

## РОЗДІЛ 2

### РОЗВИТОК ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ ЗАСАД ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Методологічно визначимося з наступним.

1. На сучасному етапі відбувається трансформація у напрямку формування постіндустріального суспільства, пріоритетом якого є людина, її творчий та інтелектуальний потенціал, умови її життєдіяльності і яке базується на *взаємодії між людьми*, а значить на **співпраці або співробітництві – спільній діяльності людей, направлений на вирішення окремих завдань**.
2. В основі транскордонної співпраці лежить **намагання створити якісні умови проживання населення по обидві сторони кордону**, ліквідувати ознаки периферійності, наявності кордону, забезпечити необхідну свободу людині, без якої не можлива реалізація її творчого потенціалу і, таким чином, закласти основу для створення локального життєвого простору, який може трактуватися як своєрідна і самотутня багатofункціональна урбанізована територія.
3. Життєвий простір населення прикордонної території не обмежується кордоном. Незалежно від ступеня проникності кордону, потреби людини задовольняються не лише на регіональних чи місцевих ринках, а й на транскордонних. Тобто, регіональні ринки (товарів, послуг, праці, освітній, капіталу тощо) прикордонної території **неформально** розширюється до **транскордонних ринків** (рис. 2.2).
4. Розвиток транскордонного співробітництва від простіших до складніших організаційних форм створює передумови формалізації транскордонних ринків (рис.2.2.А).

#### 2.1. Основні положення теорії транскордонного співробітництва

На наш погляд, лише системне дослідження транскордонного регіону дозволить визначити основні пріоритети розвитку транскордонного співробітництва, реалізація яких сприятиме підвищенню якості життя мешканців прикордоння.

Тобто, *предметом теорії ТКС є транскордонний регіон*, закономірності його формування і розвитку; його специфічні

особливості; геополітичне та гео економічне розміщення; природні ресурси, зокрема спільні для всіх його сторін; структура економіки частин та їх інтегрованість; транскордонні ринки; просторове облаштування; взаємодія з іншими регіонами. Предметом теорії ТКС є також дослідження транскордонних аспектів економічного життя, включаючи транскордонні аспекти виробництва, торгівлі, фінансів, інвестиційного процесу, трудової діяльності, рівня (якості) життя, активності громадян тощо. Крім того, *дослідження процесів транскордонного співробітництва також є предметом теорії ТКС* і включає: визначення основних принципів та чинників розвитку ТКС, його організаційні форми, зокрема єврорегіони, фінансові механізми та методи реалізації, інституційний розвиток, а також процеси формування регіональної політики розвитку транскордонного співробітництва. Потребують також дослідження процеси формування зв'язків, контактів, що зумовлюють появу співпраці, а відтак, доцільність розвитку транскордонного співробітництва.

Щоб підтвердити доцільність дослідження транскордонного регіону як самостійної категорії регіоналістики та регіональної економіки та їх напряму – теорії транскордонного співробітництва, розглянемо різницю між прикордонним та транскордонним регіоном як внутрішньої території держави та об'єднаної суміжної території сусідніх держав. Порівняння основних характеристик прикордонного (вузлового) та транскордонного регіонів подані у табл. 2.1.

Специфічні особливості транскордонного регіону зумовлюються наявністю кордону і усім, що з ним пов'язане; транзитністю території, що впливає на особливості просторового розвитку території (економічної, культурної, політичної підсистем); наявністю спільних природних ресурсів (простору).

Враховуючи специфіку транскордонного регіону та наведені порівняння, можна визначити основні закономірності його формування та розвитку.

1. Так як транскордонний регіон є територіальна система, що складається з підсистем, що належать різним суспільно-господарським просторам, спосіб організації його структури є комбінацією способів, на яких організовані структури складових підсистем.

Таблиця 2.1

## Порівняння характеристик прикордонного та транскордонного регіонів

Прикордонний регіон	Транскордонний регіон
1. Прикордонний регіон – це частина більшого суспільно-економічного простору. Інакше цей регіон можна називати вузловим.	1. Транскордонний регіон – це сума щонайменше двох різних суспільно-економічних просторів, пов'язаних із територіями сусідніх держав.
2. Регіон як фрагмент простору презентує собою систему, елементами якої є осередки поселень.	2. Кожна з цих частин презентує собою самостійну систему зі своїми елементами, а потім транскордонний регіон представляється також як єдина система вищого порядку, для якої ці частини є підсистемами.
3. Спосіб організації структури вирізняє регіон з суспільно-економічного простору.	3. Так як це є територіальна система, що складається з підсистем, що належать різним суспільно-господарським просторам, спосіб організації його структури є комбінацією способів на яких організовані структури складових підсистем.
4. Регіональна структура, окреслена через зв'язки і просторову залежність між елементами (одинами поселень), має моноцентричний характер.	4. Структура транскордонного регіону завжди має поліцентричний характер
5. Ця структура, організована довкола одного домінуючого осередку (центру мережі поселень), створює в міру закрити, в рамках суспільно-господарського простору, функціонально-просторову цілісність	5. Вона організована навколо стількох домінантних осередків мережі поселень (центрів), скільки різних територіальних підсистем входить в склад транскордонного регіону. Кожна з тих підсистем має іншу ступінь відкритості щодо свого суспільно-економічного простору, а також щодо останніх підсистем.
6. Замкнутість ніколи не є повною і регіон є система відкрита щодо руху людей, благ, інформації та енергії	6. Так як відкритість має межі, є різна відкритість до конкретних підсистем регіональної системи щодо переміщення людей, благ, інформації та енергії.
7. Ця відкритість зумовлює відповідну реакцію регіону на зміни своєї внутрішньої структури.	7. Різний рівень відкритості зумовлює те, що на регіональну систему по-різному впливає зміна структури.

Прикордонний регіон	Транскордонний регіон
8. Чим більша відкритість регіону, тим більший приплив енергії і більша реакція на зміни структури або, інакше кажучи, тим більше регіональна структура є віддаленою від стану рівноваги (недостатня податливість на зміну структури).	8. Структура системи є у різній мірі віддалена від стану рівноваги (недостатня чи мінімальна податливість системи на зміну структури), і реагує з різним запізненням на всякі зміни.
9. Перехід до іншого стану структури можливий завдяки нелінійній природі зв'язків і залежностей у системі	9. Ті зміни мають нелінійний характер зв'язків і залежностей у регіональній системі при тому, що природа показує різницю в межах окремих підсистем цієї системи.
10. Ці зв'язки та залежності мають у значній мірі причинно зворотний характер. Сприяє це, з однієї сторони, зміцненню змін, що з'явилися в процесі функціонування системи, дякуючи чому є можливим досягнення через його структуру різних станів. З іншої сторони, зворотній вплив виконує роль механізму самоконтролю, що не дозволяє на такий перебіг змін структури, які могли б загрожувати її існуванню.	10. Так само різним може бути характер зворотних впливів щодо зв'язків та залежностей вищого порядку, а у зв'язку з тим по-різному можуть відбуватися процеси проходження та зміцнення змін в окремих підсистемах транскордонного регіону. У порівнянні з моноцентричним суспільно-економічним регіоном з'являється новий вид зворотних зв'язків, пов'язаних з відносинами на рівні центрів мережі поселень (транскордонне співробітництво)
11. Моноцентричний характер регіональної структури спричиняє її високий ступінь інтеграції, що сприяє динаміці внутрішніх змін в структурі, проте одночасно домінуюча роль одного центру полегшує процес самоконтролю тих змін.	11. Поліцентричний характер зумовлює те, що рівень інтеграції регіональної структури є нижчим у порівнянні з вузловим регіоном, що також зумовлює те, що зміни структури транскордонного регіону відбуваються повільніше і розпочаті в якійсь з підсистем не обов'язково охоплюють цілу систему. Процеси самоконтролю відбуваються не лише у межах підсистем будуть координовані через домінуючий центр але одночасно, спираючись на зв'язки між тими центрами.

Систематизовано на основі [254, 218, 34].

2. Структура транскордонного регіону має поліцентричний характер і організована навколо стількох доміантних осередків мережі поселень (центрів), скільки різних територіальних підсистем входить в склад транскордонного регіону.

3. Кожна з тих підсистем має іншу ступінь відкритості щодо свого суспільно-економічного простору, а також щодо останніх підсистем. Структура системи є у різній мірі віддалена від стану рівноваги (недостатня чи мінімальна чутливість системи на зміну структури), і реагує з різним запізненням на всякі зміни. Так як відкритість має межі, різна є відкритість до конкретних підсистем регіональної системи щодо переміщення людей, благ, інформації та енергії.

4. Перехід до іншого стану структури можливий завдяки нелінійній природі зв'язків і залежностей у регіональній системі, з врахуванням існуючої різниці в межах окремих підсистем.

5. Зв'язки та залежності системи мають, у значній мірі, причинно зворотний характер. Це сприяє, з однієї сторони, зміцненню змін, що з'явилися в процесі функціонування системи, завдяки чому є можливим досягнення через його структуру різних станів. З іншої сторони, зворотній вплив виконує роль механізму самоконтролю, що не дозволяє на такий перебіг змін структури, які могли б загрожувати її існуванню. Так само різним може бути характер зворотних впливів щодо зв'язків та залежностей вищого порядку, а у зв'язку з тим по-різному можуть відбуватися процеси проходження та зміцнення змін в окремих підсистемах транскордонного регіону. У порівнянні з моноцентричним суспільно-економічним регіоном з'являється новий вид зворотних зв'язків, пов'язаних з відносинами на рівні домінуючих центрів мережі поселень – транскордонного співробітництва.

6. Поліцентричний характер зумовлює те, що рівень інтеграції регіональної структури є нижчим у порівнянні з вузловим регіоном, що також зумовлює те, що зміни структури транскордонного регіону відбуваються повільніше і розпочаті в якійсь з підсистем не обов'язково охоплюють цілу систему. Процеси самоконтролю відбуваються не лише у межах підсистем, а координуються через домінуючі центри, одночасно, спираючись на зв'язки між тими центрами.

Більш детально дослідження транскордонного регіону представлено у п. 4.1, яке базується на запропонованій нами методологічній схемі, що включає: I. Системні аспекти

транскордонного регіону, II. Підсистеми регіону, III. Процеси та стадії формування і розвитку регіону.

Перейдемо до розгляду *транскордонного співробітництва як предмету теорії ТКС*.

За своєю суттю транскордонне співробітництво передбачає різного роду контакти (зв'язки) людей, які, при певних обставинах, зумовлюють появу спільної діяльності. Систематизуємо ці зв'язки по мірі зростання їх складності та умов їх здійснення.

1. *Родинні контакти*. Відбуваються завжди, не залежно від ступеня закритості кордону, хоча останнє має значний вплив на їх інтенсивність. Чим більше дозволів і затрат необхідно для перетину кордону, тим менша інтенсивність контактів.

2. *Соціо-гуманітарні*. В цю групу віднесені всі контакти, що відбуваються в сфері культури, історії, архітектури, освіти, науки, релігії, туризму, рекреації, взаємне надання послуг у сфері охорони здоров'я тощо.

3. *Прикордонна торгівля* – неформалізована купівля товарів та послуг на сусідніх територіях, передусім, для власних потреб.

4. *Зовнішня торгівля* товарами та послугами на прикордонних територіях – формалізовані експортно-імпорتنі відносини на прикордонних територіях.

5. *Виробнича кооперація* – співпраця у виробництві товарів, наданні послуг та створенні матеріальних цінностей.

6. *Спільні підприємства* – формування спільних об'єктів в транскордонному просторі відповідно чинного законодавства сторін для виробництва продукції та надання послуг.

7. *Транснаціональні компанії* у прикордонних територіях. Спостерігається переважне розміщення підприємств компанії з обох сторін кордону (на невеликій віддалі) з тим, щоб потрапити у різні режими економічної діяльності та, по можливості, в межах транспортних коридорів.

8. *Взаємодопомога у надзвичайних ситуаціях*, у боротьбі з контрабандою, нелегальною міграцією – розробляється спільний план дій.

9. *Спільне використання природних ресурсів*, природоохоронні заходи. Екологічна безпека – розробляється спільна програма забезпечення екологічної безпеки.

10. *Територіальне (просторове) планування* та облаштування території. Як член Ради Європи Україна взяла на себе зобов'язання

дотримуватися основних принципів та положень просторового розвитку на європейському континенті, зокрема, щодо транскордонних регіонів (детальніше див. 1.3.)

11. *Спільне використання об'єктів інфраструктури* – при високому рівні інтегрованості транскордонного регіону з метою підвищення ефективності об'єктів інфраструктури розробляються регулятивні механізми для спільного їх використання. Подібні механізми розробляються і для випадку спільної розбудови інфраструктури з подальшим її використанням.

12. *Стратегія розвитку транскордонного регіону* – охоплюються всі сфери життєдіяльності населення у єдиному (інтегрованому) просторі транскордонного регіону. Це найвищий рівень розвитку транскордонного регіону.

Основні чинники розвитку транскордонного співробітництва можна представити у двох групах: а) об'єктивні та б) суб'єктивні.

До **об'єктивних чинників** відносяться:

- необхідність користування спільними природними ресурсами;
- наявність спільних проблем, для вирішення яких доцільно об'єднувати зусилля (передусім, екологічні проблеми);
- реалізація єдиної політики просторового облаштування європейського континенту.

*Суб'єктивні чинники* включають:

- можливості прискореного соціально-економічного та екологічного розвитку прикордонних регіонів та підвищення якості життя мешканців;
- можливості отримання значної фінансової підтримки з ЄС та інших міжнародних структур;
- формування єдиного інтегрованого простору в межах транскордонного регіону.

Досвід транскордонного співробітництва та основні засади європейської регіональної політики дозволили сформулювати принципи транскордонного співробітництва, які також можна представити у двох групах: загальні та специфічні.

**Загальні принципи** ґрунтуються на тому, що розвиток транскордонного співробітництва повинен здійснюватися з огляду на збереження специфіки самобутності та індивідуальності кожної зі сторін, тобто зберігати багатогранність регіонів при протидії кожній окремій спробі уніфікації.

Розвиток ТКС також повинен враховувати всі до сих пір відомі громадські, господарські, зовнішньополітичні точки зору; здійснюватися на основі взаємодопомоги та партнерства; посиленній регіональній поінформованості; сприяти зміцненню регіональної та громадської ідентифікації (самоусвідомлення) населення.

**Основні специфічні принципи** виникли з практики транскордонного співробітництва [232]:

- засади партнерства, рівноправності, рівнозначності сторін. Принцип партнерства включає два елементи: партнерство по вертикалі, тобто з відповідною участю міжнародного, центрального, регіонального та локального рівнів з кожної сторони кордону доповнюючи існуючі структури, але без елементів конкуренції, а також партнерство по горизонталі, тобто між партнерами регіону, по обидві сторони кордону. Цей вид партнерства базується на паритеті сторін, незалежно від величини території, в сенсі просторовому, економічному чи демографічному; для розвитку цього виду партнерства необхідно подолати ряд перешкод, які виникають з відмінностей в сфері адміністрування, компетенції та джерел фінансування;
- принцип допомоги (субсидіарності), який розуміється дуже широко як допомога міжнародних, державних та регіональних інституцій та організацій у досягненні цілей транскордонної співпраці, що реалізуються регіонами та місцевими спілками; допомога означає також зміцнення регіонального та місцевого рівнів через делегування повноважень на найнижчий рівень адміністрування;
- принцип солідарності прикордонних територій, що ввійшов до останньої версії Європейської хартії прикордонних та транскордонних регіонів – документ Асоціації європейських прикордонних регіонів.
- принцип існування концепції стратегії транскордонного розвитку; виконання цього принципу є обов'язковим для створення стратегічних меж та для перспективи довготривалої співпраці; ця стратегія повинна відповідати програмі розвитку краю та окреслювати потреби та майбутні цілі транскордонної співпраці для подолання ізольованого розвитку лише з одної сторони кордону і розробка відповідної спільної перспективи регіонального транскордонного розвитку.

Таким чином ми визначилися зі специфічними особливостями, чинниками, та принципами розвитку транскордонного співробітництва.

Область досліджень транскордонної співпраці, крім самостійного предмету досліджень, ще торкається різних економічних аспектів інших наук про регіони: транскордонні аспекти регіональної демографії, соціології, культурології, політології і інших наук про людину та суспільство (соціуми), а також геології, біології, екології, архітектури тощо, тобто теорія транскордонного співробітництва є окремим напрямом системи економічних наук та регіоналістики.

Ступінь закритості кордону зумовлює інтенсивність контактів, що у сукупності визначає рівень інтегрованості транскордонного регіону.

