

УДК 338.49:339923

**ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ФАКТОРИ РОЗВИТКУ ТРАНСКОРДОННИХ
ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ****Н.Куцалаба, С. Федішин***Львівський національний університет імені Івана Франка
79008 м. Львів, проспект Свободи, 18*

Співпраця України з членами ЄС – це, перш за все зближення економіко-правових засад нашої держави, зокрема щодо розвитку транскордонних територій, що вимагає відповідних змін у політичних та економічних процесах.

Ключові слова: євроінтеграція, євро регіон, інтеграційний процес, глобалізація, Європейський Союз.

Одним з головних пріоритетів економічної політики України стає транскордонне співробітництво, яке, з одного боку, виступає важливим напрямом європейської інтеграції, а з іншого - є інструментом економічного та соціального розвитку у регіонах держави. Узгодженість комплексу заходів та плану їхньої реалізації у цих двох площинах сприятиме не лише активізації євроінтеграційних процесів, а, насамперед, економічно, соціально та екологічно збалансованому розвитку окремих територій держави на основі ефективного використання природно-ресурсного потенціалу кожного транскордонного регіону зокрема. Втім, такий підхід потребує інституційного і нормативно-правового підґрунтя, а також дій, завдяки яким здійснюється залучення до цього процесу місцевих інституцій та економічних інновацій на субнаціональному рівні [5].

З огляду на це, слід передбачити і такі дії, які б мінімізували негативний вплив на транскордонний регіон різних темпів євроінтеграційних процесів, виключаючи можливість ізоляції регіону як периферійного. Потрібна стратегія, яка б «служувала управлінським інструментом використання всебічного потенціалу такого регіону для підвищення добробуту і задоволення інших потреб населення прикордонних територій шляхом розвитку соціально-економічних, культурних, політичних зв'язків, використання кращого європейського досвіду транскордонної співпраці» [2].

Дослідженням проблем та перспектив розвитку міжрегіонального та транскордонного співробітництва в Україні займаються спеціалізовані відділення інститутів, наукові організації. Наукові праці з даних питань присвятили українські вчені З. Бройде, В. Будкін, Б. Буркінський, О. Вишняков, С. Гакман, М. Долішній, В. Євдокименко, Є. Кіш, М. Козоріз, М. Лендєл, Н. Луцишин, П. Луцишин, В. Ляшенко, Ю. Макогон, М. Мальський, А. Мельник, В. Мікловда, І. Михасюк, А. Мокій, І. Нагорна, В. Пила.

Писаренко, І. Студенніков, а також вчені інших країн: П. Еберхардт, Р. Федан, Т. Коморніцкі, Т. Лієвські, З. Макела, М. Ростішевські, А., Стасяк, З. Зьоло

(Польща), Б.Борісов, М. Ілієва (Болгарія), С.Романов, В. Білчак, Л. Вардомський, Й. Зверев (Росія), П. Кузьмішин, Ю. Тей (Словаччина), Д. Віллерс (Німеччина), Р. Ратті, Г.- М. Чуді (Швейцарія) та інші.

Варто зазначити, що більшість наукових досліджень спрямовані на вивчення тенденцій практичної діяльності окремих прикордонних територій, зокрема, тих, які функціонують на даний час - «Буг» (Україна, Польща, Білорусь), «Карпатський єврорегіон» (Україна, Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія), «Нижній Дунай» (Україна, Молдова, Румунія) та ін., а також єврорегіональних структур, які перебувають на етапі формування.

Проте проблематика практичної організації транскордонного співробітництва в Україні загалом вимагає значно глибшого вивчення та наукового обґрунтування основних закономірностей та соціально-економічних механізмів створення і розвитку прикордонних регіонів.

Метою даної статті є визначення та обґрунтування економічних, соціальних та правових факторів розвитку транскордонного співробітництва на основі аналізу існуючих проблем розвитку прикордонних територій в Україні.

