

Ганна Чубай-Федоренко

ПРОБЛЕМИ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ В УМОВАХ РОЗШИРЕНОГО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Стаття присвячена висвітленню нових можливостей, проблем та перспектив розвитку транскордонного співробітництва України після масштабного розширення Європейського Союзу в 2004–2007 рр. і виникнення спільного євросоюзівсько-українського кордону як важливого чинника поглиблення європейської інтеграції. Виявлені фактори, що стримують повноцінне використання можливостей транскордонної співпраці України з сусідніми країнами-членами ЄС, запропоновано низку заходів щодо підвищення її ефективності.

Ключові слова: *Україна, Європейський Союз, транскордонне співробітництво, європейська інтеграція, регіон, єврорегіон, неурядові та громадські організації.*

Транскордонне співробітництво, як елемент державної політики, займає сьогодні важливе місце в системі пріоритетів як соціально-економічного розвитку, так і зовнішньої політики, зокрема європейської інтеграції України. Науковий аналіз теорії і особливо практики транскордонного співробітництва України в контексті європейських інтеграційних процесів має вагомe значення для розроблення і реалізації стратегії внутрішньої та зовнішньої політики України на сучасному етапі. Актуальність питання міжнародних відносин на регіональному рівні визначається перспективою українського державотворення і логікою та динамікою європейського інтеграційного розвитку, адже важливою складовою зовнішньої політики України у центральноевропейському регіоні має стати активізація двосторонніх відносин з країнами регіону в нових умовах, зокрема динамічна розбудова ефективної системи транскордонного співробітництва з сусідніми країнами-членами Європейського Союзу.

Європейська, в тому числі євроінтеграційна парадигма є провідною в історіографії незалежної України, про що свідчить величезний масив наукової продукції вітчизняних гуманітаріїв, яка включає колективні праці, монографічні дослідження, дисертаційні роботи, навчальні посібники та публікації статей у фахових виданнях. Сучасні здобутки в історіографії українсько-європейських взаємовідносин досить повно представлено в колективній монографії «Україна в Європі: пошуки спільного

майбутнього» за редакцією А.І. Кудряченка, яка, на думку авторів, має прислужитися наступності дослідницьких кроків з тим, щоб підвищити ефективність напрацювань і щоб вони були витребувані та сприяли подальшому й більш успішному входженню України до європейської сім'ї держав і народів¹. Серед досліджень, що безпосередньо розглядають проблеми транскордонного співробітництва України на сучасному етапі, на особливу увагу заслуговують праці І. Артёмова, Н. Буглай, І. Бураковського, С. Гакмана, В. Гарагонича, Є. Кіш, Н. Мікули, С. Мітрьєвої, О. Передрія, Н. Ротар, С. Устича, Ю. Шолоха та багатьох інших науковців. Разом з тим, вивчення вітчизняної, а також зарубіжної історіографії й ознайомлення з основними нормативно-правовими актами України, джерелами та документами провідних європейських інституцій — Ради Європи і Європейського Союзу щодо проблематики транскордонного співробітництва переконує в необхідності здійснення подальших наукових досліджень в цьому напрямі, зокрема вивчення еволюційних змін, нових явищ, можливостей і проблем розвитку міжрегіональної співпраці України з сусідніми європейськими країнами після набуття ними повноправного членства в ЄС. Цій меті присвячена й дана стаття, в якій особлива увага приділена висвітленню ролі інститутів громадянського суспільства у підвищенні ефективності транскордонного співробітництва на новому східному кордоні Європейського Союзу і досягнення найбільшої відкритості західних кордонів України.

Визначення ролі та перспектив транскордонного співробітництва у контексті розширення Європейського Союзу пов'язане з відповідною політикою України, де транскордонне співробітництво із самого початку розглядалося як частина євроінтеграційного курсу держави, починаючи з 1998 р., коли Україна заявила про своє прагнення набути асоційованого членства в ЄС і президент України затвердив Стратегію інтеграції України до ЄС². Водночас воно спиралося на певні історичні традиції колишньої, хоча і політико-заідеологізованої системи прикордонних зв'язків соціалістичних країн Центрально-Східної Європи у повоєнні роки, найбільш позитивними з яких були 70–80-ті роки минулого століття, а також ґрунтувалося на положеннях широкомасштабних базових договорів про дружбу, співробітництво і добросусідські відносини України з європейськими країнами і двосторонніх міжурядових угод зі всіма сусідніми державами про міжрегіональне й транскордонне співробітництво, підписаних в першій половині 90-х років ХХ ст.³ Аналогічні документи підписані між прикордонними регіонами цих країн. Наприклад, органи місцевого самоврядування і місцеві органи державної влади Закарпатської області України уклали з адміністративно-територіальними одиницями сусідніх країн понад 100 різних угод⁴.

