, що прикордонний регіон – це адміністративно-територіальна одиниця однієї держави, а транскордонний – охоплює адміністративно-територіальні одиниці мінімум двох сусідніх держав. Основна специфіка функціонування транскордонного регіону полягає у тому, що для забезпечення його цілісності як територіальної системи необхідна координація діяльності окремих прикордонних територій, яка забезпечується через транскордонне співробітництво.

Виділяють три основні види транскордонних регіонів, до яких входять прикордонні території України:

- за участю регіонів нових держав – членів ЄС;
- за участю регіонів держав СНД;
- морський транскордонний регіон.

Найбільшим серед них є українсько-російський транскордонний регіон, площа якого складає 385,1 тис. км². До складу цього транскордонного регіону входять 10 областей: Донецька, Луганська, Харківська, Сумська, Чернігівська області України та Брянська, Курська, Белгородська, Воронежська та Ростовська області Російської Федерації. Сукупно тут проживає близько 23 млн. осіб. За кількістю населення українсько-російський транскордонний регіон є найбільшим, хоча за щільністю населення (59 осіб на км²) він поступається усім іншим, крім українсько-білоруського.

До складу українсько-білоруського транскордонного регіону входять 7 областей. З українського боку – це Волинська, Рівненська, Житомирська, Київська та Чернігівська області, з білоруського – Брестська та Гомельська області. Сумарна площа становить 195 тис. км², кількість населення – близько 9,5 млн. осіб.

Українсько-румунський транскордонний регіон охоплює Закарпатську, Івано-Франківську, Чернівецьку та Одеську області України та 5 повітів (жудеців) Румунії, а саме: Сату-Маре, Марамуреш, Сучава, Ботошань та Тулча. Площа регіону складає 100 872 км², населення – 8,3 млн. осіб.

Українсько-молдовський регіон сформований із 5 районів Республіки Молдова та Чернівецької, Вінницької та Одеської областей з боку України.

Українсько-угорський регіон є найбільш густонаселеним. Щільність населення тут складає 97 осіб/км². Площа цього регіону становить 26 тис. км². До його складу входять лише три області – дві області (медье) Угорщини – Саболч-Сатмар-Берег і Боршод-Абауй-Земплен, а також Закарпатська область України.

Закарпатська область також утворює з Кошицьким та Пряшівським краями Словаччини українсько-словацький транскордонний регіон, а з Люблінським і Підкарпатським воеводствами Польщі та Волинською і Львівською областями України – українсько-польський транскордонний регіон.

Регіони України також беруть участь у формуванні інших транскордонних регіонів, які останнім часом потужно розвиваються на основі відповідних міжнародних угод, конвенцій та договорів.

4. Законодавче та нормативно-правове забезпечення розвитку транскордонного співробітництва з урахуванням пріоритетів державної політики європейської інтеграції України. Важливе значення для подальшого розвитку транскордонного співробітництва мають питання правового забезпечення політики транскордонного співробітництва. На сьогодні в Україні сформувалась досить розвинена нормативно-правова база з питань транскордонного співробітництва,

яка включає в себе: правові інструменти Ради Європи, які були ратифіковані Верховною Радою України та стали частиною національного законодавства; акти національного законодавства (закони, підзаконні акти тощо); угоди про транскордонне співробітництво тощо.

Серед основних нормативно-правових актів з питань розвитку транскордонного співробітництва слід виділити:

- Закон України «Про транскордонне співробітництво»;
- Закон України «Про місцеві державні адміністрації»;
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади та три додаткові протоколи до неї.
- Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту (Ганноверські принципи), розроблені та схвалені Радою Європи;
- Європейська Хартія просторового і регіонального розвитку (Торремолінська Хартія);
- Регламент Європейського Парламенту та Ради № 1082/2006 про Європейські угруповання з територіального співробітництва від 5 липня 2006 р.;
- Концепція міжрегіонального та прикордонного співробітництва держав – учасниць СНД (Астана, 15 вересня 2004 р.).

Діяльність областей та єврорегіонів щодо транскордонного співробітництва базується на укладених Договорах та Угодах міждержавного рівня та угодах і рішеннях про співпрацю між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади з адміністративно-територіальними одиницями країн, зокрема, що входять до складу єврорегіонів. Угоди реалізуються як у цілому на території областей, так і на території єврорегіонів. Сьогодні Україна має здійснити необхідні кроки до ратифікації 3-го додаткового протоколу до Мадридської конвенції, який було відкрито до підписання на 16-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне врядування (16-17 листопада 2010 р., м. Утрехт, Королівство Нідерланди). Ратифікація цього нового правового інструменту Ради Європи буде мати велике значення для розвитку транскордонного співробітництва в Україні, адже цей документ передбачає створення єдиних (уніфікованих) стандартів для діяльності єврорегіонів (об'єднань єврорегіонального співробітництва).

