

Розділ II
**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДІАГНОСТИКИ
СТАНУ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ РЕГІОНУ
ТА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

УДК 339.942

**Г. Я. Аніловська,
О. Р. Чоренька**

**НЕОБХІДНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСКОРДОННОГО
СПІВРОБІТНИЦТВА В УКРАЇНІ**

З'ясовано необхідність і важливість транскордонного співробітництва в Україні, враховуючи особливості геополітичного розміщення країни. Проаналізовано умови забезпечення транскордонного співробітництва в Україні. Окреслено основні передумови розвитку транскордонного співробітництва в Україні, чинники, що стримують розвиток транскордонного співробітництва в Україні.

Ключові слова: *транскордонне співробітництво, євро регіони, прикордонні території.*

Постановка проблеми. Сьогодні, коли процеси глобалізації дедалі значніше впливають на соціально-економічний розвиток усіх держав світу, зростає актуальність питання транскордонного співробітництва. Транскордонна співпраця сприяє розвитку інтеграційних процесів у культурній, освітній, економічній, медичній, комунікаційній та інших сферах, створює передумови інвестиційних вкладень, дозволяє переймати та пришвидшувати адаптацію європейського законодавства, передбачає підвищення рівня добробуту мешканців прикордонних зон. В Україні як державі, де 19 із 25 регіонів є прикордонними, питання забезпечення транскордонного співробітництва особливо важливо. Однак, незважаючи на вдале геополітичне розміщення, Україна не повною мірою використовує свій потенціал транскордонного співробітництва.

Стан дослідження. Проблеми дослідження прикордонних територій, міжтериторіального та транскордонного співробітництва в Україні розпочали вивчати у кінці 80-х років. Започаткували ці дослідження співробітники відділення Інституту світової економіки

і міжнародних відносин НАН України (м. Ужгород), а на початку 90-х – співробітники Інституту регіональних досліджень НАН України (м. Львів), Інституту проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАНУ (м. Одеса), професорсько-викладацький склад Львівського, Ужгородського, Волинського, Донецького національних університетів, Української академії банківської справи (м. Суми) та інші. З середини 90-х років учені виявляють значну зацікавленість до проблематики транскордонного співробітництва [2]. Теоретичні та практичні дослідження проблем транскордонного співробітництва здійснюють безліч учених, серед яких: О. Амоша, В. Білчак, Б. Борисов, В. Будкін, Б. Буркінський, Л. Вардомський, О. Вишняков, Д. Віллерс С. Гакман, Й. Зверев, З. Зьоло, М. Ілієва, Ю. Макогон, Н. Мікула, В. Пила, С. Писаренко, Р. Ратті, С. Романов, М. Ростішевські, І. Студенніков, П. Ю. Тей, Г.-М. Чуді та ін. Однак у вітчизняній науці відбуваються лише перші спроби системних досліджень у сфері транскордонної співпраці. Це пов'язано найперше з тим, що розвиток регіональної економіки в Україні є порівняно недавнім явищем.

Мета статті – дослідити стан, передумови та напрями розвитку транскордонного співробітництва в Україні.

Виклад основних положень. Важливість транскордонного співробітництва ґрунтується на необхідності:

- забезпечення ефективної співпраці суміжних територій сусідніх держав;
- сприяння розвитку інтеграційних процесів у всіх сферах економіки;
- підвищення конкурентоспроможності регіонів;
- сприяння розвитку законодавства у сфері транскордонної співпраці;
- реалізації стратегії зовнішньоекономічної політики держав.

Однозначно, що передумовою транскордонного співробітництва є наявність нормативно-правової бази. Ґрунтовним документом організації та здійснення транскордонного співробітництва в Україні є Закон «Про транскордонне співробітництво» [1]. Відповідно до цього Закону, транскордонне співробітництво визначається як «послідовність дій, спрямованих на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та подібними суспільними утвореннями інших держав».

Сьогодні в країнах Європейського Союзу домінуючою є концепція політики регіонального розвитку. В загальному її суть полягає

у забезпеченні комплексно-пропорційного розвитку територій з максимальним урахуванням місцевих умов і ресурсів. Такий розвиток є особливо важливим для прикордонних територій, які є віддаленими від великих індустріальних, фінансових, адміністративних, науково-культурних центрів країни, через це і не мають можливості належно розвиватися. Саме тому головною метою транскордонного співробітництва є реалізація концепції розвитку прикордонних територій, для вирівнювання їх соціально-економічного становища порівняно з іншими територіями та ефективного використання їхнього географічно розміщення для територій та національної економіки.