Аналіз діяльності існуючих прикордонних регіонів показує позитивні тенденції їхньої зовнішньоекономічної діяльності, збільшення кількості підприємств та обсягів інвестицій в економіку України [1]. Так, за експертними оцінками, у результаті здійснення ефективного співробітництва у різних сферах життєдіяльності значні результати отримані у сферах охорони довкілля, екологічної безпеки, науково-освітній та культурній. Проведення спільних конференцій, семінарів, «круглих столів» та нарад представників прикордонних регіонів та учасників єврорегіонів з питань транскордонного співробітництва є постійним і дієвим інформаційним джерелом щодо розвитку єврорегіональної співпраці та вирішення питань регіонального розвитку.

Перспективи розвитку транскордонного співробітництва в Україні можна визначати на основі трьох площин, сформованих під впливом певних інтересів, а саме загальноєвропейській, національній та локальній (регіональній). У даній статті вважаємо за доцільне, з одного боку, акцентувати увагу на інтересах соціально-економічного та правового розвитку українських транскордонних регіонів зокрема, а також їхній взаємодії з основними макроекономічними механізмами національної економіки. З іншого - виокремити важливі аспекти загальноєвропейської політики щодо транскордонного співробітництва між Україною та ЄС.

З огляду на це, виділимо групи позитивних факторів, які, на наш погляд, характеризуються пріоритетністю реалізації та розвитку в сучасних умовах українського транскордонного співробітництва. До першої групи віднесемо соціальні позитивні фактори функціонування транскордонних регіонів:

подолання психологічного дискомфорту, що виник у місцевих жителів територій, які стали прикордонними внаслідок дезінтеграції СРСР [4];

покращення умов життя мешканців прикордонних регіонів за рахунок ефективного розвитку соціальної, виробничої, транспортної, інженерної, комунікаційно-інформаційної та екологічної інфраструктури;

нівелювання існуючої диференціації населення з огляду на доходи та умови життя;

працевлаштування населення з інших регіонів України, які характеризуються депресивністю;

поступове формування повноцінного життєвого середовища для сучасного і наступних поколінь прикордонних територій.

Другу групу утворюють економічні позитивні фактори розвитку транскордонних регіонів:

створення умов для мобілізації місцевого потенціалу та ресурсів шляхом їхнього ефективного використання та нарощування обсягів виробництва суспільного продукту, як результат - створення нових робочих місць, зростання доходів населення, ліквідація бідності як явища;

підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, а також збільшення обсягів експортних операцій;

активізація підприємницької діяльності в транскордонних регіонах завдяки спеціальним податковим та іншим пільгам для малого та середнього бізнесу;

розширення транзитно-транспортного потенціалу України;

покращення іміджу України на міжнародній арені, активізація гвроінтеграційних процесів держави, посилення зовнішньоекономічної діяльності.

Третя група полягає у виокремленні екологічного позитивного фактору у напрямі розвитку ТКС, а саме функціонування механізму, за якого кожне рішення державної або місцевої влади щодо економічних і соціальних ініціатив у транскордонних регіонах приймається чи відхиляється з огляду на його екологічні наслідки.

До четвертої групи належать правові позитивні фактори розвитку транскордонних територій:

спрощення процесу перетину кордону та створення відповідної інфраструктури [3];

укладання нових транскордонних угод;

розвиток мережі консалтингових центрів та центрів підтримки малого і середнього підприємництва в прикордонних регіонах;

координація соціально-економічного та екологічного розвитку прикордонних регіонів;

гармонізація законодавства України у відзначених сферах з європейським законодавством.

Таким чином ми визначили основні чинники, комплексна реалізація та розвиток яких не лише впливатиме на становлення й ефективне функціонування окремих транскордонних територій, а й сприятиме зміцненню економічного потенціалу України загалом. Утім, досягнення очікуваних результатів, на нашу думку, можливе за умов, по-перше, використання позитивного досвіду розвитку двох або більше прикордонних територій країн, які межують з українськими регіонами. У цьому контексті важливим є детальне дослідження з боку українських науковців соціально-економічних та правових особливостей функціонування сусідніх моделей транскордонного співробітництва; визначення елементів, найбільш корисних та прийнятних для впровадження в українських реаліях; обґрунтування поетапності практичного застосування кожної запропонованої складової.