5. Підходи до здійснення координації політики транскордонного співробітництва на національному та регіональному рівнях в Україні. Транскордонне співробітництво має розглядатися як складовий елемент та невід'ємна частина державної регіональної політики України. Все це обумовлює необхідність подальшого розвитку національного законодавства України, зокрема шляхом створення ефективнішої державної підтримки, а також посилення координації транскордонного співробітництва, насамперед за участю Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, Міністерства економіки України, Міністерства закордонних справ України та інших центральних органів виконавчої влади.

Механізм реалізації державної регіональної політики включає правову та організаційну (інституціональну, організаційно-політичну, організаційно-економічну, організаційно-соціальну та ін.) основи цього механізму.

Інституціональне забезпечення реалізації державної регіональної політики здійснюється на трьох основних рівнях – національному, регіональному та місцевому. Кожен рівень характеризується діяльністю суб'єктів, наділених

владною компетенцією. До інституцій, які сприяють розвитку транскордонного співробітництва в Україні, слід віднести Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, який відповідно до свого Положення є допоміжним органом при Президентові України, та Раду регіонів, що є консультативно-дорадчим органом при Президентові України.

Верховна Рада України, як єдиний законотворчий орган, має суттєвий вплив на вироблення та реалізацію державної регіональної політики. В її структурі створено парламентський Комітет з питань європейської інтеграції, який безпосередньо опікується проблемами розвитку транскордонного співробітництва.

Одним із ключових органів на національному рівні, який впливає на реалізацію державної регіональної політики, є Кабінет Міністрів України. У структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України функціонує Департамент регіональної політики та місцевого самоврядування. У березні 2007 р. створено нове Міністерство з питань регіонального розвитку та будівництва, яке стало провідним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної регіональної політики. В структурі центральних органів виконавчої влади різними аспектами реалізації державної регіональної політики, в тому числі й питаннями транскордонного співробітництва, опікуються Міністерство економіки, Міністерство закордонних справ, Міністерство фінансів, Міністерство житлово-комунального господарства, Міністерство юстиції, Міністерство транспорту, Міністерство охорони навколишнього природного середовища тощо. Разом з тим уваги потребує питання уникнення дублювання, розмежування повноважень між різними центральними органами виконавчої влади, здійснення ефективної координації в реалізації державної регіональної політики та політики щодо розвитку транскордонного співробітництва.

Важливим є питання розвитку інституційного діалогу з національними асоціаціями органів місцевого самоврядування, зокрема Національним Конгресом місцевих та регіональних влад, що має стати дієвим механізмом здійснення координації політики транскордонного співробітництва на національному та регіональному рівнях.

Особливу увагу в рамках здійснення політики координації транскордонного співробітництва слід приділити розвитку мережевих зв'язків між євро регіонами та суб'єктами транскордонного співробітництва. У зв'язку з цим слід відзначити ініціативу Мінрегіонбуду щодо утворення у 2010 р. Асамблеї українських прикордонних регіонів та євро регіонів.

6. Інформаційне забезпечення політики транскордонного співробітництва.

Слід виділити такі види інформаційного забезпечення і підтримки транскордонного співробітництва, що мають здійснюватися за державного сприяння та координації:

1. Загальне інформування про структури ЄС, Ради Європи та спеціальні функції інших міжнародних інституцій (зокрема, Асамблеї європейських регіонів, Асамблеї європейських прикордонних регіонів, Ради керівників прикордонних областей Республіки Білорусь, Російської Федерації та України), які формують основні завдання і пріоритети транскордонного співробітництва (зокрема, передбачені регіональною, транспортною, екологічною, безпековою, торговою політиками ЄС тощо).

2. Інформування потенційних суб'єктів і учасників та органів центральної влади щодо стану нормативно-правової бази, інших наявних підстав і можливостей реалізації транскордонного співробітництва як ключового елемента втілення українською стороною чинної Угоди про партнерство і співробітництво України

з ЄС та наступної Угоди про асоціацію, Плану дій «Україна-ЄС», ENPI, EGTC та інших євроінтеграційних інструментів із застосуванням положень Мадридської конвенції та додаткових Протоколів до неї на основі вимог Закону України «Про транскордонне співробітництво».

3. Інформування органів місцевого самоврядування та виконавчих структур всіх рівнів, неурядових структур і представників фахової та суспільної громадськості щодо наявних напрацювань, зокрема в євро регіонах, які діють за участю української сторони, та про актуальні проекти і програми у сфері транскордонного співробітництва.