Для України питання транскордонного співробітництва є особливо важливим, оскільки, як було зауважено, 77% території України є прикордонною. Транскордонне співробітництво є передумовою процесу європейської інтеграції, що базується на основі співпраці регіонів сусідніх держав і має властивість пришвидшувати процеси покращення якості життя населення прикордонних територій, приводити її до середньоєвропейського рівня та сприяти вільному переміщенню матеріальних і трудових ресурсів через кордон. У процесі транскордонного співробітництва на території держав-сусідів створюються єврорегіони. Головною метою створення єврорегіонів є координація діяльності у соціально-економічній сфері, налагодження необхідних торговельних, господарських, культурних, наукових, туристичних та інших контактів між суб'єктами та учасниками єврорегіону. Закон України «Про транскордонне співробітництво» року трактує поняття «єврорегіон» як організаційну форму співробітництва адміністративно-територіальних одиниць європейських держав, що здійснюється відповідно до дво- або багатосторонніх угод про транскордонне співробітництво [1].

Функціонування та розвиток єврорегіонів на території України є не лише передумовою розвитку прикордонних територій, але й сприяє розвитку національної економіки. Сьогодні в Україні діють 10 єврорегіонів (табл. 1).

Як очевидно з табл. 1, кількість єврорегіонів, у яких задіяна Україна, постійно збільшується. Це свідчить про розвиток процесу транскордонного співробітництва. Співпраця між різними територіями сусідніх держав дозволяє переймати досвід у найрізноманітніших галузях, тому, чим більша кількість єврорегіонів у держави, тим ефективнішим буде розвиток прикордонних територій і відповідно національної економіки. Постійна співпраця з сусідніми державами і створення в межах цієї співпраці спеціальних утворень є важливими для України, оскільки дозволяє запозичувати досвід більш розвинених держав, що є вкрай важливим для національної економіки

Єврорегіони, що діють на території України [4]

Назва єврорегіону	Дата створення	Склад єврорегіону
1. Карпатський єврорегіон	14 лютого 1993 р.	<ul style="list-style-type: none"> • Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська, Чернівецька області (Україна) • Підкарпатське воєводство (Польща) • Кошицький та Пряшівський краї (Словаччина), медьє Боршод-Абауй-Земплен, Хайду-Біхар, Хевеш, Яс-Надькун-Сольнок та Сабольч-Сатмар-Берег (Угорщина) • Повіти Біхор, Селаж, Сату Маре, Марамуреш Харгіта, Сучава та Ботошань (Румунія)
2. Єврорегіон «Буг»	29 вересня 1995 р.	<ul style="list-style-type: none"> • Волинська область, Жовківський та Сокальський райони Львівської області (Україна) • Люблінське воєводство (Польща) • Брестська область (Білорусь)
3. Єврорегіон «Нижній Дунай»	14 серпня 1998 р.	<ul style="list-style-type: none"> • Одеська область (Україна) • райони Вулканешти, Кагул, Кантемір (Молдова) • повіт Бреїла, Галац, Тульча (Румунія)
4. Єврорегіон «Верхній Прут»	22 вересня 2000 р.	<ul style="list-style-type: none"> • Чернівецька та Івано-Франківська області (Україна), • Ботошанський та Сучавський повіти (Румунія), Фалештський, Єдинецький, Глоденський, Окницький, Ришканський та Бриченський (Молдова)
5. Єврорегіон «Дніпро»	29 квітня 2003 р.	<ul style="list-style-type: none"> • Чернігівська область (Україна) • Брянська область (Росія) • Гомельська область (Білорусь)
6. Єврорегіон «Слобожанщина»	7 листопада 2003 р.	<ul style="list-style-type: none"> • Харківська область (Україна), • Белгородська область (Росія)
7. Єврорегіон «Ярославна»	24 квітня 2007 р.	<ul style="list-style-type: none"> • Сумська область (Україна) • Курська область (Росія)
8. Асоціація «Чорноморський єврорегіон»	26 вересня 2008 р.	<ul style="list-style-type: none"> • Азербайджан • Албанія • Болгарія • Греція • Грузія • Молдова • Російська Федерація

		<ul style="list-style-type: none"> • Румунія • Сербія • Туреччина • Україна (Одеська, Миколаївська, Херсонська, Запорізька, Донецька області, Автономна Республіка Крим, а також місто Севастополь)
9. Єврорегіон «Донбас»	29 жовтня 2010 р.	<ul style="list-style-type: none"> • Луганська область, Донецька область (Україна) • Ростовська область (Росія)
10. Єврорегіон «Дністер»	2 лютого 2012 р.	<ul style="list-style-type: none"> • Вінницька область (Україна) • Сорокський, Флорештський і Шолданештський райони (Молдова).