Інтегрованість регіону можна визначити в категоріях: "слабо інтегрований", "інтегрований" "сильно інтегрований" та "повністю інтегрований" і визначати її за допомогою соціологічних досліджень експертним шляхом відповідно прийнятих критеріїв. Так, наприклад, транскордонні регіони країн – членів ЄС (15) – повністю інтегровані, тобто спостерігається вільний рух людей, вантажів, капіталів; сильно інтегровані – країни-члени ЄС (25), інтегровані – на зовнішніх кордонах ЄС з майбутніми членами (Румунія, Болгарія тощо); слабо інтегровані – на останніх зовнішніх кордонах ЄС, у тому числі з Україною. Після розширення нова структура відносин ЄС зі східними та південними сусідами визначає перспективи глибшої економічної інтеграції, у тому числі України із ЄС, спрямованої на забезпечення вільного руху осіб, товарів, послуг та капіталу ("чотирьох свобод").

Здійснений аналіз впливу прикордонного розташування на життєдіяльність мешканців регіону, зокрема, протягом трансформаційного періоду, дозволив зробити наступні висновки.

1. З усією відповідальністю можна констатувати, що **транскордонне співробітництво розширило потенційні можливості населення прикордоння та значно вплинуло на його виживання у кризовий період.**

Перш за все – **це розвиток прикордонної торгівлі.** На початку це була справді неформалізована прикордонна торгівля (1991-1994 роки), яка пізніше перейшла в стадію формалізованої експортно-імпоротної торгівлі окремими підприємцями та фірмами у транскордонному регіоні. Як би зневажливо не називали це явище

("човниковий" туризм, шопінг-туризм), але воно дало імпульс до розвитку багатьох сфер.

Так, значний розвиток отримала **прикордонна інфраструктура.** На початку 90-х між Україною та Республікою Польща було лише два пункти перепуску через кордон – залізничний Мостиська – Медика та автомобільний – Шегині-Медика. На даний час цей кордон обслуговують 12 залізничних і автомобільних, а також повітряні пункти перепуску через кордон і найближчим часом планується введення, принаймні, ще двох. В додатку 3 представлені дані щодо існуючих пунктів перепуску державного кордону України по всьому його периметру. На даний час існує 240 пунктів перепуску через кордон (табл.2.2), із них 48 – залізничні: із Польщею – 6, із Словаччиною – 2, із Угорщиною – 3, із Румунією – 6, із Білорусією – 6, із Росією – 15, із Молдовою – 10; 128 – автомобільні: із Польщею – 6, із Словаччиною – 4, із Угорщиною – 4, із Румунією – 7, із Білорусією – 30, із Росією – 34, із Молдовою – 43; 46 – морські та річкові порти; 18 – міжнародних аеропортів; у т.ч. 26 окремих пунктів місцевого перепуску.

Таблиця 2.2  
Транскордонна інфраструктура України станом на 2004 р.

Кордон з:	Протяжність кордону, км	Кількість автошляхів, що утворюють перетин кордону	Кількість автомобільних пунктів перетину кордону	Ділянка кордону на 1 пункт перетину кордону, в км	Кількість залізничних шляхів, що перетинають кордон	Кількість залізничних пунктів перепуску	Ділянка кордону на 1 залізничний пункт, км
Білорусією	1084	24	30	36,1	7	6	154,9
Росією	2295	64	34	67,5	21	15	122,2
Молдовою	1222	58	43	28,4	10	10	120,2
Румунією	613,8	21	7	87,7	6	6	101,3
Угорщиною	136,7	9	4	34,2	3	3	45,0
Словаччиною	98	4	4	24,5	2	2	49,0
Польщею	542,4	16	6	90,4	7	6	90,3
Разом	5638,6	195	128	44,1	56	48	117,1

Опрацювання власне. Джерела: [4, 39, 79].

За своїм статусом пункти перепуску через кордон поділяються на міжнародні (136), міждержавні (78) та місцеві (26) [131, 79, 4]. Вантажо- та пасажиропотоки через кордон обслуговуються 51 митницею і 136 митними постами [51].

Процес розбудови прикордонної інфраструктури продовжується. За даними табл. 2.2, кількість автошляхів, що утворюють перетин кордону набагато більша, ніж кількість пунктів перепуску, тобто є можливість розвитку. Слабо розбудована ділянка кордону з Польщею та Румунією (90,4 та 87,7 км між пунктами перепуску), недостатньо з Росією (67,5 км), більш-менш розбудований українсько-молдавський кордон (28,4 км). На кордоні з Словаччиною ситуація поліпшилась після відкриття ще двох автомобільних пунктів перепуску (24,5 км). Відкриття п/п Смільниця на кордоні з Польщею восени 2002 року не змінило ситуацію.

Розбудова кордону характерна для всіх прикордонних територій. Наприклад, показовим є також облаштування польсько-німецького кордону. Як пише К.Форст [229], східні німці досить скористалися з того, що Одер став кордоном ЄС. Від 1993 р. їх обороти з країнами Центральної та Східної Європи зросли вдвічі і становлять понад 160 млрд. марок. Разом з розбудовою прикордонної інфраструктури на Одері почали працювати сотні фірм, а доходи мешканців прикордонних територій стали порівняльними з доходами мешканців Баварії. Тільки на прикордонній торгівлі з Польщею німці заробили 20 млрд. марок. Поляки теж щорічно на прикордонній торгівлі з німцями заробляли понад 2,5 млрд. марок [265].

Для підвищення пропускної здатності польсько-німецького кордону протягом 1991-1994 р.р. кількість пунктів перепуску зросла з 11 до 16, а до 2000 р.– ще на 8.

Таким чином активізація та розвиток малого підприємництва та дрібно-гуртової торгівлі, особливо, у місцевостях безпосередньо коло кордону, створення багатьох спільних підприємств та об'єктів ринкової інфраструктури – консалтингових, страхових, туристичних фірм та перевізників тощо, в значній мірі зумовлювалися прикордонною торгівлею.

Особливий момент, зокрема для українців, які пройшли значну школу самостійного виживання і власного забезпечення своїх потреб – це зміна менталітету та психології населення. Всі

економічні перетворення в західних регіонах країни відбувалися значно швидше, на більш якісному рівні, ніж на сході. Це пояснюється тим, що поруч була країна з більш високим рівнем цивілізаційного розвитку. Це був хороший наочний приклад чого можна досягнути за досить незначний період – розвиток сусідніх держав Польщі, Словаччини, Угорщини, Румунії відбувався на очах мешканців українського прикордоння. І цим можна пояснити різницю у розвитку західних та інших прикордонних теренів України. Східні прикордонні регіони спочатку розвивалися як внутрішні території Радянського Союзу, а зарубіжний досвід життєдіяльності почав надходити з Туреччини та арабських країн, а він дещо відрізняється від європейського.

Цей висновок підтверджується також незалежними дослідженнями, проведеними Інститутом реформ [155] щодо рейтингової оцінки соціально-економічного розвитку районів та міст обласного підпорядкування.

"Переважає більшість районів, які сьогодні межують з дійсними чи потенційними країнами-членами Європейського Союзу, мають

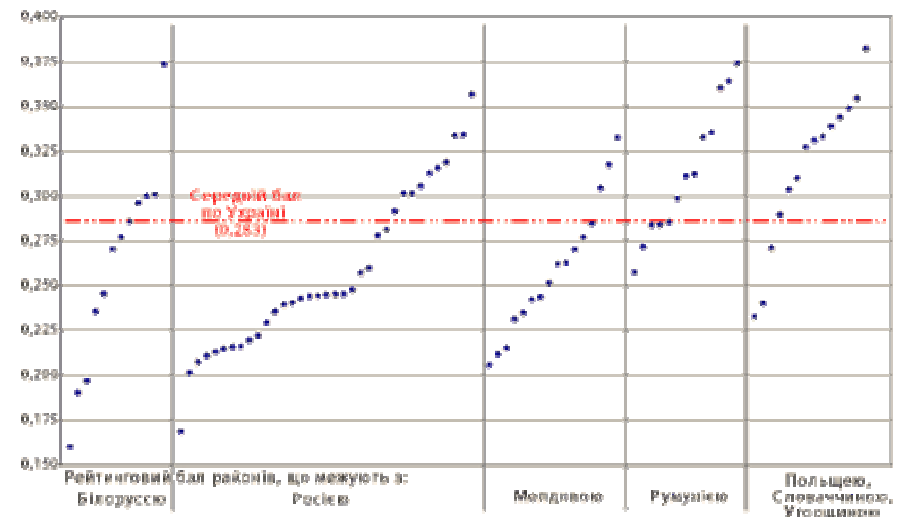


Рис. 2.1. Залежність рейтингу прикордонних районів України (без Жгородського р-ну) від держави-"сусіда".

вищий середнього по усіх територіях України рейтинговий бал. Натомість, для основного масиву районів, що лежать на кордонах з колишніми радянськими республіками, зареєстровано нижчий рівень соціального та економічного розвитку. Щоправда, тут мова йде не стільки про важливість членства в ЄС країни-"сусіда" району, скільки про певний рівень та динаміку його економічного розвитку. Високими є рейтингові позиції й інших районів, що мають спільний кордон з теперішніми членами ЄС – Польщею, Словаччиною та Угорщиною. Навіть без врахування показників Ужгородського району, більшість (9 з 15) територій з переліку "сусідів" ЄС представляють першу сотню рейтингу. Помітно високими є рейтингові бали багатьох районів, що межують з територією Румунії. У ТОП-100 рейтингу територій перебувають відразу 5 з них. Натомість менш сприятливою є ситуація з північно-східними районами України, що прилягають до території країн СНД – Росії, Білорусі, Молдови. За винятком кількох, усі райони даної категорії перебувають у нижній частині рейтингової таблиці" [155, ч. 7].

Іншим напрямом, який розширив потенційні можливості населення, можна назвати використання транскордонного регіону як **спільного ринку праці**. Не секрет, що на території сусідніх Польщі, Словаччини, Угорщини працюють багато людей у сільському господарстві, будівництві та на некваліфікованих роботах. Проте, користуються попитом і кваліфіковані працівники, а саме, вчителі іноземних мов, кандидати та доктори наук, програмісти та інші фахівці, які знайшли собі місце за спеціальністю у сусідніх теренах. Водночас, в Україні працює багато будівельників з Польщі, Угорщини, інших країн, а також консультантів, науковців та інших фахівців.

Третій напрям – транскордонний регіон як спільний ринок все можливих послуг. Це стосується як транспортних перевезень (особливо високим попитом користуються Варшавський та Будапештський аеропорти), дипломатичних установ та зарубіжних представництв, лікарняних, рекреаційних, туристичних, фінансових інформаційних та інших послуг. Українці, угорці, словаки та поляки, взаємно отримують освітні, культурні, туристичні послуги. Для прикладу, з Перемишля чи Ярослава ближче приїхати до Львова в Оперний театр ніж до Варшави. Туристичні путівки у Польщі дешевші ніж у вітчизняних туроператорів.

Четвертий напрям – це **спільний інформаційний, інноваційний та навчальний простір**. Фактична відсутність мовного бар'єру, технічна можливість телебачення, Інтернету, прискорені можливості наочного навчання, обмін досвідом, інновації і всіх сферах життєдіяльності – все використовується мешканцями прикордоння.

П'ятий напрям – **використання спільних природних ресурсів**, а саме, водних та гірських і узгоджене використання лісових та земельних, що зумовлює співпрацю, необхідність отримання досвіду роботи у системі.

Тобто, транскордонне співробітництво – це взаємні додаткові можливості підвищення якості життя, які використовуються постійно. Тому, узагальнивши минулий досвід, доцільно визначити нові поняття транскордонних ринків, які задовольняють потреби мешканців регіонів з обох сторін кордону.

**Транскордонні ринки** – це об'єднані національні регіональні ринки товарів, послуг, капіталів, праці, якими неформально користуються громадяни сусідніх територій для задоволення власних потреб (домашнє господарство) в межах діючого національних та міжнародного законодавств. Транскордонне співробітництво, у тому числі, сприяє розширенню національних законодавчих рамок у отриманні благ з транскордонних ринків і формалізує відносини у транскордонному регіоні, залучаючи, крім громадян, і інші господарюючі суб'єкти та установи.

Тобто, система забезпечення життєдіяльності населення прикордонного регіону виходить за національні межі, а в умовах розвитку транскордонного співробітництва (рис.2.2) вона набуває формалізованих ознак. Якщо для внутрішнього регіону систему забезпечення благ можна умовно зобразити у вигляді повного кола з центром  $O$  (для спрощення пояснень ми замінили шестикутник решітки Кристаллера колом Тюнена), то для прикордонного регіону це коло буде урізане лінією кордону (коло з центром  $O_1$ ). Не залежно від ступеня закритості кордону, відбуваються контакти на рівні домашніх господарств (I-й рівень, сектор "а"), тобто люди здійснюють, як мінімум, родинні, поїздки і при тому можуть купувати окремі товари чи послуги для власного користування. При цьому ширина (площа) сектору "а" вказує на кількість контактів: чим більше контактів, тим більша площа, тим більше благ можна отримати на суміжній території і таким чином, урізане коло розширюється на сектор "а". Транскордонне співробітництво

відбувається у своїй найпростішій формі, а саме "прямі контакти" і на цьому рівні немає ніяких взаємних зобов'язань і тому не підписуються угоди (коло з центром у т.  $O_2$ ).

При поїздках з метою налагодження контактів щодо можливої співпраці у будь-якій сфері (торгівля, виробництво, транспортні, освітні, туристичні та інші послуги), коли задіюється до співпраці багато осіб, громада на рівні селищної, районної чи обласної ради може укласти угоди щодо сприяння розвитку транскордонного співробітництва, або щодо визначених взаємних зобов'язань сторін (II-й рівень, сектор „b”). Такими зобов'язаннями можуть бути, наприклад, взаємне визнання територіальних медичних страхових полісів для мешканців прикордоння. В цьому випадку розробляються механізми взаємозаліків по страхових зобов'язаннях лікарських установ, що знаходяться на території співпрацюючих сторін. Таких угод може бути багато у всіх сферах, а при виявленні спільних проблем і необхідності об'єднання зусиль для їх вирішення, виникає потреба не лише укладання окремих транскордонних угод, а створення організаційної структури з власними системами управління та фінансування – зокрема, єврорегіонів. Таким чином, коло системи благ розширюється на суму секторів „a+ b”.

Чим більше співпрацюючих транскордонних територій, тим більше виникає зобов'язань з боку держави щодо «опіки» над суб'єктами ТКС (III-й рівень, сектор „c”) та забезпечення їм сприятливих умов для вирішення проблем територій. Тобто коло системи благ розширюється на суму секторів „a + b + c”. В ці процеси включаються Рада Європи та ЄС, формуючи свою регіональну політику (IV-й рівень, сектор „d”), впроваджуючи загальноєвропейські пріоритети. Коло системи благ розширюється на суму секторів „a + b + c + d”, яке при повністю інтегрованому транскордонному просторі співпадає з повним колом, як для будь-якого внутрішнього регіону.

Таким чином, транскордонне співробітництво сприяє розширенню національних законодавчих рамок у отриманні благ з транскордонних ринків і формалізує відносини у транскордонному регіоні, залучаючи, крім громадян, і інші господарюючі суб'єкти та установи, тобто система забезпечення життєдіяльності населення прикордонного регіону виходить за національні межі.

