

**О.О. Чуприна**  
канд. держ. упр.,  
м. Донецьк

## ПРИКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО РЕГІОНІВ: СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

*Постановка проблеми в загальному вигляді.* Із здобуттям Україною незалежності постало питання реформування міждержавних взаємовідносин, невід'ємною складовою яких виступає прикордонне співробітництво. Увага до прикордонних регіонів за останнє десятиріччя набуває все більшого значення, що пов'язано з особливостями їх геополітичного положення, місцем у євроінтеграційних процесах та міжнародній діяльності. Розвиток взаємодії регіонів і прикордонне співробітництво є одним з перспективних напрямків розвитку держави. Маючи значний потенціал щодо залучення іноземних інвестицій, створення нових робочих місць, посилення прикордонної торгівлі, налагодження етнокультурних зв'язків із суміжними територіями, вони відіграють значну роль в системі політики регіонального розвитку.

*Аналіз досліджень загальної проблеми.* Значний внесок у вивчення прикордонних регіонів в рамках дослідження проблем інтеграційних процесів було зроблено такими науковцями, як: С. П. Глінкіна [1], М. І. Долішній [2], Л. Б. Вардомський [3]; розвитку транскордонного співробітництва присвячені праці вітчизняних вчених, серед яких: Н. А. Мікула [4], Ю. В. Макогон [5], І. В. Студенніков [6].

Однак в умовах формування ефективної регіональної політики, питання функціонування прикордонного співробітництва, аналіз тенденцій його розвитку потребують більш глибокого наукового вивчення. Це дозволить забезпечити стимулювання процесів економічної інтеграції, розвиток прикордонних регіонів.

*Метою статті* є визначення ролі прикордонного співробітництва в діяльності регіонів і розгляд сучасних тенденцій його розвитку.

*Виклад основного матеріалу дослідження. діяльність*

Прикордонне співробітництво — це використання переваг сусідства для вирішення проблем повсякденного життя й перспективного соціально-економічного розвитку кожного із суміжних регіонів [7, с. 433].

У наукових дослідженнях з теоретичної лімології виділяють наступні основні визначення прикордонного співробітництва [8, с. 72]:

форма міжрегіонального співробітництва, міжнародних контактів прикордонних регіонів;

певний ступінь у розвитку регіональної політичної й економічної інтеграції;

форма соціалізації населення суміжних регіонів в умовах культурної багатоманітності й етнічної терпимості, формування багатоетнічного співтовариства в рамках євро регіонів.

Необхідно зазначити, що у Європейській рамковій конвенції про прикордонне співробітництво територіальних співтовариств і влади (далі Європейська рамкова конвенція), яка є основою взаємодії територій, надано найбільш повне визначення поняття «прикордонне співробітництво». У документі зазначено, що прикордонне співробітництво — це будь-які погоджені дії, спрямовані на посилення і заохочення відносин між територі-

альними співтовариствами і владою, які знаходяться під юрисдикцією двох або більше сторін, які домовляються, а також укладання будь-яких угод і домовленостей, необхідних для досягнення вищевказаної мети [9]. Кожна із сторін цієї конвенції зобов'язується заохочувати прикордонне співробітництво між територіальними співтовариствами й владою, а також сприяти вирішенню юридичних, адміністративних і технічних проблем, які можуть ускладнити прикордонне співробітництво в сфері розвитку регіонів, міст і сільських районів, захисту навколишнього середовища, удосконалювання суспільної інфраструктури й послуг, взаємодопомоги в надзвичайних ситуаціях. Європейська рамкова конвенція сприяє полегшенню прикордонного співробітництва й створенню національного законодавства її учасників в цій області.

Слід звернути увагу, що учасниками Європейської рамкової конвенції є 34 з 47 держав-членів Ради Європи. Серед держав-учасників СНД Європейська рамкова конвенція ратифікована Азербайджанською Республікою, Республікою Вірменія, Грузією, Республікою Молдова, Російською Федерацією і Україною. Республіка Білорусь не бере участь у Європейській рамковій конвенції, однак дотримує її положення де-факто. Підписання й ратифікація цього базисного документа дозволяє суб'єктам держав діяти в одному європейському правовому полі на основі єдиних принципів і цілей, включатися в процеси міжрегіональної європейської інтеграції.