По-друге, поєднання таких елементів іноземного досвіду розвитку транскордонного співробітництва з власними позитивними напрацюваннями. Так, прикладом певного механізму з вирішення проблемних питань, який можна застосувати до українських регіонів, є польський досвід транскордонного співробітництва. У цьому контексті, варто детальніше вивчити напрацювання

Польщі у таких сферах як децентралізація та розширення прав органів державної влади у регіонах; подолання бар'єру дефіциту фінансів щодо проектів транскордонного співробітництва; удосконалення існуючих та активізація інноваційних проектів у регіонах; особливості співпраці з прикордонними територіями інших країн ЄС.

По-третє, розробки та реалізації на державному рівні дієвої економічної моделі регіонального розвитку. Основою цієї моделі повинні стати попередньо визначені та обґрунтовані позитивні елементи іноземного та українського досвіду розвитку транскордонного співробітництва. Дана модель повинна містити концепцію державної регіональної політики, єдину державну стратегію регіонального розвитку, окремі регіональні стратегії розвитку відповідно до особливостей кожного транскордонного регіону, програми та прогнози економічного і соціального розвитку регіонів, державні цільові програми, угоди та проекти регіонального розвитку.

Отже, вважаємо, що такий підхід, який передбачає поетапність та комплексність реалізації, забезпечить формування вище наведених груп позитивних факторів розвитку транскордонних територій, які, своєю чергою, здійснюватимуть вплив на трансформацію існуючих негативних чинників соціально-економічного розвитку у позитивні. За таких умов зросте ймовірність активізації економічних програм співробітництва між Україною та прикордонними територіями ЄС та впровадження конкретних транскордонних економічних проектів. Натомість переважання груп негативних правових та економічних факторів розвитку транскордонних територій, що спостерігається на цей час в Україні, призводить не лише до поглиблення кризових явищ, результатом яких стає неможливість реалізації багатьох економічних проектів, з-поміж яких створення бізнес-інкубаторів, просування інвестиційних програм, посилення торговельних відносин тощо, а й до зворотних процесів євроінтеграції України загалом.

Основними негативними чинниками, які гальмують розвиток транскордонного співробітництва в Україні, можна вважати наступні:

обмеженість стратегічного бачення завдань та перспектив розвитку транскордонного співробітництва з боку і уряду, і місцевих органів влади. Відсутність навичок спільного планування розвитку прикордонних територій;

недооцінка центральною владою транскордонного співробітництва як інструменту регіонального розвитку і покращення якості життя населення, яке живе на прикордонних територіях України;

незначний рівень фінансової підтримки спільних транскордонних проектів з боку уряду і місцевих органів влади;

недосконала інституційна база регіонального розвитку, яка в регіонах має відігравати роль однієї з рушійних сил транскордонного співробітництва;

відсутність у місцевих органів влади усвідомлення того, що завдання розвитку транскордонного співробітництва потребують від них не жорсткого адміністрування, а функцій координації;

суперечливість норм української правової системи з нормами ЄС у сфері управління, підприємницької діяльності;

низький рівень соціально-економічного розвитку територій, які є учасниками транскордонного співробітництва, порівняно із середніми національними показниками [6].

Аналізуючи чинники, які стримують розгортання транскордонного співробітництва в Україні, експерти особливу увагу акцентують на національній нормативно-правовій базі його розвитку. З метою налагодження співробітництва у сфері регіональної політики, наближення національного законодавства з цього питання до норм і стандартів Європейського Союзу, а також розвитку транскордонного співробітництва як дієвого засобу зміцнення міждержавних відносин та вирішення регіональних проблем, українським законодавством визначено основні правові засади транскордонного співробітництва, а саме:

Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004р.;

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9.04.1999р.;

Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.11.2005р.;

Указ Президента України «Про концепцію державної регіональної політики» від 25.05.2001 р.;

Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та євро регіонів» № 587 від 29.04.2002 р.;

Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2007 - 2010 роки, затверджена 27 грудня 2006 р.