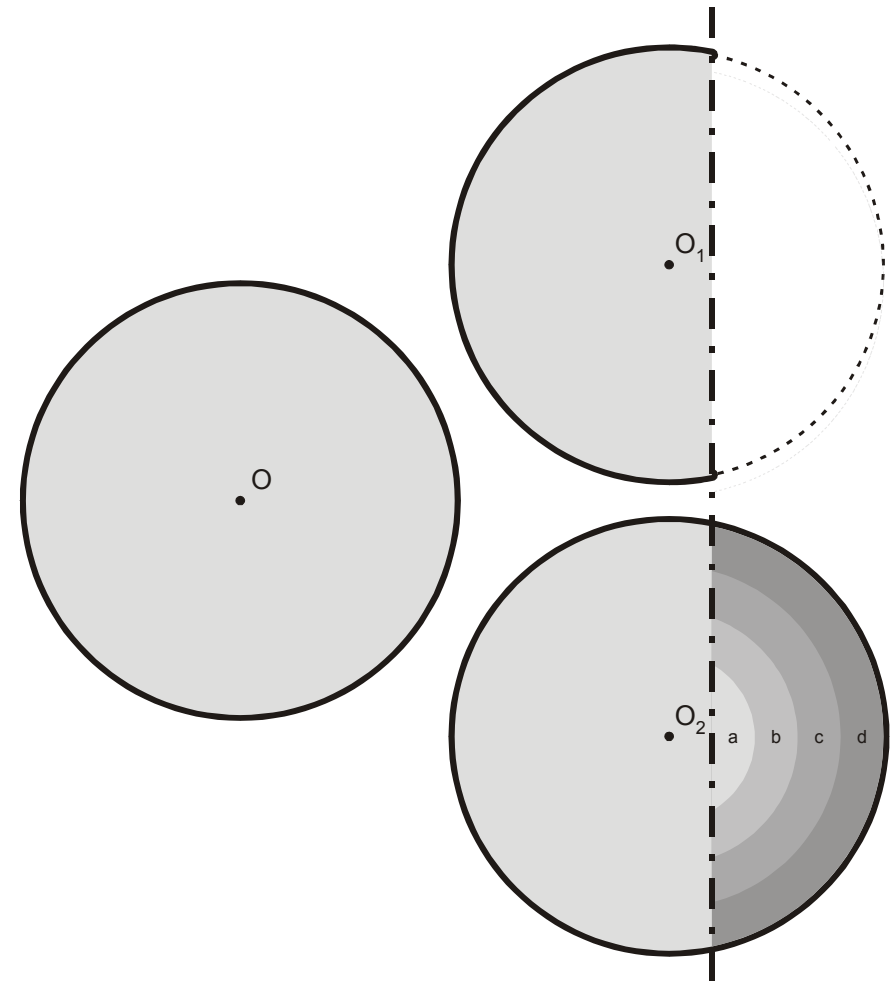
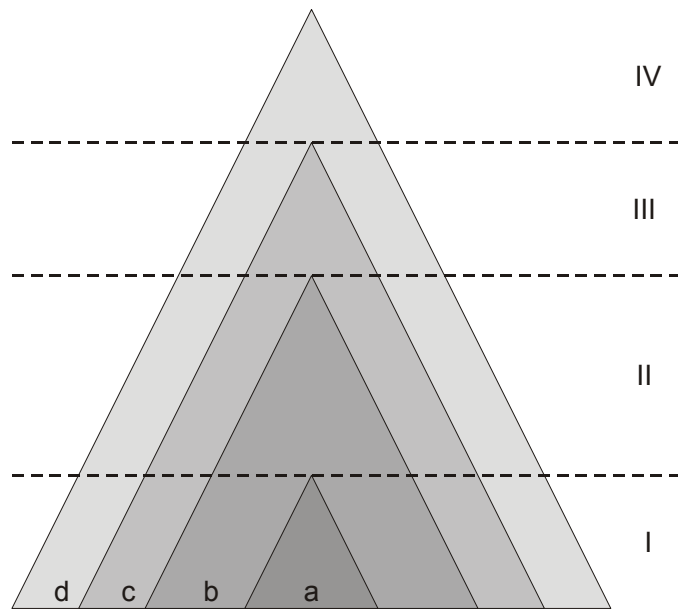


Рис. 2.2. Просторова локалізація забезпечення благами в прикордонних територіях



- I - Домашнє господарство
- II - Територіальні органи влади: органи місцевого самоврядування, державні органи влади (селище, район, область)
- III - Держава
- IV - Міжнародний рівень: загальноєвропейський; світовий
- a - *Прямі контакти*: прикордонна торгівля товарами та послугами; місце роботи, освіта, медичне обслуговування тощо
- b - Угоди про транскордонне співробітництво співпраця у всіх сферах життєдіяльності, євро регіони
- c - Законодавче середовище Транснаціональні проекти у прикордонних регіонах
- d - Конвенції, угоди, угоди СОТ

Рис. 2.2.А. Система забезпечення життєдіяльності населення прикордонного регіону в умовах розвитку транскордонного співробітництва

Для підтвердження цього скористаємося статистичною інформацією Польщі (в Україні такі дані відсутні). Торгівля на транскордонних ринках у 2002 році за статистикою Польщі становить 2,1% від її загального зовнішньоторгівельного обороту, причому цей показник у зовнішній торгівлі Польща-Україна становить 12,3% (табл.2.3).

Таблиця 2.3  
Динаміка прикордонної торгівлі у зовнішній торгівлі Польщі

	2000		2001		2002	
	Обсяги, млн. zł	Частка, %	Обсяги, млн. zł	Частка, %	Обсяги, млн. zł	Частка, %
<b>Польща</b>						
Імпорт	213072,0	100	206253,0	100	224816,0	100
Прикордонна торгівля	3815,9	1,8	2813,6	1,4	2036,3	0,9
Експорт	137909,0	100	148115,0	100	167338,0	100
Прикордонна торгівля	8353,8	6,1	6021,6	4,1	6156,4	3,7
ЗТО	350981,0	100	354368,0	100	392154,0	100
Прикордонна торгівля	12169,7	3,5	8835,2	2,5	8192,7	2,1
<b>Польща-Україна</b>						
Імпорт	2064	100	1841	100	2003	100
Прикордонна торгівля	15,6	0,8	32,1	1,7	43,7	2,2
Експорт	3488	100	4115	100	4817	100
Прикордонна торгівля	901,8	25,9	809,3	19,7	792,1	16,4
ЗТО	5552	100	5956	100	6820	100
Прикордонна торгівля	917,4	16,5	841,4	14,1	835,8	12,3

Розраховано за [270, 271]

Оцінити обсяги прикордонної торгівлі можна порівнявши їх, наприклад, з обсягами торгівлі Польщі з Україною (1,7%), Австрією (1,9%), Словаччиною (1,4%), Іспанією (2,2%) і багатьма іншими країнами Європи. Це свідчить про активність мешканців прикордонних регіонів щодо приватних закупівель на всій території транскордонного регіону. Така ситуація спостерігається по всьому периметру кордону і напрямки потоків формуються відповідно з економічною ситуацією в кожній державі. Вчора більше українців їздило у Польщу, сьогодні поляки закупаються в Україні. Якщо взяти до уваги, що турист у Польщі у середньому витрачає 40 дол. США на особу, то у кризові періоди прикордонна торгівля за обсягами значно переважає цей показник, а в звичайних умовах витрати утримуються на цьому рівні (рис.2.3-2.8).

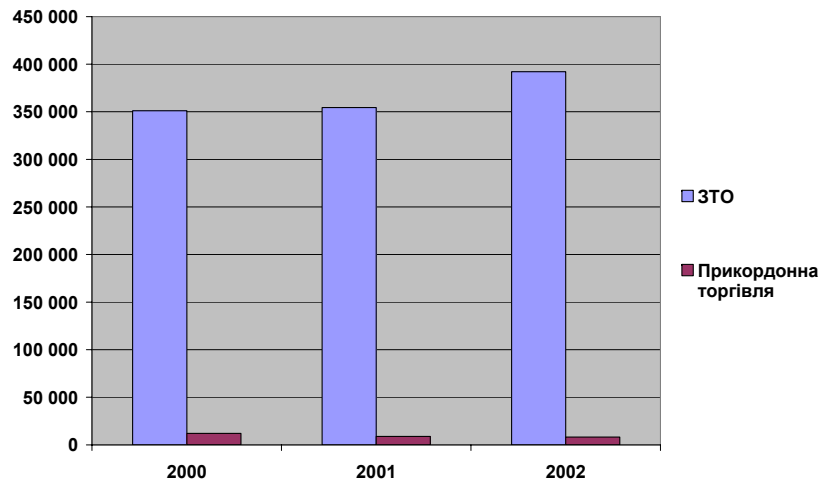


Рис. 2.3. Частка прикордонної торгівлі у зовнішньоторговому обороті Польщі, млн. зл.

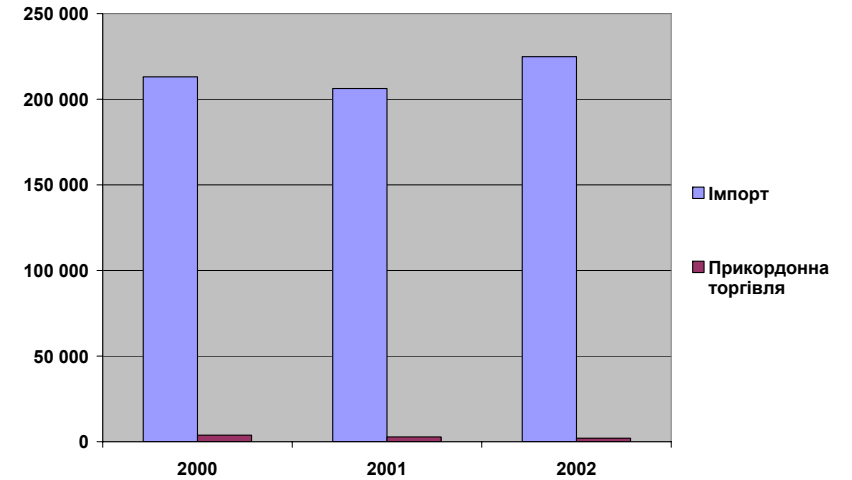


Рис. 2.4. Частка прикордонної торгівлі у польському імпорті, млн. зл.

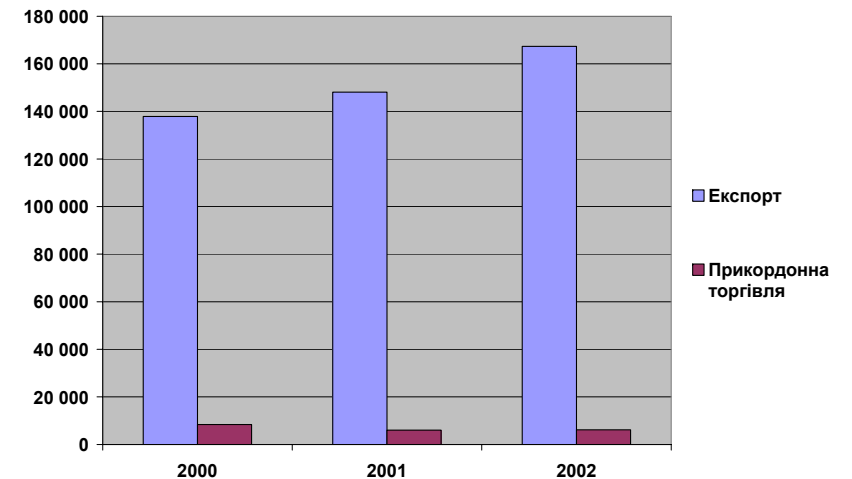


Рис. 2.5. Частка прикордонної торгівлі у польському експорті, млн. зл.

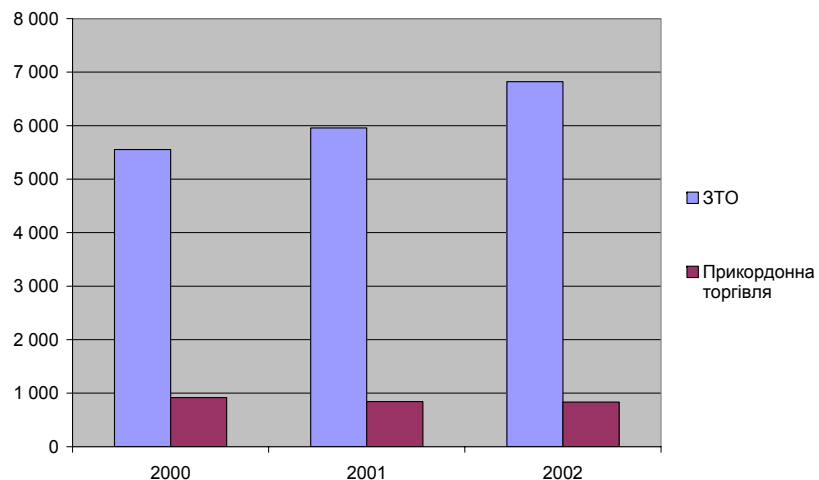


Рис. 2.6. Частка прикордонної торгівлі у зовнішньоторговому обороті Польща-Україна, млн. зл.

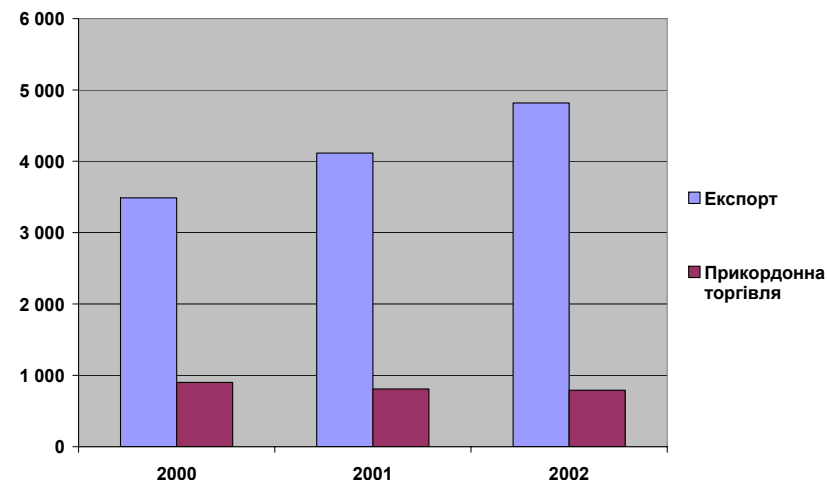


Рис. 2.8. Частка прикордонної торгівлі у експорті Польща-Україна, млн. зл.

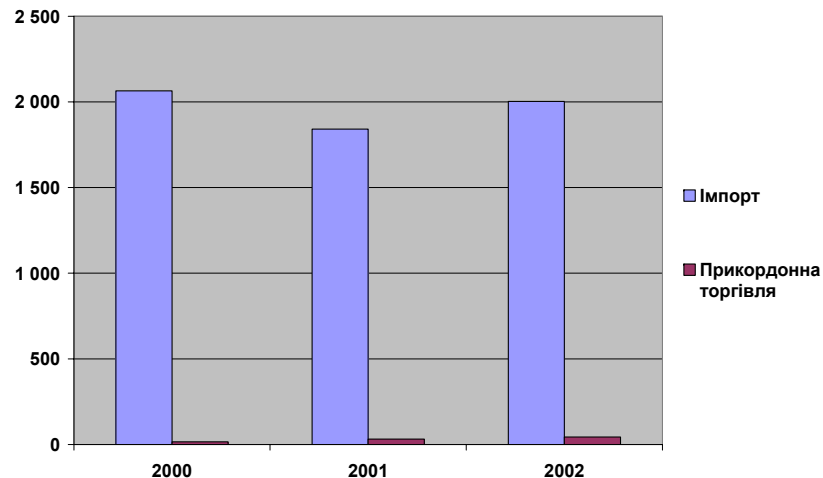


Рис. 2.7. Частка прикордонної торгівлі у імпорті Польща-Україна, млн. зл.

У цілому, частка прикордонної торгівлі у польському експорті переважає частку у польському імпорті, що вказує на значні обсяги закупівель іноземцями на польській території (німцями, українцями, чехами) (див. табл.2.4, розраховано за [270, 271]).

Найбільше прикордонна торгівля здійснюється на польсько-німецькому, чеському та словацькому кордонах. З 2001 активізувалися білоруси, які порівняно з 1999 роком чотирикратно збільшили обсяги закупівель, переважно промислових товарів. До 2002 року на території Польщі прослідковується також значне зростання обсягів закупівель промислової продукції і зниження обсягів послуг. В той же час, для поляків основними ринками є прикордоння Німеччини, Чехії та Словаччини. Аналіз прикордонної торгівлі також показав, що:

- видатки поляків у Німеччині і німців у Польщі збалансовані у порядковій шкалі, також вони збалансовані у структурі видатків іноземців у Польщі і поляків за кордоном в цілому;
- видатки українців у Польщі та поляків в Україні відрізняються майже на два порядки не на користь України,

Таблиця 2.4

## Динаміка прикордонної торгівлі Польщі

	1999				2000				2001				2002			
	Продукти%	Промислові товари%	Послуги%	% серед прикордонних країн	Продукти%	Промислові товари%	Послуги%	% серед прикордонних країн	Продукти%	Промислові товари%	Послуги%	% серед прикордонних країн	Продукти%	Промислові товари%	Послуги%	% серед прикордонних країн
Витрати іноземців у Польщі	23,2	58,5	18,4	100	25,4	57,8	16,8	100	22,7	62,7	14,5	100	23,0	66,0	11,0	100
В т.ч. з прикордонних країн	24,9	58,5	16,6	79,3 100	26,4	57,8	15,8	83,3 100	23,3	65,0	11,7	78,4 100	23,4	68,1	8,2	77,8 100
Росії	19,0	73,0	7,9	1,4	29,0	59,6	11,3	2,1	23,3	68,6	8,2	2,2	31,3	61,3	6,5	1,0
Литви	16,9	73,9	9,2	1,3	19,3	68,2	12,6	1,1	12,2	72,6	15,2	2,0	6,2	83,5	10,3	2,7
Білорусії	17,5	79,8	2,7	8,9	23,4	75,6	1,0	14,4	16,6	81,4	1,6	35,7	13,6	85,5	0,9	42,6
Україні	33,6	61,6	4,7	13,8	36,2	54,6	9,2	10,8	35,5	55,9	8,6	13,4	31,9	61,8	6,3	12,7
Словаччини	9,3	87,5	3,2	2,9	12,7	82,1	5,2	4,0	12,5	81,8	5,7	2,3	10,9	79,6	9,5	2,0
Чехії	19,9	78,9	1,2	9,4	21,8	75,5	2,6	9,1	22,9	73,9	3,2	8,9	24,8	71,6	3,6	7,2
Німеччини	25,7	49,8	24,5	62,4	26,9	49,3	23,7	58,5	26,3	48,0	25,8	35,4	35,8	44,4	19,7	31,5
Витрати поляків за кордоном	40,7	35,2	24,1	100	32,3	29,5	38,2	100	41,3	27,8	30,9	100	42,4	26,0	31,6	100
В т.ч. у прикордонних країнах	48,3	41,0	10,7	75,9 100	41,6	33,8	24,5	72,7 100	47,8	31,7	20,5	73,7 100	52,0	30,2	17,8	72,9 100
Росії	68,0	28,7	3,2	2	59,5	38,2	2,3	1,9	51,2	45,2	3,6	2,2	43,5	54,7	1,8	2,9
Литви	32,5	21,4	46,2	0,3	18,4	25,2	56,3	0,3	18,1	46,6	35,3	0,7	17,3	16,1	66,5	1,2
Білорусії	46,5	24,8	28,7	0,7	57,9	36,0	6,1	0,4	47,9	40,1	12,0	0,7	51,7	46,2	2,1	0,7
Україні	70,1	12,2	17,7	0,4	59,0	13,5	27,6	0,4	44,5	12,1	43,3	0,8	36,4	30,2	33,4	2,1
Словаччини	54,0	5,1	40,9	7,9	40,0	3,8	56,2	17,5	44,1	5,4	50,5	17,8	37,7	3,6	58,7	15,0
Чехії	76,9	11,3	11,8	19,4	65,1	11,0	23,9	23,6	60,5	23,5	10,6	39,4	69,0	21,1	9,9	37,5
Німеччини	39,1	54,1	6,8	69,3	31,4	52,9	15,6	55,8	36,9	51,8	11,3	38,0	44,0	46,9	9,1	40,5

– структура видатків, можна сказати, є прогресивною у німців (паритет послуг у співвідношенні із товарами), "нейтральною" у поляків і не ефективною у українців.

