

УДК 341.232.2(477.54+470.325)

С.В. Мороз

ФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ЕКОНОМІЧНОЇ СПІВПРАЦІ ХАРКІВСЬКОЇ ТА БЕЛГОРОДСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ У 1991-2010 РОКАХ

Розглянуто історію формування нормативно-правової бази транскордонного співробітництва України і Російської Федерації та їх адміністративних одиниць – Харківської та Белгородської областей. Охарактеризовано основні правові акти, які регулюють міжнародну співпрацю загальнодержавного та регіонального рівня, які складають основу міжнародної співпраці.

Ключові слова: *нормативно-правова база, закон, договір, транскордонне співробітництво, економічна міжнародна співпраця.*

Рассмотрено историю формирования нормативно-правовой базы трансграничного сотрудничества Украины и Российской Федерации, а также их административных единиц – Харьковской и Белгородской областей. Охарактеризовано основные правовые акты, которые регулируют междуна-

родное сотрудничество общегосударственного и регионального уровня, составляющих основу международного сотрудничества.

Ключевые слова: нормативно-правовая база, закон, трансграничное сотрудничество, международное экономическое сотрудничество.

It was regarded the history of formation of standart-legal base of transfrouitier collaboration. It was charactericed basik legal statements which govern the international collaboration of state or level, which compose the foundation of the international collerforation.

Key words: the standart-legal base law, agreement/contract, the transfrouitier collaboration, the international collaboration.

Актуальність.¹¹ Після розпаду СРСР виникла необхідність організації та подальшої активізації транскордонного співробітництва прикордонних регіонів колишніх союзних республік, а нині незалежних держав, як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях. У результаті виник об'єкт дослідження цієї роботи – правова база економічної співпраці Харківської та Белгородської областей як юридичної основи міжнародної економічної співпраці. Аналіз з наукової історичної позиції формування нормативно-правової бази та характеристика основних правових актів дасть можливість прослідкувати процес становлення та розвитку цієї важливої складової співробітництва. Це, в свою чергу, надасть можливість виявити причини виникнення недоліків та розбіжностей у законодавстві обох країн, які гальмують подальшу плідну співпрацю. А питання вдосконалення законодавства у транскордонному співробітництві нині є актуальним.

Історіографія. Питання правового забезпечення прикордонного співробітництва України з іноземними державами розглядали у своїх працях українські науковці Г. Динис, В. Дербак, І. Сюсько [1]. З російського боку цю проблему висвітлювали вчені В. Кущенко, В. Колмогоров [2]. Дослідження механізмів правового регулювання провела С. Вовк під час написання кандидатської дисертації [3].

У Харківському регіоні питання формування правової бази досліджувалися у публікаціях П. Черномаза [4], Н. Чернової [5]. У них висвітлено рівень нормативно-правового забезпечення прикордонного співробітництва на державному і регіональному рівнях. Подається оцінка стану правового регулювання. Коротко визначаються проблеми, які існують у законодавчій базі міжнародного співробітництва України, Росії та суміжних прикордонних областей. Вивчено ступінь сформованості юридичного забезпечення транскордонної співпраці на Слобожанщині.

Мета. У даній статті розглянуто етапи формування нормативно-правової бази міжнародного економічного співробітництва України та Російської Федерації, а також Харківської і Белгородської областей. Висвітлено стан розвитку законодавчої складової міжнародної співпраці в контексті економічного транскордонного співробітництва. Також дана характеристика основних правових актів які регулюють транскордонну співпрацю суміжних прикордонних областей України та Росії.

Об'єктом розгляду є нормативно-правова база економічної співпраці загальнодержавного і регіонального рівня України та Російської Федерації.

Предмет. Встановлення та формування нормативно-правової бази економічної співпраці прикордонного співробітництва Харківської та Белгородської областей.