4. Сприяння підвищенню рівня знань і практичних навичок представників місцевих органів влади, підприємців і громадськості у сфері транскордонного співробітництва, забезпечення підготовки та перепідготовки фахівців з використанням можливостей освітніх програм ЄС, включаючи програму Twinning для підготовки державних службовців, а також стимулювання відповідних наукових досліджень з використанням можливостей Сьомої Рамкової програми ЄС з досліджень.

Координацію інформаційного забезпечення транскордонного співробітництва із застосуванням відповідних інформаційних технологій здійснює Мінрегіонбуд на підставі функцій управління регіональним та просторовим розвитком територій та містобудуванням, визначених законодавством України, у співробітництві з іншими центральними органами виконавчої влади, до компетенції яких належить реалізація пріоритетних напрямків транскордонного співробітництва (транзит і розбудова прикордонної інфраструктури, охорона довкілля, сталий розвиток і техногенно-екологічна безпека, міжлюдські стосунки, транскордонний туризм, міжетнічні та культурні зв'язки тощо), та у відповідності до завдань Державної цільової програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008–2011 рр.

7. Кадрове забезпечення розвитку транскордонного співробітництва.

Питання кадрового забезпечення розвитку транскордонного співробітництва має бути здійснено в рамках реалізації Національної Стратегії системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (зокрема, з урахуванням Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2009 р. № 1134-р). Підвищення кваліфікації на спеціалізованих короткострокових навчальних курсах проводиться для усіх суб'єктів транскордонного співробітництва та представників інших установ та організацій, які цікавляться тематикою транскордонного співробітництва.

Професійні програми мають бути розроблені відповідними навчальними закладами на замовлення Міністерства регіонального розвитку та будівництва України. Відбір навчальних закладів, які мають відповідну ліцензію на проведення підвищення кваліфікації посадових осіб та депутатів місцевих рад, має бути здійснений на конкурсних засадах відповідними органами державної влади.

Організацію та проведення спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійнодіючих та короткострокових семінарів, тренінгів з метою підвищення кваліфікації посадових осіб здійснюють визначені на конкурсних засадах суб'єкти, які надають освітні послуги на замовлення органів місцевого самоврядування, асоціації та інші добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування.

Національна академія державного управління при Президентіві України є науково-методичним центром, який забезпечує відбір викладачів належної

кваліфікації, що проводять підвищення кваліфікації посадових осіб та депутатів місцевих рад.

Фінансування підвищення кваліфікації суб'єктів транскордонного співробітництва має здійснюватися за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Зазначені видатки місцевих бюджетів враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

8. Фінансово-економічні та матеріальні ресурси для розвитку транскордонного співробітництва. Фінансові ресурси є одним з важливих інструментів для розвитку транскордонного співробітництва. Від приватного сектора також очікується фінансова підтримка транскордонного співробітництва. Що стосується державного сектора, то кошти структурних фондів ЄС (зокрема, програма INTERREG) суттєво спростили реалізацію транскордонних проектів. На сьогодні Україна може брати участь у двох транснаціональних програмах: Південно-Східна Європа (можливості фінансування участі українських партнерів у програмі передбачені у Міжрегіональній програмі ЄСП 2007-2010) та Центральна Європа (як партнер програми, Україна є членом моніторингового комітету і може брати участь у програмі за умови національного фінансового внеску та використання коштів ЄСП); Східній регіональній програмі ЄСП та чотирьох програмах прикордонного співробітництва: Україна – Польща -Білорусь, Україна – Угорщина – Словаччина – Румунія, Україна – Румунія – Молдова та «Чорне море» (механізм співфінансування на рівні проектів передбачає, що 10% від бюджету проекту має бути сплачено країною – членом ЄС та країною – партнером ЄСП).

Дієвим механізмом, який би забезпечив можливості синхронного співфінансування проектів транскордонного співробітництва з боку ЄС, могло б стати введення окремої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування проектів транскордонного співробітництва. Кошти згаданої державної субвенції необхідно спрямувати виключно на реалізацію інфраструктурних проектів, враховуючи такі пріоритети:

- забезпечення «дзеркальності» прикордонної інфраструктури;
- реалізація транскордонних проектів у рамках діючих євро регіонів, зокрема, шляхом забезпечення бюджетного співфінансування українською стороною проектів, які мають реалізовуватися переважно за рахунок коштів ЄС;
- реалізація транскордонних проектів, основне фінансування яких безпосередньо передбачене діючими спільними операційними програмами Європейського інструменту сусідства та партнерства (ЄСП).

