

Лекційні матеріали за Темою 4



1 Поняття транскордонного співробітництва

В окремих випадках для відродження історико-культурних традицій і поліпшення соціально-економічного положення необхідне об'єднання зусиль декількох регіонів. Особливо актуальним це є для прикордонних областей, що пов'язано з появою транскордонних регіонів – регіональних утворень, які формуються в межах адміністративно-територіальних одиниць двох і більше країн на основі реалізації спільних програм та угод, підписаних на рівні місцевих органів влади. До даного типу територіальних об'єднань відносяться єврорегіони, які вперше з'явилися в Західній Європі, а зараз організуються й в Україні.

На рубежі другого й третього тисячоліть країни колишнього СРСР одержали статус незалежних держав і стали повноправними суб'єктами міжнародних відносин. Це призвело до значних соціальних та економічних змін як усередині цих країн, так і в їхньому найближчому оточенні. Розпад СРСР і утворення СНД, перехід від адміністративно-командної до ринкової економіки, формування єдиної Європи, ріст впливу Китаю на світову економіку та тенденції глобалізації – усе це зажадало від країн зміни поглядів на життя й місце серед народів світу, спонукало до збільшення ступеня відкритості світу та зняття багатьох бар'єрів «залізної завіси». Однією з головних складових відкритості держав є їх міжнародні зв'язки. Причому їх інтенсивність різко зросла й продовжує поступальне зростання до цього часу. Адже в сучасному світі успішність країни, добробут її населення та її політична вага багато в чому залежать від конкурентоспроможності економіки, що визначає місце країни в системі регіональних економічних і світогосподарських зв'язків.

У контексті глобалізації особливе місце в системі міжнародних зв'язків займає транскордонне співробітництво як форма світогосподарської інтеграції за допомогою інтенсифікації зв'язків прикордонних регіонів, що сприяє вільному переміщенню товарів, послуг, капіталів і людей. Воно спрямоване на подолання негативних наслідків існування кордонів та наслідків, які виникли на прикордонних територіях через їх розташування на національних окраїнах держав, і має на меті покращення умов життя населення.

У Європейській рамковій конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади (Мадридській конвенції 1980 р.) транскордонне співробітництво (cross-border co-operation) визначається як "будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами або органами влади, що знаходяться під юрисдикцією двох або декількох договірних сторін, а також укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей".

За своєю суттю транскордонне співробітництво передбачає різного роду зв'язки людей, які, за певних обставин, зумовлюють появу спільної діяльності. Можна систематизувати ці зв'язки по мірі зростання 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-імпортні відносини на прикордонних територіях.
5. Виробнича кооперація – співпраця у процесі виробництва 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, у 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.
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.

Лекційні матеріали за Темою 4



2 Європейська рамкова конвенція з прикордонного співробітництва територіальних громад і властей. Досвід її реалізації у транскордонному співробітництві країн ЄС

Вперше термін «транскордонне співробітництво» було використано у 106 Мадридській Конвенції загальних принципів транскордонного співробітництва. В Конвенції транскордонне співробітництво визначається як «...будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або органами влади, що знаходяться під юрисдикцією двох або декількох договірних сторін, а також укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей» .

В цьому ж документі уточнюються поняття: територіальні общини або органи влади як «... громади або органи, які здійснюють місцеві та регіональні функції та визнаються як такі внутрішнім законодавством кожної держави».

Узагальнення існуючого понятійного апарату стосовно транскордонного співробітництва здійснив Ганс-Мартін Чуді (Швейцарія) на IX засіданні Конгресу місцевих і регіональних органів влади в Європі (Страсбург, 4-6 липня 2002 р.) в доповіді «Сприяння транскордонному співробітництву: важливий чинник демократичної стабільності в Європі».

Згідно Ганс-Мартіну Чуді для означення всіх форм співробітництва, взятих разом, пропонується використовувється «транс-Європейське співробітництво» (trans-European cooperation). Відмінності у поняттях можуть бути викликані при визначенні співпраці у наступних випадках:

- транскордонне співробітництво (cross-border cooperation) розуміється як дво-, три- або багатостороннє співробітництво між місцевими та регіональними органами влади (напівгромадські і приватні суб'єкти також можуть бути включені у цей контекст), що здійснюється у географічно суміжних територіях. Це стосується і територій, відокремлених морем;
- міжтериторіальне співробітництво (inter-territorial cooperation) розуміється як дво-, три-, або багатостороннє співробітництво між місцевими і регіональними органами влади (напівгромадські і приватні суб'єкти також можуть бути включені у цей контекст), що здійснюється між несуміжними територіями;
- транснаціональне співробітництво (transnational cooperation) розуміється як співпраця між національними, регіональними і місцевими органами влади відповідно до транснаціональних програм та проектів. Ця форма співробітництва охоплює великі суміжні території і включає суб'єкти по крайній мірі двох держав-членів ЄС і/або країни не-членів ЄС.