У цілому динаміка закупівель поляків для власних потреб за кордоном порівняно з 2000 років зменшувалася, проте, як очікувалося, у зв'язку зі вступом до ЄС напрям прикордонної торгівлі змінився і на даний час в Україну, Білорусію прибуває значно більше осіб, які витрачають валюту, здійснюючи закупівлі,

передусім продовольчих товарів (за даними прикордонної служби у 2004 році в Україну прибуло майже вдвічі більше поляків ніж у 2002 році).

Щоб уникнути впливу негативних чинників такої зміни напряму прикордонної торгівлі та ефективно використати позитиви, доцільно було б вжити ряд відповідних заходів на регіональному рівні (сформувати відповідну політику транскордонного співробітництва у економічній сфері).

У цілому можна стверджувати, що мешканці прикордонних регіонів мають значно ширші можливості для отримання благ на своїй доходи, ніж мешканці центральних регіонів держав. В даному випадку ми не зупинялися на негативних моментах прикордонної торгівлі.

Основне, нам було потрібно показати її значний вплив на життєдіяльність у всіх транскордонних регіонах, по всьому периметру кордону. Визначення прикордонної торгівлі в цілому як дещо негативне явище (такий окрас отримала прикордонна торгівля в Україні), на наш погляд, не є вірним. Це явище заслуговує більш детального дослідження та аналізу.

Враховуючи, що прикордонна торгівля товарами та послугами – це не формалізовані експортно-імпорتنі операції (в межах дозволених до ввозу-вивозу обсягах валюти), а купівля здійснюється за принципом придбання дешевшого, більш якісного товару (послуг) і те, що 76% території України є прикордонні, можна зробити висновок, що національний сукупний дохід формується не лише всередині держави, а й на суміжних територіях.

Спробуємо уточнити зміст поняття прикордонна торгівля до котрого в Україні неоднозначне ставлення. У кризовий та трансформаційний період завдячуючи журналістам замість прикордонної торгівлі почав вживатися термін "човникова" торгівля і дещо були зміщені акценти у розумінні її суті. Не дивлячись на те, що майже не має публікацій щодо економічних досліджень прикордонної торгівлі, на замовлення Європейської Комісії експертами Консорціуму "Bradley Dunbar Associates" та Центру підтримки бізнесу "Ньюбізнет" у Львові за підтримки всіх офісів агенції прикордонного розвитку у чотирьох партнерських регіонах (Львівська та Волинська області, Підкарпатське та Люблінське воєводства) проводилося дослідження як у Західній Україні, так і у Польщі впливу розширення ЄС на прикордонну торгівлю між

Україною та Польщею (2002 р.). В основі цих досліджень лежав підхід до визначення прикордонної торгівлі у трьох характерних видах: як 1) дрібної "човникової" торгівлі мешканців прикордонних місцевостей (яку також називається "прикордонний обмін"); 2) організованої "човникової торгівлі"; 3) неофіційної чи "напівофіційної" торгівлі.

За їх визначенням, дрібні "човникові торговці" – громадяни, що мешкають у прикордонній місцевості та купують і продають дрібні партії товару під час поїздок через кордон. Друга – це "човникові торговці", діяльність яких більш масштабна та краще організована, які продають контрабандні та інші товари. Згідно наявних даних, базованих на дослідженнях та опитуванні представників туристичних компаній, у Західній Україні існує досить значна кількість людей, що займаються цією більш організованою торгівлею, оскільки саме вони працюють на насичення прикордонних регіонів контрабандними товарами, це зумовлено відсутністю виробництва певних товарів, до яких звикло місцеве населення, в Україні, меншим їх асортиментом у порівнянні з Польщею та економічною недоцільністю транспортування малих партій товару на великі відстані по Україні.

За підрахунками від 100 до 200 тисяч осіб було зайнято у цій торгівлі (дрібній та більш організованій "човниковій" торгівлі) до введення візового режиму з Польщею, більшість з них з Львівщини. Згідно даних опитувань, проведених у ході дослідження з працівниками Львівської регіональної митниці у Львові, жінки складають 50% тих, хто перетинав кордон пішки з метою продажу сигарет та алкоголю. Торговий оборот вважається досить незначним, від 5 до 10 мільйонів доларів на рік. Головними видами товарів, що вивозились до Польщі, є сигарети, алкоголь та бензин, ціна на які є значно нижчою в Україні.

Досить значна частка українського імпорту не декларується на митниці (близько 37% у 2002 та 35% у 2003 роках), хоча його об'єм зменшується. На думку представників ділових кіл, яких опитав Центр підтримки бізнесу "Ньюбізнес", від 40 до 60% підприємств, що ведуть торгівлю з польськими партнерами, використовують в якійсь мірі такий вид неофіційної торгівлі. Також було проведено опитування на трьох пунктах перепуску через кордон: Рава-Руська, Краковець та Шегіні. На основі даних відповідей респондентів були виділені наступні групи осіб, що виїжджають до Польщі:

1. Приватний підприємець. Як правило, виїжджає за кордон декілька разів на місяць і перебуває там кілька днів. Закуповує продукцію на суму від 500 до 2000 \$. Має середньомісячний дохід від 400 до 600 \$. У цю групу потрапляють "професійні" човники.
2. Представники торговельних фірм. Виїжджають за кордон від кількох разів в місяць до кількох разів в рік на декілька днів переважно для контактів з партнерами і закупівлі продукції. Закуповують продукцію на суму від 1000 до 10000 \$. Мають середньомісячний дохід від 200 до 500 \$.
3. Представники невеликих виробничих фірм. Як правило, доволі рідко відвідують Польщу (кілька разів в рік) і проводять там від одного дня до тижня. Основна мета – контакти з партнерами. Закуповують продукцію на суму до 200 \$ (для власного використання) або до 10000 \$ (для виробничих цілей). Мають середньомісячний дохід від 100 до 500 \$.
4. Представники сфери послуг (наприклад, ресторани). Відвідують Польщу кілька разів в місяць; проводять там один-два дні для контактів з діловими партнерами. Майже не закуповують продукцію, а якщо купують, то на суму до 1000 \$. Середньомісячний дохід становить 200 – 500 \$.
5. Службовці. Відвідують Польщу кілька раз в рік протягом кількох днів. Закуповують продукцію на суму до 200 \$ для власного використання. Середньомісячний дохід від 70 до 150 \$.
6. Безробітні. Частота виїзду становить кілька разів на місяць на один-два дні. 55% з них вважає своїм основним доходом торгівлю з Польщею, при цьому середньомісячний дохід дещо більший, ніж у службовців і становить від 150 до 300 \$.

Респондентам було задане запитання – якою, на їхню думку, є основна мета поїздки громадян України, що перетинають кордон. Більшість опитаних (90%) вважає, що більше 50% тих, хто перетинає українсько-польський кордон, робить це з метою торгівлі. 60% респондентів вважає, що таких людей більше 80%.

Більше, ніж 60% респондентів на українсько-польському кордоні відповіли, що вони закуповують продукцію в Польщі. Однак, на запитання: "Скільки Ви витрачаєте?" 40% респондентів відповіло, що менше, ніж 200 доларів США. Таким чином, відокремлюються ті, хто закуповує продукцію для власного вжитку або дуже дрібної торгівлі. Приблизно 18% респондентів зазначило, що витрачають

між 200 та 2000 доларів США. Ця група в більшості складається з "човників". Особи, які витрачають більше, в основному закупають обладнання та матеріали для виробничих потреб.

На нашу думку, з описаних вище груп лише службовці займалися прикордонною торгівлею, всі останні здійснювали експортно-імпорتنі операції у прикордонних регіонах – їх діяльність декларувалася і обкладалася податками, за винятком контрабанди, тобто товари та послуги включалися у офіційну статистику зовнішньої торгівлі.

Виділяючи прикордонну торгівлю як закупівлю товарів та послуг для власних потреб – отримуємо постійно існуюче явище не залежно від цивілізаційного розвитку держави та кризових ситуацій. Преференції СОТ стосуються саме такого виду прикордонної торгівлі і регулюють обсяги валюти, які можна вивозити/ввозити для власних потреб, кількості та видів товарів, які можуть перевозитися через кордон без мита тощо. "Човники" – тимчасове явище, яке, як показує досвід, зменшується у процесі стабілізації економіки держав. А контрабанда та напівофіційна торгівля – це справа митних органів та служби безпеки держави. У боротьбі з таким явищем є досить багато і економічних механізмів, наприклад, система оподаткування доходів фізичних осіб.

Так, податкова система Польщі створює всі умови для того, щоб населення само себе утримувало і збагачувалося. Всі витрати, пов'язані з купівлею та ремонтом квартири, дачі, автомобіля, побутової та оргтехніки (холодильники, пральні машини, комп'ютери тощо) виводяться з бази оподаткування прибуткового податку громадян при наявності підтверджуючих документів. Це стимулює громадян декларувати повністю свої доходи, розвивати домашнє господарство з однієї сторони, а з іншої – звертатися за послугами до сервісних фірм та фінансово-банківських установ, які в свою чергу будуть зацікавлені в легалізації своєї діяльності. Тим самим отримують розвиток малі та середні підприємства. При такій системі оподаткування українці не їздили б у Польщу навіть за товарами для власних потреб (від продуктів харчування до будівельних матеріалів, сантехніки, водопідігрівачів тощо), а купували б ці товари у офіційних дилерів польських фірм, щоб отримати відповідні підтверджуючі документи. Просте зниження ставки прибуткового податку, як зробила Росія та Україна, не дасть

того ефекту, який отримується в існуючих умовах оподаткування у Польщі [116].

Як видно, вплив транскордонних ринків є досить значний на життєдіяльність окремого домашнього господарства, дрібного бізнесу та й у цілому на господарський комплекс території, а значить, держави. У даній роботі ми лише визначили наявність значного впливу прикордонної торгівлі та транскордонних ринків на життєдіяльність прикордонних територій, проте кількісна та якісна оцінка цього впливу потребує окремих досліджень.

## **2.2. Форми, суб'єкти та функції інституцій транскордонного співробітництва в умовах інтеграційних процесів**

Найпростішою формою транскордонного співробітництва є прямі контакти між територіальними громадами – містами, селищами, які, здебільшого, носять неформальний характер та спрямовані на спільні дії у випадку виникнення надзвичайних ситуацій. Співпраця на неформальній основі можлива завдяки відсутності взаємних фінансових зобов'язань.

Співпраця формується на договірній основі, якщо з'являються довгострокові відносини між територіальними громадами або органами влади та у випадку виникнення взаємних зобов'язань в наданні послуг, продукції, інформації, а також з появою фінансових зобов'язань. В цьому випадку можна виділити дві форми співпраці: безпосередньо за укладеними транскордонними угодами або шляхом формування органу транскордонного співробітництва.

Співпраця безпосередньо за укладеними угодами передбачає періодичні зустрічі сторін, формування спільних комітетів та робочих груп з метою координації та об'єднання зусиль для вирішення спільних проблем. Фінансування діяльності учасників спільних комітетів та робочих груп можуть здійснюватися кожною стороною окремо, або шляхом об'єднання коштів на окремому спільному рахунку.

Угода про транскордонне співробітництво може передбачати створення органу транскордонного співробітництва [40] (наприклад, єврорегіону, єврегію, структурного підрозділу органів влади тощо).

Орган транскордонного співробітництва виконує завдання, покладені на нього територіальними громадами або органами влади,

у відповідності до цілей його діяльності та у спосіб, передбачений національним законодавством:

а) діяльність органу транскордонного співробітництва регулюється його статутом та законодавством держави, на території якої розташована його штаб-квартира.

б) орган транскордонного співробітництва:

- не має права вживати заходи, які можуть зашкодити правам і свободам окремих осіб;
- фінансується з місцевих та регіональних бюджетів і не має права встановлювати збори фіскального характеру; однак може отримувати прибуток від послуг, наданих ним територіальним громадам або властям, користувачам або третім сторонам;
- повинен складати річний кошторис та балансовий звіт, які затверджуються аудиторами, незалежними від суб'єктів транскордонного співробітництва.
- повинен враховувати у своїй діяльності інтереси держав, регіони яких беруть участь у транскордонному співробітництві;
- підлягає нагляду, передбаченому у законодавстві держави, на території якої розташована його штаб-квартира [40, С.4];

Практична діяльність єврорегіонів передбачає надання інформації органам місцевого самоврядування та місцевим органам виконавчої влади адміністративно-територіальних одиниць, які задіяні у транскордонному співробітництві; Міністерству економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерству закордонних справ України та, в разі необхідності, – іншим центральним органами виконавчої влади України та іноземних держав, регіони яких є суб'єктами транскордонного співробітництва.

При розробці проекту Закону України "Про транскордонне співробітництво" виникла велика дискусія щодо поняття "єврорегіон", під якою дехто з опонентів розумів "територію прикордонного регіону України та сусідніх держав, у межах якої здійснюється транскордонне співробітництво відповідно до угод про транскордонне співробітництво", а не організаційну форму транскордонного співробітництва. Проаналізувавши вживання цього поняття та історію його появи у Європі, а також методичну літературу останніх років, на наш погляд, однозначно "єврорегіон" визначається як організаційна форма транскордонного співробітництва.

В методичних матеріалах Асамблеї європейських прикордонних регіонів "Практичне керівництво щодо транскордонного співробітництва" [260], на с. 9 розділу А1 подається наступне визначення єврорегіону.

Організація:

- об'єднання регіональних та локальних громад з обох сторін кордону між державами, іноді з парламентською асамблеєю.
- транскордонна організація з постійним секретаріатом, спеціалістами (фахівцями), управлінським персоналом (адміністрацією) та власними фінансовими коштами
- базується на національних асоціаціях, цільових спілках (об'єднаннях) чи фондах з обох сторін кордону згідно приватного права та відповідно до діючого громадського права; або
- згідно громадського права базується на міжнародних угодах (договорах), які регулюють також членство в територіальних громадах.

Особливості діяльності:

- розвиток та стратегічно-орієнтоване співробітництво на довготривалій період, а не на одиничні заходи;
- це завжди транскордонний, а не національний прикордонний регіон;
- не є новим адміністративним /управлінським/ рівнем;
- є "центром обертання" всіх транскордонних відносин: громадян, політиків, інституцій, економіки, соціальних партнерів, носіїв культури, тощо
- узгоджувальний орган як між різноманітними структурами та компетенціями обох сторін кордону, так і в психологічних відносинах
- партнерська співпраця як вертикальна (європейський, державний, регіональний, локальний) з обох сторін кордону, так і горизонтальна вздовж кордону;
- застосування транскордонних рішень національними структурами по обидві сторони кордону та відповідно діючих в них систем управління /методів/ (уникнення конфліктів різних структур та компетенцій)
- транскордонна участь політиків та громадян, інституцій та соціальних партнерів в програмах, проектах та процесах прийняття рішень

– власна ініціатива та використання власних засобів як передумови для допомоги та підтримки третіх сторін

Зміст транскордонного співробітництва:

– визначення предметної області (сфери діяльності/ згідно спільних інтересів (наприклад – транскордонна інфраструктура, підприємництво)

– співпраця в усіх сферах життя: проживання, робота, вільний час, культура, тощо.