Викладення основного матеріалу. Після розпаду СРСР у 1991 р. адміністративні кордони України і Росії отримали статус державних. Дві традиційно сильно економічно інтегровані області – Харківська та Белгородська, не дивлячись на те, що довгий час перебували у тісному економічному зв'язку в рамках однієї держави, максимально обмежили між собою економічні стосунки. Ці стосунки базувалися на радянській законодавчій базі, яка після 1991 р. перестала відповідати новим умовам. Саме у цей період виникає правовий вакуум у нормативно-правовому полі міжнародних стосунків, так як існуючі закони не відповідали вимогам часу.

Після кількох років незалежності в обох країнах назріла необхідність у якісному покращенні прикордонного співробітництва між суміжними регіонами України та Російської Федерації. Це пов'язано з низкою фактів: економічні зв'язки, що існували між регіонами, формувалися протягом тривалого часу і основними наслідками їх розриву стали економічні втрати як для однієї, так і для іншої країни; виробнича взаємозалежність господарств України і Росії призвела до того, що промисловість прикордонних регіонів України традиційно була орієнтована на російських постачальників, а

сільське господарство було зацікавлене у збуті продукції в Російській Федерації.

Кожна міжнародна співпраця базується на правовій основі. Формування правової бази українсько-російського прикордонного співробітництва, як загальної норми економічних відносин між Україною та Росією (в тому числі і на місцевому рівні), були встановлені в ряді міжнародних договорів, законів, президентських указів. На початковому етапі формування за основу було взято положення радянської Конституції та законів. 1 лютого 1994 року виходить Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [7]. Мета його полягала у запровадженні правового регулювання усіх видів зовнішньоекономічної діяльності, включаючи зовнішню торгівлю, промислове та науково-технічне співробітництво. У ньому визначені принципи та основи міжнародної економічної співпраці. З прийняттям цього закону був закладений фундамент економічних міждержавних стосунків. Другим, не менш важливим документом, який на початку 90-х років прийнятий Верховною Радою України, був закон «Про державний кордон України». У другому пункті статті дев'ятої цього закону визначається порядок перетинання державного кордону [8]. А право на здійснення зовнішньоекономічної співпраці місцевими органами влади було закріплено у законі України «Про місцеве самоврядування». У тридцять п'ятій статті визначені повноваження місцевих адміністрацій з цього виду діяльності. А саме: укладання і забезпечення виконання договорів з іноземними партнерами, сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, сприяння створенню спільних підприємств, контроль прикордонної торгівлі [9, с. 436]. Також слід додати, що Україна у 1994 році ратифікувала Мадридську конвенцію від 1980 року, яка визначала загальні основи регулювання прикордонних відносин між державами. Приєднання до цього міжнародного акту означало бажання України здійснювати міжнародну діяльність за міжнародними (європейськими) правилами.

У цей самий час, розуміючи необхідність налагодження економічних стосунків з іншими країнами, в Російській Федерації також починає формуватися нова правова база прикордонної співпраці з іноземними партнерами, в тому числі і з Україною. У квітні 1993 року виходить закон «Про державний кордон Російської Федерації» [10]. У цьому законі у третьому пункті, як і в аналогічному законі України, визначаються умови перетину кордону. Другий законодавчий акт, який мав пряме відношення до міжнародної співпраці, побачив світ у 1995 році. Це Феде-

ральний закон «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування у Російській Федерації» [11]. У його змісті, у тридцять четвертій статті, зазначається, що органи місцевого самоврядування, в інтересах населення, у встановленому порядку мають право здійснювати зовнішньоекономічну діяльність [11, с. 29].

Прийняття цієї низки законодавчих актів в обох країнах засвідчило про перші серйозні кроки у встановленні нормативно-правової бази, яка регулює прикордонну співпрацю, у тому числі і на місцевому рівні. Але всі ці законодавчі документи не визначали чітких механізмів реалізації зовнішньоекономічного співробітництва і вони не мали понятійного апарату, на основі якого враховувалась специфіка прикордонних відносин.

