

УДК 339.942:338.48(477)+(1-4ЄС)

Я. Малик

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Розкрито суть, форми та значення транскордонного співробітництва України з Європейським Союзом, досліджено місце українських прикордонних регіонів у його здійсненні.

Ключові слова: Україна, Європейський Союз, євро регіони, транскордонне співробітництво, європейська інтеграція.

Одним із перспективних напрямів міжнародної інтеграції є транскордонне співробітництво (далі – ТКС). Цим терміном характеризують території інтенсивного прикордонного співробітництва у різних сферах життя. Зокрема, у Законі України “Про транскордонне співробітництво” його визначено як “спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством” [1]. Новий виток у розвитку транскордонного співробітництва України настав із проголошенням Україною курсу на європейську інтеграцію, поширенням на її територію Європейської політики сусідства (далі – ЄПС) та підготовкою до підписання Угоди про асоціацію, яка відкриває значні перспективи для економічної інтеграції, оскільки пропонує більш широкий спектр механізмів взаємовідносин між Україною та Європейським Союзом. Тому дослідження питання транскордонного співробітництва України має актуальне значення.

За останній період проявилася значна зацікавленість науковців до проблематики транскордонного співробітництва. Значну увагу цим питанням приділили закордонні вчені, а саме: З. Горжеляк, П. Еберхардт, Т. Коморніцкі, Т. Лієвські, З. Масла, М. Ростішевські, А. Стасяк, З. Зьоло, а також українські науковці А. Баян, П. Беленький, О. Братула, В. Будкін, Ф. Вашук, М. Вашук, Р. Дацків, М. Долішній, І. Ілько, Є. Кіш, М. Козоріз, С. Кулина, Ю. Макогон, В. Мікловда, Н. Мікула, С. Мітряєва, А. Мокій, В. Пила, І. Студенніков, Л. Супруненко, О. Урбан, Р. Федан. Грунтовний аналіз проблем ТКС України набуває особливої актуальності в контексті її європейської інтеграції.

Метою статті є дослідження правових засад транскордонного співробітництва України, його реалізація у відносинах на регіональному та прикордонному рівнях, визначення перспектив подальшого його розвитку.

В Україні транскордонне співробітництво на сьогодні розглядається у двох площинах – як інструмент розвитку прикордонних територій і як чинник реалізації її євроінтеграційних прагнень. ТКС прикордонних областей України і сусідніх країн стримується надмірною амбіційністю і, водночас, нечіткістю функцій існування євро регіонів на кордонах України та держав Центральної Європи, які декларують прагнення вирішити спільні проблеми у всіх сферах суспільного життя низьким рівнем соціально-економічного розвитку територій, які є учасниками ТКС; порівняно із середніми національними показниками, різницею “між рівнями децентралізації

управління в країнах Центральної Європи та Україні; специфікою української правової системи, норми якої часто вступають у колізію з нормами ЄС у сфері управління, підприємницької діяльності” [2].

За сучасної динаміки розвитку інтеграційних процесів України прикордонне співробітництво відіграє роль своєрідного каталізатора щодо процесів вирівнювання якості життя населення прикордонних територій до середньоевропейського, сприяючи вільному руху товарів, людей і капіталів через кордон. Воно також сприяє мобілізації місцевих ресурсів та підвищенню ефективності їх використання, робить можливим об'єднання зусиль різних держав для вирішення певних питань функціонування транскордонного простору. На відміну від міжрегіонального співробітництва, яке означає будь-які зв'язки, які встановлюються між регіонами різних державних утворень, прикордонне співробітництво передбачає співпрацю між територіями, розташованими вздовж кордонів сусідніх держав. Прикордонним територіям властиві такі ознаки, як бар'єрність і контактність, завдяки чому створюються передумови для розвитку взаємовигідного співробітництва.

Міжрегіональне і прикордонне співробітництво спрямоване на вирішення конкретних соціально-економічних проблем кожної території. Інтенсивність цього співробітництва залежить від рівня економічного розвитку території, розгалуженості її транспортної системи, наявності конкурентних переваг у міжнародному поділі праці та багатьох інших факторів.

