



Т. В. Терещенко*

ОРГАНІЗАЦІЯ ТА РОЗВИТОК ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Визначальною особливістю сучасної економіки України є те, що на тлі світової та європейської інтеграції посилюються тенденції регіоналізму, внаслідок чого постійно зростає роль окремих територій у міжнародних відносинах. Набутий досвід впровадження регіональної політики ЄС яскраво проілюстрував успішність та дієвість такого її механізму як транскордонне співробітництво (далі — ТКС). Це дало змогу вирішити ряд проблем, що склалися на прикордонних (традиційно депресивних) територіях і були пов'язані з периферійним розташуванням, низьким рівнем розвитку інфраструктури, безробіттям, напруженим екологічним становищем тощо.

У теоретичному та прикладному аспекті ТКС досить активно вивчається зарубіжними та вітчизняними науковцями. Зокрема, проблемам транскордонної співпраці присвячені роботи П. Беленького, В. Будкіна, О. Вишнякова, О. Гонти, С. Дорогунцова, Д. Клімонта, Б. Клімчука, М. Лендъел, П. Луцишина, Ю. Макогона, С. Максименка, Н. Мікули, В. Пили, С. Писаренко, І. Студеннікова, Б. Суховірського, С. Федонюка, О. Чмир. Серед зарубіжних вчених, які досліджують транскордонне співробітництво, слід назвати І. Бусигіну, Т. Вертинську, В. Гудака, П. Ебергардта, І. Іванова, Н. Левру, Ш. Пурича, С. Романова, Р. Федана, А. Яроша та інших. Ними досліджено основні тенденції регіонального розвитку, узагальнено досвід діяльності транскордонних об'єднань країн Західної Європи, вивчено вітчизняну практику участі прикордонних регіонів у ТКС. Проте результати проведеного дослідження економічної літератури з проблем прикордонних зв'язків свідчать про недостатнє теоретичне обґрунтування доцільності використання ТКС саме як інтеграційного інструменту держави, що має чітко визначену регіональну основу. Крім того, досі не проводиться критичний аналіз існуючого нормативно-правового забезпечення ТКС, яке стосується перспектив європейської інтеграції та визначає концептуальні засади розвитку співробітництва прикордонних адміністративно-територіальних одиниць України.

Головною метою даної статті є визначення місця транскордонної співпраці у національному законодавстві та обґрунтування необхідності стимулювання транскордонних процесів за участю прикордонних територій України, що дозволить на регіональному рівні забезпечити успішне втілення стратегічних пріоритетів нашої держави, пов'язаних з інтеграцією до Європейської спільноти, а також сприятиме поліпшенню соціально-економічного становища в державі та регіонах.

В Україні під впливом європейського досвіду утвердилось розуміння значущості ролі регіонів у забезпеченні суспільного прогресу. Зокрема, у Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу визначена необхідність "встановлення і поглиблення прямих контактів між окремими регіонами України та державами-членами і кандидатами у члени ЄС, ... поступового перенесення основної ваги інтеграційного процесу з центральних органів виконавчої влади на регіони, до

© Терещенко Т. В., 2007

* старший викладач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права, кандидат економічних наук



органів місцевого самоврядування, територіальних громад і, зрештою, якнайширшого залучення громадян України”¹. Першочерговості набувають завдання розробки і реалізації зваженої та цілісної стратегії регіонального розвитку, яка б спрямовувалася на формування умов для динамічного, збалансованого розвитку регіонів, усунення міжрегіональних диспропорцій. Крім того, нагальною є потреба всебічного розвитку місцевого самоврядування, підвищення ролі регіонів у міжнародному співробітництві, децентралізації влади та перенесення її основної ваги на місця.

Саме у такому ключі транскордонне співробітництво розглядається у чинному законодавстві України. На нього покладені функції сприяння регіональній інтеграції, долання міжтериторіальних диспропорцій і підвищення рівня економічного та соціального розвитку регіонів.

Концепцією державної регіональної політики визначено основні завдання, які спрямовані на забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку окремих територій². Поряд із сприянням інноваційному розвитку, підтримкою підприємництва та кооперації, зменшенням міжрегіональних диспропорцій, удосконаленням міжбюджетних взаємовідносин визнано за доцільне стимулювати міжтериторіальне та транскордонне співробітництво.