В розширення даного документу підписані Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції від 9 листопада 1995 року, що визначає можливість створення органа по прикордонному співробітництву, і Протокол № 2 до Європейської рамкової конвенції від 5 травня 1998 року, що визначає встановлення відносин між територіями.

Метою прикордонного співробітництва є подолання державного кордону як соціального, господарського, інфраструктурного і культурного бар'єру. Прикордонне співробітництво є засобом, за допомогою якого регіони або органи територіального самоврядування об'єднують свої зусилля з метою вирішення спільних проблем. Тобто кожний прикордонний регіон, з притаманними йому конкурентними позиціями та перевагами, ставши повноправним суб'єктом економічних відносин, має можливість забезпечити належний рівень конкурентоспроможності як в середині держави, так і за її межами.

Характер прикордонного співробітництва визначається рядом факторів і умов. Основними з них є наступні: наявність або відсутність прикордонних проблем; загальний рівень розвитку співробітництва сусідніх країн; вимоги безпеки держав; рівень соціально-економічного розвитку прикордонних регіонів; етнокультурні особливості прикордонних територій; повноваження регіональної влади в здійсненні міжнародної діяльності; рівень розвитку прикордонної інфраструктури, включаючи прикордонні пункти пропуску.

Як свідчать результати досліджень, країни, з якими Україна має спільний кордон, характеризуються неоднаковими економічними і політичними умовами розвитку, різним рівнем залучення у глобальні процеси, що впливає на особливості прикордонного співробітництва.

Звертаючи увагу на геополітичні особливості розташування, є доцільним всі держави, з якими Україна має спільний кордон, об'єднати в дві великі групи: країни Європейського Союзу та країни СНД. Це надає можливість го-

ворити про два основних типи прикордонного співробітництва: європейський та з країнами СНД (пострадянський).

У своєму новому складі (ЄС-27) Європейський Союз безпосередньо наблизився до границь України, що відіграє немаловажну роль в розвитку її прикордонних територій. Шість областей мають спільний кордон з Польщею, Словаччиною, Угорщиною і Румунією довжиною 1152 км (25 % від загальної величини сухопутних кордонів держави).

Пріоритетною задачею прикордонного співробітництва в Європейському Союзі є підвищення конкурентоспроможності прикордонних регіонів в глобальній економіці, забезпечення стійкого економічного зростання при зближенні показників соціально-економічного розвитку регіонів-партнерів. Для Європейського Союзу його доцільність обумовлена необхідністю подолання периферійності своїх окраїн, створення для них сприятливих умов розвитку, а також можливістю розповсюдження певних норм і стандартів на сусідні країни.

Необхідно зазначити, що для України трансграничне співробітництво з країнами Європейського Союзу створює додаткові можливості, основними з яких є наступні: одержання певних інвестицій і технологій; активне включення в процеси європейської інтеграції; впровадження європейських технологій управління регіональним розвитком; ефективне вирішення соціальних, екологічних, інфраструктурних проблем. Безумовно, система трансграничного співробітництва України і Європейського Союзу не може забезпечити широку модернізацію економіки, але вона створює для цього певні інституціональні й інфраструктурні передумови, а також допомагає в розробці пропозицій щодо регіонального розвитку.

Для прикордонного співробітництва України і Європейського Союзу є характерною організуюча функція органів влади регіонів і місцевого самоврядування на основі договорів з аналогічними територіальними органами влади сусідніх країн. Воно реалізується на основі спільно розроблених або узгоджених програм і проектів. Серед основних сфер співробітництва слід визначити наступні: транспорт, торгівля, екологія, освіта, культура, інформаційні технології. При цьому важливу роль у прикордонному співробітництві відіграє інституціональна система, одним з головних інститутів якої виступають єврорегіони.

Єврорегіони являють собою територіальні утворення, які складаються з адміністративних територій держав-сусідів. Вони створюються для розвитку взаємних зв'язків і ефективного вирішення загальних завдань у галузі економіки, культури, освіти, охорони навколишнього середовища. Участь в єврорегіонах розширює можливості розв'язання проблем розвитку прикордонних територій на місцевому рівні.