За будь-яких умов розвиток прикордонного співробітництва надає нового імпульсу розвитку цих територій, сприяє залученню іноземних інвестицій та створенню транспортних коридорів.

Вищою формою прикордонного співробітництва стали “єврорегіони”, які забезпечують співробітництво кількох держав на рівні органів місцевого самоврядування. Єврорегіони є формою транскордонного співробітництва між територіальними громадами або місцевими органами влади регіонів, які мають спільний кордон. Вони створюються для реалізації певних заходів у різних сферах життєдіяльності населення відповідно до норм міжнародного права і національних законодавств [3].

Україна має значні потенційні можливості щодо розвитку транскордонного співробітництва, маючи 1390 км сухопутного кордону з країнами ЄС. ТКС здійснюється за різноманітними програмами та передбачає велику кількість заходів, які здійснюються державами-партнерами та залежать, здебільшого, від тих цілей, яких вони прагнуть досягти.

ТКС України та ЄС відбувається, у таких формах:

1. Діяльність єврорегіонів.
2. Дія програм сусідства.
3. Діяльність міжнародних регіональних організацій та асоціацій.
4. Міжрегіональна співпраця (угоди про транскордонне співробітництво).
5. Програми прикордонного співробітництва в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства (з 2007 р.) [4].

Основні принципи ТКС ґрунтуються на таких умовах:

- конституційності та законності;
- чіткого розподілу завдань, повноважень та відповідальності між суб'єктами ТКС;
- гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;

– забезпечення відповідальності та повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади з метою найбільш ефективного вирішення проблемних завдань;

– забезпечення здатності суб'єктів ТКС в межах, визначених законодавством, самостійно вирішувати питання розвитку територій та створення ефективних механізмів забезпечення їхньої участі у транскордонному співробітництві;

– підвищення ролі та відповідальності суб'єктів та учасників ТКС.

Розглянемо основні форми транскордонного співробітництва України та ЄС. Основною формою транскордонного співробітництва є діяльність євро регіонів. Єврорегіон – це формальна структура, яка створена для потреб ТКС на регіональному та локальному рівнях. Для неї характерне співробітництво виробничих партнерів і різних організаційних спілок.

Входження до єврорегіону є добровільним. На прийняття рішення про його створення чи входження до його складу має вплив передусім очікування економічної вигоди. Важливе значення має також співробітництво в галузі науки і культури. Значна роль відводиться сподіванням на інвестиції, запровадження пільгових податків тощо. Найістотнішим, із позицій євроінтеграції, є взаємне пізнання і порозуміння між представниками певних територій та створення сприятливіших умов життєдіяльності понад 90 єврорегіонів.

Правові засади розвитку єврорегіонів закладено Європейською рамковою конвенцією про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [5] (Україна приєдналася до Конвенції у 1993 р.), Європейською хартією місцевого самоврядування (ратифікована Верховною Радою України у 1997 р.).

Розвиток єврорегіонів на території України здійснюється відповідно до вимог актів законодавства, зокрема Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про зовнішньоекономічну діяльність”, Указу Президента України “Про концепцію державної регіональної політики” та Угоди про партнерство і співробітництво між європейськими співтовариствами, їхніми державами-членами та Україною, інших міжнародних договорів України.

На кордонах України діють 7 єврорегіонів, із них 4 – на кордонах із державами Європейського Союзу. Це – “Буг”, “Карпати”, “Нижній Дунай”, “Верхній Прут”, до складу яких належать Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Одеська та Чернівецька області.

Українська сторона активно підтримує створення єврорегіонів. 14 лютого 1993 р. був створений Карпатський єврорегіон, коли в Дебрецені, де міністри закордонних справ України, Польщі й Угорщини ухвалили політичну декларацію, Угоду про єврорегіон “Карпати” та його статут підписали представники регіональних влад України, Польщі, Угорщини і Словаччини. З боку України до складу єврорегіону належать: Закарпатська, Львівська, Івано-Франківська і Чернівецька області. Головна мета створення єврорегіону полягала в координації діяльності у виробничій сфері, в галузі науки, культури, освіти, наведення контактів між жителями і фірмами. Було опрацьовано низку проектів створення низки локальних вільних економічних зон в українських областях цього єврорегіону.

