

СЕКЦІЯ 8
ЗАКОНОДАВЧА БАЗА ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ
СТРУКТУРИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСКОРДОННОГО
СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ

*В.І.Бурдяк, д. політ.н., проф. кафедри
політології та державного управління Чернівецького
національного університету імені Юрія Федьковича
(Україна, м. Чернівці)*

**Законодавчі основи українського транскордонного
співробітництва**

*Робота виконана на кафедрі політології
та державного управління ЧНУ ім. Ю.Федьковича*

Burdiak V.I. Ukrainian legislative framework of cross-border cooperation. The author notes that in the past decade, Ukraine adopted a number of important legal documents aimed at strengthening its cross-border cooperation with neighboring countries-members and non-members of the European Union. The documents allow for a more practical needs of cross-border cooperation, but also contain a number of provisions that require further development and changes, especially under the influence of globalization processes in the world, the EU enlargement, changes in international politics. Operating in Ukraine legislative framework for cross-border cooperation should be further improved.

Keywords: Cross-border cooperation, the legislative framework, Ukraine, the EU.

Демократичний поступ України та її входження до світової спільноти, перехід від індустріальної до постіндустріальної, інформаційної суспільної формації

вимагають урахування основних векторів розвитку сучасного світу, впровадження нових інституційних форм, інноваційних технологій, необхідних для реалізації нагальних проблем, що повсякчас постають перед державою. Розвиток України вимагає системного вирішення задекларованих у Конституції завдань розбудови суверенної, незалежної, демократичної, соціальної і правової держави. Як новий актор сучасних міжнародних відносин, Україна активно включилась в інтеграційні процеси, серед яких важливу роль відіграє транскордонне, регіональне і міжрегіональне співробітництво. Завдяки вигідному геополітичному положенню держава має великі потенційні можливості його розвитку, адже 19 з 25 регіонів держави – прикордонні, а зовнішній кордон найдовший серед європейських країн (1390 кілометрів сухопутного кордону з країнами ЄС). Водночас транскордонне співробітництво (ТКС) – пріоритетний напрям розвитку регіональної політики ЄС до 2013 р. Тож Україна, яка неодноразово заявляла про своє прагнення до європейської інтеграції, використовує ТКС як інструмент розвитку прикордонних територій та чинник її реалізації, що відображено у Державній стратегії регіонального розвитку України на період до 2015 р. і Державній програмі розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 рр.

На законодавчому рівні розвиток ТКС започаткувала у 2000 р. Програма інтеграції України до ЄС, а в 2002 р. його віднесли до пріоритетних напрямів діяльності України й ЄС на засіданні Ради з питань співробітництва України й ЄС. Особливість ТКС України в тому, що воно відбувається не лише на кордонах України з країнами ЄС, а і на кордонах з країнами не-членами, що не входять до складу ЄС – Росією, Білорусією та Молдовою. ТКС ведеться на основі різноманітних програм і передбачає велику кількість заходів, які здійснюються державами-партнерами та залежать зазвичай від тих цілей, яких вони прагнуть досягти.

До законодавчих основ, на яких ґрунтується українське ТКС, входять міжнародні угоди, конвенції, хартії, ратифіковані Україною, двосторонні та багатосторонні угоди, підписані Україною з сусідніми державами тощо. Втім, особливе місце серед них належить Закону України «Про транскордонне співробітництво» [1]. Особливість Закону полягає у тому, що він визначає завдання, принципи державної політики, права й обов'язки суб'єктів у сфері ТКС, принципи й форми його державної підтримки та ресурси фінансування. Важливо й те, що закону для регулювання ТКС, не існує в жодній з країн Європи. Здійснюючи ТКС, вони зазвичай керуються положеннями Мадридської конвенції 1980 р. Зауважимо, що в Законі України «Про транскордонне співробітництво» сповна враховані геополітичні зміни, які відбулися в результаті розширення Європейського Союзу на Схід у 2004 р.