Частиною законодавчої бази України, що також регламентує транскордонні стосунки, є низка двосторонніх угод, зокрема: Угода про добросусідські відносини та співробітництво між Республікою Польща та Україною від 18.05.1992 р. (набула чинності 30.12.1992 р.); Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною та Угорською Республікою від 6.12.1991 р.; Договір про сусідство, дружні відносини та співробітництво між Україною та Словацькою Республікою від 29.06.1993 р.; Договір про відносини добросусідства та співробітництва між Україною та Румунією від 2.06.1997 р.; Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 вересня 1997 р.; Угода між Урядом України та Урядом Республіки Молдова про співробітництво між прикордонними областями України та адміністративно-територіальними одиницями Республіки Молдова від 11 березня 1997 р.

Окрім того, існує чимало двосторонніх угод, які регламентують співробітництво між Україною та названими вище державами в питаннях режиму кордону, пересування людей, транспортних засобів і товарів через кордони, співробітництва між прикордонними службами.

До транскордонного співробітництва належать і документи, які визначають стратегічні напрями руху України у бік ЄС. Це, перш за все, «Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу», затверджена Указом Президента України від 11.06.1998 р., а також «Національна програма інтеграції України до Європейського Союзу», схвалена у вересні 2002 р. [4].

Аналіз законодавчої бази транскордонного співробітництва України свідчить про її паліативність та недосконалість, а існуючі значні недоліки можна узагальнити та виокремити, взявши за основу головний законодавчий документ у цій сфері - Закон України «Про транскордонне співробітництво». На думку багатьох авторів, негативними правовими чинниками, які гальмують процеси транскордонного співробітництва в Україні, є, по-перше, конфлікт між нормами української правової системи з нормами ЄС, насамперед, у сферах управління та підприємницької діяльності, який виник внаслідок ігнорування українською стороною змін щодо механізму підтримки транскордонного співробітництва Євросоюзом, який реформував відповідні програми.

По-друге, моральна застарілість законодавчої бази, яка регламентує здійснення транскордонного співробітництва в Україні, призвела до нівелювання його ролі як одного з найефективніших інструментів регіонального розвитку та важливої складової регіональної політики держави. Так, від моменту прийняття Закону України «Про транскордонне співробітництво» минуло майже сім років. Завершився термін реалізації Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки. Водночас Європейська Комісія постійно вдосконалює та впроваджує щоразу нові інструменти добросусідства, на які повинна зважати й Україна, яка першочергово зацікавлена у цьому партнерстві. Реакція на європейські ініціативи повинна відображатись у розробці нових чи розширенні існуючих програм транскордонного співробітництва.

По-третє, звуження нормативно-правовою базою значення транскордонного співробітництва до суто економічної співпраці спричинило деформацію розуміння цієї сфери як складного й багатогранного явища, що охоплює не лише економічні, а й безліч інших, зокрема, соціальних, суспільно-політичних, культурних, екологічних аспектів життєдіяльності прикордонних територій.

По-четверте, відсутність визначення у правовому полі джерел, механізмів та умов надання фінансової підтримки програмам транскордонного співробітництва з боку держави, фактично, унеможливила інтенсифікацію існуючих форм державної підтримки у даній сфері.