Правовою основою їхнього створення є Європейська рамкова Конвенція про прикордонне співробітництво територіальних співтовариств і влади й Додаткові протоколи до неї від 1995 і 1998 рр.. Відповідно до них прикордонні й будь-які інші територіальні співтовариства й влада створюють органи по прикордонному й трансграничному співробітництву зі статусом юридичної особи чи без такого. Створення й функціонування єврорегіонів здійснюється при поділі повноважень між центральним урядом і регіональною й місцевою владою, наділеними правом самостійно організовувати свою міжнародну діяльність відповідно до національного законодавства й міжнародних угод. Серед таких територіальних утворень,

до яких входять прикордонні території України і країн Європейського Союзу, слід відзначити наступні:

1. «Карпати» — до складу входять 4 угорські області, 4 польські воєводства, Закарпатська, Львівська, Івано-Франківська, Чернівецька області, 5 румунських областей і 6 словацьких муніципальних округів.

2. «Буг» — до складу входять Брестська область (Білорусь), Волинська область, Жовковський і Сокальський райони Львівської області, Люблінське воєводство (Польща).

3. «Нижній Дунай» — до складу входять адміністративно-територіальні одиниці Молдови (райони Вулканешти, Кагул, Кантемір), Одеська область, Румунські повіти Бреєла, Галац, Тульча.

4. «Верхній Прут» — до складу входять Белцький і Єдинецький повіти (Молдова), Чернівецька область, Сучавський і Ботошанський повіти (Румунія).

Слід звернути увагу, на той факт, що Європейський Союз, плануючи свої відносини з пострадянськими країнами, в тому числі і з Україною, прийняв концепцію «Широка Європа — нове сусідство», на підставі якої проводиться сучасна європейська політика сусідства (European Neighbourhood Policy). Як свідчить аналіз літературних джерел [1, с. 35], паралельно з поняттям європейська політика сусідства, у російськомовних виданнях зустрічаються наступні терміни: «європейська політика добросусідства» або «політика добросусідства», які мають теж саме смислове навантаження.

Суть цієї концепції — цілеспрямоване формування «кільця друзів» Європейського Союзу. Шість країн СНД — Україна, Білорусія, Молдова, Вірменія, Грузія й Азербайджан — стали об'єктами європейської політики сусідства.

Розроблена Європейським Союзом стратегія відносин з сусідніми країнами, після розширення його кордонів у 2004 році, передбачала прийняття для кожного нового сусіда «Плану дій», частиною якого стали програми «нового сусідства». Однак, з 2007 року розпочав дію Європейський інструмент сусідства та партнерства (European Neighbourhood and partnership instrument), який замінив ці програми.

В рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства 2007–2013 років окремо виділяються програми прикордонного співробітництва, які передбачають співробітництво на регіональному рівні (рівень — NUTS 3) між країнами-партнерами і країнами-членами Європейського Союзу, як по сухопутних кордонах, так і в рамках морських басейнів. Відповідно до затверджених Європейською Комісією Стратегії прикордонного співробітництва 2007–2013 рр. та Індикативної програми з прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства та партнерства (2007–2010 рр.), Україна бере участь у наступних програмах:

1. «Україна — Польща — Білорусь» (індикативний бюджет Програми — 186,201 млн. євро). Проекти в рамках програми планується реалізовувати за наступними пріоритетами: підвищення конкурентоздатності прикордонних територій; покращення якості життя; інституційна співпраця та підтримка ініціатив місцевих громад.

2. «Україна — Угорщина — Словаччина — Румунія» (індикативний бюджет Програми — 68,638 млн. євро). Проекти в рамках програми планується реалізовувати за наступними пріоритетами: економічний та соціальний розвиток; покращення стану навколишнього середовища; покращення ефективності кордонів.

3. «Україна — Румунія — Республіка Молдова» (індикативний бюджет Програми — 126,718 млн. євро). Проекти за програмою планується реалізовувати за наступними пріоритетами: конкурентоспроможна економіка в прикордонних регіонах; проблемні питання в сфері навколишнього середовища та попередження надзвичайних ситуацій.

4. «Чорне море» (індикативний бюджет Програми — 17,306 млн. євро). Проекти планується реалізовувати за наступними пріоритетами: сприяння соціальному та економічному розвитку в прикордонних регіонах; спільна співпраця з метою вирішення спільних проблем; підтримка культурних та освітніх програм з метою створення загального культурного середовища в басейні Чорного моря.