Аналізуючи основні аспекти Закону України «Про транскордонне співробітництво» (№1861-IV), вкажемо, що він був ухвалений Верховною Радою України 24 червня 2004 р., тобто через два місяці після здійснення п'ятого розширення Європейського Союзу, що дало змогу повніше врахувати нові міжнародні реалії. Насамперед Закон мав на меті визначити основний зміст транскордонного співробітництва України, врегулювати процеси укладення органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади угод про ТКС і їх практичну реалізацію. У Законі України «Про транскордонне співробітництво» на відповідному рівні інтерпретовано поняття «транскордонне співробітництво», яке слід розуміти як спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади

інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством [1].

Водночас, крім позитивної оцінки Закону в цілому, та його ролі у розвитку ТКС, необхідно, на нашу думку, вказати і на негативні положення. Найперше слід наголосити, що цей Закон не розглядає ТКС як складову регіональної політики України. По-друге, він не враховує зміну механізмів підтримки ТКС з боку ЄС, особливо нові інструменти партнерства і програми (FARE, TACIS, INTERREG). По-третє, він містить суперечливі правові норми в частині, що регулює різні питання участі місцевих органів влади у міжрегіональному співробітництві та ТКС. По-четверте, законодавець не зумів подолати підхід до ТКС як інструменту переважно економічної співпраці, поклавши загальну координацію ТКС на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики. При цьому в Законі не враховано, що ТКС значно ширше поняття, яке охоплює поряд з економічною співпрацею і політичні, соціальні, культурні, етнонаціональні тощо аспекти життєдіяльності громадян різних країн, що живуть по обидва боки кордону. По-п'яте, Закон не визначив джерела та механізми надання державної фінансової підтримки ТКС, тож сьогодні проекти і програми транскордонного співробітництва, які здійснюються у прикордонних регіонах України, фінансуються зазвичай міжнародними організаціями.

Важливо, що враховуючи критичні зауваження, звернення народних депутатів та подання регіональних органів влади, Верховна Рада України знову повернулася до розгляду такої неоднозначної ситуації і, намагаючись вдосконалити базовий Закон від 2004 р., у січні 2010 р. ухвалила Закон «Про внесення змін до Закону України «Про транскордонне співробітництво» [2]. У новому Законі внесено зміни до ряду статей, зокрема визначені повноваження спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики (Міністерства

регіональної політики та будівництва), спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики та МЗС України у питаннях ТКС; наголошено, що «для фінансування проектів (програм) ТКС може використовуватися міжнародна технічна допомога, кредитні ресурси міжнародних фінансових організацій згідно із законодавством України» [3].

На початку квітня 2010 р. до Києва прибули провідні фахівці й експерти країн ЄС (з Нідерландів, Польщі, Словаччини, Угорщини і Румунії) та Молдови, що разом з представниками України обговорювали проблеми ТКС у межах Міжнародної конференції «Стан законодавчого та нормативного забезпечення транскордонного співробітництва», яка проходила у Верховній Раді України. За результатами конференції були вироблені рекомендації Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам, органам місцевої влади, міжнародним та громадським організаціям, в яких наголошувалось на наступному: регулярно та з певною періодичністю проводити заходи з вирішення проблем транскордонного співробітництва в Україні, зокрема щорічно на базі Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції, за участю представників уряду, міжнародних організацій та громадськості; громадським організаціям, експертам та фахівцям-практикам подавати свої пропозиції щодо внесення змін і доповнень до тих чи інших нормативно-правових документів, не очікуючи проведення конференційних чи семінарських заходів, а в міру появи проблем та ідей щодо шляхів їх розв'язання; Кабінету Міністрів України здійснювати координаційні, планувальні й організаційні заходи через відповідний підрозділ Міністерства економіки, у т.ч. щодо діяльності інших структур центральних органів виконавчої влади; органам місцевого та регіонального самоврядування рішеннями рад запроваджувати програми розвитку ТКС і підтримки ініціатив самостійно та автономно;

Міністерству закордонних справ України провести переговори про можливі розширення прикордонних зон на території України для збільшення територіальної дії малого прикордонного руху для зменшення впливу візового режиму на розвиток ТКС; ініціювати парламентські слухання з ТКС з виробленням програми на 2011-2015 рр. і підведення підсумків діючої програми, термін дії якої закінчувався у 2010 р. [4].