Статутні документи єврорегіону “Буг” були підписані 29 вересня 1995 р. До цього транскордонного об'єднання увійшли Волинська область, Замостське, Хелмське, Люблінське і Тарнобжезьке воєводства Польщі. Українська частина займає 20,2 тис. км², або 45,8% регіону, де проживає 31,2% його населення.

Єврорегіон “Буг” має вигідне транспортно-географічне положення. Через його територію пролягають вигідні транспортні шляхи: Київ – Луцьк – Ковель – Хелм – Люблін – Варшава; Львів – Замостя – Люблін – Варшава. Транспортний вузол Ковель виявився в зоні впливу транс-європейських магістралей Ліссабон – Трієст – Будапешт – Львів – Київ та Берлін – Варшава – Люблін – Ковель – Київ – Москва [6].

У 1998 р. був створений єврорегіон “Нижній Дунай”. Засновниками цього єврорегіону стали прикордонні регіони Румунії, Молдови і Одеської області, зокрема Ізмаїл, а також Ізмаїльський, Ренінський, Кілійський і Болградський райони. Усі ці райони, переважно аграрні, мають давні сусідські зв'язки, а також подібні проблеми розвитку. Наприклад, Ренінський район через віддаленість від великих центрів практично позбавлений ринків збуту для своєї сільськогосподарської продукції. Проте вона може знайти попит у румунському м. Галац, яке знаходиться поблизу [7]. Подібне завдання стоїть перед єврорегіоном “Верхній Прут”, який у 1998 р. створили Україна, Молдова і Румунія.

Відповідно до мети, основними завданнями діяльності єврорегіонів проголошено:

- розроблення і реалізацію регіональних та місцевих програм розвитку єврорегіонів; координацію виконання державних галузевих, регіональних і цільових програм, можливого в рамках єврорегіонів із метою ефективного використання ресурсів державного та місцевого бюджетів;

- удосконалення законодавства України у сфері транскордонного співробітництва та розвитку єврорегіонів;

- створення системи моніторингу, контролю, інформаційного забезпечення розвитку єврорегіонів; створення умов для розвитку транспортної, митної, прикордонної інфраструктури тощо [8].

Фінансування окремих регіональних проектів і програм співробітництва в рамках єврорегіонів здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством. Державна підтримка розвитку єврорегіонів може здійснюватися шляхом:

- надання правової, інформаційної, методичної та організаційної допомоги місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування щодо участі в транскордонного співробітництві та розвитку єврорегіонів;

- фінансування в установленому порядку відповідних заходів за рахунок коштів державного бюджету;

- участі у реалізації проектів, які підтримуються іноземними державами та міжнародними організаціями;

- сприяння у залученні міжнародної технічної допомоги та коштів спеціалізованих фондів міжнародних організацій [9].

На основі аналізу розвитку транскордонного співробітництва на регіональному рівні можна робити висновок, що воно проходить чотири етапи:

- вивчення існуючих зв'язків між партнерами регіону;

- визначення стратегії співробітництва;

- розробка і забезпечення комплексу заходів, спрямованих на вирішення конкретних спільних завдань та задоволення спільних інтересів;

- моніторинг процесу та оцінка результатів роботи [10].

Виконання Програми розвитку єврорегіонів дає змогу вивести транскордонне співробітництво на якісно новий рівень, сприяє зближенню України і ЄС та

вирішенню начальних соціально-економічних, екологічних, транспортно-комунікаційних, інших проблем розвитку регіонів.