– соціально – культурне співробітництво поряд з економіко-інфраструктурним

– застосування угод /договорів/, домовленостей та конвенцій /умов/, які були укладені на європейському рівні чи між окремими державами, у транскордонній практиці

– консультування, підтримка та координація транскордонної співпраці особливо у наступних сферах (пріоритетні сфери): економічний розвиток; транспорт та сполучення (комунікації, зв'язок); просторове впорядкування; охорона довкілля і природи; культура та спорт; охорона здоров'я; енергетика; відставання (периферійність) економіки; туризм та відпочинок; розвиток сільського господарства; інновації та технологічні трансфери; школа та освіта; соціальна кооперація; рятувальна система та запобігання надзвичайних ситуацій; комунікація (засіб спілкування); громадська безпека.

Таким чином, Європейська Комісія однозначно розуміє під єврорегіоном організацію як форму транскордонного співробітництва (а не територію) і розрізняє транскордонний та прикордонний регіон.

Тому, не є зовсім точним визначення єврорегіону у Законі України, а саме: "організаційна форма співробітництва адміністративно-територіальних одиниць європейських держав, що здійснюється відповідно до дво- або багатосторонніх угод про транскордонне співробітництво".

На наш погляд, поняття єврорегіону, що подає Студенніков І. більш стисло визначає все описане у "Практичних рекомендаціях..." Єврорегіон – це форма транскордонного співробітництва між територіальними громадами або місцевими органами влади прикордонних регіонів двох або більше держав, що мають спільний кордон, яке спрямоване на координацію їх спільних зусиль і здійснення узгоджених заходів у різних сферах життєдіяльності

відповідно до національних законодавств і норм міжнародного права для вирішення спільних проблем і в інтересах людей, що населяють його територію по обидві сторони державного кордону [179, С.94-95]. Проте, при такому визначенні єврорегіону виникає питання щодо існування інших форм транскордонного співробітництва, не акцентується увага на необхідності розробки спільної стратегії розвитку транскордонного регіону, національні території якого є учасниками єврорегіону.

Утворення єврорегіонів відбувається шляхом укладання угод про транскордонне співробітництво між органами місцевої влади прикордонних територій. На цій підставі формуються об'єднання адміністративно-територіальних одиниць муніципального і регіонального рівнів, зацікавлені в спільній реалізації різнопланових проектів у межах даної сукупності прикордонних регіонів.

Основними принципами формування єврорегіонів є:

– добровільність участі в єврорегіоні (що забезпечується можливістю виходу із структури);

– рівні права партнерів, консенсус у прийнятті остаточних рішень;

– паритетне представництво та участь у фінансуванні.

Формування єврорегіонів передбачає також можливість створення організаційної структури та системи фінансування у формі міжнародних міжрегіональних асоціацій, об'єднань, консорціумів тощо згідно чинного законодавства України.

Таким чином, на наш погляд, єврорегіони – це одна з організаційних форм транскордонних відносин, де у межах своєї компетенції та за згодою центральних державних органів, на базі спеціальних розширених повноважень на міжнародне співробітництво, місцеві органи влади прикордонних областей мають можливість розробляти спільні стратегії розвитку транскордонного регіону, об'єднувати зусилля для їх реалізації. Єврорегіони можуть створюватися як юридична або не юридична особа, мають свою організаційну структуру та визначені джерела фінансування.

Договір про створення єврорегіонів, статут та зміни до них не повинні погоджуватися Міністерством закордонних справ, Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України, проте на практиці таке погодження (консультації) відбуваються. Діяльність єврорегіонів визначається власними статутними документами. Статут повинен містити предмет та цілі

діяльності; склад учасників, назву єврорегіону, функції і місцезнаходження представництв, порядок призначення органів управління, зобов'язання учасників та їх внесок у спільний капітал; джерела фінансування діяльності; склад і порядок роботи робочих органів; правила щодо регулювання фондів та рахунків, порядок фінансування реалізації спільних проєктів; порядок виходу та виключення зі складу учасників, умови ліквідації.

Засади функціонування єврорегіонів у Польщі регулюють також власні статuti та положення. Їх функціонування залежить значною мірою від засад інституціалізації транскордонних контактів, які зумовлені наступним:

- ступенем зовнішньої та внутрішньої відкритості територій, які співпрацюють у межах єврорегіону (мова йде про спроможність до внутрішньої регіональної трансформації і до ефективного впливу на середовище);
- величиною та глибиною проникнення транскордонної співпраці, яка є результатом багатогранних контактів інституцій, організацій, а також мешканців;
- активністю прикордонної смуги, і зокрема, рівнем проникливості кордону.

Для координації і вдосконалення діяльності, пов'язаної із транскордонною співпрацею Польщі, в Раді Міністрів утворено Департамент Транскордонної Співпраці. Транскордонна співпраця є процесом, в якому регіони або територіальні уряди прикладають свої зусилля з метою спільного розв'язання певних проблем. Відносини територіальних органів влади з центральними носять координуючий, узгоджувальний характер [272].

Функціонування єврорегіонів як форми транскордонного співробітництва характеризується ще наступними особливостями [179] крім описаних вище:

- створення єврорегіону не призводить до виникнення нового адміністративно-територіального утворення зі статусом юридичної особи;
- правове регулювання на території кожного з членів єврорегіону здійснюється відповідно до чинного законодавства держави, у склад якої він входить;
- організаційна структура єврорегіону виконує координаційні функції і не має владних повноважень, а також не може

підмінювати органи влади, що діють на території кожного з його членів;

- у політичному сенсі єврорегіони не діють супроти національних інтересів держави; не є наднаціональним утворенням;
- у своїй діяльності єврорегіони не підмінюють зовнішньополітичні функції держав, прикордонні території яких є членами єврорегіонів.

В окремих випадках відносини між територіальними органами влади можуть бути оформлені іншими типами договорів, а саме, наприклад, договором про поставки товарів або надання послуг. Такий договір можна використовувати для торгівлі, оренди, концесій на надання комунальних послуг, на здійснення громадських робіт тощо.

Часто в економічній літературі поняття транскордонне співробітництво та єврорегіон використовуються як синоніми. З цим не можна погодитись, оскільки єврорегіони ще визначають як форму концентрації транскордонних ініціатив, тобто вони є вищою, проте однією з організаційних форм транскордонного співробітництва. Практично єврорегіони – це юридично оформлені (за нормами, відповідними до вимог Ради Європи) регіони інтенсивного міжрегіонального співробітництва. Такі норми закладені в Європейській рамковій конвенції щодо транскордонного співробітництва.

На сучасному етапі в Європі налічується порядку 120-и єврорегіонів і 14 великомасштабних. Як видно з даних Додатку 1 більшість єврорегіонів створена в 90-х роках минулого століття і активно продовжується їх формування в перші роки 21-століття. Цьому можна дати декілька пояснень.

1. Минулий період виявив позитивні та негативні сторони функціонування єврорегіонів та надав можливість зробити висновки щодо подальшого їх розвитку. Ефективна діяльність єврорегіонів спостерігалася лише у випадках наявності спільних проблем, для вирішення яких доцільно було об'єднувати зусилля. Це, в подальшому, визначило коло питань, які лягли в основу формування та діяльності єврорегіонів.

2. Для більшості країн співпраця між територіальними органами влади – новий вид міжнародних відносин. Перші роки, можна сказати, проходив етап становлення цього виду діяльності, формувалася і відпрацьовувалася організаційно-фінансовий та

інформаційний механізм забезпечення транскордонної співпраці, проходила її інституалізація, кадрове забезпечення.

3. Удосконалювалася законодавча та нормативно-методична база щодо транскордонної співпраці на європейському та національному рівнях.

4. Удосконалювалися механізми фінансової допомоги ЄС щодо транскордонної співпраці, яка, передусім, надавалася проектам, які, у тому числі, реалізували стратегічні напрямки розвитку транскордонного регіону. Це зумовило необхідність мати *спільну концепцію розвитку суміжних територій – транскордонного регіону, яка б базувалась на відповідних регіональних стратегіях розвитку, враховувала загальноєвропейські та національні пріоритети. Це основний методичний підхід щодо транскордонного співробітництва.*

5. Єврорегіони відігравали важливу роль своєрідних полігонів для відпрацювання механізмів та інструментів інтеграційних процесів. Досвід створення внутрішніх єврорегіонів між країнами – членами ЄС був перенесений на зовнішні кордони ЄС, далі на кордони країн Центральної та Східної Європи, з країнами – майбутніми членами ЄС та західними кордонами країн СНД. Можна очікувати розповсюдження цього досвіду далі на Схід – в країни СНД, на їх інші кордони.

В процесі розробки закону "Про транскордонне співробітництво" виникла також дискусія щодо суб'єктного складу транскордонних відносин. Узагальнюючи досвід діяльності єврорегіонів, та враховуючи існуюче законодавство, пропонуємо наступне. Територіальні громади або органи влади безпосередньо здійснюють транскордонне співробітництво і вони є його суб'єктами (рис.2.9.). Всі організації, господарські структури прикордонних територій є його учасниками.

Держава та центральні органи влади, укладаючи угоди про транскордонне співробітництво, підписуючи декларації та приєднуючись до Конвенцій забезпечують нормативно-правове середовище для здійснення транскордонного співробітництва його суб'єктами та розробляють програми підтримки транскордонного співробітництва.

Міжнародні регіональні організації, агенції регіонального розвитку сприяють розвитку міжтериторіального та транскордонного співробітництва.

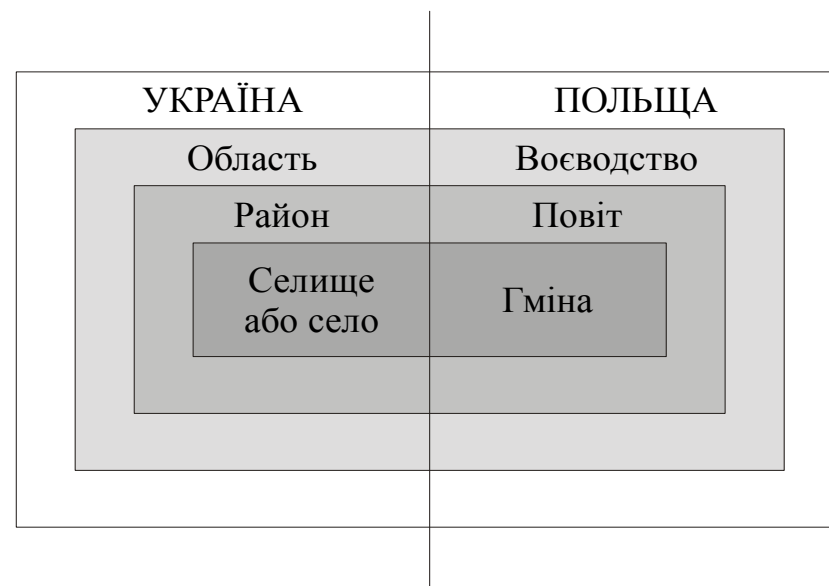


Рис. 2.9. Суб'єкти транскордонного співробітництва сусідніх держав України та Польщі (затемнені ділянки).

Слід зауважити, що такий поділ достатньо умовний. Це пов'язано з тим, "забезпечення" та "сприяння" мають спільну площину дії (держава, окрім забезпечення, може реалізувати заходи, що сприяють розвитку транскордонного співробітництва). Розподіл функцій між інституціями транскордонного співробітництва більш точно зображено на рис. 2.10.

Здійснення	Забезпечення	Сприяння
Територіальні органи влади		
Державні органи влади		
		Міжнародні інституції, агенції регіонального розвитку

Рис. 2.10. Функції інституцій транскордонного співробітництва

Таким чином, транскордонне співробітництво здійснюється в межах компетенції відповідних територіальних громад або органів влади суміжних прикордонних територій.

Більшість країн – членів ЄС (23 з 25) є унітарними державами (табл.2.5). Хоча окремі автори виділяють ще й регіональні – до яких

Таблиця 2.5

Адміністративно-територіальний поділ деяких країн Європи

Країна	Територія тис. км <sup>2</sup>	Населення млн.	I рівень (базовий)	II рівень	III рівень
Франція	551,5	58,7	36 559 муніципал.	96 департам.	22 регіон
Німеччина	356,9	83,9	16 121 муніципал.	426 районів	16 земель
Італія	301,3	57,6	8 104 муніципал.	108 провінцій	20 областей
Іспанія	506,0	39,3	8 082 муніципал.	50 провінцій	17 авт. областей
Австрія	83,9	8,53	2 353 муніципал.	-	9 земель
Бельгія	90,5	10,11	589 муніципал.	10 провінцій	3 регіон. + 3 обл.
Данія	43,0	5,23	275 муніципал.	14 округів	
Фінляндія	338,0	5,11	455 муніципал.		
Греція	131,9	10,46	16 121 муніципал.	54 департам.	
Ірландія	70,2	3,58	80 районів	36 округів	8 регіонів
Швеція	449,9	8,83	286 муніципал.	24 округи	
Велика Британія	244,8	58,26	319 районів	135 графств	
Люксембург	2,58	0,41	118 муніципалит.		
Португалія	91,8	9,9	305 муніц. 4207 громад. парафій	18 районів	2 острівних авт. райони
Україна	603,7	50,1	12 000 селищних рад	480 районів + 160 міст районного підпорядкування	24 області і 1 авт. респ. +2 міста держ.зн.
Польща	312,6	38,6	2 489 гмін	373 повіти	16 воєводств
Польща до 1999	312,6	38,6	2 489 гмін	49 воєводств	-
Румунія	237,5	22,5	2862 муніципал.	41 повіт	-
Угорщина	93,0	10,22	3 154 муніцип.	19 округів	7 регіонів до 2002
Латвія	64,5	2,51	554 муніципал.	26 районів	5 до 9 рег. до 2004
Словаччина	49,0	5,36	2 871 муніцип.	-	12 регіон. До 2001
Чехія після 2000	78,9	10,3		77 районів	14 областей

За даними: [152, 166-168, 252]

віднесені Італія і Іспанія, які разом з федеративними формують групу країн – об'єднаних [259]. Три країни мають лише базовий рівень місцевої влади – Австрія, Фінляндія та Люксембург. Шість країн мають дворівневу структуру місцевого самоврядування: Данія, Португалія, Швеція, Греція, Нідерланди та Велика Британія – комуни – провінції або округи, для Португалії – парафії – райони.

Чотири країни мають три рівні місцевого самоуправління: Іспанія, Франція, Ірландія, Італія. Три країни мають федеративний устрій: Австрія (9 земель), Бельгія (3 регіони та 3 області), Німеччина (16 земель).

Країни, що тільки вступили до ЄС, як видно з таблиці 2.5, вже провели або готуються провести адміністративно-територіальну реформу. Процес цей довготривалий і вимагає підготовчого періоду.

Польща у своїй адміністративно-територіальній реформі не торкалася базового рівня, однак створила 3 рівня: гміна (NUTS 4) – повіт (NUTS 3) – воєводство (NUTS 2). Такий територіальний поділ викликаний, насамперед, системою фінансування: розмір регіону має мати певний рівень самодостатності, тобто можливості фінансового забезпечення власними коштами вирішення основних проблем – потім отримання фінансів із вищих бюджетів та інших фінансових структур.

Чехія з 1 січня 2000 року змінила стратегію регіональної політики, створила окреме Міністерство регіональної політики, адміністративно розділила всю територію на 14 областей і 77 районів. 14 областей відповідають NUTS 3, а відповідно до NUTS 2 Чехія ділиться на 8 регіонів [152]. (Пояснення щодо NUTS будуть наведені у розділі 4.2)

Всі території, представлені в таблиці, через свої органи влади або інші представницькі структури можуть вступати у міжтериторіальне, міжрегіональне та транскордонне співробітництво, проте лише на відповідних рівнях компетенції.

В Україні суб'єктами міжтериторіального та транскордонного співробітництва виступають територіальні громади або органи влади, які діють безпосередньо або через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради. (див. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні").

До територіальних органів влади відносяться також місцеві державні адміністрації, що здійснюють на відповідній території

надані державою, а також делеговані відповідними радами повноваження (див. Закон України "Про місцеві державні адміністрації").

Основними суб'єктами, що здійснюють міжрегіональне співробітництво, є обласні державні адміністрації і Уряд Автономної Республіки Крим. Однак, згідно з Додатком № 2 до Конвенції загальних принципів транскордонного співробітництва [150], в якому категорійний апарат було розширено поняттям міжтериторіального співробітництва, визначено, що у міжнародні відносини можуть вступати залежно від національного законодавства не лише регіони, що знаходиться безпосередньо після центрального уряду, а й інші територіальні утворення і органи самоврядування нижчих рівнів. Оскільки Україна ратифікувала 106 Мадридську Конвенцію та її додатки, районні держадміністрації та органи місцевого самоврядування також можуть вступати у міжнародні відносини із відповідними органами територіального управління зарубіжних країн.

Аналіз міжрегіонального співробітництва областей України виявив, що всі області мають укладені угоди про співпрацю з сусідніми територіями суміжних країн, більшість областей має також угоди про співпрацю з регіональними органами влади багатьох країн світу. Кількість таких угод коливається від одної (Херсонська область) до 49 (Харківська область). Переважна кількість областей має порядку 20 угод (Додаток 10).