Іншим важливим питанням для загальної оцінки перспектив транскордонного співробітництва на «нових кордонах» ЄС став стан міжнародної нормативно-правової бази цього процесу. Головними документами, які легалізували транскордонні відносини, а також сприяли децентралізації прийняття рішень на рівні регіонів та громад, стали Європейська Рамкова Конвенція транскордонного співробітництва між територіальними общинами або властями, прийнята Радою Європи 21 травня 1980 р. в Мадриді а також два додаткових протоколи до неї (Протокол № 1 від 9 листопада 1995 р. і Протокол № 2 від 5 травня 1998 р.), що надавали більших прав й повноважень регіонам у розвитку співробітництва «через кордони». Відповідно до Статті 2 Рамкової Конвенції «транскордонне співробітництво» означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох Договірних Сторін, та на укладання з цією метою необхідних угод або досягнення домовленостей. Транскордонне співробітництво здійснюється в межах компетенції територіальних общин або властей, визначених внутрішнім законодавством. Межі та характер такої компетенції цією Конвенцією не змінюються⁵. Серед стратегічних завдань транскордонного співробітництва в Європі були визначені: сприяння економічному і соціальному розвитку прикордонних територій; спільна робота над вирішенням таких важливих проблем, як охорона навколишнього середовища, охорона здоров'я і боротьба з організованою злочинністю; сприяння розвитку ефективних і безпечних кордонів, боротьба з нелегальною міграцією; сприяння людським контактам. Ці поняття, положення й завдання, що містяться в Мадридській Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, закладені і в рамкові правові акти країн Центрально-Східної Європи, в тому числі й України, яка приєдналася до Конвенції в 1993 р.

В цілому, сьогодні транскордонне співробітництво — це специфічна сфера міжнародних відносин, яка здійснюється і розвивається на основі чітких критеріїв та принципів. Воно має вигляд розроблених спільних програм економічної, культурної та гуманітарної взаємодії. Це співробітництво спрямоване на координацію взаємних зусиль і здійснення узгоджених заходів у різних сферах життєдіяльності. Активний розвиток прикордонних регіонів розглядається як один з елементів загальноєвропейської системи пріоритетів, який відповідає принципів інтеграції держав через інтеграцію регіонів. Така діяльність передбачає прискорення соціально-економічного розвитку транскордонних регіонів і країни в цілому для поглиблення співробітництва з Європейським Союзом, прискорення процесів європейської інтеграції. Тобто стратегічна мета

транскордонного співробітництва полягає у його спрямованості на зміцнення держави в цілому через гармонізований комплексний розвиток регіонів та поглиблення їх участі в міжнародних інтеграційних процесах.

Протягом другої половини 90-х років минулого століття, коли чітко визначилися дві різні євроінтеграційні перспективи країн Центральної та Східної Європи у тому числі і України, Європейський Союз використовував для стимулювання транскордонного співробітництва на кордоні між ними два відмінні інструменти: масштабну програму PHARE-CBC для постсоціалістичних країн-кандидатів та, відповідно, менш значний у фінансовому відношенні проект TACIS CBC для Росії, Білорусі та України. Ці програми технічної допомоги, що фінансувалися з бюджету ЄС, спрямовувалися насамперед на надання гуманітарної допомоги, рекомендацій та організацію навчання, регіональних інвестицій за відповідними секторами, тобто були зорієнтовані на потреби підготовки цих країн до вступу до Євросоюзу.

З 1999 р., коли почали визначатися строки приєднання центральноєвропейських держав до ЄС, в середовищі Євросоюзу почали розроблятися проекти заміни інструменту PHARE-CBC на програму INTERREG III, яка поширювалася на прикордоння власне Союзу та шляхи узгодження її після нової хвилі розширення з програмою TACIS CBC. Потреба у такій політиці була підтверджена у 2001 р., коли Єврокомісія підготувала оцінку функціонування інструменту TACIS, і серед відповідних рекомендацій зазначалася необхідність координації діяльності програм TACIS, PHARE та INTERREG, використання методології «спільного програмування» транскордонних проектів, їх моніторингу з обох сторін кордону, збільшення обсягів фінансування в рамках програми TACIS CBC⁶.

Як свідчить європейська практика, у розвитку сучасного транскордонного співробітництва основну роль повинні відігравати регіональні органи самоврядування і територіальні громади прикордонних адміністративно-територіальних одиниць. В країнах Центральної Європи, наприклад, з цією метою у другій половині 1990-х років були проведені адміністративно-територіальні реформи і створена відповідна законодавча база регіонального розвитку, що сприяло розширенню самоврядування органів місцевої влади, в тому числі в сфері міжнародних відносин. Зрозуміло, що і в Україні виникла потреба відмовитись від хибної практики обмеження компетенцій органів місцевого самоврядування і територіальних громад у здійсненні самостійної діяльності у сфері міжнародних стосунків згідно із загальноприйнятими принципами децентралізації та субсидіарності.