Однією з найважливіших форм співробітництва України та ЄС є дія програм сусідства. 11 березня 2003 р. Європейська Комісія оприлюднила Комунікат для Ради та Європарламенту “Ширша Європа – сусідні країни: нова структура взаємин з нашими східним та південними сусідами”, в якій виклала власне бачення засад із відносин із сусідніми державами, що не є членами ЄС та не дали їм на той момент перспективи членства. Перші практичні кроки щодо підготовки спільних програм регіонального співробітництва на принципах, що застосовувалися в ЄС, були окреслені в програмах сусідства, розробка яких здійснювалася державами-членами, країнами-кандидатами та країнами-партнерами ЄС згідно з положеннями комунікату ЄК “Підготовка шляхів до впровадження Нового інструменту сусідства” від 01.07.2003 р. [11].

Із 1 січня 2007 р. вся допомога прикордонним областям надається в рамках нового фінансового інструменту для країн, що охоплюються європейською політикою сусідства, – Інструменту європейського сусідства і партнерства, який включає не лише національні, але й міжнаціональні, регіональні, тематичні і, звичайно, транскордонні програми. Згідно зі Стратегією транскордонного співробітництва на 2007 – 2013 рр., ці програми спрямовані на виконання чотирьох взаємопов’язаних завдань:

- сприяння економічному та соціальному розвитку в прикордонних районах;
- співпраця в подоланні спільних викликів у таких сферах, як навколишнє середовище, охорона здоров’я, попередження й боротьба з організованою злочинністю;
- забезпечення ефективних та безпечних кордонів;
- сприяння поширенню міжлюдських контактів.

Європейська Комісія підготувала 12 програм сусідства, у чотирьох із яких бере участь Україна (трьох програм сусідства для сухопутних кордонів: Польща – Україна – Білорусь з фінансуванням 186,201 млн євро (в Україні поширюється на Волинську, Закарпатську, Львівську області); Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна (68,638 млн євро, в Україні поширюється на Закарпатську області); Румунія – Україна – Молдова (126,718 млн євро, в Україні поширюється на Закарпатську, Івано-Франківську, Одеську та Чернівецьку області); Україна приєдналася також до багатосторонньої Програми Чорного моря (17,306 млн євро) [12].

На сьогодні програми сусідства і партнерства відкривають перспективи для сталого розвитку регіонів. Вони успішно реалізуються. У рамках Програми добросусідства “Польща – Білорусь – Україна” та Карпатського євро регіону області України активно включилися у виконання проектів транскордонного співробітництва.

Один із напрямків такої співпраці – розвиток туризму в прикордонних областях – передбачає створення інфраструктури надання послуг прихильника сільського зеленого туризму. Відчули підтримку європейських сусідів і промисловці краю. У рамках “Програми підтримки вугільного сектору” у Львові було відкрито Офіс підтримки вугільного сектора. Програма стала базою для експертів, які, за підтримки Євросоюзу, вивчають екологічні, соціальні і економічні проблеми в регіоні, проводять оцінку ресурсів і перспектив вугільного регіону заходу України [13].

У рамках програм сусідства “Угорщина – Словаччина – Україна – Румунія” були профінансовані чотири проекти від Закарпатської області на загальну суму 2,75 млн євро: “Розвиток Берегівської транскордонної польдерної системи в басейні річки Тиса”, “Чиста вода”, “Транскордонні можливості розвитку транспортної логістики” і “Покращення транскордонного автомобільного руху через будівництво об’їзної дороги навколо м. Берегово”.

Серед завершених екологічних проектів доцільно відзначити розробку комплексного угорсько-українського комплексного плану розвитку протипаводкового захисту і водного господарства в регіоні Берег та басейні ріки Боржави, а також проект сприяння підприємництву уздовж словацько-українського кордону, виконаний Асоціацією розвитку малого і середнього бізнесу та інновацій “Ужгород-XXI-й вік” [14].

Активно в Закарпатті реалізовувалися заходи в рамках програми сусідства “Україна – Румунія – Молдова”. У липні 2010 р. на території регіону завершилося виконання проектів “Транскордонне партнерство для сталого розвитку громад” та “Поліпшення протипаводкового захисту та екологічне оздоровлення навколишнього середовища на українсько-румунській прикордонній ділянці ріки Тиса”.

