

Література:

1. Про фізичну культуру і спорт : Закон України. – Режим доступу : <http://www.mountain.net.ua/documents/ministerstvo/169-zakon-ukrainy-pro-fizychnu-kulturu-i-sport>.

2. Про Національну доктрину розвитку фізичної культури і спорту : Указ Президента України від 21 жовтня 2005 р. № 1505/2005. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1148/2004>.

3. Концепція Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України “Питання організації підготовки проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік” від 21 березня 2011 р. № 219-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/219-2011-%D1%80.1>. 4. Доктрина молодіжної політики України. – Режим доступу : [http://www.experts.in.ua/baza/analitic/index.php?ELEMENT\\_ID=35666](http://www.experts.in.ua/baza/analitic/index.php?ELEMENT_ID=35666).

5. Імас Є. В. Протириччя економіки фізичної культури і спорту в перехідних суспільних системах / Є. В. Імас, Ю. П. Мічуда // Економіка та держава. – 2008. – № 2. – С. 40.

6. Прутська О. О. Фінансово-економічна діяльність сфери фізичної культури та спорту України / О. О. Прутська, А. І. Прутська. – Режим доступу : <http://intkonf.org/den-prutska-oo-litvak-ai-finansovo-ekonomichna-diyalnist-u-sferi-fizichnoyi-kulturi-ta-sportu-ukrayini>.

*Надійшла до редколегії 17.04.2012 р.*

УДК 351.82:34+339.94

*Н. Ф. ДОБРЄВА*

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УКРАЇНІ:  
ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ**

*Проаналізовано основні напрями здійснення державної політики транскордонного співробітництва, а саме правове забезпечення; запропоновано напрями реформування українського законодавства у сфері транскордонного співробітництва.*

**Ключові слова:** державна політика, транскордонне співробітництво, євроінтеграційна стратегія, правове забезпечення.

*Basic directions of realization of public policy of transborder collaboration are analysed, namely legal providing directions of reformation of the Ukrainian legislation are offered in the field of transborder collaboration*

**Key words:** public policy, transborder collaboration, eurointegration strategy, legal providing.

Протягом тривалого періоду транскордонне співробітництво українських регіонів зі своїми партнерами із сусідніх країн, особливо європейських, відбувається не так успішно, якби цього хотілося його суб'єктам та державним органам влади. Однією з основних причин цього є те, що нинішнє транскордонне співробітництво України не має цілісного, комплексного характеру, а носить лише характер локального співробітництва окремих регіонів. Такий стан справ не дає можливості реалізувати навчально-освітні проекти для мешканців прикордоння, розвивати цивілізоване підприємництво в малих прикордонних містах, забезпечувати впровадження новітніх технологій та активізацію інноваційної діяльності підприємницьких структур прикордонних територій. Тому розвиток транскордонного співробітництва в умовах сьогодення потребує пильної уваги держави в контексті реалізації євроінтеграційної стратегії України. Через те державна політика, спрямована на активізацію транскордонного співробітництва України із сусідніми державами (в першу чергу європейськими), повинна бути необхідним елементом загальнодержавної політики економічного і соціального розвитку країни, що і зумовило актуальність даного дослідження.

Отже, метою статті є аналіз основних напрямів здійснення державної політики транскордонного співробітництва, зокрема правового забезпечення, формулювання пропозицій реформування українського законодавства у сфері транскордонного співробітництва.

Вагомий внесок у дослідження проблем транскордонного співробітництва зробили такі вчені, як Т. Васильців, В. Борщевський, М. Флейчук, І. Нагорна.

Слід зазначити, що в українській законодавчій базі немає чіткого визначення державної політики розвитку транскордонного співробітництва. В основному нормативному документі стосовно транскордонного співробітництва, яким є Закон України "Про транскордонне співробітництво", розкривається поняття державної підтримки розвитку транскордонного співробітництва, під якою слід розуміти сукупність рішень і дій організаційного, правового, фінансового характеру органів державної влади України, спрямованих на реалізацію проектів (програм) транскордонного співробітництва [1]. Тут же зазначено, що державна підтримка розвитку транскордонного співробітництва передбачає:

- визначення пріоритетних напрямів державної підтримки розвитку транскордонного співробітництва;
- розроблення та виконання державних програм розвитку транскордонного співробітництва;
- відбір проектів (програм) транскордонного співробітництва, які потребують державної підтримки;
- надання правової, організаційної, методичної, інформаційної допомоги та підтримки суб'єктам і учасникам транскордонного співробітництва України [Там же].