Політика нашої держави у сфері ТКС на довгостроковий період (до 2011 року) визначена під впливом проєвропейського вибору України та необхідності реалізації наступних завдань:

- сприяння комплексному розвитку регіонів на основі природно-ресурсного, виробничого, інфраструктурного, науково-технічного, трудового потенціалу, а також геополітичного розташування;
- вирішення проблем фінансового забезпечення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- підвищення ролі регіонів у зовнішньоекономічній діяльності, а також у реалізації екологічної політики держави;
- інтенсифікації входження регіонів до міжнародних організацій;
- удосконалення системи державного програмування та прогнозування регіонального розвитку;
- розмежування повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- розширення функцій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- адаптації національного законодавства з питань регіональної політики до відповідних норм і стандартів Євросоюзу³.

Необхідність виконання перелічених завдань зумовлена існуванням проблем та перешкод розвитку транскордонного співробітництва та діяльності єврорегіонів. Від їх розв’язання залежить не лише успішність розвитку ТКС, але й сприяння вирішенню питань з оптимізації системи територіального управління та забезпечення соціально-економічного розвитку окремих регіонів та України в цілому.

¹ Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11.06.1998 р. // ОВУ. — 1998. — № 24. — Ст. 870.

² Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25.05.2001 р. // ОВУ. — 2001. — № 22. — Ст. 983.

³ Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України від 30.04.2002 р. // Урядовий кур’єр. — 2002. — № 100. — 4 червня.



Урядом заявлено, що інтересам як регіональної, так і загальнодержавної політики нашої держави на середньо- та довгострокову перспективу відповідає інтеграція до політичного, економічного та правового простору Європейського Союзу. Це пов'язується із вирішенням ключових завдань щодо зміцнення безпеки, гарантії верховенства права, забезпечення демократії, дотримання прав людини, розвитку громадянського суспільства, побудови соціально орієнтованої ринкової економіки і, таким чином, — сприятиме членству України в ЄС.

Україна визнала значення регіональної політики для суспільного поступу та свою причетність до сучасних інтеграційних процесів у таких документах: Угоді про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (1994 р.), Європейській хартії місцевого самоврядування (1997 р.), Стратегії інтеграції України щодо Європейського Союзу (1998 р.), Концепції адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (1999 р.), Концепції державної регіональної політики (2001 р.), Посланні Президента України до Верховної Ради України на 2002-2011 роки, Плані дій Україна-Європейський Союз (2005-2007 рр.), законах України стосовно місцевого самоврядування і місцевих органів влади та інших нормативних актах. У цих документах з метою успішного втілення пріоритетів співпраці між Україною та Євросоюзом запропоновано розвивати взаємовідносини саме у регіональному та транскордонному вимірі⁴.

Відповідно до нормативних актів, які регламентують стратегічні напрямки державної політики стосовно інтеграції до Європейського Співтовариства та розвитку окремих територій⁵ визнано за необхідне: завершити реформування адміністративно-територіального устрою; реалізувати державні, регіональні і галузеві програми розвитку регіонів; стимулювати соціально-економічний розвиток депресивних територій; створити систему моніторингу розвитку регіонів у відповідності до європейських вимог; імплементувати принципи регіональної політики держав ЄС в Україні; ініціювати участь регіонів нашої держави у структурних фондах і програмах Євросоюзу. Крім того, наголошується на перспективності розвитку міжтериторіального та транскордонного співробітництва.

Транскордонна співпраця сприятиме вирішенню цілої низки загальнодержавних завдань стосовно європейської інтеграції та активізації міжнародних взаємовідносин. Зокрема це стосується:

- формування позитивного іміджу України на міжнародній арені;
- боротьби з нелегальною міграцією, організованою злочинністю у транскордонному вимірі;
- спрощення режиму перетину державного кордону України з суміжними державами (у тому числі, — з Європейським Союзом);
- захисту інтересів і прав громадян нашої країни за кордоном;

⁴ Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Закон України від 10.11.1994 р. // ВВР. — 1994. — № 46. — Ст. 415; План дій "Україна — Європейський Союз": План Кабінету Міністрів України від 12.02.2005 р. // Відомості Міністерства вугільної промисловості України. — 2006. — № 5; "Про Концепцію державної регіональної політики" Указ Президента України від 25.05.2001 р. // ОВУ. — 2001. — № 22. — Ст. 983; Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11.06.1998 р. // ОВУ. — 1998. — № 24. — Ст. 870; Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.08.1999 р. // ОВУ. — 1999. — № 33. — Ст. 1735; Про місцеве самоврядування в Україні Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. — 1977. — № 24. — Ст. 170.