Важливим завданням має також стати розвиток публічно-приватного партнерства та розбудова мережі партнерських організацій, які сприятимуть іншим органам державної влади та органам місцевого самоврядування в реалізації політики транскордонного співробітництва. У зв'язку з цим уже сьогодні має бути проведена активна робота щодо обґрунтування доцільності запровадження субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підвищення інституційної спроможності програм регіонального розвитку. Слід також зазначити, що за визначеннями Закону України «Про транскордонне співробітництво» проекти та програми як комплекси (системи) заходів суб'єктів і учасників транскордонного співробітництва можуть бути національними або спільними та отримувати державну підтримку в різних формах, зокрема за державними програмами розвитку транскордонного співробітництва.

9. Посилення інституційної спроможності суб'єктів транскордонного співробітництва у розв'язанні актуальних проблем розвитку транскордонного

співробітництва та реалізації транскордонних проектів. З ухваленням нового законодавства України про місцеве самоврядування (насамперед, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») та ратифікацією Верховною Радою України Європейської Хартії місцевого самоврядування у нашій країні поступово складаються необхідні передумови для розвитку транскордонного співробітництва як інноваційної форми міжнародної діяльності органів місцевого самоврядування. Подальший етап розвитку транскордонного співробітництва потребує зміцнення інституційної спроможності наявних єврорегіонів у реалізації проектів та програм транскордонного співробітництва, організації навчання основних (ключових) груп, детальнішого вивчення наявних проблем у діяльності єврорегіонів та можливостей їх ефективного розв'язання, а також вироблення довгострокових стратегій розвитку єврорегіонів на основі рекомендацій європейських інституцій, кращих вітчизняних і зарубіжних практик.

Успішність реалізації цих перспектив залежатиме від послідовності, ефективності, повноти та інституціалізації координаційних механізмів, здатних задіяти на державному та регіональному рівнях можливості Європейського інструменту політики добросусідства, регіональної, транспортної, безпекової та екологічної політики ЄС на основі узгодженого дотримання вимог законодавства України та ЄС, зокрема Закону України «Про транскордонне співробітництво», Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади та додаткових протоколів до неї. Ці передумови є сприятливими для одночасного прискорення реалізації політики європейської інтеграції та здійснення реформи децентралізації в Україні.

10. Нові інноваційні форми розвитку транскордонного співробітництва.

Використання нових форм транскордонного співробітництва було зумовлене, насамперед, регіональною політикою ЄС, яка в рамках підтримки і активізації співпраці, сприяла розробці *спільних концепцій* розвитку єврорегіонів, а відтак – *стратегій спільного розвитку транскордонних регіонів і механізмів їх реалізації*. Детальна діагностика соціально-економічного розвитку транскордонного регіону, яка проводилася на першому етапі розробки стратегії, дала можливість виявити ініціативи і можливості реалізації більш вагомих транскордонних проектів, наприклад, створення *спільних промислових зон* чи формування *транскордонних кластерів*.

Відповідно до п. 6 розпорядження КМУ від 10.09.2008 № 1214-р Мінрегіонбуд спільно з Національною академією наук України було визначено співвиконавцями заходів з розробки «Національної стратегії формування та розвитку транскордонних кластерів» як інструменту здійснення державної регіональної політики у транскордонних регіонах з метою підвищення конкурентоспроможності останніх. Розробка має базуватися на дослідженні транскордонних регіонів з огляду на спільні взаємодоповнюючі галузі виробництва товарів та послуг в обох частинах регіону, виявлення проблемних питань теоретичного, правового та практичного характеру щодо ідентифікації транскордонних кластерних ініціатив та кластерів, а також *методологічних підходів їх виявлення, формування та підтримки*. В зазначеній Стратегії повинно бути відображено загальне бачення держави щодо створення і підтримки розвитку транскордонних кластерів з урахуванням специфіки кожного прикордонного/транскордонного регіону України. При дослідженні кластерних ініціатив доцільно на першому етапі згрупувати області на ділянках кордону з країнами ЄС, з країнами СНД та на приморських територіях.

Ще однією з організаційних форм транскордонного співробітництва, можливості якої доцільно використати в Україні, можна назвати **транскордонні партнерства**. Метою їх створення і діяльності є охорона здоров'я, розвиток фізичної культури та спорту, задоволення духовних та інших нематеріальних потреб, охорона прав і законних інтересів громадян та організацій, залагодження конфліктів та надання юридичної допомоги, а також інші цілі, направлені на досягнення **суспільних благ**. Ключовою особливістю партнерств є прагнення сторін досягти чогось, що вони не можуть робити поодиночі, шляхом об'єднання навичок та певних ресурсів. Необхідними умовами для такої співпраці є спільне бачення цілей співпраці.