Таким чином, згідно понятійного апарату стосовно транскордонного співробітництва, запропонованого Ганс-Мартін Чуді, транскордонне співробітництво здійснюється

лише між суміжними територіями.

Крім того, транскордонне співробітництво є міжнародним економічним співробітництвом, яке включає в себе різнорівневі відносини і зв'язки.

Відносини першого рівня - це міжнародні, тобто міждержавні економічні відносини. Відносини другого рівня – «діагональні» міжнародні економічні зв'язки держав з іноземними партнерами (суб'єктами федерацій, адміністративно-територіальними утвореннями, фізичними та юридичними особами іноземних держав). Відносини третього рівня – зовнішньоекономічні зв'язки суб'єктів держав і адміністративно-територіальних утворень у межах встановленої законодавством відповідних держав компетенції. Їх мета - стимулювання економічного розвитку окремих суб'єктів шляхом налагодження міцних і довгострокових взаємовигідних контактів. Найчастіше це прикордонні зв'язки суб'єктів суміжних держав. Відносини четвертого рівня – зовнішньоекономічна діяльність господарюючих суб'єктів, насамперед фізичних та юридичних осіб іноземних держав, які здійснюють підприємницьку діяльність, що націлена на систематичне одержання прибутку і здійснюється через укладення зовнішньоекономічних угод.

Відносини другого, третього і четвертого рівнів, згідно положень міжнародного права, не є міжнародними (міждержавними) економічними відносинами, а являються транскордонними, що виходять за межі території однієї держави, але не є предметом регулювання міжнародного (економічного) права. Такі відносини регулюються нормами національних правових систем, в яких вони можуть іменуватися по-різному.

Транскордонне співробітництво є однією з складових системи міжнародного співробітництва у формі міжнародних економічних зв'язків держав з іноземними партнерами (суб'єктами федерацій, адміністративно-територіальними утвореннями, фізичними та юридичними особами іноземних держав), а також зовнішньоекономічна діяльність у вигляді прикордонних зв'язків адміністративно-територіальних утворень та господарюючих суб'єктів у межах встановленої законодавством відповідних держав компетенції з юридичними і фізичними особами інших країн. На практиці воно уявляє комплекс форм та інструментів взаємодії між партнерами, які здійснюють кооперативні зв'язки у промисловості, сільському господарстві, транспорті та комунікаціях, рекреації та охорони навколишнього середовища, ведуть торгівлю, виступають інвесторами і реципієнтами капіталів, а також реалізують інші форми взаємовигідного соціально-економічного партнерства на прикордонних територіях. Виходячи з останнього, транскордонне співробітництво можна вважати як одну з форм інтеграційної діяльності на мезорівні.

Відмічаючи інтеграційну функцію транскордонного співробітництва В. Дергачов вказує на те, що даний вид співпраці уявляє собою «...форму світогосподарської інтеграції прикордонних територій держав» і відіграє виключно важливе значення для транскордонного руху людей, товарів та інформації. Від того, як матеріальні і трудові ресурси та умови країни і регіонів доповнюються транскордонними потоками капіталу, товарів, технологій та інформації, залежить динаміка регіонального розвитку.

В міжнародних відносинах та регіональній політиці широким використанням характеризується також поняття «міжтериторіальне співробітництво», яке згідно Європейської хартії місцевого самоврядування означає будь-яку взаємоузгоджену діяльність, спрямовану на започаткування відносин між територіальними громадами та органами влади двох або більше договірних сторін.

В практиці європейських країн можна відокремити чотири рівні реалізації транскордонної співпраці:

- міжнародний рівень: реалізується політика загальноєвропейських інтересів, здійснюється координація національних регіональних політик для збалансованого розвитку європейського простору;
- державний рівень: виробляється національна політика транскордонного співробітництва та узгоджуються національні інтереси з загальноєвропейськими, а також здійснюється гармонізація національних та регіональних цілей;
- регіональний рівень: реалізується регіональна політика транскордонного співробітництва з врахуванням інтересів держави та місцевих органів влади, здійснюється координація між регіонами сусідніх країн;
- місцевий рівень: здійснюється координація планів розвитку місцевої влади, з істотною увагою до регіональних та національних інтересів, відбувається конкретна співпраця між суб'єктами прикордонних територій.

