

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ЯК ЧИННИК ВІДНОСИН АСОЦІАЦІЇ УКРАЇНИ ТА ЄС

© Олійник Ю., 2013

Розглядається процес становлення транскордонного співробітництва між Україною та Європейським Союзом, досліджуються основні форми такої співпраці. Стверджується про роль транскордонного співробітництва, яке є надзвичайно важливим, не тільки як інструмент розвитку прикордонних територій, а й як чинник посилення контактів між людьми і взаємопроникнення цінностей громадянського суспільства через європейські кордони.

Ключові слова: міжнародні відносини, транскордонне співробітництво, єврорегіон, співробітництво, ЄС.

CROSS-BORDER COOPERATION AS A FACTOR OF ASSOCIATION RELATIONS BETWEEN UKRAINE AND THE EUROPEAN UNION

© Oliyuk Y., 2013

The article considers the process of established cross-border cooperation between Ukraine and European Union, as well as the main forms of such cooperation. It is alleged that the role of cross-border cooperation is quite important, not only as a tool for development of border areas, but also for strengthening contacts between people and the interpenetration of values of civil society through the European borders.

Key words: international relationship, cross-border cooperation, Euroregion, cooperation, EU.

Сучасні міжнародні відносини характеризуються зростанням інтенсивності транскордонного, регіонального та міжнародного співробітництва, яке в окремих регіонах переростає в інтеграцію держав у різних сферах та галузях. Зокрема, в Європі сьогодні нараховують більше 30-ти транскордонних регіональних асоціацій та подібних їм інших форм співробітництва; окремі з них називаються «єврорегіони». Більшість з них відзначаються ефективними органами управління, власним бюджетом та займаються впровадженням конкретних проєктів, покликаних сприяти транскордонному розвитку. Фінансування таких проєктів, як правило, здійснюється за рахунок коштів національних та регіональних (в Україні – обласних) бюджетів та коштів спеціалізованих програм і фондів ЄС.

Держави розглядають єврорегіони, в яких беруть участь, як важливий інструмент власної регіональної політики. Національні уряди та органи влади регіонів держав-учасниць єврорегіонів зробили істотні кроки назустріч один одному в узгодженні прикордонних процедур розвитку транскордонних територій, що в кінцевому підсумку й зробило можливим виникнення й розвиток «Європи регіонів». Створена атмосфера довіри і ефективна транскордонна співпраця багато в чому стали запорукою стабільного розвитку економіки ЄС та реальної спроби ліквідації поділу Європи на «багаті» та «бідні» регіони [5, с. 57–68].

Остання велика «хвиля» Розширення Європейського Союзу у 2007 р. спричинила перетворення України в одного з найбільших, за протяжністю кордонів, східних сусідів об'єднання. Безпосереднє сусідство нашої держави із державами ЄС і Заходу визначає **актуальність** дослідження новітніх пріоритетів розвитку західних прикордонних регіонів України з огляду на можливості і потреби їх ширшого залучення до процесів транскордонного співробітництва в Європі зокрема та становлення нових для України відносин асоціації з ЄС – загалом.

Як свідчать численні наукові дослідження, з кінця ХХ ст. науковці виявляють велику зацікавленість до проблематики регіонального розвитку і транскордонного співробітництва за її значенням для розвитку сучасної Європи. Аналіз питань транскордонного співробітництва в Україні презентований достатньою кількістю масивних публікацій проте ці проблеми за умов становлення відносин асоціації України та Європейського Союзу як чинника інтеграції нашої держави в ЄС, вивчаються недостатньо. Значну увагу питанням транскордонного співробітництва приділяють такі зарубіжні учені, як З. Горжеляк, П. Еберхардт, Р. Федан, Т. Коморніцкі, Т. Лієвські, З. Макела, М. Ростішевські, А. Стасяк, З. Зьоло, та українські – П. Беленький, З. Бройде, В. Будкін, М. Долішній, В. Євдокименко, Є. Кіш, М. Козоріз, М. Лендзел, Ю. Макогон, М. Мальський та ін.

Таке співробітництво регулюється й широким колом правових актів загальноєвропейського рівня, йдеться, зокрема, про Європейську рамкову конвенцію «Про транскордонне співробітництво між територіальними або владами Ради Європи», підписану в Мадриді 21 травня 1980 р., та Додатковий протокол до неї (Страсбург, 9 листопада 1995 р.) [2].