Про державну політику у сфері транскордонного співробітництва в Законі згадується лише в контексті визначення її мети, тобто створення сприятливих умов для ефективної та взаємовигідної співпраці його суб'єктів та учасників, підвищення соціально-економічного розвитку регіонів України та рівня життя населення.

У постанові Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2010 р. № 1088, якою затверджено Державну програму розвитку транскордонного співробітництва на 2011 – 2015 рр., також не визначено поняття державної політики розвитку транскордонного співробітництва. У цьому нормативному акті ставиться акцент на Програмі та її особливостях, проте не розкрито основних положень і визначень, на яких вона повинна ґрунтуватися.

Виходячи із нечіткості правового трактування державної політики розвитку транскордонного співробітництва в чинному законодавстві України, пропонується розглядати це поняття як системну, цілеспрямовану діяльність державного виконавчого органу влади та місцевих органів влади щодо забезпечення ефективного співробітництва прикордонних регіонів України із сусідніми державами, визначену основними завданнями економічної та соціальної політики держави. Така політика передусім повинна сприяти ефективному розвитку регіонів України, підвищенню рівня життя населення і здійснюватися за допомогою комплексу правових, організаційно-методичних, інституційних, економічних та інформаційних її складових.



Рис. 1. Складові державної політики розвитку транскордонного співробітництва

Правове забезпечення повинно складати основу для реалізації державної політики розвитку транскордонного співробітництва і включати формування нових і вдосконалення існуючих нормативно-правових актів, адже суттю його регулюючого впливу має бути досконале законодавче врегулювання добросусідських взаємовідносин між регіонами. Перш за все правове забезпечення повинно передбачати чітке визначення поняття державної політики щодо ефективної реалізації транскордонного співробітництва в нормативно-правовому акті. Ця політика повинна бути базисною складовою соціально-економічної політики держави з урахуванням геополітичного розташування території окремих регіонів, їх природних властивостей та економічно-соціальних параметрів їх розвитку. Іншими словами, в основі формування ефективної державної політики у сфері транскордонного співробітництва має бути підхід, направлений на посилення ролі

регіонів у активізації інтеграційних процесів України та розвитку транскордонного співробітництва, підвищення конкурентоздатності окремих регіонів країни, що в кінцевому підсумку зміцнюватиме економічний потенціал держави.

На сучасному етапі розвитку країни завданням державної політики розвитку транскордонного співробітництва повинно бути:

– надання транскордонному співробітництву особливого статусу в державній політиці партнерства України з ЄС. З цією метою необхідно підвищити ефективність роботи Міністерства закордонних справ та дипломатичного корпусу України у напрямі спрощення процедур отримання віз та перетину кордону для українських учасників, реалізації спеціальних програм, спрямованих на розвиток інфраструктури прикордонних територій та навчально-освітніх проектів;~

– забезпечення посилення координації в реалізації державної політики транскордонного співробітництва на національному та регіональному рівнях, що передбачає покращення взаємодії та співпраці державних та місцевих органів влади;

– розроблення та виконання відповідних державних і регіональних програм, які мають передбачати комплекс заходів органів державної влади та органів місцевого самоврядування України стосовно розвитку транскордонного співробітництва, що повинні здійснюватися з використанням коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

Слід зазначити, що з моменту прийняття Закону України “Про транскордонне співробітництво” в Державному бюджеті України кошти на транскордонне співробітництво не передбачалися. Це було зумовлено тим, що проекти, які подавалися на розгляд, не відповідали встановленим вимогам, зокрема в частині їх фінансового наповнення.

Цей факт, як і те, що транскордонне співробітництво на сьогодні здійснюється безсистемно, без наявності чіткого плану дій його розвитку, дає підстави вести мову про пошук шляхів підвищення ефективності реалізації програм транскордонного співробітництва на території України, які сприятимуть інтенсифікації транскордонної торгівлі, збільшенні потоку інвестування, розробці нових і перспективних напрямів транскордонного співробітництва, а саме:

– активізація інформування потенційних учасників транскордонного співробітництва про існуючі програми прикордонної співпраці за допомогою засобів масової інформації, а також цільового інформування суб’єктів зовнішньоекономічної діяльності та зацікавлених осіб про різноманітні проекти та програми прикордонної співпраці;

– забезпечення організаційної й фінансової підтримки учасників міжнародних програм, які реалізуються в межах програм співробітництва ЄС із сусідніми країнами;

– залучення з метою формування громадської думки та поширення євроінтеграційних ідей серед населення неурядових організацій до реалізації регіональних програм розвитку транскордонного співробітництва.