Основою транскордонного співробітництва є процес створення зв'язків та договірних відносин у прикордонних зонах з метою пошуку рішень для спільних та ідентичних проблем. Транскордонна співпраця полягає у тому, щоб у діалозі в усіх сферах життя були задіяні всі соціальні групи населення та адміністративні органи.

Асоціація європейських прикордонних регіонів (АЄПР) дійшла висновку, що транскордонне співробітництво приносить так звану «додану вартість» у регіональний розвиток. Вона складається з інституційної та соціально-економічної доданої вартості.

Інституційна додана вартість включає:

- активне залучення громадян, влади, політичних та соціальних груп по обидві сторони кордону;
- точне знання про сусіда (його регіональні органи влади, соціальних партнерів, тощо);
- довгострокове транскордонне співробітництво інституцій, які є спроможними:
- функціонувати у партнерстві, яке діє по вертикалі та горизонталі, незважаючи на різний об'єм відповідальності та відмінність у організаційних принципах побудови;
- діяльність, як бенефіціара цільової допомоги та робочого партнера, що здатний отримувати та керувати фондами;
- спільне створення, реалізація та фінансування транскордонних програм та проектів;

Соціально-економічна додана вартість проявляється через:

- мобілізацію внутрішнього потенціалу, зокрема через інтенсифікацію діяльності регіональних та місцевих інституцій як партнерів так і ініціаторів транскордонного співробітництва;
- залучення представників соціального та економічного секторів (торгових палат, асоціацій, підприємств, торгових та соціальних закладів, організацій з охорони навколишнього середовища та туристичних агенцій);
- відкриття ринку праці та гармонізацію кваліфікації працівників;
- додатковий розвиток території, зокрема в сфері інфраструктури, транспорту, туризму, охорони навколишнього середовища, освіти, досліджень та співробітництва між малими та середніми підприємствами, а також через створення додаткових робочих місць;

- вдосконалення планування просторового розвитку та регіональної політики, включно охорони навколишнього середовища;
- покращення транскордонної транспортної інфраструктури.

Транскордонне співробітництво спрямоване на подолання негативних аспектів існування кордонів та наслідків, які виникли на прикордонних територіях через їх розташування на національних окраїнах держав і має на меті покращення умов життя населення. Серед головних цілей такої співпраці є:

- подолання існуючих стереотипів та упереджень по обидві сторони кордону;
- усунення політичних та адміністративних бар'єрів між сусідніми народами;
- створення господарської, соціальної та культурної інфраструктури, за умови формування спільних органів, господарюючих суб'єктів, осередків тощо.

При численних відмінностях і специфічних особливостях прикордонних регіонів, існує низка чинників, що роблять істотний вплив на розвиток транскордонного співробітництва:

- економічні чинники, що включають трудові ресурси, засоби праці і знаряддя праці (основні виробничі фонди);
- природно-географічні чинники, що включають паливно- енергетичні, мінерально-сировинні, лісові, водні, земельні, біологічні ресурси, кліматичні умови, рельєф місцевості, характер ґрунтів і т.п.;
- локальні чинники – форми громадської організації виробництва, сукупність заходів і цілеспрямованих дій по збереженню і відтворенню природних умов і ресурсів, а також елементів економічної системи, що забезпечують чистоту місця існування людини, виробничих процесів здобичі і переробки копалин;
- політичні чинники – рішення національних і культурних задач, рівень розвитку держав, політичних рухів і партій, підсистем забезпечення безпеки тощо;
- соціально-культурні чинники – віковий склад населення, рівень освіти, правової і політичної культури, показники народжуваності і смертності, щільність і склад населення, рівень розвитку охорони здоров'я, близькість культури;
- інституційні чинники – рівень розвитку держав, суспільства, культури, недержавних інститутів;

Основні чинники розвитку транскордонного співробітництва можна також представити у двох групах: об'єктивні та 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 транскордонного співробітництва також повинен враховувати всі до сих пір відомі громадські, господарські, зовнішньополітичні точки зору; здійснюватися на основі взаємодопомоги та партнерства; посиленій регіональній поінформованості; сприяти зміцненню регіональної та громадської ідентифікації населення.