У контексті економічної співпраці між учасниками транскордонного співробітництва важливе місце посідає його фінансування. Законодавством України передбачено, що всі видатки, що стосуються транскордонного співробітництва, треба покладати на Державний бюджет України. А обсяги державної фінансової підтримки розвитку транскордонного співробітництва визначаються у законі про Державний бюджет України на відповідний рік згідно з державними програмами розвитку транскордонного співробітництва, затвердженими Кабінетом Міністрів України.

Своєю чергою, обсяги коштів, що спрямовуються суб'єктами транскордонного співробітництва України на виконання державних програм розвитку транскордонного співробітництва, визначаються у відповідних місцевих бюджетах.

Програми прикордонного співробітництва у рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства 2007–2013 років передбачали співробітництво на регіональному рівні між країнами-партнерами Європейського інструменту сусідства та партнерства та країнами-членами ЄС, як сухопутними кордонами, так і в межах морських басейнів.

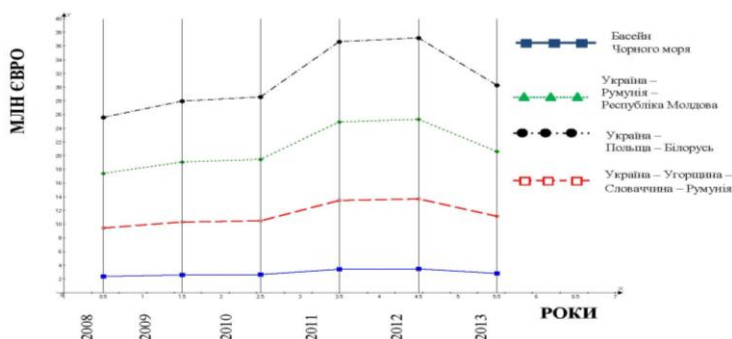
Особливістю цих програм порівняно з іншими програмами ЄС є відсутність під час їх впровадження щорічних Планів дій. Натомість, країни-учасниці кожної із програм розробляють Спільну операційну програму на весь термін упровадження Європейського інструменту сусідства та партнерства [5].

Відповідно до затверджених Європейською Комісією Стратегії прикордонного співробітництва 2007–2013 рр. та Індикативної програми 2007–2010 рр. із прикордонного співробітництва ЄСІП Україна брала участь у 4 наступних програмах (табл. 2) [5].

**Індикативні бюджети затверджених програм
транскордонного співробітництва в Україні
(2007–2013 роки)**

№ з/п	Назва програми	Індикативний Бюджет Програми (млн. євро)
1	Україна – Польща – Білорусь	186,201
2	Україна – Угорщина – Словаччина – Румунія	68,638
3	Україна – Румунія – Республіка Молдова	126,718
4	Басейн Чорного моря	25,697

У процесі затвердження будь-якої програми транскордонного співробітництва складається фінансова таблиця попереднього щорічного розподілу зобов'язань і виплат за відповідною програмою. Відповідно до транскордонних програм, у яких бере участь Україна, розподіл зобов'язань і виплат проводилися так (рис. 1).



*Рис. 1. Графік розподілу фінансових зобов'язань і виплат транскордонних програм упродовж 2008–2013 років**

* Складено на основі даних [5].

З рисунку бачимо, що розподіл фінансових зобов'язань і виплат у всіх згаданих транскордонних програмах, у яких бере участь Україна, є практично ідентичним (поступове збільшення фінансування на початку програми і зменшення кількості фінансових ресурсів наприкінці програми). Пік фінансування припадає на 2011–2012 роки. Серед перелічених програм найбільшу кількість фінансових ресурсів

залучено у програму «Україна – Польща – Білорусь» та у програму «Україна – Румунія – Республіка Молдова», а найменше фінансових ресурсів було залучено у програму «Басейн Чорного моря». Загалом усі видатки на фінансування транскордонного співробітництва можна поділити на видатки, пов'язані з реалізацією проектів затверджених програмою, та видатки, пов'язані з технічною допомогою. Своєю чергою, видатки, пов'язані з технічною допомогою, зазвичай, охоплюють такі видатки: витрати на персонал; витрати на організацію Моніторингових комітетів; витрати, пов'язані з відбором проекту (відбірні комітети, оцінювачі, спеціальна експертиза тощо); витрати, пов'язані з розробкою проекту та комунікаційної стратегії (інформаційні дні, форуми пошуку партнерів, веб-сторінки, листівки тощо); витрати на щорічні аудити та інші видатки (моніторингова система, обладнання, послуги, непрямі витрати, резерви тощо).