Таким чином необхідна така активізація діяльності, яка б забезпечила комплексне і своєчасне вирішення широкого комплексу питань, пов'язаних з вдосконаленням економіко-правових факторів розвитку транскордонного співробітництва в Україні. Насамперед, необхідно підвищити ефективність управління регіональною політикою в державі, узгодити методологію та методи проведення соціально-економічного планування та прогнозування, необхідних для успішної реалізації відповідних програм. Такий підхід, а також урахування європейського досвіду, системний аналіз ринкових методів дозволить розробити новий законопроект про внесення змін до чинного законодавства, передбачивши, зокрема, посилення ролі транскордонного співробітництва як одного з ефективних шляхів забезпечення сталого розвитку України, а також розширення повноважень координуючих урядових органів з питань транскордонного співробітництва, удосконалення механізмів взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при вирішенні питань, які виникають при здійсненні транскордонного співробітництва. Такими питаннями можуть бути, зокрема, впорядкування процедур видачі дозвільних документів та контролю за дотриманням передбачених ними умов; створення додаткових механізмів обміну кращим досвідом, інформацією; систематичне підвищення кваліфікації фахівців; регулювання міграційних процесів; попередження нелегальної торгівлі; безпека територій тощо.

Сьогодні Україна має здійснити необхідні кроки до ратифікації 3-го додаткового протоколу до Мадридської конвенції, який було відкрито до підписання на 16-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне врядування (16-17 листопада 2010р., м. Утрехт, Королівство Нідерланди). Ратифікація цього нового правового інструменту Ради Європи буде мати велике значення для розвитку транскордонного співробітництва в Україні, адже цей документ передбачає створення єдиних (уніфікованих) стандартів для діяльності євро регіонів (об'єднань євро регіонального співробітництва).

Удосконалення економіко-правових факторів розвитку транскордонного співробітництва в Україні потребує детального аналізу та обґрунтованих висновків щодо практичного використання прикордонних територій, активізації відповідних наукових досліджень, оперативної підготовки проектів нормативно-правових актів. З метою системного вивчення міжнародного досвіду з цих питань, доцільним є створення наукового центру проблем розвитку та управління прикордонними територіями, а також формування комплексних інформаційних баз даних про регіони, стан їхнього розвитку, транскордонне співробітництво.

1. Мікула Н. А. Транскордонне співробітництво регіонів України: стан та перспективи. // Україна: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2006: Монографія. – К.: НІС, 2006. С. 423 – 431.
2. Мітряєва С. І. Розширення Шенгенського простору до кордонів з Україною: виклики та перспективи // Відносини Україна – ЄС: підсумки першого півріччя. – № 3 (6). – К.: Ін-т зовн. політики, 2008. С. 11.
3. Нагорна І. Транскордонне співробітництво як напрямок євроінтеграційних процесів в Україні // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – К., 2007. – Вип. 2. С. 6 – 10.
4. Студенніков І. Транскордонне співробітництво як дзеркало регіональної політики в Україні. // Економічний часопис-XXI. – 2005. – № 1-2. // <http://soskin.info/ea.php?pokazold=20050111&n=1-2&y=2005>.
5. Студенніков І. Транскордонне співробітництво як крок до визначення концепції регіональної політики. // На шляху до Європи. Український досвід євро регіонів / За ред. Максименка С. та Студеннікова І. – К.: Логос, 2000. С. 3 – 5.
6. Михасюк І. Р., Залога З. М., Сухай О. Є. Розвиток транскордонного підприємництва в українсько-польських євро регіонах. / За наук. ред. д-ра екон. наук, проф. акад. АН Вищої школи України І. Р. Михасюка. Монографія. Львівський національний університет ім. Івана Франка. – Львів, НВФ «Українські технології». – 2008. С. 70 – 72.

ECONOMIC AND LEGAL FACTORS OF CROSS-BORDER AREAS IN UKRAINE

Ivan Franko National University of Lviv, Svobody Ave., 18. UA-79008 Lviv

Collaboration of Ukraine with the members of ES – it, foremost rapprochement ekonomiko legal, in particular in relation to development of transfrontal territories, which requires principles of our state the proper changes in political and economic processes.

Keywords: European integration, the euroregion, a process of integration, globalization, the European Union.