Причорноморського регіони Румунії, Болгарії, Греції, Туреччини, Росії, України, а також країни Молдова, Грузія, Вірменія і Азербайджан у рамках причорноморського співробітництва співпрацюють давно. Але після приєднання Румунії та Болгарії до Європейського Союзу можливості для такої співпраці значно розширилися. Метою Програми причорноморського партнерства є розвиток співробітництва між причорноморськими країнами та створення нових сврорегіонів. Автономна Республіка Крим, Донецька, Запорізька, Миколаївська, Одеська і Херсонська області та м. Севастополь із 2009 р. залучені до Програми транскордонного співробітництва “Басейн Чорного моря 2007 – 2013 роки”, яка спрямована на сприяння економічному і соціальному розвитку приморських регіонів. Стратегія програми зосереджена на розвитку громадянського суспільства і на транскордонній співпраці на місцевому рівні, маючи на меті також розширення зв’язків із іншими національними та міжнародними програмами та стратегіями [15].

Україна бере активну участь у діяльності регіональних міжнародних асоціацій. Зокрема, регіони України залучені до роботи таких об’єднань: Асамблея європейських регіонів, Конгрес регіональних та місцевих влад Європи, Асоціація європейських прикордонних регіонів, Конференція приморських регіонів Європи тощо.

Налагоджуються контакти на державному рівні та на рівні органів місцевого самоврядування з Комітетом регіонів Євросоюзу, відповідними структурами Ради Європи та ЄС, Радою європейських муніципалітетів та регіонів, об’єднанням найбільших європейських міст.

Отже, роль транскордонного співробітництва є надзвичайно важливою. Воно є як інструментом розвитку прикордонних територій, так і сприяє посиленню контактів між людьми і взаємопроникненню цінностей громадянського суспільства через європейські кордони. Новий поштовх транскордонному співробітництву України з ЄС дасть підписання економічної частини Угоди про асоціацію.

Література

1. Про транскордонне співробітництво [Електронний ресурс] : Закон України від 24.06.2004 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/lans/show/1861-15>.

2. Розширення Європейського Союзу: вплив на відносини України з центральноевропейськими сусідами [Текст]. — К. : [б. в.], 2004. — С. 229.
3. Міжрегіональне і прикордонне співробітництво – інструменти реалізації регіональної економічної політики [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://pidruchniki.ws>.
4. Міжрегіональне та транскордонне співробітництво між Україною та ЄС [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://comeuroint.rada.gov.ua/comeuraint/control/uk/publich>.
5. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/loaus/show/995_106.
6. Транскордонне співробітництво [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://studentbooks.com.ua/content/view/981/76/1/1>.
7. Там само.
8. Базові засади транскордонного співробітництва і перспективи функціонування євро регіонів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://vuzlib.com/content/view/1685/74>.
9. Там само.
10. Сучасні тенденції розвитку транскордонного співробітництва [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://cbb-portal.com/article>.
11. Малик Я. Й. Регіональний розвиток. Міжрегіональна та транскордонна співпраця [Текст] / Я. Й. Малик. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. — С. 160.
12. Україна-Євросоюз: транскордонне співробітництво [Текст]. — 2010. — № 3. — С. 4.
13. Там само. — С. 4.
14. Студенніков І. Транскордонне співробітництво як джерело регіональної політики в Україні / І. Студенніков // Економічний часопис – XXI [Електронний ресурс]. — 2005. — № 1/2. — Режим доступу : <http://www.ur.org.ua/data/pdf/ URR-6.pdf>.
15. Україна-Євросоюз: транскордонне співробітництво... — С. 5.

Ya. Malyk

CROSS-BORDER COOPERATION OF UKRAINE WITH THE EUROPEAN UNION

Essence, form and meaning of cross-border cooperation between Ukraine and the European Union are revealed, the place of Ukrainian border regions in its fulfillment is studied.

Key words: Ukraine, European Union, Euroregions, cross-border cooperation, European integration.