Однозначно, що від кількості залучених фінансових ресурсів залежить успіх проведення та ефективність виконання будь-якої програми транскордонного співробітництва.

Як зазначалося, фінансування проектів транскордонного співробітництва повинно здійснюватися за рахунок державного та місцевих бюджетів України, проте сьогодні серед основних джерел фінансування проектів транскордонного співробітництва є лише кошти місцевих бюджетів і міжнародної технічної допомоги. За відсутності фінансування транскордонного співробітництва з боку Державного бюджету України темпи розвитку транскордонного співробітництва уповільнюються.

Інтенсивність світових інтеграційних процесів ще більше посилює важливість транскордонного співробітництва у ефективному функціонуванні держави, саме тому транскордонне співробітництво між прикордонними територіями України та європейських держав-сусідів є необхідним інструментом для їх соціально-економічного розвитку.

В Україні серед основних чинників, що стримують розвиток транскордонного співробітництва, можна назвати такі:

- недооцінка з боку центральної влади транскордонного співробітництва як інструменту територіального/регіонального розвитку і покращення якості життя людей, які мешкають у прикордонних регіонах України;
- обмеженість стратегічного бачення завдань і перспектив розвитку транскордонного співробітництва і з боку уряду, і з боку місцевих органів влади України, а також «відсутність навичок спільного планування розвитку прикордонних територій»;

- мізерний рівень фінансової підтримки спільних транскордонних проєктів і з боку уряду, і з боку місцевих органів влади (за винятком облаштування прикордонної інфраструктури);

- слабкість інституційної бази регіонального розвитку, яка у прикордонних регіонах має виконувати роль одного з рушіїв транскордонного співробітництва;

- відсутність у місцевих органів влади усвідомлення того, що завдання розвитку транскордонного співробітництва потребують від них функцій координації, а не жорсткого адміністрування. Як наслідок, до впровадження проєктів транскордонного співробітництва залучається надто мало підприємців та неурядових організацій.

Серед чинників, що стримують розгортання співробітництва вздовж кордонів, експерти також відзначають: «надмірну амбіційність і водночас нечіткість місії функціонування євро регіонів на кордонах України та держав Центральної Європи, які декларують прагнення вирішити спільні проблеми у всіх сферах суспільного життя»; низький рівень соціально-економічного розвитку територій, які є учасниками транскордонного співробітництва, порівняно із середніми національними показниками; різницю «між рівнями децентралізації управління у країнах Центральної Європи та України; специфіку української правової системи, норми якої часто вступають у колізію з нормами ЄС у сфері управління, підприємницької діяльності» [7]. У рамках розвитку транскордонного співробітництва Кабінет Міністрів України прийняв Постанову від 1 грудня 2010 року «Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 роки» [6]. Суть Програми полягає у створенні комплексної системи розвитку транскордонного співробітництва, з урахуванням якої здійснюватиметься державна підтримка реалізації проєктів транскордонного співробітництва.

Проте, незважаючи на фінансові труднощі, необхідність розвитку транскордонного співробітництва в Україні є однозначною, серед причин цієї необхідності можна виділити такі:

- зменшення диспропорцій соціально-економічного розвитку прикордонних територій;

- пришвидшення процесів наближення рівня життя населення прикордонних територій до середньоєвропейського;

- сприяння розвитку малого та середнього бізнесу;

- сприяння розвитку інфраструктури прикордонних територій;

- створення умов для залучення інвестицій;

- підвищення рівня зайнятості населення прикордонних територій;

- забезпечення охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки;
- забезпечення розвитку соціально-культурної сфери прикордонних територій;
- модернізація існуючої транскордонної транспортної мережі для збільшення її пропускної спроможності.

Висновки. Геополітичне розміщення України має певні особливості в рамках транскордонного співробітництва, оскільки, з одного боку, Україна межує з країнами Європейського Союзу, а з іншого, – з Росією, Білоруссю та Молдовою.

Таке розміщення є передумовою багатовекторного розвитку транскордонного співробітництва, головною метою якого є розвиток соціально-економічних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших зв'язків між суб'єктами та учасниками транскордонного співробітництва.

Відповідно до мети, транскордонне співробітництво повинно здійснюватися на принципах: поваги до державної та територіальної цілісності; доцільності та контролю, за фінансовими ресурсами виділеними в рамках транскордонного співробітництва; правової узгодженості (під час укладання угод про транскордонне співробітництво повинні враховуватися права усіх суб'єктів транскордонного співробітництва); ефективності (суб'єкти транскордонного співробітництва повинні усувати політичні, економічні, правові, адміністративні та інші перешкоди для забезпечення ефективної взаємної співпраці); захищеності навколишнього середовища, природних, трудових, матеріальних та інших ресурсів.