Формування загальнодержавного законодавства у сфері міждержавних стосунків сприяло формуванню внутрішньої правової бази. За ініціативою Белгородської та Харківської областей у січні 1994 року створена Рада керівників прикордонних областей Росії та України. Спочатку до її складу входило п'ять областей України (Чернігівська, Сумська, Харківська, Луганська та Донецька). У 1996 році до Ради приєдналися три області Білорусії. У тому ж році до Ради були прийняті інші області Російської Федерації та України, включаючи і ті, які не мали кордону з Росією, але були зацікавлені в економічній співпраці з її регіонами. З російської сторони – це Краснодарський край та Тульська область, з української – Автономна Республіка Крим, Полтавська та Запорізька області. Діяльність цієї організації організовувалася виконавчим комітетом. У Статуті Ради, у другому розділі зазначається, що ця структура створюється з метою розвитку взаємовигідного економічного, науково-технічного і культурного співробітництва прикордонних областей та інших зацікавлених регіонів Російської Федерації, України та Республіки Білорусь [12]. В основу діяльності покладено розробку пропозицій до керівництва обох країн стосовно основних проблем співпраці, а також стосовно координат співробітництва між окремими обласними державно-адміністративними відомствами та суб'єктами господарювання. Але рішення цього органу носили тільки рекомендаційний характер і визначали загальні напрями співробітництва.

Створення ради прикордонних областей поклало початок створенню міждержавного рівня правового регулювання транскордонної співпраці. Перш за все, ця угода між Урядом України та Російської Федерації про співробітництво прикордонних областей, яка є ґрун-

товним, комплексним документом, який врахував урегулювання транскордонних відносин. Чільне місце в юридичному забезпеченні займає Угода про створення змішаної російсько-української комісії зі співробітництва, яка підписана у січні 1996 року. У цей період підписується також низка міжурядових угод про співробітництво в окремих сферах: міжнародному автомобільному сполученні, про пункти перетину кордону тощо.

Усі вищезгадані закони та угоди були покладені в основу одного із найважливіших документів у міжнародному співробітництві між Україною та Російською Федерацією – Договору про дружбу, партнерство та співробітництво, який був підписаний президентами України та Росії 31 травня 1997 року. У чотирнадцятій статті прописано, що сторони будуть забезпечувати сприятливі умови для прямих торгових і інших економічних зв'язків на рівні адміністративно-територіальних одиниць відповідно до чинного законодавства, приділяючи особливу увагу економічним зв'язкам між прикордонними територіями [13]. Цей документ мав пряме відношення до Харківського регіону. Це був один із перших кроків у становленні правової бази міжнародної співпраці на Слобожанщині.

Починаючи з кінця 1997 і до 2000 року, помітним стає спад у прикордонній співпраці. Пов'язано це з недостатньою активністю на загальнодержавному рівні та надією регіонів на міждержавну діяльність на вищому рівні. У зазначений період не було прийнято або підписано важливих міждержавних документів. Винятком служить прийнятий Верховною Радою України Закон «Про місцеві державні адміністрації» [14]. У статті двадцять шостій цього закону визначаються повноваження місцевих державних адміністрацій. Згідно з цією статтею місцева державна адміністрація забезпечує виконання зобов'язань за міжнародними договорами України на відповідній території, сприяє розвитку міжнародного співробітництва в різних галузях, в тому числі і в економічній, укладає договори з іноземними партнерами про співробітництво в межах компетенції, визначеною законодавством, сприяє зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій. Організовує прикордонну торгівлю, вносить до відповідних органів пропозиції щодо залучення іноземних інвестицій для розвитку економічного потенціалу відповідної території.

Саме в цей час на рівні прямих контактів Харківського та Белгородського регіонів вирішувалися конкретні питання на базі раніше прийнятих міждержавних та міжрегіональних угод.