Відповідно до Національної програми інтеграції України до ЄС, схваленої у вересні 2000 р., регіональний та місцевий рівень стали осередками

практичної реалізації інтеграційної діяльності. Серед пріоритетів регіональної співпраці територій України на 2000–2007 рр. було визначено формування економічно конкурентоспроможних єврорегіонів на західному кордоні України, утворення спільних з європейськими партнерами фондів, асоціацій, проектів, укладення нових угод для розбудови правової бази співробітництва, побратимство міст і, взагалі, координація соціально-економічного та екологічного розвитку прикордонних регіонів. У Постанові Кабінету Міністрів України «Про деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів» від 29 квітня 2002 р. підкреслювалась необхідність розвитку взаємовигідних зв'язків з партнерами у сусідніх державах, узгодження законодавства України, чинного у цій сфері, із міжнародними стандартами. Проте, суттєвим недоліком цього документу було те, що він не визначав конкретні організаційні та фінансові інструменти для стимулювання подібної діяльності. Наприклад, для західних областей України, які безпосередньо межують з країнами Центральної Європи, згадана вище Національна програма визначила серед пріоритетів розвитку міжрегіональної співпраці будівництво пунктів перетину кордону та відповідної інфраструктури, укладення нових транскордонних угод, розвиток мереж логістичних центрів та центрів підтримки підприємництва за участі закордонних партнерів. Разом з тим, не було вироблено механізм співфінансування цієї діяльності з державного бюджету, що трансформувало ці національні пріоритети на декларативні і не сприяло загальній реалізації програми в цілому.

Підтвердженням цього є, зокрема і досвід діяльності чотирьох єврорегіонів, що діють нині на західному і південно-західному кордонах України — «Карпати», «Буг», «Нижній Дунай» і «Верхній Прут». Будучи однією з вищих організаційних, юридично закріплених і перспективних форм транскордонного співробітництва суміжних самоврядних територіальних спільнот та місцевих органів державної влади прикордонних територій України та сусідніх з нею держав, вони за умов обмеженого фінансування, відсутності «повноцінної інституційної форми» діяльності та механізмів формування «спільних» бюджетів досягли лише епізодичних успіхів, перш за все в культурній сфері, і «демонструють на сьогодні невідповідність реалій раніше визначеним цілям та завданням»⁷.

Ефективне використання європейської фінансової допомоги для розвитку українського прикордоння ускладнювалося також через нестачу стратегічного системного підходу серед українських управлінців до планування та залучення міжнародної зовнішньої допомоги. В Україні лише з часом стала формуватися система внутрішньої оцінки потреб та ефективності використання міжнародної технічно-фінансової допомоги, відповідальність за що було покладено на Національне координаційне

бюро при Міністерстві економіки України. Як результат, повноважені центральні та місцеві органи влади недостатньо володіли цілісною картиною потреб країни, зокрема у сфери транскордонного співробітництва, в обсягах та предметних формах міжнародної допомоги, включно з боку Європейського Союзу.

Тому деякі місцеві органи влади українського прикордоння вирішили стимулювати транскордонну співпрацю шляхом розробки відповідних регіональних програм. Мова йде, насамперед, про Закарпатську обласну раду, яка 27 грудня 2002 р. схвалила Програму розвитку транскордонного співробітництва, серед пріоритетів якої була розробка, разом із партнерами із сусідніх регіонів Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії, Стратегії розвитку транскордонного співробітництва у Карпатському регіоні на 2003–2011 рр., що стала основою для залучення фінансових ресурсів не лише з державних і місцевих бюджетів п'яти сусідніх країн, але й з фондів та програм Європейського Союзу. Наприклад, розробка цієї Стратегії співфінансувалася Європейською Комісією в рамках проекту TACIS CBC. Зазначена Програма також визначала завдання та вирішувала питання щодо підвищення фахового рівня державних і муніципальних службовців, які працювали у сфері транскордонного співробітництва з метою їх підготовки до нових умов взаємодії з партнерами. Реалізація цих планів стала можливою лише за умов залучення сталого потоку коштів із бюджетів різних рівнів, що було складним завданням, враховуючи вимоги чинного законодавства, що регулює бюджетну практику та функціонування органів місцевого самоврядування⁸.

«Велике» розширення Європейського Союзу за рахунок центрально-східноєвропейських держав в 2004 і 2007 роках суттєво змінило систему транскордонного співробітництва в регіоні Центральної та Східної Європи. Ця система стала значно масштабнішою. Зокрема, сьогодні в орбіту транскордонного співробітництва залучено численні регіони країн — нових членів ЄС та східноєвропейських держав на пострадянському просторі. Зокрема, нові східні зовнішні рубежі Європейського Союзу лінійно стали збігатися з існуючими раніше кордонами балтійських (Литва, Латвія, Естонія), центральноєвропейських (Польща, Угорщина, Словаччина, Румунія) держав зі східноєвропейськими (Україною, Білоруссю, Росією) і склали близько 3 тис. км. А протяжність державного кордону України із країнами Євросоюзу становить близько 1400 км (із майже 7000 км її зовнішніх рубежів). Суб'єктами цього співробітництва з боку України стали сім регіонів з територією понад 100 тис. квадратних кілометрів та населенням близько 10 мільйонів, а з боку Європейського Союзу — десять регіонів з майже такою ж територією та населенням майже 9 млн. жителів.