Слід зазначити, що на сьогодні розвиток транскордонного співробітництва в Україні регламентується низкою як міжнародних, так і вітчизняних нормативно-

правових актів, серед яких основними є Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, до якої Україна приєдналася в 1993 р., Закон України “Про транскордонне співробітництво”, Програма розвитку євро регіонів, відповідні постанови та декрети Кабінету Міністрів України та багато інших нормативно-правових активів, прийнятих вищими органами державного управління в Україні, а також нормативні акти регіонального рівня. Проте відсутність чіткого механізму реалізації законодавчих і нормативних актів, певні недоліки чинного законодавства, численні випадки невиконання його на місцях не дають достатніх правових гарантій діяльності суб’єктів транскордонного співробітництва.

У першу чергу варто наголосити на тому, що проблему розвитку транскордонного співробітництва необхідно включити в систему пріоритетів зовнішньої політики України та сформувані на цій основі відповідну законодавчу базу. Зокрема, транскордонне співробітництво повинно визнаватись як особлива сфера міжнародної діяльності місцевих органів державної влади і регулюватись спеціальними нормативними актами, що передбачають спрощений режим виїзду за кордон для керівників і працівників обласних і районних державних адміністрацій. Тому в існуюче законодавство потрібно внести доповнення у закони “Про діяльність євро регіонів на території України”, “Про міжнародну технічну допомогу”, “Про спеціальний режим здійснення підприємницької діяльності, пов’язаної з транскордонним співробітництвом”.

Окремо слід акцентувати увагу на основному законодавчому документі в сфері міжрегіональної співпраці, яким є Закон України “Про транскордонне співробітництво” від 24 червня 2004 р. Без сумнівів, до позитивних моментів Закону слід віднести чітке визначення суб’єктів транскордонного співробітництва (територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України), а також його учасників, якими вважаються юридичні та фізичні особи, громадські організації, що беруть участь у транскордонному співробітництві.

Разом з тим, на наш погляд, він має значні недоліки, основні з яких можна сформулювати так:

– Закон не розглядає транскордонне співробітництво як складову регіональної політики України, тому можна стверджувати, що таким чином він фактично ігнорує роль цього співробітництва як одного з інструментів регіонального розвитку. У той же час, наприклад, в Європейському Союзі програми транскордонного співробітництва є складовою регіональної політики та механізмом регіонального розвитку;

– у Законі сказано, що державна фінансова підтримка може надаватися проектам (програмам) транскордонного співробітництва, які мають достатню аргументацію щодо ефективного розв’язання актуальних проблем і були відібрані на конкурсній основі, проте джерела та механізм надання такої підтримки з боку держави не визначаються. Таким чином, можна стверджувати, що Закон загальмував існуючі форми державної фінансової підтримки транскордонного співробітництва.

Також, на думку багатьох авторів, Закон недопрацьований у контексті сумнівності таких питань:

– не вдалося подолати домінуючого серед українських органів державної влади різних рівнів погляду на транскордонне співробітництво як інструмент переважно економічної співпраці. Зокрема, загальну координацію транскордонного співробітництва Законом покладено на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики. Хоча як явище транскордонне співробітництво є набагато складнішим та багатовимірним поняттям, охоплює значно ширше коло аспектів життєдіяльності мешканців прикордонних територій, ніж економічна співпраця;

– Закон не враховує зміни механізму підтримки транскордонного співробітництва з боку Європейського Союзу, зокрема нових інструментів добросусідства і реформування відповідних програм Європейської Комісії (Phare/Tacis CBC та INTERREG) після оголошення повідомлень “Ширша Європа – сусідство: нова структура відносин з нашими східними та південними сусідами” (Брюссель, 11.03.2003 р.) і “Прокладаючи шлях для запровадження нового інструменту відносин з країнами-сусідами” (Брюссель, 1.07.2003 р.) [2].