На початку XXI ст. починається новий етап у формуванні та вдосконаленні нормативно-правової бази зовнішньоекономічної діяльності. Це був час виходу з економічної кризи і це відобразилося на активізації економічної співпраці. Особливо потужним імпульсом міжрегіональних зв'язків і прикордонного співробітництва стала зустріч президентів В. Путіна і Л. Кучми у Харкові в грудні 2001 року на економічному форумі і підписання в лютому того ж року в Дніпропетровську програми міжрегіонального і прикордонного співробітництва між РФ і Україною на 2001-2007 рр. Також у грудні 2001 року на зустрічі керівників Харківської та Белгородської областей було підписано угоду між Харківською обласною адміністрацією України і адміністрацією Белгородської області Російської Федерації про торгово-економічне, науково-технічне і культурне співробітництво. У перших п'ятих статтях визначаються умови та кроки в прикордонній співпраці. У результаті з'явилися пріоритетні заходи і спільні проекти, націлені на рішення прикордонних проблем. 22 березня 2002 року адміністрації Харківської і Белгородської областей звернулися до президентів двох держав із проханням дати відповідні доручення Урядам щодо активізації двосторонніх консультацій між Міністерствами закордонних справ України і Росії, метою яких є підписана у 2002 році Угода між Кабінетом Міністрів України й Урядом Російської Федерації про спрощення митного і прикордонного режимів з метою забезпечення першочергових потреб жителів прикордонних районів Харківської і Белгородської областей. Цей факт свідчить про те, що законодавчі ініціативи пішли з регіонів у центр, що спонукало владу до передачі регіонам більших прав і відповідальності. Проявом більших прав стає нова форма міжрегіонального транскордонного співробітництва в формі єврорегіонів. Ідея підтримки єврорегіонів уперше висловлена в Програмі міжрегіонального та транскордонного співробітництва України та Росії. Єврорегіон – це винайдена в Європі форма транскордонної співпраці між територіальними громадами або місцевими органами влади прикордонних регіонів двох або більше держав, які мають спільний кордон. Ця співпраця направлена на координацію спільних зусиль та здійснення спільних дій у різних сферах життєдіяльності згідно національних законодавств та норм міжнародного права для рішення спільних проблем в інтересах людей, які проживають по обидва боки державного кордону.

Єврорегіон не являє собою будь-яке нове владне об'єднання і тому він не порушує тери-

торіальної цілісності держав, не шкодить їхній безпеці, а навпаки сприяє покращенню взаємовідносин між сусідніми країнами. Співробітництво в рамках єврорегіону розвивалося шляхом реалізації конкретних спільних проєктів, у яких однаково зацікавлені були і Україна, і Росія, та їх прикордонні регіони (у нашому випадку Харківська та Белгородська області). Це був засіб інтеграції регіонального співробітництва, яке здійснюється на урядово-регіональному та регіонально-локальному рівнях у межах вже існуючого на той час законодавчого поля держав (України і Росії). Урядово-регіональне співробітництво спиралося на міждержавні Угоди, зокрема для Російської Федерації та України головним документом є Договір про дружбу, партнерство та співробітництво, мова про який йшла вище. Регіонально-локальне співробітництво було в основному засновано на прямих контактах керівників Харківської та Белгородської області Є. П. Кушнарєва та Є. С. Савченко. Внутрішньодержавними правовими актами, які визначали юридичні основи створення єврорегіонів в Україні, окрім загального Договору про дружбу, була Програма розвитку єврорегіонів, затверджена постановою Кабінету Міністрів України 29 квітня 2002 року [15]. У Росії – це «Концепція прикордонного співробітництва Російської Федерації», яка затверджена розпорядженням Уряду Російської Федерації 9 лютого 2001 року. У липні 2002 Рада Федерації РФ ратифікувала Мадридську конвенцію 1980 року Федеральним Законом № 91-ФЗ (Україна ратифікувала цей документ ще у 1994 році).

Синхронність ратифікації Мадридської угоди та прийняття Програми розвитку єврорегіонів означала обопільне бажання України і Росії сфокусувати увагу у своїх двосторонніх відносинах на прикордонному співробітництві за міжнародними (європейськими) правилами.

За ініціативи керівників Харківської та Белгородської областей у 2003 році розпочався процес створення єврорегіону, який у майбутньому отримав назву «Слобожанщина». Ідею та обґрунтування необхідності створення першого українсько-російського єврорегіону виказали вчені кафедри міжнародних економічних відносин ХНУ ім. В.Н. Каразіна ще у 1997 році.