Відбулися радикальні зміни сутнісних характеристик, механізмів, принципів міжрегіонального та транскордонного співробітництва країн Центральної та Східної Європи і України. Зокрема, відносини цих держав отримали нову якість як відносини суб'єктів і несуб'єктів Євросоюзу. В Європі виникла нова геополітична ситуація, основні риси якої позначаються політичним, економічним, дипломатичним поняттям «новий східний кордон Європейського Союзу»⁹.

Європейська спільнота зацікавлена у створенні по всьому периметру свого нового східного кордону смуги сталого економічного розвитку, політичної і соціальної стабільності та добросусідства. Ще у 2003 р. Європейська Комісія запропонувала будувати відносини зі східними та південними сусідами ЄС на основі нової структури відносин, яка отримала назву «Розширена Європа — Сусідні країни». А після набуття членства в ЄС сусідніми з Україною державами Європейською Комісією був створений новий інструмент регулювання відносин із країнами-сусідами, «який ґрунтується на позитивному досвіді розвитку транскордонного співробітництва в рамках програм PHARE, TACIS та INTERREG», і який буде зосереджений «на забезпеченні безперешкодного функціонування майбутніх східних і середземноморських кордонів та надійного управління ними, сприяттні сталому соціально-економічному розвитку прикордонних регіонів і налагодженні регіонального та транскордонного співробітництва». Зокрема, в рамках реалізації єдиного інструменту транскордонного співробітництва для розширеного ЄС та країн сусідів розпочалося виконання трьох програм сусідства на період 2004-2006 рр. — «Угорщина–Словаччина–Україна», «Польща–Білорусь–Україна» та «Румунія–Україна», метою яких було поліпшення соціально-економічної ситуації у прикордонних адміністративно-територіальних одиницях країн-учасниць таких програм. Це дало можливість для прикордонних областей України (Закарпатської, Волинської, Львівської, Чернівецької, Івано-Франківської та Одеської) — учасників програм, залучити у розвиток своїх регіонів додаткові кошти у формі безповоротної технічної допомоги¹⁰.

Важливою також в цьому сенсі є ініціатива ЄС «Східне партнерство», (2009 р.), головною метою якого є створення необхідних умов для прискорення політичної асоціації та подальшої економічної інтеграції між Європейським Союзом і зацікавленими країнами-партнерами. Цю програму слід розглядати як посилення політики ЄС щодо країн-партнерів через розвиток східного виміру Європейської політики сусідства і водночас в якості допоміжного засобу для розширення й поглиблення відносин між прикордонними регіонами. Позаяк першочергового завдання набувають прямі транскордонні зв'язки регіонів України та ЄС на

локальному, міжрегіональному/транскордонному рівнях. По суті, «Східне партнерство» — це форум, що координується Єврокомісією, який лише зміцнює східний вимір Європейської політики сусідства у таких напрямках як енергетика, транспорт, боротьба з нелегальною міграцією. В рамках якісно нового документу Східного партнерства передбачено значне фінансування (600 мільйонів євро) також і на регіональне економічне співробітництво.

Розширення Європейського Союзу має, безперечно, значні позитивні наслідки як для нових та майбутніх країн-членів, так і для сусідніх з ними країн. Проте разом з новими можливостями з'являються й нові проблеми: наприклад, існуючи відмінності у рівні життя у країнах, що знаходяться по різні сторони кордону, матимуть тенденцію проявлятися з більшою силою через швидкі темпи зростання у країнах-нових членах ЄС порівняно із сусідніми з ними країнами-не членами ЄС.

Сучасний динамічний розвиток європейської інтеграції, вже за умов розширеного на схід Європейського Союзу, потребує виокремлення нових пріоритетів розвитку транскордонного співробітництва України та сусідніх держав, що частково знайшло відображення у Законі України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 р.¹¹ Втім сьогодні і він, на думку фахівців, має бути суттєво видозміненим в частині конкретизації напрямів і джерел фінансування транскордонного співробітництва, а також доповнений законами «Про діяльність євrorегіонів на території України», «Про міжнародну технічну допомогу», «Про спеціальний режим здійснення підприємницької діяльності, пов'язаної з транскордонним співробітництвом» тощо. В цьому сенсі, транскордонне співробітництво повинно визнаватись як особлива сфера міжнародної діяльності регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування і регулюватись спеціальними нормативними актами, що передбачають спрощений режим виїзду за кордон для відповідних керівників та працівників обласних, районних і міських рад, державних адміністрацій тощо¹².