Основні специфічні принципи виникли з практики транскордонного співробітництва:

- 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 увійшов 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.

Виділяють три моделі активізації економічної діяльності в транскордонних регіонах.

Перша модель обмежується зовнішньоекономічними зв'язками і транскордонною торгівлею. Ця модель найчастіше зустрічається в країнах з невисоким рівнем доходів на душу населення, а її рушійною силою є різниця цін на товари і послуги по обидві сторони кордону. Економічний ефект такої моделі пов'язаний з розширенням ринку збуту для одних і отриманням дешевших товарів і послуг для інших споживачів. Не дивлячись на обмежений характер моделі, вона може сприяти пожвавленню економіки транскордонних районів.

Друга модель активізації економічної діяльності в транскордонних регіонах припускає створення спеціальних економічних зон і підвищення привабливості інвестиційного клімату транскордонних регіонів за допомогою більш ліберального митного і податкового режимів і зменшення транскордонних обмежень.

Третя модель активізації економічної діяльності в транскордонних регіонах зародилася в Західній Європі та ґрунтується на принципах адміністративної і політичної децентралізації. Вона характерна для країн з високим рівнем душевих доходів, близькою структурою економіки і схожим рівнем цін на товари і послуги. В країнах, що використовують цю модель, фінансування транскордонної співпраці і відповідні компетенції делегуються з центрального на регіональний і місцевий рівні, що відповідають загальним тенденціям політичного і регіонального розвитку в західноєвропейських країнах. Основним інструментом та формою транскордонного співробітництва цієї моделі стають єврорегіони.

Лекційні матеріали за Темою 4



3 Єврорегіони як форма транскордонного співробітництва і інструмент вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку прикордонних територій

Особливе поширення транскордонне співробітництво одержало в Європі у вигляді єврорегіонів – транскордонних регіонів, що включають суміжні прикордонні території держав, які характеризуються певною природною, економічною, соціокультурною, етнічною єдністю.

Єврорегіони формуються в межах суміжних одиниць адміністративно-територіального поділу двох і більше країн на основі реалізації спільних програм і угод, підписаних на рівні органів місцевого самоврядування. Сьогодні це одна з найпоширеніших форм розвитку транскордонного співробітництва в ЄС. Перший єврорегіон (EUREGIO) був створений в 1958 р. на німецько-нідерландському прикордонні. На даний момент у Європі існує більше ста транскордонних утворень. Програми підтримки єврорегіонів фінансуються Європейським фондом регіонального розвитку. Щоб сприяти розвитку інституційних структур транскордонного співробітництва на території Європи, заснована спеціальна програма INTERREG.

Поняття "єврорегіон" закріплене в Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади (до якої приєдналася й Україна), а також у Декларації про транскордонне співробітництво, прийнятій Комітетом Міністрів Ради Європи 6 листопада 1989 року.

Єврорегіон не є якимось новим владним утворенням, тому він не порушує територіальної цілісності держав, не шкодить їхній безпеці, а навпаки сприяє поліпшенню взаємин між сусідніми країнами. Співробітництво в рамках єврорегіону розвивається шляхом реалізації конкретних спільних проектів, у яких однаково зацікавлені всі суміжні країни та їх прикордонні території. Це лише засіб інтенсифікації регіонального співробітництва, що здійснюється на урядово-регіональному й регіонально-локальному рівнях у рамках існуючого законодавчого поля держав, регіони яких об'єднують свої зусилля для вирішення спільних проблем. Урядово-регіональне співробітництво спирається на міждержавні угоди (зокрема, для Російської Федерації та України головним документом є Договір про дружбу, співробітництво та партнерство). Регіонально-локальне співробітництво ґрунтується на особистих контактах між керівниками сусідніх регіонів.

Єврорегіони утворюються в межах основних осей транскордонного співробітництва:

– Північноморсько-Середземноморської, що розпростерлася уздовж державного кордону між Німеччиною, Нідерландами, Бельгією, Люксембургом, Францією, Швейцарією та Італією;

– Балтійсько-Адріатичної, що розпростерлася уздовж кордону між західноєвропейськими країнами (Німеччина, Австрія, Італія) і постсоціалістичними державами Східної Європи (Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Словенія);

– Балтійсько-Чорноморської, що розпростерлася уздовж західного рубежу колишнього СРСР, охоплюючи Калінінградську область Російської Федерації, Польщу, Литву, Білорусь, Україну, Словаччину, Угорщину, Румунію та Молдову.