Трансрегіональні інноваційні проекти фокусуються на виконанні заходів, що базуються на результатах реалізації в регіонах регіональних стратегій інновацій та трансферу технологій і розвитку інфраструктури чи проектів регіональних інноваційних стратегій у транскордонному просторі, тобто водночас по обидва боки кордону.

Клондайкінг як форму транскордонного співробітництва часто застосовують морські держави (США, Норвегія, Росія). Зміст клондайкінгових операцій (надалі «клондайк») полягає у спільному промислі морепродуктів у відкритому океані в межах 200-мильної зони комерційних інтересів однієї із сторін. Такий досвід доцільно використати у Чорному та Азовському морях.

11. Пропозиції щодо забезпечення подальшого розвитку транскордонного співробітництва в Україні як інноваційного інструменту реалізації державної регіональної політики. У контексті реалізації політики підтримки та розвитку транскордонного співробітництва як інноваційного інструменту в реалізації державної регіональної політики є доцільним внести такі пропозиції:

1. Започаткувати практику щорічних доповідей з питань транскордонного співробітництва з метою висвітлення актуальних проблем розвитку транскордонного співробітництва та шляхів їх розв'язання.
2. Завершити процес підготовки до ратифікації Україною третього додаткового протоколу до Європейської Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними органами влади або громадами з метою створення єдиних (уніфікованих) правових рамок для створення та функціонування єврорегіонів.
3. Забезпечити подальший розвиток національного законодавства з питань транскордонного співробітництва на основі принципів субсидіарності та публічно-приватного партнерства (зокрема, в контексті реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні).
4. З метою забезпечення державної підтримки розвитку транскордонного співробітництва запровадити субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам щодо підтримки проектів транскордонного співробітництва.
5. Завершити процес утворення єврорегіонів по всьому периметру державного кордону України та надати практичну допомогу щодо зміцнення їх інституційної спроможності, зокрема з питань реалізації проектів та програм транскордонного співробітництва.
6. Забезпечити посилення координації в реалізації політики транскордонного співробітництва на національному та регіональному рівнях шляхом визначення Міністерства регіонального розвитку та будівництва України провідним центральним органом виконавчої влади, відповідальним за реалізацію державної політики у галузі транскордонного співробітництва

7. Сприяти становленню стабільної інституційної структури взаємовідносин між суб'єктами транскордонного співробітництва, зокрема шляхом сприяння подальшій діяльності Асамблеї прикордонних регіонів та єврорегіонів, а також Консультативно-дорадчої ради при Міністерстві регіонального розвитку та будівництва з питань транскордонного співробітництва.
8. З метою розвитку інноваційних інструментів транскордонного співробітництва ухвалити Національну Стратегію формування та розвитку транскордонних кластерів, яка була підготовлена Міністерством регіонального розвитку та будівництва України у співробітництві з НАН України та іншими партнерськими організаціями.
9. Вивчити можливості щодо більш комплексної інформаційної та консультативно-методологічної підтримки розвитку транскордонного співробітництва, зокрема шляхом впровадження нових інформаційних технологій у транскордонному співробітництві.
10. Забезпечити підготовку державної Стратегії кадрового забезпечення транскордонного співробітництва, яка має бути реалізована з урахуванням положень Національної Стратегії підготовки та перепідготовки службовців органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.
11. Продовжити співробітництво з Радою Європи, ЄС, Асамблеєю європейських прикордонних регіонів, іншими європейськими організаціями, які займаються питаннями транскордонного співробітництва, з метою забезпечення інтеграції українських регіонів у загальноєвропейський простір, вивчення та впровадження кращих європейських практик у галузі транскордонного співробітництва.
12. Забезпечити реалізацію комплексу заходів щодо інформування суб'єктів транскордонного співробітництва, широкого кола громадян України про основні пріоритети державної політики в галузі транскордонного співробітництва, заходи їх реалізації, а також популяризацію кращих європейських та українських практик у галузі транскордонного співробітництва.
13. Забезпечити створення та розвиток загальнонаціональної бази даних з питань розвитку транскордонного співробітництва.
14. Забезпечити в рамках реалізації державної політики транскордонного співробітництва та розвитку єврорегіонів впровадження стандартів доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях, формування інститутів громадянського суспільства, розвиток демократії у транскордонних просторах за участю регіонів України.

У другій частині національної доповіді представлені нормативно-правові та установчі документи щодо розвитку транскордонного співробітництва, а також запропоноване відповідне методичне забезпечення.

Надійшло 30.09.2010 р.