Геополітичні зміни в регіоні Центральної та Східної Європи внаслідок розширення ЄС на схід також вимагають формування транскордонних відносин між Україною та західноєвропейськими державами за «європейськими стандартами». При цьому слід звернути особливу увагу на те, що транскордонне співробітництво між Україною і новими-членами ЄС — Польщею, Словаччиною, Угорщиною та Румунією має здійснюватися згідно з європейськими нормами і принципами в контексті формування і реалізації науково обґрунтованих спільних концепцій розвитку прикордонних територій сусідніх держав включно. Насамперед йдеться про зміни в роботі та повноваженнях державних інституцій, дотичних до

транскордонної сфери, зокрема переведення більшої частини управлінських повноважень щодо здійснення транскордонної діяльності на рівень місцевих органів влади, а також про включення транскордонного співробітництва в систему пріоритетів зовнішньої політики України та формування на цій основі відповідної нормативно-правової бази. Особливої уваги потребує також зміна ставлення українського дипломатичного корпусу до місця та значення транскордонного співробітництва в налагодженні добросусідських відносин України з країнами Центральної Європи та активізації процесу реалізації євроінтеграційного курсу нашої держави. Більше того, як справедливо зазначають фахівці, найефективнішим засобом формування стратегії розвитку транскордонного співробітництва регіону є розробка спільних стратегій розвитку транскордонного співробітництва регіонів України та Європейського Союзу. В цьому зв'язку акцент робиться на пошук взаємозв'язків стратегічного планування та цільових програм, узагальнення теоретико-методологічних підходів у розвитку прикордонних регіонів України та ЄС¹³.

Цій меті, зокрема, була підпорядкована схвалена розпорядженням Кабінету міністрів України від 15 березня 2006 р. «Концепція Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки», в якій практично вперше на державному рівні дістали чітке визначення причини повільного розвитку транскордонного співробітництва і обґрунтування необхідності та шляхів його активізації¹⁴.

Головною метою прийнятої Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2011 роки було стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів та міжрегіональної співпраці, активізація економічних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших зв'язків між суб'єктами та учасниками транскордонного співробітництва. Програма передбачала підвищення рівня координованості та узгодження розвитку суміжних прикордонних територій сусідніх країн шляхом укладання угод між суб'єктами транскордонного співробітництва, активізації діяльності діючих та створення нових єврорегіонів на кордонах України, реалізації проектів та програм транскордонного співробітництва, спрямованих на спільну розбудову соціальної, інформаційної, виробничої та прикордонної інфраструктури, розвиток транспортної мережі, наукової та культурної сфери, охорону навколишнього природного середовища¹⁵.

З-поміж основних завдань Державної програми розвитку транскордонного співробітництва слід відзначити: активізацію зовнішньоекономічної діяльності регіонів, формування інституційної інфраструктури місцевих органів виконавчої влади, створення єдиного інформаційного простору в межах єврорегіонів; розвиток малого та середнього під-

приємництва, зниження рівня безробіття у прикордонних регіонах та створення нових робочих місць; збереження навколишнього природного середовища, створення системи екологічного моніторингу довкілля, екологічне оздоровлення басейнів річок, створення системи техногенно-екологічної безпеки; розвиток соціальної сфери, покращення якості та стандартів життя громадян, подолання різниці у рівнях соціального розвитку центральних та периферійних регіонів¹⁶.

На жаль, і ця програма не принесла очікуваних результатів, зокрема щодо підвищення рівня життя населення прикордонних регіонів України.

Сьогодні Україна та сусідні країни-члени Євросоюзу здійснюють транскордонне співробітництво в рамках Європейського Інструменту Сусідства та Партнерства ЄІСП (ENPI CBC), що охоплює цілий ряд програм, основна мета яких є похідною від результатів масштабного розширення ЄС у 2004 і 2007 роках. Після вступу до ЄС нових центрально-східноєвропейських держав виникла необхідність ініціативи, яка могла б запобігти виникненню в Європі нових «роз'єднувальних» ліній. Тому було започатковано проект ENPI CBC, розроблений за моделлю транскордонного співробітництва всередині ЄС. У його основі лежить концепція співпраці між регіонами по обидві сторони кордону, яка виступає в ролі об'єднувального чинника.

На сьогодні діють 13 основних програм, які функціонують вздовж зовнішнього кордону Європейського Союзу та спрямовані на субсидування і допомогу розвитку прикордонних регіонів. Це завдання вирішується, зокрема, через підтримку економічного та культурного розвитку, надання країнам-партнерам допомоги у вирішенні спільних завдань у таких галузях, як охорона навколишнього середовища, освіта та охорона здоров'я, допомога у підтримці ефективності та безпеки кордонів у поєднанні зі зростанням транскордонної співпраці і, нарешті, через різке збільшення обміну інформацією між самими людьми. Загальний бюджет 13 програм прикордонного співробітництва ЄІСП складає понад 1,1 млрд. євро (зокрема, це внески фондів ЄІСП та Європейського фонду регіонального розвитку).