Останнім часом до перерахованих трьох осей додалася ще одна – Баренцево-Чорноморська, яка сформувалася на кордоні Російської Федерації з європейськими країнами – Норвегією, Фінляндією, Естонією, Латвією, Білоруссю та Україною.

Згідно Закону України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 р. транскордонне співробітництво трактується як «... спільні дії, спрямовані на становлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством» (Закон Укр, с. 1). В якості учасників транскордонного співробітництва можуть виступати юридичні та фізичні особи, громадські організації, що беруть участь у транскордонному співробітництві.

Визначення поняття «транскордонне співробітництво», що даються в європейських та національних нормативно-правових документах викликають у науковців ряд суперечок, тому сьогодні усталеної дефініції транскордонного співробітництва не існує.

Серед найпоширеніших визначень поняття транскордонного співробітництва у вітчизняних науковців, найбільш часто використовується наступне: «Транскордонне співробітництво – це специфічна сфера зовнішньоекономічної, політичної, екологічної, культурно-освітньої та інших видів міжнародної діяльності, яка здійснюється на регіональному рівні, і яка, охоплюючи всі загальні їхні форми, відрізняється необхідністю та можливостями більш активного їх використання, а також низкою особливостей, а саме – наявністю кордону і необхідністю його облаштування, спільним використанням природних ресурсів і, відповідно, спільним вирішенням проблем екологічної безпеки, більш широким взаємним спілкуванням населення сусідніх держав та особистими зв'язками людей, значно вищим навантаженням на інфраструктуру (дороги, зв'язок, сферу обслуговування, придорожня інфраструктура)»

Головними чинниками, що визначають структурні особливості і динаміку транскордонної співпраці, є режим державних кордонів, соціально-економічні та етнокультурні якості прикордонних територій і повноваження регіональних влад у здійсненні міжнародної діяльності.

Транскордонна співпраця істотно розрізняється на різних ділянках державних кордонів окремих країн, відображаючи особливості освоєння національного простору, його сучасний рівень розвитку і структуру економіки, аналогічні параметри сусідніх країн, характер двосторонніх економічних і політичних відносин країн-сусідів. У зв'язку з цим можна виділити декілька моделей прикордонної співпраці.

Традиційна модель ґрунтується на обслуговуванні зовнішньоекономічних зв'язків і прикордонної торгівлі. Рушійною силою прикордонної співпраці за цією моделлю слугує різниця цін на товари і послуги по обидві сторони кордону, а економічний ефект пов'язаний з розширенням ринку збуту для одних і отриманням дешевших товарів і послуг – для інших споживачів. Ця модель відіграє провідну роль у прикордонному співробітництві країн з невисоким рівнем доходів на душу населення при слабкому розвитку інститутів цивільного суспільства. Ефективність цієї моделі у великій мірі залежить, з одного боку, від змін у прикордонному і митному режимах, а з іншого – від величини різниці внутрішніх цін, рівнів доходів населення, безробіття, умов ведення бізнесу. Провідну роль у традиційній моделі прикордонної співпраці

відіграє торгівля, а також трудова (легальна і нелегальна) міграція.

Проте транскордонна співпраця за цією моделлю може сприяти поживленню економіки прикордонних районів.

Преференційна модель припускає підвищення привабливості прикордонних регіонів для підприємницької діяльності за допомогою преференційного візового, митного і податкового режимів. М'якший режим меж для співпраці конкретних прикордонних територій у порівнянні із загальним визначається відповідними міждержавними угодами.

Партнерська модель зародилася в Західній Європі і ґрунтується на принципах адміністративної і політичної децентралізації. Вона зазвичай використовується в країнах з високим рівнем душевих доходів, близькою структурою економіки, схожим рівнем цін на товари і послуги, прогресуючою уніфікацією національних правових норм і настановок. Базові параметри цієї моделі були закріплені Європейською рамковою конвенцією по прикордонній співпраці. В кінці 1980-х рр. ЄС прийняв спеціальну програму INTERREG, покликану сприяти прикордонній співпраці і розвитку прикордонних районів. З 1996 р. реалізувалася друга аналогічна програма, INTERREG II, а з 2000 р. по 2006 р. третя – INTERREG III. Зараз іде реалізація вже четвертої програми INTERREG IV (розрахована на 2007–2013 роки). Пряме фінансування територій по різні боки кордону відбувається при усуненні митних та інших обмежень для транскордонного руху товарів, капіталів і робочої сили, а також завдяки уніфікації законодавства.