Окрім них, правове підґрунтя для транскордонного співробітництва створюють Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 р.), особливо, в частині щодо права місцевих влад на свободу асоціацій, та Декларація «Про транскордонне співробітництво в Європі», ухвалена 6 листопада 1989 р. Комітетом Міністрів з нагоди 40-ї річниці Ради Європи [4].

Мета роботи – з'ясувати роль транскордонного співробітництва у становленні відносин асоціації України та Європейського Союзу як чинника інтеграційних прагнень нашої держави до європейського простору.

Транскордонні відносини і транскордонне співробітництво – це невід'ємна складова, підсистема сучасної системи міжнародних відносин. Водночас відносини транскордонного співробітництва – це специфічна сфера міжнародних і міждержавних стосунків, яка здійснюється і розвивається на основі чітких критеріїв і принципів [13].

Транскордонне співробітництво передбачає спільні дії держав-сусідів, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між їх територіальними громадами, місцевими і регіональними органами державної, зокрема, виконавчої влади у межах компетенцій, визначених їх національним законодавством, що є актуальним і для України.

Транскордонне співробітництво має на меті:

- сприяти економічному та соціальному розвитку у сусідніх регіонах по обидва боки спільного кордону;
- вирішувати спільні проблеми у таких сферах, як навколишнє середовище, охорона здоров'я, боротьба з організованою злочинністю та запобігання їй;
- підвищувати безпеку кордонів та ефективність їх охорони;
- сприяти транскордонній «міжлюдській» співпраці на місцевому рівні.

Транскордонне співробітництво було визначено пріоритетним напрямом розвитку регіональної політики ЄС до 2013 р. В Україні останнє водночас є інструментом розвитку прикордонних територій та чинником реалізації її євроінтеграційних прагнень, про що йдеться, зокрема, у Державній Стратегії Регіонального розвитку України на період до 2015 року та у «Програмі Розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки» [8].

Дослідники транскордонного співробітництва зазначають, що помилково твердили, що транскордонне співробітництво втілюється лише на міжрегіональному рівні. Так, в Європейській рамковій конвенції «Про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами Ради Європи» у визначенні терміна «територіальні громади або влади» говориться про те, що до таких належать не тільки ті, що діють на регіональному рівні, а й ті, що утворюються на місцевому рівні [2].

Таке співробітництво відрізняється від міжрегіонального співробітництва, яке не регулюється окремим специфічним законодавчим актом, який би встановлював базові засади та принципи його здійснення і розвитку. У цьому випадку слід враховувати приклади транскордонного співробітництва, суб'єктами якого є саме громади – муніципалітети, міста, місцеві влади або їх селища.

Фахівці Комітету експертів з транскордонного співробітництва Ради Європи зазначають, що здебільшого таке співробітництво має неформальний характер і спрямоване на спільні дії у разі виникнення надзвичайних ситуацій та зумовлене відсутністю у цих випадках взаємних фінансових зобов'язань. Коли ж співпраця громад або місцевих влад по обидва боки кордону потребує від них інтернаціоналізації довгострокових відносин і пов'язана з фінансовими компенсаціями або наданням продуктів та послуг, виникає необхідність будувати таку співпрацю на договірній основі [11, с. 64–99].

Для значної частини держав не-членів ЄС, зокрема і України, транскордонне співробітництво з державами-сусідами – членами Євросоюзу та ЄС є надзвичайно важливим (у деяких випадках – єдино можливим) та винятково ефективним шляхом практичного залучення регіонів цих держав до загальноєвропейської інтеграції.

Після вступу у 2004 та 2007 рр. групи держав Центральної і Південної Європи до Європейського Союзу аналітики стверджують про істотні зміни умов транскордонного співробітництва між Україною та цими центральноєвропейськими державами як новими членами ЄС.

По-перше, транскордонне співробітництво України із її західними сусідами – Польщею, Словаччиною, Угорщиною з травня 2004 року здійснюється безпосередньо на новому спільному східному кордоні ЄС. Внаслідок цього транскордонне співробітництво громад і регіонів центрально- і південноєвропейських держав з Україною перетворилося із стосунків «першого ешелону» на взаємини ЄС з Україною як безпосереднім сусідом «другого порядку» Євросоюзу і держав ЦСЄ.