Відповідно до затверджених Європейською комісією Стратегії прикордонного співробітництва на 2007–2013 роки та Індикативної програми з прикордонного співробітництва на 2007–2010 роки ЄІСП Україна бере участь у чотирьох наступних програмах: «Угорщина–Словаччина–Румунія–Україна» (індикативний бюджет програми — 68,638 млн. євро); «Польща–Білорусь–Україна» (індикативний бюджет програми — 202,9 млн. євро); «Румунія–Республіка Молдова–Україна» (індикативний бюджет програми — 126,718 млн. євро); «Басейн Чорного моря» (індикативний бюджет програми — 25,697 млн. євро). В рамках зазначених програм з

метою здійснення контролю за процесом їх реалізації та стратегічної адаптації було створено Спільні моніторингові комітети, завдання яких полягало в забезпеченні якості та ефективності виконання, а також звітності програм¹⁷.

Важливою особливістю нових програм транскордонного співробітництва в рамках Європейського Інструменту Сусідства та Партнерства є те, що разом з підтримкою економічних і соціальних проектів транскордонного співробітництва, вони надають велику увагу розвитку в прикордонних регіонах інститутів громадянського суспільства. Це принципово важливо, оскільки, як засвідчує досвід, економічний розвиток (інвестиції, реформи) не може бути успішним без формування демократичного середовища. В результаті, разом з державними інституціями, все більш активне сприяння розвитку транскордонного співробітництва на новому східному кордоні ЄС надають неурядові структури (добродійні фундації, громадські організації, науково-консультативні установи і т. п.).

Наприклад, однією з таких неурядових, громадських організацій в Україні є Інститут транскордонного співробітництва (ІТС) в Ужгороді, заснований в 2005 р. (директор — Надзвичайний і Повноважний посол України С. Устич). Серед статутних завдань Інституту пріоритетними визначені: дослідження природи й тенденцій розвитку транскордонних процесів; аналіз геополітичної динаміки, пов'язаної з новітніми змінами європейських кордонів; розбудова та оптимізація функціонування моделі транскордонної системи «Схід–Захід Європи» через здійснення довгострокового моніторингу її основних параметрів; розробка практичних рекомендацій суб'єктам державного управління та інститутам громадянського суспільства для досягнення найбільшої відкритості та безпеки нового східного кордону Європейського Союзу, розвитку масштабного та ефективного транскордонного співробітництва. В Інституті створена й діє Міжнародна дослідницька група, до якої входять авторитетні науковці, дипломати, бізнесмени з країн Європи та США.

Починаючи з 2005 р. в рамках програми «Аналіз та управління сучасними транскордонними процесами» в Інституті були реалізовані проекти «Сучасний світ та кордони», «Як зробити новий східний кордон Європейського Союзу більш відкритими та безпечними» і «Транскордонне співробітництво як фактор регіональної безпеки». Зокрема, результатом виконання цієї програми стала підготовка до друку й видання трехмовної книги «Транскордонне співробітництво як альтернатива новій «залізній завісі» та конфліктам» (Ужгород, 2007), в якій з позицій системного моделювання та моніторингу обґрунтовується концепція аналізу та управління транскордонним співробітництвом на новому східному

кордоні ЄС і пропонуються політичні рекомендації з її практичного використання.

З 2009 р. Інститут транскордонного співробітництва є учасником міжнародної програми «Транскордонне співробітництво в ширшій Європі», яка здійснюється такими авторитетними європейськими та американськими дослідницькими й політико-консультативними установами як Баренц Інститут та Баренц Секретаріат (Норвегія), Калінінградське Агенство Регіонального Розвитку (Російська Федерація), Міжнародний Центр Демократичних Перетворень (Угорщина), Інститут стабільності і розвитку (Чеська Республіка), Інститут Джефферсона (США). В рамках цієї програми інститут виступив ініціатором розробки методології індексування та моніторингу транскордонних процесів в новітній Європі.