Фінансування транскордонної співпраці і адекватні компетенції делегуються з центрального на регіональний і місцевий рівні, що відповідає загальним тенденціям політичного і регіонального розвитку в країнах ЄС. Партнерська модель прикордонної співпраці спирається на розвинені інститути цивільного суспільства. У її структурі на перше місце висувається транскордонний рух капіталу, послуг і робочої сили.

Основним інструментом транскордонної співпраці за партнерською моделлю є комплексні регіональні проекти – єврорегіони. Ефективність діяльності єврорегіонів спирається на високий рівень міждержавної інтеграції, уніфікацію прав і повноважень місцевих влад, стійку фінансову базу здійснення транскордонних проектів. Фінансування для реалізації їх спільних проектів поступає від ЄС (зокрема за програмами INTERREG), державних, регіональних і місцевих бюджетів і від приватних інвесторів.

Багаторічний досвід країн Євросоюзу свідчить, що єврорегіони є ефективною формою транскордонного співробітництва і міжрегіональної господарської інтеграції. З іншого боку єврорегіони – інструмент вирівнювання та підйому рівнів регіонального соціально-економічного розвитку шляхом інтенсифікації транскордонного співробітництва.

Європейський досвід свідчить, що не дивлячись на простоту традиційної моделі транскордонного співробітництва, її використання може сприяти поживленню економіки прикордонних районів. Результативність даної моделі посилюється у поєднанні її використання з партнерською моделлю, яка базується на функціонування таких інструментів транскордонного співробітництва як єврорегіони. З часом та подальшим розвитком торгівельно-економічних зв'язків між прикордонними регіонами, в процес міжрегіональних взаємовідносин втілюються елементи і інших моделей транскордонного співробітництва.

Досвід функціонування єврорегіонів у прикордонних зонах країн Євросоюзу свідчить, що вони, з одного боку являються формою транскордонного співробітництва, а з іншого, подібно сполученим судинам – інструментом

вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку регіонів за рахунок вільного «переливу» товарів, послуг, капіталів і людей.

Функція єврорегіонів як «сполученої судини» сприяє переміщенню в їх межах через кордон товарів з більш низькою вартістю (або вищої якості) в регіони, де вони дорожчі (або нижчої якості). Це стосується аналогічних «переливів» послуг, капіталів, трудових ресурсів. Тому, якщо рівні розвитку регіонів, об'єднаних у єврорегіон, значно відрізняються, є можливість асиметричного «перетоку» товарів, послуг, капіталів, трудових ресурсів на користь менш розвинутої території. Останнє зіграло важливу роль у прискоренні підйому продуктивних сил соціально-економічного розвитку західних прикордонних територій Польщі, Угорщини, Чехії, Словаччини перед їх вступом до Євросоюзу.

У транскордонному співробітництві будь-якої країни може мати місце одночасне використання згаданих моделей прикордонної співпраці, але їх співвідношення у різних країнах неоднакове.

У цілому світові тенденції розвитку прикордонної співпраці зараз такі, що поступово, у міру глобалізації економіки, розвитку міжнародної регіональної співпраці, лібералізації економіки і демократизації регіонального і місцевого управління скорочується частка традиційної і преференційної моделей і зростає частка партнерської моделі.

Позитивний досвід використання транскордонного співробітництва європейськими країнами дає підстави вважати, що воно є не тільки складовою регіонального соціально-економічного розвитку, а й своєрідним його «каталізатором». Воно дає можливість більш ефективно використовувати природно-ресурсний потенціал регіону, розширяти сферу економічної діяльності господарюючих суб'єктів, підвищувати рівень життя населення.

Лекційні матеріали за Темою 4



4 Транскордонне співробітництво регіонів України

Після розпаду СРСР виникла необхідність активізації транскордонного співробітництва суміжних регіонів колишніх союзних республік, а нині незалежних держав.

У 1993 році організований єврорегіон "Карпатський", який охопив прикордонні території Угорщини, України, Польщі, Словаччини, а згодом і Румунії. У 1995 році в Луцьку глава Волинської облдержадміністрації й воєводи Хелмський, Люблінський, Замостський і Тарнобжезький підписали статутні документи єврорегіону "Буг". Пізніше до загальних домовленостей приєдналися Бяльськоподільське воєводство Польщі та Брестська область Білорусі. Потім були сформовані єврорегіони "Нижній Дунай" (в 1998 році) і "Верхній Прут" (в 1999 році), покликані сприяти співробітництву прикордонних регіонів України, Румунії та Молдови.