По-друге, якщо раніше транскордонне співробітництво України з цими державами було переважно справою двосторонніх або багатосторонніх відносин держав Центральної, Південної і Східної Європи, то нині воно вийшло за цей «звужений» регіональний формат і перетворилося на форму стосунків України не лише з окремими державами ЦСЄ і Південної Європи чи їх об'єднаннями, але і з Євросоюзом загалом.

По-третє, транскордонне співробітництво центральноєвропейських держав з Україною стало невід'ємною складовою «нової східної політики» ЄС.

Отже, транскордонне співробітництво України та ЄС відбувається в таких формах:

- програми сусідства;
- діяльності єврорегіонів;
- діяльності міжнародних регіональних організацій та асоціацій;
- міжрегіональної співпраці; програми прикордонного співробітництва у межах європейського сусідства та партнерства.

Прогресивною формою транскордонного співробітництва є діяльність єврорегіонів, що передбачає співробітництво влад, адміністративно-територіальних одиниць, яке здійснюється у рамках дво- або багатосторонніх угод «Про транскордонне співробітництво». Єврорегіон – це формалізована структура, яка створена для забезпечення потреб транскордонного співробітництва на регіональному і локальному рівнях. Для неї характерне співробітництво виробничих партнерів і різних організаційних спілок. У Західній і Центральній Європі налічується понад 90 єврорегіонів. Вхідження до єврорегіону є добровільним. На рішення участі найбільший вплив має передусім очікування економічної вигоди і сподівання на інвестиції, впровадження податкових пільг тощо. Важливу роль також відіграють перспективи вигод від співробітництва у галузі науки і культури. Найістотношою позицією і метою європейської інтеграції є взаємне пізнання і порозуміння між представниками певних територій та створення сприятливіших умов для їх життєдіяльності.

На прикордонні області України поширюється дія шести єврорегіонів: «Буг» (Україна, Польща, Білорусь), «Карпатський єврорегіон» (Україна, Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія), «Нижній Дунай» (Україна, Молдова, Румунія), «Верхній Прут» (Україна, Молдова, Румунія) – з державами – членами ЄС, або такими, що прагнуть стати його членами (Молдова), «Дніпро» (Україна, Росія, Білорусь) та «Слобожанщина» (Україна, Російська Федерація) – з державами-нечленами ЄС (які не збираються ставати його учасниками) [6, с. 41–44].

Співробітництво у межах єврорегіонів сприяє залученню іноземних інвестицій, дає поштовх розвитку виробництва, забезпечує реалізацію ідеї транспортних коридорів. Саме під впливом

активізації спілкування з населенням суміжних територій держав-сусідів в останні роки транскордонні зв'язки поглиблюються. Вони масштабніші, всебічніші і змістовніші, глибше охоплюють господарську сферу діяльності певної держави. З формуванням транскордонних об'єднань відкриваються ширші можливості в галузях: економіки, транспортних перевезень, охорони довкілля, енергетики, культури, розвитку підприємництва і модернізації інфраструктури, боротьби зі стихійними лихами тощо. Створюються можливості для оперативнішого реагування на потреби ринку, зокрема у межах відповідного транскордонного об'єднання.

Особливе значення для підготовки спільних програм регіонального співробітництва на принципах ЄС мають програми сусідства, розробка яких здійснюється державами-членами, державами-кандидатами та державами-партнерами ЄС згідно з положеннями Комунікації Європейського Комітету (ЄК) від 1 липня 2003 р. «Підготовка шляхів до запровадження Нового інструменту сусідства» («Paving the way for a New Neighborhood Instrument») [10].

Програми сусідства розробляються з 2007 р. для підготовки до впровадження нового інструменту сусідства. Європейська Комісія підготувала 12 програм сусідства, у чотирьох з яких брала участь Україна (у 2004–2006 рр.):

1) програма сусідства «Польща – Білорусь – Україна» (поширюється на області: Волинську, Закарпатську, Львівську);

2) програма сусідства «Угорщина – Словаччина – Україна» (поширюється на Закарпатську область);

3) програма сусідства «Румунія – Україна» (поширюється на області: Закарпатську, Івано-Франківську, Одеську та Чернівецьку);

4) IV раунд транснаціональної програми CADSES (поширюється на області: Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Одеську, Чернівецьку та Тернопільську) [6, с. 41-44].