В 2010 р. Інститут в рамках програми ЄІСП ТКС «Угорщина–Словаччина–Румунія–Україна 2007–2013» отримав грант на виконання проекту «Кордони для людей» (Оптимізація управління транскордонним співробітництвом сусідніх регіонів Румунії, Словаччини, Угорщини та України). В процесі роботи над проектом було сформовано міжнародну команду високопрофесійних експертів із Угорщини, Словаччини, Румунії і України з числа науковців академій наук й викладачів вузів, юристів, дипломатів, керівників наукових центрів й неурядових організацій. Проект пройшов презентації на європейських форумах: в жовтні 2010 р. в Ужгороді та Кошице (Словаччина) за участю віце-президента Європейської Комісії, і в листопаді 2011 року в Калінінграді та Ельблонзі. В квітні 2011 р. в Ужгороді ІТС в партнерстві з Інститутом суспільних наук Словацької Академії Наук та Інститутом світової економіки і міжнародних відносин НАН України в рамках реалізації проекту «Кордони для людей» була проведена стартова Міжнародна науково-практична конференція «Ефективність транскордонного співробітництва через міжнародний моніторинг та координацію діяльності національних суб'єктів», метою якої було знайомство учасників із цілями та завданнями Проекту, створення міжнародних робочих груп експертів для його реалізації і обговорення існуючих проблем та перспектив розвитку транскордонного співробітництва в Карпатському регіоні та можливостей координації дій, спрямованих на покращення співпраці в різних сегментах, забезпечення індексації та моніторингу транскордонного співробітництва. За результатами роботи Міжнародної конференції, в якій взяло участь близько 70 фахівців з 5 країн ЄС та України, було видано спеціальний випуск збірника наукових праць «Геополітика України: історія і сучасність (Ужгород, 2011). А у вересні 2012 р. в Словаччині (м. Стара Лесна) на міжнародній науково-практичній конференції були підведені підсумки виконання проекту «Кордони для людей», зокрема презентовано роз-

роблену Концепцію оптимізації транскордонного співробітництва сусідніх регіонів Угорщини, Словаччини, Румунії та України та методологію його індексації та моніторингу.

Слід зазначити, що вироблені ужгородським Інститутом транскордонного співробітництва в ході реалізації проекту політичні рекомендації, зокрема в частині раціонального використання фінансових, інформаційних та людських ресурсів в процесі транскордонної співпраці вже пройшли належну практичну апробацію. Одна з перших спроб практичного застосування методології індексації транскордонного співробітництва була зроблена в рамках проекту «Індекс ТКС — інформування зацікавлених сторін», який був реалізований в 2010–2011 рр. під егідою Міністерства закордонних справ Норвегії. Ще один практичний досвід використання методології індексації транскордонного співробітництва, зокрема щодо використання даних транскордонної статистики, отримано в результаті реалізації польсько-українського проекту «Рахуймося із кордонами» в 2011–2012 рр. За розробленою ІТС в Ужгороді методологією в стадії реалізації знаходяться також проекти «Транскордонне співробітництво на новому східному кордоні — вивчення фінського та норвезького досвіду» і щодо упровадження моніторингу транскордонних процесів між Республікою Молдова та Румунією, який виконується в рамках програми ЄІСП «Румунія–Молдова–Україна». Окрім цього, конкретні рекомендації з оптимізації системи транскордонного співробітництва, зокрема щодо шляхів пом'якшення або й скасування візового режиму для українських громадян (адже Україна першою зробила такий гуманний крок для жителів ЄС ще у 2005 р.) були розіслані центральним урядам країн-сусідів України, регіональним очільникам, а також до євросоюзівських структур у Брюсселі.

Серед подальших кроків з імплементації результатів проекту «Кордони для людей» Інститутом транскордонного співробітництва передбачається проведення систематичного моніторингу транскордонного співробітництва на окремих ділянках нового східного кордону ЄС, написання нарисів новітньої історії транскордонного співробітництва в Європі і видання першого Словника транскордонного співробітництва, заснування й розгортання діяльності Міжнародного інституту транскордонного аналізу і менеджменту.

Звичайно, вирішення наявних і майбутніх проблем транскордонного співробітництва вимагатимуть пошуків компромісів між Україною та Європейським Союзом, а також формування постійно діючого активного діалогу та співпраці як центральних і регіональних органів влади, так й громадськості у конструктивному вирішенні проблемних питань, зокрема узгодження інтересів сторін у наступних проблемах:

- вплив візового режиму Шенгену на зміну характеру кордонів ЄС та України;
- проблеми безпеки на нових східних кордонах ЄС;
- проблеми трудової міграції та нелегальної міграції;
- міжнародне співробітництво в сфері охорони кордону;
- розвиток ефективних напрямів й форм транскордонної й регіональної співпраці.

Щодо останнього, то транскордонна взаємодія з сусідніми державами — новими членами Європейського Союзу може стати для України одним із ефективних каналів участі в європейській інтеграції. Вона цілком відповідає концепції «Європи регіонів» та новітнім теоріям міжрегіональної інтеграції. Вже сьогодні статус єврорегіонів зокрема і транскордонного співробітництва України взагалі з центральноєвропейськими державами піднявся на якісно вищий щабель, що слід вважати беззаперечним позитивом. На транскордонному, міжрегіональному рівні стосунки України з ЄС майже не обтяжені проблемами і претензіями як політичного, так і економічного характеру. Тому взаємодія України з ЄС та країнами-членами ЄС у сфері єврорегіонального, транскордонного співробітництва може бути навіть більш динамічною і ефективною, ніж на міждержавному рівні. Безумовно, що ефективна єврорегіональна інтеграція через транскордонне співробітництво суттєво розширить базу включення України до європейських інтеграційних процесів.