Дещо пізніше виникло українсько-російське транскордонне співробітництво, першість у якому належить Харківській та Белгородській областям.

У 1924 р. академік Д. І. Багалій у матеріалах для комісії, яка займалася делімітацією кордону між радянськими республіками Україною і Росією, на підтвердження схожості прикордонних регіонів писав, що вони стали продуктом змішаної великоросійсько-української колонізації з явним домінуванням українського етносу. А тому прикордонні "міста з округами жили однаковим господарсько-економічним життям", і всі спроби Воронежської і Курської губерній відмежуватися від Харківської полягали лише в сфері адміністративних розпоряджень. Белгородську та Харківську області поєднують вікові культурні й економічні зв'язки. Вони входили до єдиної історичної області – Слобідської України (Слобожанщини), яка сформувалася на окраїнних землях Російської імперії внаслідок заселення так званого Дикого Поля українськими козаками та московськими служивими людьми в XVI-XVII століттях. Її жителі почували себе "єдиним народом, який мав одмінні риси від населення великоросійського".

Виходячи із зазначеної спільності, в 1997 р. регіоналістами Харківського державного університету була вперше висловлена й обґрунтована ідея створення першого українсько-російського єврорегіону «Слобожанщина». Ефективність такого співробітництва сусідніх регіонів України та Росії, зокрема Харківської та Белгородської областей, пояснюється дією наступних чинників: 1) геополітичного (стратегічність україно-російських відносин); 2) економічного (коопераційні зв'язки, формування транснаціональних господарських структур тощо); 3) інтеграційного (згладжування «бар'єрних» ефектів при інтеграції України і Росії у світове співтовариство); 4) транспортно-географічного (транзитність території); 5) екологічного (спільне вирішення проблем забруднення вод басейну ріки Сіверський Донець та ін.); 6) соціокультурного (спільний культурний простір, етнічна близькість, що посилюється родинними зв'язками, суспільним взаємовпливом); 7) науково-дослідного (об'єднання зусиль у сфері науково-дослідних робіт, вузівської підготовки фахівців); 8) інформаційного (поглиблення співробітництва в інформаційній сфері, у тому числі по створенню маркетингового банку даних).

Створення єврорегіону «Слобожанщина» стало одним з важливих пунктів

Регіональної комплексної програми соціально-економічного розвитку Харківської області до 2010 р., затвердженої 20 серпня 1999 р. рішенням VII сесії Харківської обласної ради.

Як результат першими активність у транскордонному співробітництві виявили саме адміністрації Харківської й Белгородської областей. Ще 22 березня 2002 р. вони звернулися до президентів України та Росії з проханням дати відповідні доручення урядам щодо активізації двосторонніх консультацій між Міністерствами закордонних справ обох країн, метою яких було б підписання Угоди про спрощення митного та прикордонного режимів для забезпечення першочергових потреб жителів прикордонних районів Харківської й Белгородської областей.

Невдовзі, після підготовчої роботи, проведеної виконкомом Ради керівників прикордонних областей Білорусі, Росії та України, 7 листопада 2003 р. були підписані установчі документи про створення українсько-російського єврорегіону «Слобожанщина». У 2004 р. єврорегіон «Слобожанщина» долучився до Асоціації європейських прикордонних регіонів як спостерігач, а з 2007 р. є її повноправним членом.

Згідно зі статутом, єврорегіон «Слобожанщина» створений з метою розвитку співробітництва прикордонних територій у наступних напрямках:

- всебічний економічний розвиток;
- регіональне та локальне територіальне планування;
- комунікації, транспорт і зв'язок;
- наука, нові технології, освіта;
- охорона здоров'я, спорт і туризм;
- поліпшення стану довкілля;
- ліквідація надзвичайних ситуацій, стихійних лих та їхніх наслідків;
- сприяння розширенню контактів між жителями прикордонних територій, розвитку співробітництва між установами та організаціями, а також суб'єктами господарської діяльності;
- полегшення процесу перетинання кордону для людей і вантажів шляхом спрощення прикордонних формальностей і сприяння відкриттю нових пунктів пропуску;
- сприяння підвищенню якості життя населення шляхом збільшення зайнятості;
- сприяння розвитку регіональної економіки за допомогою поліпшення інфраструктури прикордонних районів.