На думку багатьох науковців, на сьогодні основними проблемами взаємоузгодження та практичної реалізації нормативно-правових актів з питань транскордонного співробітництва залишаються такі:

– укорінена практика несумлінного виконання діючих законів і державних програм, неоднакове трактування окремих нормативних положень як міністерствами та відомствами, так і місцевими органами державної влади;

– відсутність критеріїв оцінки ефективності транскордонного співробітництва, яка призводить до безсистемності при формуванні його нормативно-правового забезпечення і не дозволяє підпорядкувати всі законодавчі акти досягненню єдиної стратегічної мети;

– недостатній рівень впливу норм нормативно-правової бази (зокрема положень Закону України “Про транскордонне співробітництво”) на перебіг процесів у транскордонному співробітництві;

– нечіткість виписаного в законодавстві механізму виділення та використання фінансових асигнувань на розвиток транскордонного співробітництва; відсутність приділення уваги таким формам сприяння транскордонного співробітництва, як правова, організаційна, інформаційно-аналітична, методична, маркетингова тощо.

– неврахування державними органами влади центрального рівня, зокрема міністерствами та відомствами, у своїй нормотворчій діяльності тих проблем та реальних процесів, які відбуваються у транскордонному співробітництві українських регіонів;

– володіння місцевими органами державної влади та місцевого самоврядування недостатніми нормотворчими можливостями, оскільки адміністративна система України сьогодні настільки централізована, що регуляторні акти регіональної влади не можуть суттєво впливати на розвиток транскордонного співробітництва [3].

Ураховуючи зазначені проблеми нормативно-правового забезпечення розвитку транскордонного співробітництва в Україні, видається за необхідне таке:

1) потрібно адаптувати до стандартів Європейського Союзу існуючі законодавчі акти України, що забезпечують транскордонне співробітництво, зокрема Закон України “Про транскордонне співробітництво”. Дієвим механізмом правової допомоги в цьому випадку має стати моніторинг як вітчизняного, так і закордонного законодавства у сфері транскордонного співробітництва, а також використання нормотворчого досвіду країн Центрально – Східної Європи до їх вступу до ЄС;

2) оскільки правова допомога учасникам транскордонного співробітництва має надаватися як на державному, так і на місцевому рівні, слід законодавчо закріпити збільшення повноважень місцевих органів влади та місцевого самоврядування, надання їм більшої самостійності у вирішенні спільних з регіонами сусідніх держав завдань регіонального та місцевого розвитку. Важливе значення при цьому повинно набувати формування місцевих бюджетів та їх використання;

3) активізувати роботу щодо уніфікації національних законодавств країн-учасників транскордонного співробітництва з Україною, у тому числі щодо забезпечення загальних з нашою державою стандартів та вимог стосовно здійснення економічної діяльності в прикордонних регіонах, розробки єдиних принципів оподаткування, соціальних гарантій, встановлення спрощеного режиму перетину державного кордону в прикордонних регіонах, у тому числі для працівників аварійно-допоміжних служб та правоохоронних органів. Загалом, вдосконалення правового регулювання розвитку транскордонного співробітництва має бути спрямоване на подальшу оптимізацію структури державного управління, забезпечення якісної роботи структурних підрозділів усіх рівнів.

Таким чином, державна політика у сфері транскордонного співробітництва повинна сприяти ефективному розвитку даної співпраці і разом з тим враховувати особливості прикордонного розвитку сусідніх країн та переймати їх передовий досвід. Саме така державна політика визначатиме перспективність розвитку транскордонного співробітництва в Україні.

#### Література:

1. Про транскордонне співробітництво : Закон України від 26 червня 2004 р. № 1861-IV // ВВР України. – 2004. – № 45. – Ст. 499.

2. *Нагорна І. В.* Транскордонне співробітництво як напрямок євроінтеграційних процесів в Україні / І. В. Нагорна // Теоретичні та прикладні питання державотворення : зб. наук. пр. ОРУДУ НАДУ. – 2008. – Вип. № 2. – Режим доступу : <http://ved.odessa.gov.ua/Main.aspx?sect=Page&IDPage=25299&id=1150>.

3. Пріоритети підвищення ефективності транскордонного співробітництва та зміцнення конкурентоспроможності підприємництва західних регіонів України / [Т. Г. Васильців, В. В. Борщевський, М. І. Флейчук та ін. ; за ред. Т. Г. Васильціва]. – Львів : ЛФ НІСД, 2010. – С. 13–20.

*Надійшла до редколегії 21.03.2012 р.*