У рамках згаданих програм сусідства існують конкретні механізми реалізації спільних конкурсів: а) оголошення подання єдиної заявки, запровадження спільної процедури відбору Комітетами сусідства проектів для подальшої реалізації; б) передбачена гармонізація системних процедур моніторингу, звітування та оцінки імплементації проектів. Для реалізації програм сусідства потрібна «сильна» правова база, особливо така, що стосується питань їхнього фінансування. Індикативний фінансовий пакет для України у рамках Національної індикативної програми транскордонного співробітництва на 2007–2010 рр. становив 494 млн. євро, а на період 2011–2013 рр. передбачав ще 535,15 млн. євро [13].

Європейська політика сусідства в Україні передусім зосереджена на виконанні Плану дій «Україна – ЄС». Оскільки європейський інструмент сусідства і партнерства має на меті вирішити спільні проблеми прикордонних територій, його застосування регулює низка нормативно-правових актів у сфері транскордонного співробітництва. До основних нормативно-правових актів належать: закон України «Про транскордонне співробітництво» (№1861-IV (від 24.06.2004 р. [7]), Державна програма «Розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки» [1], європейські конвенції, до яких приєдналася Україна, і низка двосторонніх угод з державами-сусідами. Закон України «Про транскордонне співробітництво» визначає завдання, принципи державної політики, права й обов'язки суб'єктів у сфері транскордонного співробітництва, принципи й форми державної підтримки, фінансові ресурси для транскордонної співпраці.

Ще однією формою транскордонного співробітництва є діяльність регіональних міжнародних організацій та асоціацій, у яких активну участь бере й Україна. 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, Асоціацією європейських прикордонних регіонів (АЕВР), Радою європейських муніципалітетів та регіонів (СЕМР), Конференцією периферійних морських регіонів Європи (СРМР), об'єднанням найбільших європейських міст (EUROCITIES) [9]. Крім того, Київ та Київська область стали Європейським регіоном 2005 року після підписання офіційної Угоди про визнання цього міста –

столиці України – європейським регіоном року. Також Київ претендував на звання культурної столиці Європи у 2010 р..

Депутат Закарпатської обласної ради, експерт Інституту політичної освіти Олександр Солон-тай вважає, що не варто недооцінювати перспективи, які відкриває для України успішна транскордонна співпраця. За його словами, транскордонна співпраця – єдиний реальний спосіб євроінтеграції України, законодавчо врегульований та фінансово підкріплений, можливий як на рівні громадськості, так і на рівні органів місцевої та державної влади [9].

Прикладом успішної транскордонної співпраці є відносини з Угорщиною, яка стала першою європейською державою, з якою Україна підписала Договір «Про транскордонну співпрацю». За цим міждержавним договором, не лише центральні органи державної влади, а й місцеві громади отримали можливість реалізувати програми з міждержавної співпраці в економічній, культурній та інших сферах.

Томаш Беркі, голова відділу економічних зв'язків Посольства Угорської Республіки в Україні, наголошує, що транскордонне співробітництво поширюється на всю державу, а не лише на ті регіони, які безпосередньо межують з Європейським Союзом. Як приклад, він наводить кордон між Угорщиною та Україною. Він наголошує на тому, що на кордоні існують унікальні інфраструктурні можливості, адже саме тут перетинаються різні залізничні системи, автотранспортний коридор і є можливість приєднатися до водних шляхів Євросоюзу, створити спільний індустриальний парк на базі залізниці, який би охоплював усю транспортну інфраструктуру обох держав. В такий спосіб можна перетворити регіон на «сухопутний Гамбург». Утім для перетворення України на потужний європейський економічний центр потрібно вирішити ще чимало питань.

На думку експертів, українська влада недооцінює транскордонне співробітництво як надійний спосіб залучення інвестицій в українську економіку. Ефективній реалізації програм економічної та культурної співпраці з державами-сусідами перешкоджає також невідповідність українського законодавства європейському. Так, директор Інституту політичної освіти Олександр Стрельников, відзначаючи проблеми, які стоять на шляху розвитку транскордонної співпраці (ТКС) в Україні, зазначив:

- по-перше, недостатнє розуміння органами державної влади необхідності такої співпраці;
- по-друге, небажання розвивати це питання [12].

Розвиток ТКС – це потужна інвестиція в економіку України, і ті, порівняно незначні кошти, які були б використані із Держбюджету на співфінансування спільних проектів у рамках ТКС, могли б повернутися в економіку України у значно більшому розмірі.