⁵ Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11.06.1998 р. // ОВУ. — 1998. — № 24. — Ст. 870; План дій "Україна — Європейський Союз": План Кабінету Міністрів України від 12.02.2005 р. // Відомості Міністерства вугільної промисловості України. — 2006. — № 5.



- підготовки спеціалістів з питань європейського регіоналізму, інтеграційних процесів та відповідного законодавства;
- розбудови та модернізації транс“європейських транспортних коридорів;
- залучення іноземних інвестицій (особливо, — міжнародної технічної допомоги з структурних фондів та програм ЄС);
- участі у міжнародних інституціях, зокрема організаціях, що опікуються питаннями регіонального розвитку⁶.

На окрему увагу заслуговує План дій “Україна — Європейський Союз”, затверджений у 2005 році. Він передбачає необхідність впровадження заходів, спрямованих на розширення транскордонного співробітництва за участю прикордонних територій України та суміжних держав. При цьому визнається за доцільне враховувати нові можливості, пов’язані з сусідством із Європейським Союзом, забезпечити залучення регіонів до програм сусідства⁷, активно підтримувати участь місцевих органів влади у реалізації спільних проектів та програм транскордонного співробітництва, а також завершити процес формування нормативно-правового забезпечення у сфері ТКС⁸.

Отже, прагнення України залучитися до європейських інтеграційних процесів, а також її сусідство з Євросоюзом актуалізує питання розвитку транскордонного співробітництва та визначення його місця у державній регіональній політиці. Це пов’язано з тим, що ТКС опосередковано впливає на входження нашої держави до європейської спільноти. Крім того, дозволяє на регіональній основі вирішувати проблеми соціально-економічного розвитку окремих територій.

Оскільки характер інтеграційних процесів в Україні значною мірою визначається сусідством з Європейським Союзом, ми вважаємо за необхідне ретельно дослідити наслідки такого сусідства та опрацювати комплекс заходів, спрямованих на усунення негативного впливу, викликаного запровадженням нових нетарифних обмежень, посиленням технічного, санітарного, ветеринарного контролю, складною візовою процедурою, зміною правил безмитного переміщення товарів тощо. Це може призвести до втрати ринків збуту, зменшення обсягів експортних операцій, а також формування різного роду бар“єрів у взаємовідносинах між Україною та сусідніми країнами.

У 2003 році було прийняте Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо використання Україною нових можливостей розширення Європейського Союзу та запобігання його можливим негативним наслідкам для України”⁹, у якому передбачається протягом 2004-2007 рр. реалізувати заходи з питань лібералізації візового режиму між Україною та ЄС, забезпечення інноваційної моделі розвитку економіки, завершення формування договірних відносин у прикордонній, торговельно-економічній та інформаційній сфері, а також у сфері зовнішньої політики та безпеки.

На рівні міжнародних взаємовідносин України та Європейського Союзу питання сусідства обмежуються підписанням концептуальних документів,

⁶ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів від 21.07.2006 р. // ОВУ. — 2006. — № 30. — Ст. 2132.

⁷ Україна-Білорусь-Польща, Україна-Румунія, Україна-Угорщина-Словаччина, CADSES.

⁸ План дій “Україна — Європейський Союз”: План Кабінету Міністрів України від 12.02.2005 р. // Відомості Міністерства вугільної промисловості України. — 2006. — № 5.

⁹ Про заходи щодо використання Україною можливостей розширення Європейського Союзу та запобігання його можливим негативним наслідкам для України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.08.2003 р. // ОВУ. — 2006. — № 24. — Ст. 1794.



проведенням урядових засідань та офіційних зустрічей. Проте вони мають переважно декларативний характер та не передбачають прийняття обґрунтованих рішень щодо здійснення конкретних практичних заходів у цьому напрямку.

На регіональному рівні вирішення названих проблем найпростіше забезпечити в областях, що беруть участь у транскордонному співробітництві, зокрема є членами єврорегіональних об'єднань. Єврорегіони займають досить активну позицію стосовно вирішення проблем та використання нових можливостей, пов'язаних з розширенням Євросоюзу. Їх діяльність полягає у проведенні тематичних досліджень, міжнародних науково-практичних конференцій, робочих зустрічей голів місцевих органів виконавчої влади тощо. У такому форматі обговорюються прикладні питання співпраці між Україною та Європейським Союзом.