Серед партнерів областей України найбільше є суб'єктів країн СНД, Європи, Південної Америки, Близького Сходу, Канади, Китаю.

Співпраця ведеться також в рамках діяльності міжнародних організацій – Асамблеї європейських регіонів (Одеська, Львівська, Донецька області), Конгресу Регіональних та Місцевих влад Європи (українська делегація), Ради керівників прикордонних областей України, Росії та Білорусії (Чернігівська, Харківська, Сумська, Полтавська, Донецька та Луганська області), Асоціації соціально-економічного співробітництва республік, країв і областей Північного Кавказу (Донецька, Луганська) та Асамблеї європейських прикордонних регіонів ("Карпатський єврорегіон" та єврорегіони "Буг" і "Дніпро"), а також Робочої співдружності придунайських країн (Одеська область).

За інформацією з областей як наслідок такої співпраці створено ряд спільних підприємств і організацій, проводяться спільні

виставки, ярмарки, культурно-освітні заходи, розбудовується прикордонна та транспортна інфраструктури, є спроби вирішення екологічних проблем, забезпечений постійний обмін студентами та професорсько-викладацьким персоналом, реалізуються спільні наукові дослідження та розробки, проводяться конференції, форуми тощо.

Поруч з угодами облдержадміністрацій, співпраця ведеться також між містами: Миколаєвом та Трієстом (Італія), Бурси (Туреччина), Малко Тирново (Болгарія); Луганськом та Любліном (Польща), Перніком (Болгарія), Секешфехерваром (Угорщина), Сент-Етьєном (Франція), Кардіффом (Велика Британія); Кіровоградом та Суючжоу (КНР); Новоград-Волинським Житомирської області та Південний Тіролем (Італія), Палангою (Литва); Львовом та Краковом (Польща), Яворівською райдержадміністрацією Львівської області та Любачівським повітом (Польща). За інформацією обласних держадміністрацій, співпраця міст реалізується більш ефективно в конкретних проектах шляхом створення спільних підприємств, взаємного відкриття торгових домів, культурних та інших заходів тощо, що можна пояснити більшим досвідом співпраці міст-побратимів.

В обласних адміністраціях структурними підрозділами, у чій функції входить організація і управління міжрегіональною співпрацею за постановою КМУ "Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій" [145], є управління зовнішніх зносин та зовнішньоекономічної діяльності (ЗЗ та ЗЕД). Таку структурну одиницю було запропоновано ввести в грудні 2000 року і на кінець 2001 року вони створені майже у всіх областях. До цього моменту питання міжрегіональної співпраці знаходилися у віданні управлінь зовнішньоекономічних зв'язків або у відділах ЗЕЗ головного управління економіки, а у Криму – управління ЗЕЗ у Мінекономіки Криму. Лише у Чернівецькій області питаннями міжрегіонального співробітництва займається також науково-технічний центр, директор якого є одночасно радником голови облдержадміністрації.

Зрозуміло, що запропонована Постановою КМУ структура управління ЗЗ та ЗЕД найбільш повно відповідає потребам щодо організації та управління міжрегіональною співпрацею областей. Управління чи відділи ЗЕЗ не можуть повністю вести цю діяльність, оскільки міжтериторіальне співробітництво охоплює різноманітні

зв'язки не лише в економічній сфері, а й у політичній, екологічній, культурній, науковій, освітній тощо. Це визначає роль та місце зовнішніх відносин областей в інтеграційних процесах. України.

Основними завданнями управління ЗЗ і ЗЕД є забезпечення реалізації на території області державної політики у сфері зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, європейської інтеграції, взаємодії з економічними угрупованнями, міжнародними організаціями, в тому числі кредитно-фінансовими установами інших держав, сприяння виконанню зобов'язань за міжнародними договорами України, здійснення заходів та сприяння створенню належних умов, спрямованих на розвиток та організацію міжрегіонального та прикордонного співробітництва у сфері зовнішньоекономічної діяльності та ін.

Управління відповідно до покладених на нього завдань розробляє пропозиції щодо нових форм економічного співробітництва з відповідними суб'єктами або адміністративно-територіальними утвореннями іноземних держав та поліпшення торговельно-економічних відносин з ними, у межах компетенції бере участь у створенні і сприянні функціонуванню на території області спеціальних економічних зон, аналізує соціально-економічні результати їх функціонування, забезпечує в межах своїх повноважень захист інтересів у цій сфері, бере участь у розбудові державного кордону, розвитку прикордонної, митної та сервісної інфраструктури пунктів пропуску через державний кордон тощо.

Суб'єкти, що забезпечують міжнародну діяльність на регіональному рівні, необхідно розглядати зі сторони державних та загальноєвропейських інтересів:

а) державні інтереси забезпечують структурні підрозділи центральних органів управління держави: МЗС, Мінекономіки і з питань європейської інтеграції; Державної Митної Служби, Державного комітету з питань охорони кордону тощо;

б) загальноєвропейські інтереси забезпечують:  
 – інституції Ради Європи та Європейського Союзу: Конгрес місцевих і регіональних влад Європи; Комітет регіонів Європейського Союзу тощо;  
 – міжнародні об'єднання регіональних структур: Асамблея європейських регіонів; Асоціація європейських прикордонних територій тощо (рис.2.5).

Далі розглянемо більш детально інституції, основною чи пріоритетною діяльністю яких є проблеми транскордонного співробітництва. З огляду на те, чиї інтереси представляють ці інституції, виділимо наступні три групи: 1) міжнародні структури, 2) державні структури, 3) недержавні структури.

### 2.3. Інституції забезпечення та підтримки розвитку транскордонної співпраці регіонів

Міжнародні структури. Інтереси регіонів в Європі представляють багато організацій, але лише дві з них є структурами, що діють як повноважні органи країн – членів ЄС та Ради Європи. Органом Ради Європи є Конгрес місцевих та регіональних влад Європи (КМРВС), а Європейського Союзу – Комітет Регіонів (КР) (рис. 2.11). Обидві структури започаткували свою діяльність у 1994 році як консультативні органи.

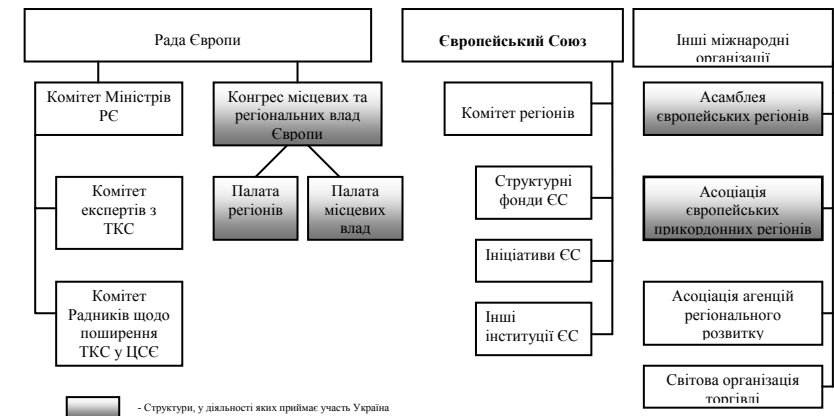


Рис. 2.11. Основні міжнародні інституції розвитку транскордонного співробітництва

Загальна кількість членів КМРВС – 302 особи. Власні делегації у КМРВС має кожна з 43-х країн-членів РЄ згідно з встановленою РЄ для країни квотою представленості.

У березні 1995 року Україні було надано статус "спеціально запрошеного гостя" у КМРВС. 9 листопада 1995 року Україна стала

37-членом Ради Європи і отримала право членства у КМРВС. Україна має у КМРВС 12 постійних місць.

КМРВС отримав свою сучасну назву 14 січня 1994р., ставши наступником Європейської Постійної Конференції місцевих і регіональних влад Європи.

Основні напрями діяльності, порядок формування та роботи Конгресу визначаються його Хартією та Правилами процедури [201]. Головними цілями Конгресу є:

- надання можливості представникам місцевих і регіональних органів влади брати участь у розробці європейської політики в рамках Ради Європи, їх активне залучення до діяльності Ради Європи;
- допомога молодим демократичним країнам у створенні ефективних місцевих владних структур;
- представлення на розгляд Комітету Міністрів Ради Європи пропозицій, з питань розвитку місцевого самоврядування;
- налагодження співробітництва між регіонами, особливо – прикордонними, з метою забезпечення миру, терпимості й економічного зростання;
- сприяння розвитку співпраці між органами місцевої та регіональної влади;
- налагодження співробітництва між національними, демократичними асоціаціями місцевих та регіональних влад та Європейськими організаціями, що представляють місцеві та регіональні влади країн-членів Ради Європи;
- забезпечення участі територіальних виборних органів у досягненні ідеалів європейської єдності тощо.

Конгрес складається з 2-х палат – Палати місцевих влад і Палати регіонів. Кожна палата один раз на 2 роки обирає голову та Бюро. Президент Конгресу обирається один раз на 2 роки від кожної палати по черзі. Бюро складається з голови палати та семи членів. Жодна держава-член не може мати більше одного представника в Бюро кожної з палат. До Бюро Конгресу входять члени Бюро кожної з палат, а також Президент Конгресу. Очолює Бюро КМРВС Президент Конгресу, однак він не має права голосу на засіданнях Бюро. У період між сесіями КМРВС від імені Конгресу діє Постійний комітет.

До складу Постійного комітету входять по два представники від кожної національної делегації, в тому числі і члени Бюро КМРВС.

В КМРВС також діють 4 статутні комітети: Комітет з інституційних питань (питання дотримання країнами-членами своїх зобов'язань, моніторинг, специфічні питання стосовно інфраструктури органів місцевого та регіонального самоврядування), Комітет з питань культури та освіти (також питання ЗМІ, молоді, спорту та зв'язку), Комітет з питань сталого розвитку (також питання охорони навколишнього середовища та просторового планування розвитку міст), Комітет з питань соціальної рівності (також питання забезпечення зайнятості, громадянства, суспільних відносин, охорони здоров'я). За статутом для виконання своїх завдань КМРВС може створювати спеціальні робочі групи.

КМРВС збирається на регулярні сесії один раз на рік. Регулярні сесії Конгресу відбуваються в приміщенні штаб-квартири Ради Європи у Страсбурзі, якщо за домовленістю між КМРВС або його Постійним комітетом та Комітетом Міністрів Ради Європи не прийняте рішення щодо іншого місця його скликання.

Організаційне забезпечення діяльності Конгресу виконує Секретаріат КМРВС, який структурно знаходиться у складі Секретаріату Ради Європи.

Україна має в КМРВС 12 місць, в тому числі – 6 в Палаті місцевих влад та 6 – в Палаті регіонів. За існуючими в КМРВС правилами, кожний представник має свого заступника. Виходячи з цього, делегація України у КМРВС складається з 24 представників: 6 представників та 6 їх заступників у Палаті місцевих влад, та 6 представників та 6 їх заступників у Палаті регіонів.

Якщо представник з якихось причин не може взяти участь у сесії Конгресу, то його замінює заступник, який зазначений у списку.

Склад делегації України в КМРВС на 2000-2001 роки затверджено Указом Президента України від 5 квітня 2000 року за № 561/200.

У відповідності до Указу Президента України від 19.03 1997р. за №243/97 загальну координацію, організаційно-методичне та інформаційне забезпечення участі українських представників у Конгресі місцевих та регіональних влад Європи та його робочих органах забезпечує Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України.

Іншою значною структурою є **Комітет Регіонів**, утворений згідно Маастрихтської угоди з метою посилення та активізації участі

регіонів у процесі прийняття рішень Європейським Союзом з врахуванням інтересів останніх.

Як європейська інституція КР має консультативний характер та його діяльність сприяє включенню місцевих актуальних питань до розгляду, що забезпечує представництво регіональних та місцевих громад у процесі прийняття рішень Європейським Союзом. Комітет регіонів складається з 222 членів і має вісім спеціалізованих комісій:

- Регіональна політика, економічний розвиток, місцеві та регіональні фінанси;
- Упорядкування сільської зони, сільське господарство, рибальство, ліс, море, гірська зона;
- Транспорт і комунікаційні мережі;
- Урбаністична політика;
- Упорядкування території, довкілля, енергетика;
- Освіта, виховання;
- Європа громадян, наукові дослідження, культура, молодь, інтереси споживачів;
- Економічне і соціальне об'єднання.

Хоча діяльність КР представляє значний інтерес для України з погляду можливостей використання методичних підходів до формування державної регіональної політики, у діяльності КМРВС Україна приймає безпосередню участь, що створює нові можливості та перспективи.

Комітет Міністрів Ради Європи щодо проблем транскордонного співробітництва послуговується двома комітетами: 1. Комітетом Експертів з транскордонного співробітництва – міжурядовий комітет, що складається з національних експертів від міністерств, що відповідають за транскордонне співробітництво. 2. Комітетом Радників з розвитку транскордонного співробітництва у Центральній та Східній Європі, який включає шість членів і два заступника, що репрезентують Генерального Секретаря, Комітет Міністрів і Конгрес місцевих та регіональних органів влади Європи відповідно.

Комітет Експертів з транскордонного співробітництва має наступні цілі:

- нагляд за виконанням Європейської рамкової Конвенції з транскордонного співробітництва між територіальними громадами та органами місцевого самоуправління, розробляючи додаткові протоколи або пропонуючи нові моделі та структури угод, інструкції та контракти;

- подання пропозицій, що мають на меті послаблення бар'єрів щодо розвитку транскордонного та міжтериторіального співробітництва (передусім законодавчі), і узагальнення прикладів успішного співробітництва у різних сферах діяльності. Це дає можливість публікувати загальну і тематичну інформацію щодо, наприклад, успішної практики, що в свою чергу, може бути прикладом (керівництвом) для центральних та територіальних органів влади, які бажають приймати участь у транскордонному співробітництві.

Спільно з Секретаріатом Комітет планує швидше публікувати дослідження та звіти (зберігати інформацію у електронному виді на веб-сайтах Ради Європи) і робити своєчасні модернізації дотичної документації, що занадто швидко старіє внаслідок стрімкого характеру транскордонного сектору співробітництва.

Комітет Радників відповідальний за керівництво розширенням транскордонного співробітництва у центральних та східноєвропейських країнах шляхом:

- розвитку транскордонного співробітництва по кордону Центральної та Східної Європи з метою встановлення більш ефективної місцевої демократії у прикордонних регіонах, таким чином, допомагаючи встановленню миру та порозуміння серед населення прикордоння, особливо, у чутливих секторах;
- надання допомоги з метою ратифікації і практичному виконанню Європейської Конвенції з основних принципів транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами місцевого самоврядування, сприяючи державам, які підписали Конвенцію, ліквідувати бар'єри, особливо, правового характеру.

Комітет Радників співпрацює з Секретаріатом і вносить пропозиції щодо організації конференцій, дискусій, що повинні сприяти підвищенню розуміння широких мас населення Конвенції загальних принципів транскордонного співробітництва, що пропонує співпрацювати місцевим та регіональним органам влади прикордонних регіонів, організувати зустрічі між представниками місцевих органів влади, щоб посилити взаємну довіру, організувати зустрічі представників місцевих та регіональних органів влади та національних керівних осіб, організувати зустрічі та робочі групи з національними та місцевими керівниками, що відповідають за ратифікацію законодавчих актів чи виконання Рамкової Конвенції. У цих випадках Рада Європи забезпечує технічну і законодавчу допомогу.

Короткий огляд діяльності Комітету Радників показує, що поступово він набирає силу, особливо після збільшення кількості його членів з 3 до 6 у 2001 та зустрічей – до двох на рік. Заснований у 1995, щоб надавати експертну допомогу Секретаріату щодо реалізації пропозицій від Комітету Експертів з транскордонного співробітництва, Комітет Радників все більше стає суб'єктом ідей та їх реалізації. Комітет Радників включає 2-х Швейцарських членів і по-одному з Словенії, Великої Британії, Нідерландів, Польщі, Росії та Словаччини, обраний на три роки. У їх складі – професіонали, у тому числі науковці, що спеціалізуються на міжнародних відносинах місцевих та регіональних органів влади, представників прикордонних областей.

Вони допомагають розвивати транскордонне співробітництво у практичній площині. Пріоритетами у 2001 та 2002 році були південно-східна Європа, особливо – в минулому – Федеративна Югославія; північно-східна Європа; майбутній зовнішній кордон ЄС; та південний Кавказ.

Щоб мати більший вплив на процес прийняття рішень у Раді Європи, Комітет Радників посилає одного члена на засідання Комітету Експертів з транскордонного співробітництва для взаємного обміну інформацією і щорічно готує Рапорт Комітету Міністрів. Перший такий Рапорт на 2001 фінансовий рік (готується Секретаріатом) був прийнятий Комітетом Міністрів у березні 2001 р.

Вагому роль в сфері транскордонного співробітництва в Європі також відіграють Асоціація європейських прикордонних регіонів (АСПР) [48] та Асамблея європейських регіонів (АЕР) [169].