Підготовка цих програм базується на попередньому досвіді впровадження програм сусідства. У програмних документах визначаються географічні рамки, пріоритети та окремі заходи, спільні органи управління. До програмних документів включається фінансовий план з чітким визначенням асигнувань за кожним пріоритетом програми. Але, на відміну від попередніх програм сусідства, фінансування відбуватиметься на рівні проекту (мінімально 10 %). Особливістю цих програм є відсутність при їх впровадженні щорічних програм дій. Натомість, країни-учасниці кожної з них, розробляють Спільну операційну програму на весь термін впровадження Європейського інструменту сусідства та партнерства.

Прикордонне співробітництво з країнами СНД базується на усталених економічних зв'язках, що дозволяє зберегти кращі традиції співпраці і є частиною регіональної політики. Слід звернути увагу, що законодавча база, яка забезпечує міжрегіональне й прикордонне співробітництво в рамках Співдружності Незалежних Держав, складається з трьох рівнів:

1. Нормативні правові акти, прийняті на міждержавному, міжурядовому рівнях. Основу сучасної правової бази регіонального співробітництва цих країн становлять: Концепція міжрегіонального й прикордонного співробітництва держав-учасників Співдружності Незалежних Держав, затверджена Рішенням Ради глав урядів СНД від 15 вересня 2004 року, і Конвенція по прикордонному співробітництву держав-учасників СНД, ухвалена Рішенням Ради глав держав СНД від 10 жовтня 2008 року.

2. Правові акти, які прийняті самими державами й створюють внутрішню юридичну базу для розвитку трансграничних зв'язків.

3. Нормативні правові акти, які укладаються на рівні адміністративно-територіальних утворень суміжних держав-учасників СНД.

Фактично міжрегіональне й прикордонне співробітництво держав — учасників СНД здійснюється у форматі двосторонніх угод.

Слід звернути увагу, що прикордонні регіони країн СНД відрізняються різним потенціалом і рівнем економічного розвитку, готовністю до міжрегіонального співробітництва. Дані розходження можуть виступати не тільки як фактор, що стримує міжрегіональну й прикордонну інтеграцію, а також як умова, що сприятливо впливає на розвиток малого й середнього бізнесу в регіонах.

Для сучасного російсько-українського прикордонного співробітництва є характерною політика, спрямована на активізацію зв'язків і згладжування соціальних і економічних диспропорцій між окремими районами країн. Вона заснована на впровадженні достатньо ефективною в Європейському Союзі форми міжрегіонально-

го і прикордонного співробітництва — єврорегіонів. Серед основних слід відзначити наступні: «Дніпр» (за участю Брянської, Гомельської, Чернігівської областей), «Ярославна» (за участю Курської і Сумської областей), «Слобожанщина» (за участю Белгородської і Харківської областей). Планується створення єврорегіону «Донбас» за участю Ростовської і Донецької областей.

Однак, як справедливо зазначає Л. Б. Вардомський [3, с. 17], реалізація зазначеного європейського досвіду означає зростання проектної спрямованості прикордонного співробітництва, а саме спільної діяльності регіональної і центральної влади з вирішення ключових проблем розвитку прикордонних територій.

На окрему увагу заслуговує вивчення перспектив подальшого розвитку співробітництва між прикордонними регіонами України з одного боку, і Росії, Білорусі, Молдови, з іншого. При розгляді перспектив співробітництва у даному напрямку слід враховувати наступні чинники [10, с. 154]:

соціально-економічні комплекси прикордонних регіонів України, Росії, Білорусі і Молдови ще не так давно були складовими частинами єдиного народногосподарського комплексу однієї держави, що не може не враховуватися під час розробки регіональних стратегій розвитку прикордонних областей України, а також при визначенні концептуальних засад політики щодо регіонального розвитку України загалом;

у ході розвитку торговельно-економічних відносин між прикордонними регіонами суміжних держав їх сфери визначаються місцем, які посідають такі сусідні регіони в територіальному поділі праці;

на згадані регіони також поширюються принципи співробітництва, які диктуються потребою координації зусиль та спільних дій у процесі вирішення проблем транскордонного співробітництва.