¹ Див.: Україна в Європі: пошуки спільного майбутнього / За редакцією доктора історичних наук, професора А.І. Кудряченка. — К., 2009. — С. 23–81.

² *Артьомов І.В.* Український вимір європейської та євроатлантичної інтеграції: Навчальний посібник: У 2-х кн. — Ужгород, 2008. — Кн. 1. — С. 65.

³ Див.: *Динис Г.Г., Дербак В.І. Сюсько І.М.* Транскордонне співробітництво України // Міжнародні зв'язки України: наукові пошуки і знахідки. — Вип. 10. — К., 2001. — С. 110–126.

⁴ Транскордонне співробітництво як альтернатива новій «залізній завісі» та конфліктам. — Ужгород, 2007. — С. 32.

⁵ Європейська Рамкова Конвенція транскордонного співробітництва між територіальними общинами або властями // Там само. — С. 65.

⁶ Notice № 2001/C 329/01 Special Report № 11/2001 concerning the TACIS cross-border cooperation programme together with the Commission's replies (Court of Auditors).

⁷ *Кіш С., Ковач В.* Формування системи транскордонного співробітництва України // Геополітика України: історія і сучасність: збірник наукових праць. Вип. 4 / Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Ефективність транскордонного співробітництва через міжнародний моніторинг та координацію діяльності національних суб'єктів», м. Ужгород, 8–9 квітня 2011 р. — Ужгород, 2011. — С. 246.

⁸ Див.: Стратегія розвитку транскордонного співробітництва в Карпатському регіоні «Карпати 2004-2011». — Ужгород, 2004. — 46 с.

⁹ Кіш Є.Б. Центральна Європа в сучасній системі євро регіональної інтеграції: Монографія. — Ужгород, 2008. — С. 207–211.

¹⁰ Гоблик В. Перспективи транскордонного співробітництва в умовах розширеного Євросоюзу // Регіональна політика і транскордонне співробітництво в євроінтеграційній стратегії України: Збірник наукових праць за матеріалами міжнародної конференції (м. Ужгород, 24–25 травня 2007 р.). — Ужгород, 2007. — С. 220–221.

¹¹ Закон України «Про транскордонне співробітництво» // Транскордонне співробітництво як альтернатива новій «залізній завісі» та конфліктам. — С. 82–92.

¹² «Пріоритети державної стратегії поглиблення українсько-польського транскордонного співробітництва». Аналітична записка // Електроний ресурс. — Режим доступу: www.niss.gov.ua.

¹³ Шолох Ю.М. Програмно-цільовий, стратегічний підходи розвитку Закарпатської області // Науковий вісник Закарпатського державного університету. Економічні науки. — Випуск 7. — Ужгород, 2007. — С. 40–44.

¹⁴ Концепція Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки // Артёмов І.В. Український вимір європейської та євроатлантичної інтеграції. — С. 358–363.

¹⁵ Державна програма розвитку транскордонного співробітництва України на 2007–2011 роки // Електроний ресурс. — Режим доступу: www.rada.kiev.ua/laws

¹⁶ Там само.

¹⁷ Ротар Н. Тенденції розвитку транскордонної співпраці України та Румунії в контексті євроінтеграційних процесів (Частина 2) // 29.12. 2010 // Електроний ресурс. — Режим доступу: <http://dc-summit.info/proekty/ukraina-rumunija-moldova>; Геополітика України: історія і сучасність: збірник наукових праць. Вип. 4. — С. 11.

Статья посвящена освещению новых возможностей, проблем и перспектив развития приграничного сотрудничества Украины после масштабного расширения Европейского Союза в 2004–2007 гг. и возникновения совместной евросоюзно-украинской границы как важного фактора углубления европейской интеграции. Рассмотрены факторы, тормозящие полноценное использование возможностей приграничного взаимодействия Украины с соседними странами-членами ЕС, предложен ряд мероприятий по повышению его эффективности.

Ключевые слова: Украина, Европейский Союз, приграничное сотрудничество, европейская интеграция, регион, еврорегион, неправительственные и общественные организации.

The article is devoted to displaying new opportunities, problems and prospects of cross-border cooperation of Ukraine after large-scale expansion of

the European Union in 2004–2007 and after building united border between EU and Ukrainian as an important factor in deepening European integration. The factors that hinder the full use of cross-border cooperation between Ukraine and neighboring EU member states was figured out, a series of measures to improve its effectiveness has been offered.

Key words: *Ukraine, the European Union, cross-border cooperation, European integration, the region, the Euroregion, non-governmental and civil society organizations.*