Діяльність цих структур направлена на підтримку транскордонного співробітництва, сприяння його поширенню та ефективному вирішенню проблем у транскордонних регіонах. Їх рекомендації враховуються при прийнятті рішень у Раді Європи та ЄС.

**Асоціація європейських прикордонних регіонів (АСПР)** виникла у червні 1971р. як добровільна позаурядова організація, котра об'єднує на сьогодні порядку 200 різноманітних інституцій транскордонної співпраці в Європі, низка з них відома як єврорегіони. Від України у цій структурі беруть участь єврорегіони "Карпатський", "Буг" та "Дніпро".

Метою АСПР є діяльність на користь Європейських прикордонних і транскордонних регіонів, щоб:

- виявити їх специфічні проблеми, потенційні можливості їх вирішення;
- представляти їх спільні інтереси на державних і міжнародних парламентських форумах, перед урядами, органами влади і іншими інститутами;
- започатковувати, підтримувати та координувати їхню співпрацю в цілій Європі;
- проводити обмін досвідом та інформацією, щоб зробити можливим формування і узгодження спільних інтересів і шляхів їх вирішення, з врахуванням всіх проблем і потенційних можливостей транскордонного співробітництва.

До основних завдань АСПР відносяться: реалізація програм та проектів, експертиза фінансових джерел, а також їх реклама та пропаганда; організація заходів, що сприятимуть транскордонному співробітництву, а також участь і підтримка пов'язаної з ним діяльності; підготовка та втілення в життя спільних акцій та ініціатив; розвиток у тісній координації з Європейським Союзом та Радою Європи "центрів Європейських прикордонних та транскордонних регіонів"; інформування політичних і суспільних кіл Європи про проблеми транскордонної співпраці.

В січні 1996 року розпочала роботу перша конференція з економічних проблем регіонів сходу та заходу Європи під егідою Палати Регіонів Ради Європи, яка має на меті інтенсифікувати економічний розвиток та розширення співробітництва для всіх регіонів Європи. Конференція створила Фундацію для економічного розвитку регіонів Європи. В роботі цієї конференції прийняло участь 100 регіонів, від України були представлені Київська, Волинська та Закарпатська області.

Керівна Рада Фундації щонайменше раз на рік скликає Асамблею Фундації, де аналізується робота за минулий рік і визначаються основні напрямки роботи на майбутнє. Керівна Рада звітується перед Асамблеєю про роботу і фінансову діяльність Фундації. Робота Фундації направлена на підтримку зусиль різних суб'єктів економіки в регіонах по встановленню прямих ділових контактів зі своїми партнерами з інших регіонів. Вона працює не лише є підприємствами, неурядовими організаціями, а й з місцевими та регіональними органами влади.

Одним з основних напрямків роботи Фундації є допомога представникам місцевої влади при запрошенні експертів та

фінансуванні спільних проектів. Зокрема, надається підтримка в галузі розвитку інфраструктури, перебудови промисловості та гармонізації норм та стандартів з метою розвитку економічного потенціалу країн з перехідною економікою, зміцнення безпеки в Європі та підтримки інтеграції цих країн до європейської економіки.

Фундація тісно співпрацює з усіма регіонами Європи, Палатою Регіонів Ради Європи, Комітетом Регіонів Європейського Союзу, Асамблеєю Європейських Регіонів, іншими фундаціями, міжнародними організаціями та установами, які здійснюють свою діяльність у сфері регіонального економічного розвитку з метою забезпечення свого максимального впливу та запобігання дублювання виконавських функцій.

Фінансові ресурси Фундації складаються із внесків місцевих та регіональних органів державної влади регіонів Європи, з врахуванням платоспроможності кожного члена, а також внесків національних та федеральних урядів, донорських організацій та установ, траст-фондів та інших фундацій. Штаб – квартира фундації знаходиться в м. Женеві.

**Асамблея Європейських Регіонів (АРЕ).** 15 червня 1985 року у м. Люмен–ла-Нев (Бельгія) на установчому засіданні 47-и регіонів і 8-ми європейських регіональних організацій було створено Раду Європейських Регіонів, обрано президента організації, ухвалено Статут та Внутрішні правила Ради У 1987 році на другій загальній конференції європейських регіонів було прийняте рішення про перейменування організації на Асамблею Європейських Регіонів (АРЕ). Організаціями-засновниками АРЕ є Асоціація європейських прикордонних регіонів, Конференція периферійних приморських регіонів, Робоча співдружність регіонів Західних Альп, Робоча співдружність регіонів Центральних Альп, Робоча співдружність регіонів Східних Альп, Робоча співдружність Піренеїв, Співдружність Юраських гірських регіонів, Робоча співдружність традиційних індустріальних регіонів, Асоціація регіонів-національних столиць<sup>4</sup>.

Сьогодні членами АРЕ є близько 300 регіонів з усієї Європи, включаючи країни СНД, вона тісно співпрацює з Радою Європи, інституціями Європейського Союзу та підтримує постійні зв'язки з

<sup>4</sup> Наведені організації вказують на значну кількість міжнародних структур в Європі, членами яких є регіональні та місцеві органи влади, інші регіональні організації і метою діяльності яких є вирішення проблем регіонів.

іншими міжрегіональними асоціаціями. Від України в АРЕ членами є три області: Одеська (з 1993 р.), Львівська (з 1999 р.), Донецька (з 2000 р.)<sup>5</sup>

Статут організації, окрім головної мети – бути політичним голосом Регіонів Європи, — визначає п'ять завдань:

1. Організувати і розвивати діалог, консультації та співробітництво між усіма регіонами Європи, поважаючи при цьому конституції, закони та угоди, що мають силу на територіях держав, а також поважаючи та забезпечуючи культурне різноманіття на теренах Європи.
2. Забезпечувати інституційні засоби для участі регіонів у процесі прийняття рішень, а також для посилення їхньої активної ролі в розбудові Європи, особливо, коли йдеться про роботу Ради Європи, ОБСЄ та Європейського Союзу.
3. Співпрацювати з європейськими асоціаціями, які репрезентують місцеву владу.
4. Співпрацювати та підтримувати діяльність міжрегіональних асоціацій-членів (АРЕ) або організацій, які можуть приєднатися до АРЕ пізніше.
5. Здійснювати власні програми або брати участь у програмах, організованих третіми особами з метою реалізації або дотримання цих цілей.

Структура та керівні органи АРЕ складаються з Генеральної асамблеї (вищий керівний орган, що здійснює політичне представництво регіонів і приймає рішення з ключових питань діяльності АРЕ, зокрема про політичну стратегію, бюджет, створення комітетів, прийом у свої члени/позбавлення членства), Бюро (виконавчий орган), президента (вищий представник АРЕ, який репрезентує її у всіх зовнішніх стосунках), комітетів, Генерального секретаря, якій очолює Генеральний секретаріат АРЕ і відповідає за поточні справи організації. Важливою складовою структури Асамблеї європейських регіонів є постійні комітети. Поряд з чотирма постійними комітетами працює Науковий комітет, до складу якого в цей час входять 49 провідних експертів з різних

<sup>5</sup> В березні 1999 року Адміністрація Президента України направила голові Ради міністрів АР Крим, всім головам обласних, Київській та Севастопольській міських держадміністрацій інформаційний лист щодо діяльності АРЕ, статут цієї організації та пропозицію прийняти участь у її діяльності. На цю пропозицію відгукнулися лише Львівська та Донецька області, Одеська вже була учасником АРЕ.

країн Європи. Цей комітет виконує роль радника політичних органів Асамблеї європейських регіонів з питань регіоналізму та федералізму.

Підводячи підсумки десятирічної діяльності Асамблеї європейських регіонів, Жорді Пужоль, на той час президент АЄР, зокрема відзначав: "Ми були першими, хто сформулював принцип субсидіарності не для того, щоб отримати владу, як це робили інші, а для того, аби передати ці владні повноваження на той рівень, де з ними могли б впоратися найкращим чином" [258] та відзначив безпосередню участь АЄР у "створенні механізму, який забезпечив участь регіонального рівня в Європейському Союзі та Раді Європи". Йдеться про заснування Комітету регіонів у рамках ЄС і Конгресу місцевих і регіональних влад Європи Ради Європи. Створення цих двох європейських регіональних інституцій ознаменувало безумовний успіх зусиль АЄР. Цей результат поставив Асамблею європейських регіонів перед необхідністю визначити свою стратегію в нових умовах, а саме: "АЄР має сконцентруватись на головних питаннях політичного аспекту регіоналізму в Європі: посилення ролі регіонів у процесі прийняття рішень на рівні (Європейської) Співдружності, створення регіональних рівнів в країнах Центральної та Східної Європи"

Крім безпосередніх міжрегіональних організацій доцільно звернути увагу на вплив і інших міжнародних організацій, вступ до яких України значно вплине на її транскордонне співробітництво. Перш за все розглянемо з цих позицій вступ України до Світової організації торгівлі.

Вступ до СОТ означає для країни використання стратегічних переваг участі у багатосторонній торговельній системі. Причому, головну роль у цьому процесі відіграватиме зовсім не полегшення доступу на іноземні ринки, на чому досить часто наголошують, а такі довготривалі чинники, як створення цивілізованого конкурентного середовища та впровадження стабільних правил регулювання економічної діяльності. Саме ці чинники є однозначно позитивними, і весь досвід СОТ доводить, що саме вони визначають найбільш істотний позитивний ефект від участі у багатосторонній системі світової торгівлі [158, С. 11].

Проте, досвід інших країн свідчить, що не може не існувати певних ускладнень для національної економіки, для окремих її секторів, для окремих підприємств, проблем, пов'язаних з

адаптацією до нових правил поведінки. Такі проблеми існуватимуть і для держави в цілому і для регіонів, передусім прикордонних.

Процес підготовки не повинен обмежуватися лише процесом взаємних торговельних переговорів та гармонізацією системи законодавства. Він також має передбачати підготовку національної економіки до функціонування в нових умовах. Особливо це важливо у сфері транскордонного співробітництва, в якому сплітаються державна політика, зовнішньоекономічна діяльність та регіональні механізми міждержавного співробітництва. Вступ до СОТ безпосередньо стосується проблем розвитку транскордонного співробітництва за двома статтями ГАТТ: ст. V. Свобода транзиту та ст. XXIV. Територіальне застосування. Прикордонна торгівля. Митні союзи та зони вільної торгівлі.

У зв'язку з цим, хотілося б звернути увагу на наступне.

I. "Товари... та транспортні засоби повинні рахуватися транзитними через територію Сторони, що домовляється, коли прохід через таку територію, з перевантаженням товарів, з його складуванням, з дробленням партій товарів, зі зміною виду транспорту чи без таких операцій є лише частиною повного шляху, що починається та закінчується за межами кордонів країни, що домовляється.... Повинна існувати свобода транзиту через територію кожної Сторони, що домовляються шляхами, що найбільше підходять для міжнародного транзиту....".

Цей витяг з Угоди ГАТТ вказує, що комунікаційна інфраструктура прикордонних областей повинна відповідати міжнародним вимогам і забезпечувати найкраще проходження міжнародного транзиту територією країни з можливостями складування, перевантаження і інше, про що говорилося вище.

Реалізація позитивних очікувань від вступу України до СОТ потребує впровадження активної та цілеспрямованої державної економічної політики стимулювання інвестиційно та інноваційно орієнтованого зростання та структурної перебудови з метою зміцнення національної конкурентоспроможності. У контексті вступу до СОТ слід ще раз зазначити важливість транзитного потенціалу України і доцільність зміцнення сектору послуг. В зв'язку з цим Україні доцільно сформулювати нову політику і, відповідно, конкретизувати програму дій щодо розбудови кордону і комунікаційної інфраструктури у прикордонних регіонах.

Наступна проблема, на яку слід звернути увагу в контексті вступу до СОТ є прикордонна торгівля, яка за сучасних умов ще майже не досліджується в Україні і отримала дещо негативне забарвлення у свідомості значної частини населення, зокрема у службовців контролюючих органів, про що детальніше згадувалося вище. Разом з тим п. 3 ст. XXIV ГАТТ не заперечує преференцій у прикордонній торгівлі, а Україна їх не використовує.

Щоб розробити нові механізми, наприклад для розвитку прикордонної торгівлі та отримати позитивні результати від вступу до СОТ, забезпечити конкурентоспроможність галузей економіки України, на наш погляд, треба проводити відповідні дослідження, постійний моніторинг прикордонної торгівлі та підготувати фахівців, яких недостатньо як для забезпечення професійної підготовки до вступу у СОТ, так і транскордонної співпраці.

Ставлення держав-членів ЄС та їхніх урядів, загальноєвропейських інституцій до ролі регіонів у наближенні політичних рішень, які приймаються на рівні Європейського Союзу, до громадян поступово змінювалося. Діяльність міжрегіональних організацій істотно впливала на визнання загальноєвропейськими інституціями провідної ролі регіонів в інтеграційному процесі.

Узагальнюючи, можна зазначити наступне. Україна є членом Конгресу місцевих та регіональних органів влади Європи, приймає участь у Комітеті експертів з транскордонного співробітництва (експерт від МЗС України), три області – Одеська, Львівська та Донецька – приймають участь у Асамблеї європейських регіонів та Карпатський євро регіон, євро регіони "Буг" та "Дніпро" – у Асоціації європейських прикордонних регіонів. Зрозуміло, що це занадто мало для представлення інтересів України у європейських структурах.

Тому було б доцільно активізувати представництво України у європейських структурах, передусім, шляхом забезпечення державних та місцевих органів влади відповідними інформаційними матеріалами та відповідною підготовкою кадрів. Для підвищення ефективності діяльності міжурядових спільних комісій з питань міжрегіонального та транскордонного співробітництва доцільно забезпечити участь у їх роботі представників науки та регіональних органів влади, передусім, у складі експертних робочих груп.

Крім того, враховуючи сусідство України з ЄС та ефективність діяльності Комітету Радників з розвитку транскордонного співробітництва у Центральній та Східній Європі доцільно також

ініціювати розширення діяльності цього Комітету на територію України.

Державне управління у сфері транскордонного співробітництва здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції. Проте, управління транскордонним співробітництвом, в основному, полягає у його координації. Для загальної координації транскордонного співробітництва на державному рівні Кабінет Міністрів України у 2002 р. створив Міжвідомчу комісію з питань розвитку транскордонного співробітництва та євро регіонів [146], у якій питання координації покладено на Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції, а Головою призначається Міністр економіки. Розроблено Положення про Міжвідомчу комісію і затверджена Програма розвитку євро регіонів в Україні. Проте, зі зміною Міністра економіки діяльність Міжвідомчої комісії дещо призупинилась. Доцільно такі координуючі органи створювати на дещо на інших засадах.

Координацію розробки, укладання та організацію виконання міждержавних договорів України з питань розвитку транскордонного співробітництва здійснює Міністерство закордонних справ України.

Інші центральні органи виконавчої влади беруть участь у сприянні розвитку транскордонного співробітництва в межах компетенції, встановленої законодавством України, а також, у разі необхідності, вносять пропозиції щодо змін до законодавчих актів України з питань транскордонного співробітництва. Хоча ще у жодному документі не виписано функції державних органів щодо транскордонного співробітництва, на наш погляд, доцільно:

– до компетенції Кабінету Міністрів України віднести: проведення державної політики у сфері транскордонного співробітництва; розробка і здійснення загальнодержавної стратегії транскордонного співробітництва; укладання міждержавних угод про транскордонне співробітництво, прикордонну та прибережну торгівлю та забезпечення ратифікації міжнародних конвенцій, договорів тощо Верховною Радою України; створення спільних міждержавних комісій з вирішення проблем щодо здійснення транскордонного співробітництва (усунення юридичних розбіжностей, податкового та митного законодавства, узгодження

норм екологічної безпеки тощо); забезпечення представництва України у міжнародних організаціях, метою діяльності яких є сприяння розвитку міжрегіонального та транскордонного співробітництва, зокрема в органах Ради Європи та Європейського Союзу; забезпечення системи підготовки та перепідготовки кадрів для роботи у сфері транскордонного співробітництва;

- до компетенції Ради міністрів Автономної Республіки Крим: розробка і затвердження республіканської стратегії розвитку транскордонного співробітництва; нормативне регулювання прибережної торгівлі при наявності відповідних міждержавних договорів; укладання транскордонних угод та формування спільних міжнародних міжрегіональних об'єднань, євrorегіонів; забезпечення представництва і участі у спільних міждержавних комісіях за участю України і відповідних прикордонних держав, а також у органах Ради Європи та Європейського Союзу та інших міжнародних міжрегіональних організаціях, метою діяльності яких є сприяння розвитку міжрегіонального та транскордонного співробітництва; методичне та інформаційне забезпечення місцевих державних адміністрацій та органів самоуправління Республіки Крим щодо здійснення транскордонного співробітництва; створення спільних комітетів і робочих груп для реалізації транскордонних угод, укладених на республіканському рівні і фінансове забезпечення їх діяльності з української сторони;
- до компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, адміністративно-територіальні одиниці яких є суб'єктами транскордонного співробітництва: укладання угод про транскордонне співробітництво з відповідними територіальними органами суміжних прикордонних регіонів інших держав; забезпечення виконання на відповідній території зобов'язань, встановлених міжнародними договорами України та угодами про транскордонне співробітництво; розробка та забезпечення в межах своєї компетенції виконання регіональних програм (стратегій) розвитку транскордонного співробітництва; створення спільних міжрегіональних комітетів та робочих груп з метою вирішення спільних транскордонних проблем; прийняття рішень про входження до відповідних міжнародних міжрегіональних асоціацій, інших добровільних об'єднань прикордонних та транскордонних регіонів; прийняття участі у діяльності міжнародних міжрегіональних організацій, метою яких

є сприяння розвитку міжрегіонального та транскордонного співробітництва; забезпечення здійснення моніторингу проблем транскордонного співробітництва; здійснення інформування щодо транскордонного співробітництва зацікавлених структур на всіх рівнях державного управління, бізнесових кіл, населення тощо.