Слід зазначити, що питанням поглиблення міжрегіонального співробітництва між прикордонними регіонами України і країн СНД, що є одним з факторів економічного розвитку, приділяється значна увага. Так, в Стратегії економічного розвитку Співдружності Незалежних Держав на період до 2020 року зазначені наступні основні напрямки взаємодії, спрямовані на регіональний розвиток прикордонних територій [11]:

поступове формування міждержавного регіонального ринку товарів, послуг, капіталу, робочої сили;  
встановлення прямих економічних зв'язків між регіонами;

розвиток прикордонної торгівлі;  
сприяння створенню на прикордонних територіях особливих або спеціальних економічних зон;

здійснення спільних інвестиційних проектів;  
розширення співробітництва в області сільського господарства, транспорту, інформаційних технологій і зв'язку;  
оптимальне економічне використання прикордонних територій, розвиток на цих територіях виробничої й соціальної інфраструктури;

проведення на прикордонних територіях спільних заходів щодо моніторингу й охорони навколишнього середовища, забезпеченню санітарної охорони територій;  
розвиток прикордонного туризму.

**Висновки.** Прикордонне співробітництво відіграє важливу роль в розвитку прикордонних територій, оскільки сприяє подоланню периферійності прикордонних регіонів в національних економічних системах.

Держави, з якими Україна має спільний кордон, характеризуються неоднаковими економічними і політичними умовами розвитку, різним рівнем залучення у глобальні процеси, що впливає на особливості прикордонного співробітництва. Тому, є доцільним всі держави, з якими Україна має спільний кордон, об'єднати в дві великі групи, що надає можливість говорити про два основних типи прикордонного співробітництва: європейський та з країнами СНД (пострадянський).

Взаємовигідне партнерство прикордонних регіонів з країнами Європейського Союзу дозволяє адаптувати національне господарство до світових стандартів та нормативів, швидше інтегруватись у світову господарську систему. Прикордонне співробітництво з країнами СНД базується на усталених економічних зв'язках, що дозволяє зберегти кращі традиції співпраці і є частиною регіональної політики. Розвиток обох типів прикордонного співробітництва дозволить забезпечити його ефективний внесок в стимулювання процесів економічної інтеграції, яка є об'єктивною передумовою взаємодії національних економік.

### Література

1. Страны Центральной и Восточной Европы — новые члены Европейского Союза: проблемы адаптации : [монография] / Под ред. С. П. Глинкиной. — М. : Наука, 2010. — 495 с.
2. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ—ХХІ століть: нові пріоритети / М. І. Долішній. — К. : Наукова думка, 2006. — 511 с.
3. Вардомский Л. Б. Российское порубежье в условиях глобализации: [монография] / Л. Б. Вардомский. — М. : Книжный дом «Либроком», 2009. — 216 с.
4. Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво: [монография] / Н. Мікула. — Львів : ІРД НАН України, 2004. — 395 с.
5. Макогон Ю. В. Формы и направления межрегионального трансграничного сотрудничества : [монография] / Ю. В. Макогон, В. И. Ляшенко. — 2-е изд., исп. и доп. — Донецк : ООО «Юго-Восток, Лтд», 2003. — 353 с.
6. Студенніков І. В. Феномен єврорегіонів в контексті методології історико-регіональних досліджень / І. В. Студенніков // Історія України. Маловідомі імена, події, факти. — Вип. 22–23. — 2003. — С. 187–201.
7. Кирюхін О. Транскордонне співробітництво у російсько-українських відносинах // Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки. — К., 2006. — С. 432–438.
8. Давидов Д. М. Приграничное и трансграничное сотрудничество как фактор развития эксклавного региона России // Вестник Российского государственного университета им. Эммануила Канта. — Вып. 6. Сер. Гуманитарные науки. — Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2008. — С. 72–78.
9. Європейська рамкова конвенція про прикордонне співробітництво територіальних співтовариств і влади від 21 травня 1980 року (м. Мадрид). Текст українською мовою. — Рада Європи. — 35 с.
10. Регіональна політика в країнах Європи: уроки для України: [монография] / За ред. С. Максименка. — К.: Логос, 2000. — 171 с.
11. Стратегия экономического развития Содружества Независимых государств на период до 2020 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.cis.minsk.by>