Крім того, в 2003 р. у Гомелі було створено білорусько-російсько-українське транскордонне об'єднання – єврорегіон «Дніпро» у складі Брянської, Гомельської та Чернігівської областей, а 24 квітня 2007 р. у Курську підписана угода про створення ще одного україно-російського єврорегіону «Ярославна» в межах Сумської та Курської областей. У 2010 р. було створено єврорегіон «Донбас» (Донецька, Луганська області України та Ростовська, Воронежська області Росії), у 2012 р. – єврорегіон «Дністер» (Вінницька область України і прилеглі райони Республіки Молдова).

Отже, на території України формально налічується 9 єврорегіонів: «Карпатський», «Буг», «Верхній Прут», «Нижній Дунай», «Дніпро», «Слобожанщина», «Ярославна», «Донбас» і «Дністер».

Однак слід зазначити, що названі транскордонні утворення поки що в більшому або меншому ступені є формальними, ніж реальними, і вимагають більш пильної уваги з боку центральних та місцевих органів влади суміжних держав. Саме зараз у їхньому розвитку повинен початися перехід від підготовчої роботи до фази активної реалізації реальних справ.

Розвиток транскордонного співробітництва в рамках єврорегіонів передбачає чотири етапи:

- 1) вивчення існуючого стану зв'язків між регіонами, що входять до єврорегіону, під час якого слід обстежити прикордонні території, ознайомитися з інституційними структурами регіонів, визначити існуючі проблеми прикордонного співробітництва та ще не реалізовані його переваги;
- 2) визначення стратегії розвитку єврорегіону, що передбачає окреслення стратегічних напрямків співробітництва, які є актуальними для всіх сторін; цей етап вимагає функціонування робочих груп за окремими питаннями;
- 3) розробка та забезпечення реалізації програм транскордонного розвитку, для чого слід сформувати інституційну структуру єврорегіону, яка може являти собою як існуючі адміністративні інститути зі спільними проектами, так і спеціальні транскордонні інститути;
- 4) моніторинг і оцінка програм транскордонного співробітництва, які здійснюються формальними органами єврорегіону.

Виходячи з досвіду, набутого при створенні транскордонних регіонів, організаційна структура єврорегіону повинна складатися з таких основних елементів, як: рада, президія, секретаріат, ревізійна комісія та робочі групи. Ці органи повинні виконувати координаційні, дорадчі та представницькі функції, спрямовані на вирішення завдань єврорегіону.

Рада є найвищим органом єврорегіону. До неї входить керівництво адміністративно-територіальних одиниць, які утворили єврорегіон. До президії єврорегіону, як правило, входить по одному представникові від кожної сторони, що призначаються радою. Звичайно ними є керівники адміністрацій відповідних регіонів. Президія виконує всі необхідні функції під час та між засіданнями ради. Секретаріат є виконавчим органом єврорегіону. Він створюється радою на пропорційній основі від кожної сторони. Кожна сторона має своє національне бюро секретаріату. Для контролю над діяльністю організаційної структури єврорегіону створюється ревізійна комісія теж на пропорційній основі.

Вирішенням конкретних спільних завдань покликані займатися постійні або тимчасові робочі групи, які створюються, виходячи з необхідності. Вони готують матеріали та пропозиції, що розглядаються секретаріатом. До роботи в групах повинні залучатися експерти з тих чи інших проблемних питань. На цій основі може працювати окрема установа – Інститут регіональних досліджень і транскордонного співробітництва, забезпечуючи керівні органи єврорегіону необхідною науково обґрунтованою інформацією щодо регіонального розвитку. Він має займатися розробкою, впровадженням, маркетинговим забезпеченням і моніторингом регіональних програм.

Фінансування керівних органів єврорегіону повинне забезпечуватися кожною стороною відповідно до встановлених критеріїв та пріоритетів. Для підтримки діяльності робочих груп залучаються цільові кошти, передбачені в державних і місцевих бюджетах на вирішення конкретних проблем і реалізацію конкретних загальнодержавних і регіональних програм, а також кошти закордонних донорських програм (зокрема, Європейського фонду регіонального розвитку). З метою

фінансування міжнародних проектів за участю іноземних інвесторів доцільно створювати регіональні міжнародні інвестиційні банки або фінансові групи.