Відповідно до Закону України "Про транскордонне співробітництво" органи місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, для забезпечення виконання угод про транскордонне співробітництво можуть приймати рішення про надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах; здійснювати в установленому порядку регулювання інвестиційної діяльності; спрощувати адміністративні процедури тощо. Фінансування проектів (програм) транскордонного співробітництва здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів на відповідний рік, а також інших джерел, не заборонених законом. Для фінансування проектів (програм) транскордонного співробітництва може використовуватися міжнародна технічна допомога згідно із законодавством України. Як механізм фінансової підтримки транскордонного співробітництва запропоновано використовувати безвідсотковий банківський кредит для реалізації значимих для регіону проектів. Відсотки за кредитами повинні погашатися за рахунок бюджетних коштів.

Висвітлення питання державного управління транскордонним співробітництвом було б неповним, якщо не зупинитись на діяльності Спільних міжурядових комісій та робочих груп щодо міжтериторіального та транскордонного співробітництва.

Особливого значення розвиток транскордонного співробітництва набуває у зв'язку із розширенням Європейського Союзу та запровадженням Нового Інструменту Сусідства на Європейському континенті, першим кроком якого є впровадження Програм Сусідства: Польща-Білорусь-Україна, Словаччина-Угорщина-Україна та Румунія-Україна. Реалізація Програм сусідства спрямована перш за все на покращання соціально-економічного становища у прикордонних регіонах, розвиток інфраструктури, їх реалізація сприятиме покращанню інвестиційного клімату. Головною метою програм сусідства є покращання координації між різними інструментами фінансування в існуючих правових і

фінансових рамках та запровадження нового інструменту реалізації транскордонних проектів по різні боки кордонів.

Створені робочі групи розробників:

- Програми сусідства Румунія-Україна,
- Програми розвитку сусідських відносин Польща-Білорусь-Україна
- Програми розвитку сусідських відносин Угорщина-Словаччина-Україна.

На засіданнях робочих груп обговорюються пріоритети та механізми транскордонного співробітництва, механізми започаткування співробітництва в рамках Програми розвитку сусідських відносин, механізми створення спільних органів управління Програмою, критерії відбору транскордонних проектів тощо.

Розпочата робота українсько – словацької Міжурядової комісії з питань транскордонного співробітництва, де розглядаються питання щодо українсько-словацького співробітництва та подальших дій щодо його активізації у сферах прикордонних вод, заповідників, розбудови прикордонних пропускних пунктів, освіти, в рамках Програми Сусідства "Угорщина – Словаччина – Україна".

Значно сприяють розвитку міжтериторіального та транскордонного співробітництва відкриття консульських установ. Так, наприклад у Львові на даний час діють: Генеральні Консульства: Республіки Польща; Російської Федерації; Почесні консульства: Королівства Нідерландів, Австрійської Республіки, Литовської Республіки, Федеративної Республіки Німеччини, Федеративної Республіки Бразилії, Канади та Консульський кореспондент посольства Італії.

Ведуться консультації щодо можливостей відкриття консульських представництв ряду інших країн, з якими область підтримує широкі стосунки.

Проте, як зазначив Д. Горват "... в процесі регіональної інтеграції державному управлінню належить роль загальної координації та здійснення політичних завдань, тісне ж сплетіння мереж співробітництва може бути створене лише за умови прямої співпраці (або шляхом створення асоціацій) між безпосередніми учасниками ринкових взаємовідносин" [230].

Недержавні структури. Початок формування інституційного підґрунтя для розвитку міжрегіонального та транскордонного співробітництва в Європі пов'язують з появою регіональних

об'єднань на початку 1970-х років. Досліджуючи питання взаємовпливу міжрегіонального співробітництва та політики Європейського Союзу щодо регіонального розвитку, зокрема структурної політики, К. Содуп так узагальнює визначення регіональних об'єднань або груп: "...асоціації, сформовані між регіональними одиницями різних держав, кінцева мета яких – діяти як групи впливу (або тиску) в європейських інституціях, а також сприяти співробітництву, що ґрунтується на спільних інтересах, потребах і бажаннях". Він виділяє дві основні категорії цих асоціацій. До першої відносить такі, що можуть бути за своїм функціональним призначенням охарактеризовані як представницькі: їх завдання – "...формулювати європейським інституціям думки своїх членів залежно від статусу і функцій регіонів у Співдружності та в державах-членах". До цієї категорії відносить Асамблею європейських регіонів і Конгрес місцевих і регіональних влад Європи (КМРВС). Асоціації, що входять до другої категорії, він характеризує як функціональні; в основу їхнього утворення покладені "більш специфічні критерії". Прикладами таких об'єднань К. Содуп вважає Асоціацію європейських прикордонних регіонів і Конференцію периферійних приморських регіонів. Ці структури були розглянуті вище.

В Європі також існує розвинута мережа Агентств регіонального розвитку, створених на різних правових засадах та формах власності [138]. Велику участь в діяльності цих Агентств приймає держава, державні регіональні та місцеві органи влади.

На регіональні Агентства покладено завдання розробки, формування і ведення Проблемного каталогу регіону, організації та координації реалізації інвестиційних проектів, організації роботи по рекламуванню регіону – випуску різноманітних каталогів, проспектів, бюлетенів і багато інших робіт.

Найбільший розвиток транскордонне співробітництво набуло у формі єврорегіонів як безпосередніх інституцій ТКС.

Для повнішого розкриття діяльності недержавних інституцій щодо транскордонного співробітництва в системі міжнародної співпраці регіонів розглянемо приклад Львівщини.

#### 1. *Передумови розвитку інституцій.*

Міжнародна діяльність Львівщини фактично розпочалася в кінці 80-х років минулого століття з початком процесів демонополізації зовнішньоекономічної діяльності у колишньому Радянському Союзі.

Першими структурами, які забезпечували міжнародну діяльність, були спільні підприємства та зовнішньоторговельні фірми.

Для забезпечення міжнародної діяльності необхідні були фахівці, підготовка яких розпочалася на новостворених кафедрах існуючих вузів та у інститутах перепідготовки кадрів або інститутах другої освіти. Особливу роль на початковому етапі відіграли Львівський Національний Університет ім. І.Франка, Національний університет "Львівська політехніка" та створений Інститут Менеджменту "Львів".

З приходом іноземного інвестора та міжнародних організацій виникла потреба у діяльності консалтингових фірм, які організовувалися, переважно, у рамках міжнародних проектів, що реалізувалися у Львівській області. Так були створені консалтингові фірми Центр підтримки бізнесу "НюБізнет", Агенція економічного регіонального розвитку ("Нідерландсько-Українські Агропроекти"), "Західно-український менеджмент-консалтинг" (проект післяприватизаційної підтримки підприємств), "Бізнес-інкубатор" тощо. Серед старих інституцій значну нішу міжнародних послуг зайняла Торгово-промислова палата у м. Львові.

## *2. Недержавні інституції співпраці*

Встановленню міжнародних торгових контактів підприємств області з польськими партнерами у значній мірі сприяє участь у міжнародних виставках-ярмарках, що проводяться на територіях обох країн. Традиційними для прикордонних областей і воєводств стали міжнародні ярмарки-торги в Замостю, Кросні, Перемишлі, Любліні. Щороку на Львівщині проводяться до 15 міжнародних виставок, найбільш активними іноземними учасниками яких були польські фірми. При проведенні спеціалізованих виставок організовуються науково-популярні семінари в рамках яких здійснюється обмін науковою і комерційною інформацією. У м. Львові АТ "Гал-Експо" і варшавською фірмою "Voutex" організуються галузеві виставки продукції українських і польських фірм. Найбільш значною подією є щорічний Економічний форум з проблем розвитку прикордонного співробітництва.

Значного розвитку досягла співпраця у сфері туризму. На сьогоднішній понад 100 львівських фірм забезпечують для жителів області культурні, ділові, наукові індивідуальні та групові поїздки у Республіку Польща.

Розвитку двосторонніх контактів сприяє також співпраця на рівні торгово-промислових палат. Так, Львівською регіональною ТПП укладено угоди про співпрацю з колегами з Варшави, Кросно, Любліна, Замостя та Жешува. Є домовленість про спільне проведення заходів з ТПП Кракова і Торуня. У рамках цих угод здійснюється обмін комерційною інформацією, відбуваються бізнес-тури українських та польських підприємців, спільно проводяться виставки-ярмарки та інші заходи. На теренах області функціонує Польсько-українська будівельна палата.

Великих здобутків досягло партнерство у культурно-освітній сфері: проводяться постійні науково-практичні конференції, обмін студентами, професорсько-викладацьким складом, реалізуються спільні науково-дослідні програми та проекти за участю міжнародних організацій та в рамках програм ФАРЕ, ТАСІС, ПАУСІ, Фонду Карпатського єврорегіону та інших.

Львівський лісотехнічний університет при співпраці з Університетом ім. М.Скłodовської-Кюрі у Любліні реалізує науково-дослідну програму "Розточчя", присвячену всебічному вивченню природи й економічної діяльності у важливому регіоні Великого Європейського вододілу.

Інші вищі учбові заклади Львова також мають подібні здобутки у співпраці із польськими вузами свого профілю. Львівські медичні заклади (наукові і практичні) співпрацюють із клініками, шпиталями, коледжами, інститутами та вищими школами тощо насамперед Варшави, Кракова та Любліна.

Для забезпечення польськомовних шкіл, які успішно функціонують у області, кваліфікованими кадрами налагоджено стажування вчителів у Польщі, здійснюється підготовка полоністів у Національному університеті ім. І.Франка, у Дрогобицькому педінституті та Самбірському педучилищі.

У області зареєстровані і функціонують польські громадські організації: "Товариство польської культури Львівщини", "Товариство опіки над могилами воїнів". Клуб католицької думки діє при костелі Св. Антонія. При Клубі працює також хорівий колектив "Лютня". При обласному Будинку вчителя протягом багатьох років працює аматорський Польський народний театр.

Значну роль як інституції міжнародного співробітництва Львівщини відіграють також наступні організації.

1. Агенція регіонального розвитку та європейської інтеграції у Львівській області (2002). Основні напрямки діяльності – сприяння регіональному економічному розвитку Львівщини та активізація процесів європейської інтеграції:

2. Львівський центр муніципального і регіонального розвитку (1999). Основні напрямки діяльності:

- надання навчальних, консультаційних та видавничих послуг органам місцевого самоврядування та об'єктам господарювання; інвестиційних та інших проектів; розробка презентаційних матеріалів стосовно підвищення інвестиційної привабливості територіальних громад;

3. Львівське міжнародне Агентство розвитку "Україна-Польща" (2001).

Основні напрямки діяльності – вивчення ринків збуту та потреб виробничих та торговельних фірм в інвестиціях:

4. Львівське регіональне агентство економічного розвитку (1995). Основні напрямки діяльності: надання послуг підприємствам області з пошуку інвесторів, оцінка можливостей співпраці, допомога у розробці бізнес-планів.

5. Прикордонне агентство міжнародного співробітництва "Наш дім – Жовківщина"

6. Агентство регіонального розвитку "Транс-Тракт" (Жовква)

7. Центр розвитку підприємництва (Бізнес-центр) у м.Бродах

8. Інформаційно-консалтингова агенція з питань сприяння розвитку підприємництва (Яворів)

9. ГО "Центр регіональних ініціатив Яворівщини"

10. Агенція розвитку Яворівщини

11. Прикарпатська Агенція Розвитку Краю (Ст.Самбір)

12. Агентство розвитку Прикарпаття (Самбір), яке має свою мережу у:

- Сабірському р-ні, м.Старий Самбір; м. Мостиська; м.Городок; м.Турка.

13. Бориславська Агенція регіонального розвитку

14. Дрогобицька агенція регіонального розвитку

15. Пустомитівська агенція регіонального розвитку.

Транскордонне співробітництво Львівської області успішно продовжує розвиватися та повинно перейти на новий вищий рівень. Цьому будуть сприяти, крім агенцій, щорічні Економічні Форуми з

питань транскордонної співпраці – традиційний захід активізації прикордонного співробітництва у Центрально-Східній Європі.

Створення на території області двох спеціальних економічних зон "Яворів" та "Курортполіс "Трускавець" привертають увагу інвесторів з багатьох країн світу, що також сприяє розвитку міжрегіональних та транскордонних відносин. Адміністрації цих зон – одні з ряду структур, що забезпечують міжнародну співпрацю Львівщини.

Таким чином, можна зазначити позитивні тенденції розвитку інституційного забезпечення міжнародної діяльності Львівської області, що повністю відповідає баченню стратегії Львівщини як західних воріт України в Європу.

### Висновки до розділу

1. Предметом теорії транскордонного співробітництва є транскордонний регіон та транскордонне співробітництво.

2. Специфіка транскордонного регіону зумовлюється: наявністю кордону і усим, що з ним пов'язане; транзитністю території, що зумовлює специфіку територіально-просторового розвитку (економічної, культурної, політичної підсистем); наявністю спільних природних ресурсів (простору).

3. Транскордонне співробітництво передбачає різного роду контакти (зв'язки) людей, які можуть зумовлювати появу спільної діяльності: родинні та соціо-гуманітарні. контакти, прикордонна торгівля; економічна співпраця; взаємодопомога у надзвичайних ситуаціях, у боротьбі з контрабандою, нелегальною міграцією; спільне використання природних ресурсів, природоохоронні заходи; екологічна безпека територіальне (просторове) планування та облаштування території тощо. Це призводить до появи транскордонних ринків, під якими розуміємо об'єднані національні регіональні ринки товарів, послуг, капіталів, праці, якими не формально користуються громадяни сусідніх територій для задоволення власних потреб (домашнє господарство) в межах діючого національних та міжнародного законодавств. Транскордонне співробітництво сприяє розширенню національних законодавчих рамок у отриманні благ з транскордонних ринків і формалізує відносини у транскордонному регіоні, залучаючи, крім громадян, і інші господарюючі суб'єкти та установи, тобто система

забезпечення життєдіяльності населення прикордонного регіону виходить за національні межі.

4. Найпростішою формою транскордонного співробітництва є прямі контакти між територіальними громадами – містами, селищами, які, здебільшого, носять неформальний характер та спрямовані на спільні дії у випадку виникнення надзвичайних ситуацій. Співпраця на неформальній основі можлива завдяки відсутності взаємних фінансових зобов'язань. Єврорегіони – найвища з організаційних форм транскордонних відносин. Вони можуть створюватися як юридична або не юридична особа, мають свою організаційну структуру та визначені джерела фінансування.

5. Інституціоналізація транскордонної співпраці фактично розпочалася у кінці 80-х років і була зумовлена, передусім, необхідністю врахування положень та критеріїв ініціативи INTERREG.

6. Територіальні громади або органи влади безпосередньо здійснюють транскордонне співробітництво і вони є його суб'єктами. Держава та центральні органи влади, укладаючи угоди про міжрегіональне та транскордонне співробітництво, підписуючи декларації та приєднуючись до Конвенцій забезпечують нормативно-правове середовище для здійснення міжтериторіального та транскордонного співробітництва його суб'єктами, та розробляють програми підтримки транскордонного співробітництва. Міжнародні регіональні організації, агенції регіонального розвитку сприяють розвитку міжтериторіального та транскордонного співробітництва.

7. Інтереси регіонів в Європі представляють багато організацій, зокрема Конгрес місцевих та регіональних влад Європи та Комітет Регіонів. Вагому роль в сфері транскордонного співробітництва в Європі також відіграють Асоціація європейських прикордонних регіонів та Асамблея європейських регіонів.

8. Державне управління у сфері транскордонного співробітництва здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції. Управління транскордонним співробітництвом, в основному, полягає у його координації. Для загальної координації транскордонного співробітництва на державному рівні створена Міжвідомча комісія з питань розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів. В

основному ці ж структури координують між територіальне співробітництво.

9. В Європі також існує розвинута мережа Агентств регіонального розвитку, створених на різних правових засадах та формах власності, які в значній мірі сприяють розвитку міжтериторіального та транскордонного співробітництва.