Барт ван Вінсен, нідерландський експерт із транскордонного співробітництва стверджує, що співпраця з Україною відіграє важливу роль для ЄС. Він говорить про те, що для Євросоюзу партнерство з Україною є дуже важливим. Але існують проблеми, характерні не лише для України, а й для усіх інших прикордонних регіонів, які потрібно вирішувати разом. Це не лише українські, а й загальноєвропейські проблеми: нелегальна міграція, екологія, корупція тощо. Але за розумної організації співпраці розвитку регіонів вздовж кордонів можна отримати численні здобутки на рівнях культури, місцевої влади, туризму. А поки що, за оцінками експертів, транскордонне співробітництво в Україні зводиться лише до несистемних, фрагментарних дій [3, с. 30].

Отже, транскордонне співробітництво України та ЄС є важливим чинником становлення відносин асоціації цих суб'єктів міжнародних відносин. Поступове нівелювання проблем у сфері ТКС створюватиме сприятливі умови для активної участі України у євроінтеграційних процесах, а саме для:

- просування позитивного іміджу України загалом та її прикордонних регіонів зокрема, зростання довіри до українських інститутів як партнерів для співробітництва, що сприятиме залученню зовнішніх ресурсів з боку приватних інвесторів та міжнародних організацій;
- посилення «інтегральної» конкурентоспроможності України у контексті інтенсифікації зовнішньоекономічних зв'язків з сусідніми державами;
- поглиблення євроінтеграції України з перспективою набуття членства в ЄС.

Відтак **перспективною** сферою подальших досліджень є не тільки розгляд та розроблення короткотривалих державних програм співпраці, зокрема й на транскордонному рівні, а передусім вироблення механізмів довгострокових ефективних взаємовідносин між Україною та Європейським Союзом.

У цьому контексті слід згадати слова Бориса Тарасюка, екс-голови Комітету з питань європейської інтеграції Верховної Ради України, міністра закордонних справ, який стверджував: «... Україні немає потреби йти в Європу – Україна є в Європі. Йдеться про те, щоб Україна повернулася до європейських цивілізаційних цінностей» [3, с. 30]. Саме тому роль транскордонного співробітництва як чинника ефективних міждержавних взаємодій є надзвичайно важливою, адже воно є не лише інструментом розвитку прикордонних територій, а й сприяє посиленню контактів між людьми та проникненню цінностей громадянського суспільства через європейські кордони.

1. Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки. [Електронний ресурс] // Урядовий портал. – Режим доступу: <http://www.kmi.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=60690971>.
2. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. – [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_106.
3. Європейський Союз та Україна: Стратегія відносин в контексті розширення: матер. Міжнар. конф. – К., 2003. – С. 30.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування. – [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
5. Ілько І. Регіони Європи у транскордонному співробітництві: історичний досвід 70–90-х років ХХ ст. / Ілько Ігор // Регіональні студії: наук. вісник. – Вип 1: Інтеграційні та регіональні процеси. – Ужгород, 2012. – С. 57–68.
6. Луцишин П.В. Європейське транскордонне співробітництво: сутність і структура / П.В. Луцишин, Н.П. Луцишин // Український географічний журнал. – 1998. – № 2. – С. 41–44.
7. Про транскордонне співробітництво: закон України. – [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-15>.
8. Про затвердження плану заходів на 2010 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. – [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/891-2009-%D1%80>.
9. Регіональне та транскордонне співробітництво між Україною та ЄС. – [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Комітет з питань європейської інтеграції. – Режим доступу: http://www.comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/control/uk/publish/article;jsessionid=1061EA0348D8C040993E3DF13EAF9234?art_id=47149&cat_id=47123.
10. Регіональне та транскордонне співробітництво між Україною та ЄС. [Електронний ресурс] // Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції. – Режим доступу: http://www.comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/control/uk/publish/printable_article;jsessionid=55C3A66DE91754BDA42B864F6922C843?art_id=47149.
11. Студенніков І. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / Ігор Студенніков. – К.: Логос, 2000. – 171 с.
12. Транскордонна співпраця: перспективи і перешкоди. – [Електронний ресурс] // Радіо Свобода. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/2006820.html>.
13. European Neighbourhood & Partnership Instrument. Strategy Paper. Ukraine. 2007–2013. Indicative Programme 2007–2010. Executive Summary. – [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Європейської Комісії. – Режим доступу: <http://www.ec.europa.eu/>.