Після підготовчої роботи, яку провів виконком Ради керівників прикордонних областей України, Росії та Білорусії, 7 листопада 2003 року були підписані формальні установчі документи. У створенні цієї структури її засновники спиралися на багатий європейський досвід у цьому напрямі. Єврорегіон «Слобожанщина» не порушував уже існуючих форм та видів

транскордонного співробітництва, внутрішнього законодавства ані України, ані Росії. У статуті організації в загальних положеннях сказано, що обидві сторони будуть підтримувати місцеві ініціативи, які сприяють розвитку прикордонного співробітництва на території країн – учасників єврорегіону. При здійсненні своїх функцій органи єврорегіону можуть співпрацювати з органами та установами як своєї держави, так і з іноземними партнерами. Основною метою цієї організації було якісне покращення співробітництва прикордонних територій у наступних напрямках:

- всебічний економічний розвиток;
- регіональне та локальне територіальне планування;
- співробітництво у комунікаціях транспорту та зв'язку;
- співдії щодо розширення контактів між мешканцями прикордонних територій, розвитку співробітництва між установами та організаціями, а також суб'єктами господарської діяльності;
- покращення процесу перетину кордону для людей та вантажів шляхом спрощення прикордонних формальностей;
- покращення розвитку регіональної економіки шляхом вдосконалення інфраструктури прикордонних районів [16].

2004 року єврорегіон був прийнятий до Асоціації європейських прикордонних територій в якості спостерігача, а 2007 року отримав статус повноправного члена. Співпраця в межах єврорегіону розвивалася шляхом реалізації конкретних спільних проєктів. Створення першого українсько-російського єврорегіону було вагомим кроком у формуванні нормативно-правової бази. Це був значний крок в усуненні розбіжностей у законодавстві обох країн. Але повністю усунути цю проблему не вдалося.

У наступні три роки розширюється діапазон правового забезпечення зовнішньоекономічного співробітництва. 27 січня 2005 року на сесії Харківської обласної ради народних депутатів затверджується Програма прикордонного співробітництва Харківської області до 2011 року. Ключове місце у ній займає планування співпраці з Белгородською областю. На загальнодержавному рівні затверджується Державна програма розвитку транскордонної співпраці на 2007-2010 роки. У листопаді 2008 року підписується локальна угода про побратимські зв'язки між прикордонними районами Харківщини і Белгородщини [17]. У Російській Федерації у квітні 2009 року з ініціативи Белгородської Думи прийнятий у першому слу-

ханні закон «Про прикордонне співробітництво» [18].

З початком другого десятиліття ХХІ ст., після того, як президентом України став В.Ф. Янукович, розпочався наступний етап у співпраці з Російською Федерацією. Однак, більшість ініціатив підтримується на рівні загальних політичних декларацій, без якихось серйозних практичних кроків. Наприклад, Декларація про співробітництво між прикордонними областями Російської Федерації і України, яка була підписана в місті Харькові 21 квітня 2010 року.

Висновки. За останні 20 років була сформована нормативно-правова база економічної співпраці Харківської та Белгородської областей, у встановленні якої можна виділити наступну періодизацію:

- перший період – з 1991 р. до 1992 р. – час правового «вакууму»;
- другий період – з 1992 р. до 1997 р. – початок та встановлення нормативно-правового поля;
- третій період – з 1997 р. до 2002 р. – період тимчасового призупинення у розвитку;
- четвертий період – з 2002 р. до 2010 р. – час найбухливішого формування правової основи міжнародної співпраці між Україною і Росією;
- п'ятий період – з 2010 р. і до сьогодні.

Також нормативно-правова база українсько-російських стосунків складається з міжнародних, міждержавних, міжурядових і міжрегіональних угод. Але кількісне зростання угод юридичної бази не завжди означало її покращення. Існуюча правова база має низку недоліків: відсутність понятійного апарату та механізмів реалізації прикордонної співпраці, відсутність чіткої визначеності у державному фінансуванні співпраці, занадто бюрократизований процес у створенні та підписанні міжнародних договорів, тощо. Ці недоліки слугують перепорою для ефективної міжнародної економічної співпраці.