Розвиток транскордонного співробітництва в Україні є особливо важливим, оскільки більшість прикордонних регіонів України характеризується низьким показником людського розвитку порівняно з іншими регіонами України та прикордонними регіонами країн Європейського Союзу.

Така нерівність є загрозою для національної безпеки держави, одним із шляхів ліквідації такої загрози є транскордонне співробітництво.

Своєю чергою, до основних шляхів забезпечення розвитку транскордонного співробітництва в Україні можна віднести:

- забезпечення активної співпраці в рамках наявних євро-регіонів;
- здійснення різноманітних соціально-культурних та економіко-правових заходів, що спрямовані на розвиток транскордонного співробітництва;

- створення умов для залучення недержавних установ, підприємств і громадських організацій до заходів, що спрямовані на розвиток транскордонного співробітництва;
- надання фінансових ресурсів для реалізації програм транскордонного співробітництва;
- створення системи моніторингу і контролю за використанням фінансових ресурсів у рамках програм транскордонного співробітництва;
- забезпечення розвитку рекреаційної інфраструктури та організація транскордонних туристичних маршрутів;
- створення системи інформаційного забезпечення транскордонного співробітництва;
- активізація транскордонного співробітництва у сфері надзвичайних ситуацій;
- проведення модернізації пунктів пропуску державного кордону;
- постійне проведення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері транскордонного співробітництва.

Інтенсивність інтеграційних процесів ще більше посилює необхідність транскордонного співробітництва між державами. Завдяки транскордонному співробітництву можна не лише вирівняти диспропорції соціально-економічного розвитку прикордонних територій та покращити стан регіональної економіки, але й сприяти інтеграції України в Європейський Союз та покращити стан національної економіки загалом.

1. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24.06.2004 № 1861-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу: **Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки.**
2. Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво: монографія / Н. Мікула. – Львів: ІРД НАН України, 2004. – 395 с.
3. Мікула Н. Транскордонне співробітництво: посібник / Н. А. Мікула, В. В. Толкованов. – К.: Крамар, 2011. – 259 с.
4. Асоціації органів місцевого самоврядування Харківської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://association.kharkov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=398:2012-04-05-07-43-53&catid=154:2012-07-03-15-21-21&Itemid=27
5. Офіційний веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>
6. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів України

від 1 грудня 2010 р. № 1088 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1088-2010-%D0%BF>

7. Студенніков І. Транскордонне співробітництво як дзеркало регіональної політики в Україні / І. Студенніков [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://soskin.info/ea.php?pokazold=20050111&n=1-2&y=2005>

Аниловская Г. Я., Чорненська О. Р. Необходимость и особенности обеспечения трансграничного сотрудничества в Украине.

Исследованы необходимость и важность трансграничного сотрудничества в Украине с учетом особенностей геополитического положения страны.

Проанализированы условия обеспечения трансграничного сотрудничества в Украине. Сформулированы основные предпосылки развития трансграничного сотрудничества в Украине, выделены факторы, сдерживающие развитие трансграничного сотрудничества в Украине.

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, еврорегионы, пограничные территории.

Anilovska G. J., Chornenka O. R. The need and features of providing cross-border cooperation in Ukraine

Today in the European Union countries the dominant concept is the policy of regional development. In general understanding its gist is in providing a comprehensive, balanced development of areas with maximum taking into consideration local conditions and resources.

The main purpose of cross-border cooperation is the realization of the concept of development border areas for equalizing their socio-economical status compared to other territories and efficient use of their geographical location for areas and national economy. Cross-border cooperation contributes to the development of integration processes in the cultural, educational, economical, medical and other areas, creates prerequisites of investments, allows to adopt and accelerate it towards European legislation, provides raising of the living standards of the inhabitants of border areas.

The basic precondition of cross-border cooperation in Ukraine is geopolitical location of the country, because 19 of the 25 regions of Ukraine are borders. Cross-border cooperation in Ukraine aims not only to share experiences with more developed countries, but also to improve the socio-economic situation of the border areas, which are often located in a great distance from the industrial, financial, administrative, scientific and cultural centers, and therefore are unable to develop properly.

It should be noted that through cross-border cooperation not only the socio-economic situation of border areas and national economy can be improved, but also the chances of Ukraine to join the European Union might be increased. That is why cross-border cooperation is so important and necessary for Ukraine.

Key words: cross-border cooperation, Euroregions, border areas.

Стаття надійшла 14 жовтня 2014 р.