Проблеми сусідства, на наш погляд, потребують узгодження з наступним ключовим питанням. Справа в тому, що важливою умовою розвитку транскордонного співробітництва є формування ефективної державної політики у сфері транскордонного співробітництва. Така політика розглядається нами як сукупність взаємоузгоджених дій, заходів центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо забезпечення правових, методичних, інформаційних, організаційних, фінансових та інших умов для реалізації проектів і програм ТКС. Вона повинна бути спрямована на налагодження добросусідських взаємовідносин між територіальними громадами прикордонних регіонів суміжних держав, задоволення їх інтересів і долання спільних проблем у різних сферах життєдіяльності.

Державною програмою економічного і соціального розвитку України на 2007 рік також визнається за доцільне поглиблювати процеси європейської інтеграції, у тому числі, — за допомогою механізмів транскордонної співпраці. Для цього передбачається забезпечити здійснення заходів та реалізації проектів ТКС в рамках Державної програми розвитку транскордонного співробітництва¹⁰.

Відсутність сформованої системи державної підтримки розвитку ТКС протягом тривалого часу призвела до стримування місцевих та регіональних ініціатив стосовно розробки проектних пропозицій з транскордонного співробітництва. Передбачається, що затвердження Кабінетом Міністрів України Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки у середньостроковій перспективі надасть значного поштовху впровадженню проектів у сфері ТКС. Основна мета програми власне і полягає в активізації розвитку економічних, соціальних, науково-технічних, освітніх, екологічних, культурних, інфраструктурних та інших взаємовідносин між суб'єктами транскордонного співробітництва. Варто відмітити, що у самій програмі немає чіткого розуміння того, у якому напрямку (тобто, за участю яких прикордонних регіонів) державі доцільно підтримувати ТКС. Передбачається два варіанти пріоритетів¹¹:

- перший — стимулювання розвитку ТКС шляхом надання державної фінансової підтримки переважно проектам, які реалізуються в межах існуючих єврорегіонів;

- другий — створення комплексної системи розвитку транскордонного співробітництва, відповідно до якої здійснюватиметься фінансування проектів

¹⁰ Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2007 рік: проект Закону України за № 2176 від 15.09.2006, поданий Кабінетом Міністрів України // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=28012&pf35401=93329.

¹¹ Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів від 27.12.2006 р. // ОВУ. — 2006. — № 52. — Ст. 3510.



транскордонного співробітництва по всій території країни за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, а також міжнародної технічної допомоги.

І хоча визнається, що значні диспропорції у обсягах міжнародної технічної допомоги, спрямованої на реалізацію проектів транскордонного співробітництва в західних, східних та центральних регіонах, створять нерівні умови для їх розвитку (що не відповідає базовим принципам регіональної політики України), конкретні проекти, що включені до співфінансування програмою, стосуються лише прикордонних областей, залучених до єврорегіонів.

Передбачається, що комплексна фінансова підтримка держави дасть можливість до 2010 року: поліпшити загальнодержавні зовнішньоекономічні показники, залучити нові інвестиції та додаткові обсяги міжнародної технічної допомоги в національну економіку; підвищити рівень добробуту населення прикордонних регіонів.

Ми вважаємо, що розвиток транскордонного співробітництва повинен підтримуватися на загальнодержавному рівні в усіх без виключення прикордонних регіонах України, як це, наприклад, відбулось у Польщі, Німеччині або інших країнах Європейського Союзу. Тим більше, що національним інтересам України відповідає, поряд із здійсненням європейської інтеграції (тобто, ТКС з такими країнами як Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія), ще й поглиблення співпраці між державами СНД (з Росією, Білоруссю, Молдовою). Саме в цьому, на нашу думку, полягає парадигма сучасного етапу міжнародного співробітництва України.