Крім Закону України «Про транскордонне співробітництво» певну роль у розвитку ТКС відіграють також і інші важливі документи. Так, 15 вересня 2010 р. Кабінет Міністрів України видав розпорядження №1838-р «Про схвалення Концепції Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 рр.», за яким Міністерство економіки розробило «Державну програму розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки» [5]. Програма спрямована на активізацію розвитку соціально-економічних, науково-технічних, екологічних, культурних тощо зв'язків між суб'єктами та визначає можливі джерела фінансування ТКС. Варто підкреслити важливе значення (1) стратегічних документів, які визначають основні напрями європейського інтеграційного курсу України у врегулюванні ТКС нашої країни з країнами-членами ЄС: Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, Національної програми інтеграції України до Європейського Союзу, Плану дій Україна-ЄС, рішення і резолюції щорічних самітів Україна-ЄС, Європейської політики сусідства, низки двосторонніх угод між Україною та сусідніми державами тощо; а також (2) документів внутрішнього українського державного регулювання ТКС, тобто нормативно-правових актів, які регулюють питання ТКС на рівні органів місцевої влади та самоврядування. Найперше це – Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (від 24.06.1997 р.), Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (від 09.04.1999 р.), Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» (від

08.09.2005 р.), Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» (від 21.07.2006 р.), в яких визначені загальні правові підстави для участі у транскордонному співробітництві місцевих територіальних громад чи властей.

Так, Європейська політика сусідства, хоч і не визначає навіть майбутнього членства сусідніх країн в Європейському Союзі, але на регіональному і міжрегіональному рівнях пропонує їм певні преференції у відносинах з Співтовариством. Втім, з 2007 р., згідно з даним документом, Європейська Комісія змінила підходи щодо надання фінансової і технічної допомоги країнам-сусідам ЄС. Так, для України це означає, що замість попередньої програми TACIS вона отримує від ЄС допомогу в межах європейського механізму сусідства та партнерства. Представники ЄК вивчають на місцях питання необхідної і реалізованої фінансової допомоги, фіксують їх у рапортах, що уможлиблює, після певного розгляду, прийняття рішень щодо того, наскільки регіональна політика і ТКС фінансуються через цільові програми розвитку в країнах ЦСЄ [6].

Таким чином, слід зазначити, що за останнє десятиліття в Україні прийнято ряд важливих нормативно-правових документів, спрямованих на посилення ТКС держави з сусідніми країнами-членами і не-членами Європейського Союзу. Останні документи більше наближені до практичних потреб ТКС, однак і в них є ще цілий ряд положень, які вимагають подальшого розвитку і змін, особливо це пов'язано з впливом глобалізаційних процесів у світі, подальшим розширенням ЄС, змінами в міжнародній політиці. Тож чинні в Україні законодавчі основи транскордонного співробітництва вимагають подальшого вдосконалення.

Джерела:

1. Закон України «Про транскордонне співробітництво» [Електрон ний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1861-15>

2. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про транскордонне співробітництво» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1833-17>

3. ВР ухвалила зміни до Закону про транскордонне співробітництво [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rbc.ua/ukr/newsline/show/vr_prinyala_izmeneniya_k_zakonu_o_transgranichnom_sotrudnichestve_21012010

4. Рекомендації міжнародної конференції «Стан законодавчого та нормативного забезпечення транскордонного співробітництва» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ipr.org.ua/anons/2010/Rekomendaciji_7-8-04-2010

5. Рекомендації міжнародної конференції «Стан законодавчого та нормативного забезпечення транскордонного співробітництва» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ipr.org.ua/anons/2010/Rekomendaciji_7-8-04-2010

6. Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1088-2010-%EF>.