У подальшому перспектива дослідження на запропоновану автором проблему полягає у дослідженні та характеристиці нових правових актів, які регулюють економічну співпрацю, та виявленні основних недоліків у законодавстві для їх усунення та підвищення ефективності прикордонного співробітництва

ЛІТЕРАТУРА

1. Денис Г. Г. Транскордонне співробітництво України / Г.Г. Денис, В.І. Дербак, І.М. Сюсько // Міжнародні зв'язки України, наукові пошуки і знахідки. – 2001. – № 10. – С. 110-122.
2. Кущенко В.Г. Особенности правового регулирования торговых отношений приграничных регионов / В.Г. Кущенко // Хозяйство и право. – 1998. – № 5. – С. 41-47.; Колмогоров В.П. Межрегиональное сотрудничество Российской Федерации / В.П. Колмогоров – М.: МГИМО, 1999. – 49 с.
3. Вовк С.О. Становлення та розвиток міжрегіонального співробітництва прикордонних областей України і Російської Федерації (наприкінці ХХ ст. – на початку ХХІ ст.) : Автореф дис. на здобуття ступеня канд. іст. наук: спец. 07.00.01. «Всесвітня історія» / С.О. Вовк. – Харків, 2005. – 16 с.
4. Черномаз П. Правовые основы украинско-российского трансграничного сотрудничества / П. Черномаз // Проблемы экономики и управления. – 2009. – № 4. – С. 254-257.
5. Голиков А. Еврорегион «Слобожанщина» как форма трансграничного сотрудничества сопредельных областей Украины и России / А. Голиков П. Черномаз // Регион: Проблемы и перспективы. – 1997. – № 2. – С. 52-54.
6. Чернова Н. Харків – Белгород. Кроки співробітництва / Н. Чернова // Слобідський край. – 2009. – 15 квітня.
7. «Про зовнішньоекономічну діяльність» Закон України від 01.02.1994р., № 3898-ХІІ. // Відомості Верховної Ради України – 1994. – № 29 С. 337 – режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
8. «Про державний кордон України» Закон України від 04.11.1991р., №1777 -ХІІ. // Відомості Верховної Ради України – 1991. – № 5 С. 5 – режим доступу: <http://www.zakon.gov.ua>.
9. Кравченко В. Закон України «Про місцеве самоврядування» / В. Кравченко, М. Путнік. Муніципальне право України. Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2003. – С. 403-481.
10. «О государственной границе Российской Федерации» Закон Российской Федерации от 28.06.1995 г. // Справочник законов Российской Федерации – режим доступа: <http://www.femida.info>.
11. «Об общих принципах организации местного самоуправления» Федеральный закон Российской Федерации от 01.04.1999 г // Справочник законов Российской Федерации – режим доступа: <http://www.femida.info>.
12. Устав Ради керівників прикордонних областей Росії, України та Білорусії // Офіційний сайт Ради керівників прикордонних областей Росії, України та Білорусії – режим доступу: <http://www.dstpp.com.ua>.

13. Договір про дружбу, партнерство та співробітництво між Україною та Російською Федерацією від 31.05.1997 р. // Сайт виконавчого комітету Ради керівників прикордонних областей – режим доступу: <http://www.crossborder.org.ua>.
14. «Про місцеві державні адміністрації» Закон України від 09. 04. 1999 р.
15. № 589-XIV.// Офіційний сайт Верховної Ради України – режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
16. Програма розвитку євро регіонів від 29.04.2002 р. №587 // Сайт євро регіону «Слобожанщина» режим доступу: <http://www.evroregion.ru>
17. Устав євро регіону «Слобожанщина» // Сайт євро регіону «Слобожанщина» – режим доступу: <http://www.euroregion.gu>.
18. Чернова Н. Візитна карта Харкова і Белгорода / Н. Чернова // Слобідський край. – 2008. – 27 травня.
19. «О приграничном сотрудничестве» Федеральный закон Российской Федерации от 18.04.2009 г. // Справочник законов Российской Федерации – режим доступа: <http://femida.info>