Крім того, врегулювання також вимагають організаційні та методичні аспекти процесу розробки проектів ТКС, а також визначені процедури їх співфінансування державою в рамках реалізації програм сусідства. У цьому напрямку також є певні напрацювання. Зокрема, затверджені "Порядок підготовки проектів (програм) транскордонного співробітництва, зразків листка реєстрації висновків попереднього розгляду проекту (програми) транскордонного співробітництва, листка результатів оцінювання проекту (програми) транскордонного співробітництва" та "Положення про порядок проведення конкурсного відбору проектів (програм) транскордонного співробітництва, які можуть бути включені до державної програми розвитку транскордонного співробітництва"¹². Проте, на нашу думку, все ще залишається недостатньо відпрацьованим суб'єктами ТКС сам механізм розробки таких проектів та співфінансування (з місцевих та Державного бюджетів, за рахунок міжнародної технічної допомоги).

Це пов'язується, перш за все, з незначним досвідом впровадження місцевими органами виконавчої влади та самоврядування проектів транскордонного співробітництва, спілкування з представниками територіальних громад прикордонних регіонів суміжних держав, недостатністю кваліфікованих кадрів, які б на фаховому рівні володіли іноземними мовами, знаннями з проектного аналізу, базових принципів регіональної політики та норм і стандартів відповідного законодавства Європейського Союзу.

¹² Про затвердження Порядку підготовки проектів (програм) транскордонного співробітництва, зразків листка реєстрації висновків попереднього розгляду проекту (програми) транскордонного співробітництва, листка результатів оцінювання проекту (програми) транскордонного співробітництва: Наказ Міністерства економіки України від 03.06.2005 р. // ОВУ. — 2005. — № 25. — Ст. 1452; Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсного відбору проектів (програм) транскордонного співробітництва, які можуть бути включені до державної програми розвитку транскордонного співробітництва: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2005 р. // ОВУ. — 2005. — № 19. — Ст. 1000.



За оцінками експертів, важливою умовою якісних змін у ТКС, поряд з реалізацією ефективно діючих заходів державної регіональної політики в цілому, є здійснення адміністративно-територіальної реформ. Вона має сприяти приведенню системи територіальної організації влади до відповідних європейських стандартів. Це дозволить:

- узгодити стратегічні цілі і пріоритети держави та її окремих територій;
- забезпечити стабільність і прозорість у взаєминах між центральними та місцевими органами виконавчої влади;
- підвищити ефективність системи управління;
- оптимізувати функціональні можливості місцевих органів виконавчої влади та самоврядування;
- сформувати сприятливе соціальне та екологічне середовище на окремих територіях;
- забезпечити економічне зростання регіонів¹³.

У якості основних напрямів адміністративної реформи проголошені: впорядкування системи населених пунктів, визначення їхніх меж; розроблення та впровадження генеральної схеми планування територій, укрупнення сільських територіальних громад; створення системи економічно та фінансово самодостатніх громад; запровадження стандартів Європейського союзу щодо адміністративно-територіального устрою; удосконалення організації місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування¹⁴.

Підсумовуючи, зауважимо, що в цілому в Україні створені достатні умови та можливості для взаємодії органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади з територіальними громадами або властями інших держав у різних сферах. Проте об'єктивні умови розвитку транскордонного співробітництва, на наш погляд, вимагають уточнення та деякого узгодження перспектив інтеграційної політики України з визначеними на загальнодержавному та регіональному рівні пріоритетами. Особливо це стосується Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки та спільних ініціатив Євросоюзу і України, а також необхідності виділення науково обґрунтованих етапів поглибленого впровадження ТКС. Саме науковий підхід до розвитку транскордонної взаємодії прикордонних регіонів України та суміжних держав у складі цілей, завдань, етапів і перспектив дозволить створити цілісний ефективно діючий механізм ТКС; допоможе, з одного боку, суб'єктам та учасникам ТКС узгодити спільні заходи з пріоритетних напрямків, а державі, з іншого, — забезпечити координацію дій, спрямованих на підтримку та розвиток міжнародної співпраці на регіональному рівні.

Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права (протокол № 5 від 14 грудня 2006 року)



¹³ Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004-2005 роки) шляхом європейської інтеграції / Авт. кол.: А. С. Гальчинський, В. М. Геєць та ін.; Нац. ін-т стратег. дослідж., Ін-т екон. прогнозування НАН України, М-во економіки та з питань європ. інтеграції України. — К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. — С. 48.

¹⁴ План дій "Україна — Європейський Союз": План Кабінету Міністрів України від 12.02.2005 р. // Відомості Міністерства вугільної промисловості України. — 2006. — № 5.