

Фінанси і банківська справа

УДК: 339.9.012.23:[332.1:336](477.82)

А. В. Кулай

Транскордонне співробітництво регіону та його вплив на регіональний фінансовий ресурс територіальних громад Волині

Розглянуто науково-теоретичні аспекти транскордонного співробітництва в Україні, проаналізовано програми міжнародного партнерства Волинської області та їх вплив на формування фінансових ресурсів територіальних громад сіл, селищ і міст області. Ключові слова: транскордонне співробітництво, територіальні громади, соціально-економічний розвиток, бюджет, міжбюджетні відносини.

З часу набуття незалежності в Україні відбулися докорінні зміни в зовнішньополітичному житті держави, що полягають в основному у скасуванні наявних у колишньому Радянському Союзі бар'єрів заборони вільного доступу адміністративно-територіальних одиниць до зовнішніх ринків товарів та капіталів, безперешкодного обміну досвідом організації державного управління, освіти культури, фізичної культури і спорту та ін. Розширення міждержавного співробітництва вимагало його законодавчого врегулювання, термінової зміни й розширення інфраструктури діючих пунктів пропуску через державний кордон та встановлення значної кількості нових, які були б спроможні забезпечувати потреби у постійно зростаючих обсягах зовнішньоекономічної діяльності. Проте надмірна централізація владних повноважень і ресурсів не сприяла реальній зміні міждержавних відносин на місцевому рівні, а тому розширення зовнішньоекономічної діяльності вимагає наукового обґрунтування теоретичних основ здійснення транскордонного співробітництва і особливо на регіональному рівні, в тому числі в територіальних громадах.

Вагомий внесок у розвиток науки з питань міжнародного співробітництва внесли О. Амоша, П. Беленький, В. Гудак, М. Козоріз, Н. Луцишин, П. Луцишин, Ю. Макогон, Н. Мікула, М. Мікловда, А. Мокій, І. Сторонянська, І. Студенніков, І. Тодоров, М. Пухтиський та ін.

В Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або органами влади, прийнятій у Мадриді 1980 р., транскордонне співробітництво визначається як будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або органами влади, які перебувають під юрисдикцією двох або декількох договірних Сторін, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей. Точки зору науковців в основному збігаються із цим визначенням.

Н. Мікула, розглядаючи міжнародне співробітництво регіонів, виділяє його складові: міждержавне, міжрегіональне та транскордонне співробітництво. При цьому наголошується, що найбільш широким поняттям є міждержавне співробітництво, яке визначає право територіального органу вла-

© А. В. Кулай, 2012.

ди будь-якого рівня співпрацювати з відповідними територіальними органами влади інших держав (для України – АРК, області, райони, селищні ради, міста). Термін «міжтериторіальне співробітництво» врегульовано Протоколом №2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або органами влади, підписаним державами – членами Ради Європи у травні 1998 р. [7].

Міжнародне співробітництво в усіх його формах є основним чинником вибору курсу зовнішньополітичної діяльності – інтеграцію України до Європейського Союзу, що своєю чергою визначає пріоритети регіональної політики держави. Міжрегіональне і транскордонне співробітництво як важливий аспект регіонального розвитку передбачає налагодження зв'язків між прикордонними регіонами і територіями, що мають спільний кордон. І. Студенников у контексті міжнародного співробітництва наголошує, що саме євро регіон є однією з важливих форм транскордонного співробітництва між територіальними громадами або місцевими органами влади прикордонних регіонів двох або більше держав, що мають спільний кордон, яке спрямоване на координацію їх взаємних зусиль і здійснення узгоджених заходів у різних сферах життєдіяльності відповідно до національних законодавств і норм міжнародного права для вирішення спільних проблем і в інтересах людей, що населяють його територію по обидва боки державного кордону [9].

У науковій літературі євро регіон розглядається як добровільне міжнародне утворення прикордонних адміністративно-територіальних одиниць сусідніх держав, що не має права юридичної особи, а лише виконує роль координатора зовнішньоекономічної діяльності регіонів і територій. Основна мета створення євро регіону – сприяння налагодженню міждержавних стосунків місцевих органів державної влади і місцевого самоврядування з метою вирішення спільних проблем соціально-економічного і культурного розвитку прикордонних територій. Разом з тим постає питання тлумачення понять прикордонного і транскордонного регіону. Більшість науковців схиляється до висновку, що терміни «прикордонне співробітництво» і «прикордонний регіон» були поширеними і застосовувалися в основному за часів Радянського Союзу, тоді як «транскордонне співробітництво» і «транскордонний регіон» є значно ширшими поняттями, що відповідають інтересам територіальних утворень держав, що здійснюють спільні проекти транскордонного співробітництва. Зазначене стосується не тільки прикордонних утворень держав-сусідів, а також інших держав.

Закон України «Про транскордонне співробітництво», прийнятий Верховною Радою України 24 червня 2004 р., визначає, що суб'єктами транскордонного співробітництва є територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють із територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво [5]. Зазначене підтверджує – транскордонне співробітництво стосується міжрегіональних інтеграційних відносин територіальних громад сіл, селищ, міст, місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад – обласні та районні ради.

Вдалим для аналізу транскордонного співробітництва є Волинський регіон (Волинська область), який має територію 20,2 тис. кв. км (3,3% площі України), на території області проживає 1,1 млн. осіб (2,2% населення України). Територією області пролягає Державний кордон з Республікою Польща і Рес-

публікою Білорусь загальною протяжністю 395 км. Через Волинь проходить найкоротший шлях, який з'єднує переважну частину території України з Європою в напрямку Варшава – Берлін. На території області функціонує 9 пунктів пропуску через Державний кордон України, в тому числі два з Республікою Польща, і сім – з Республікою Білорусь. Слід зазначити, що до 1991 р. на території області взагалі не було пунктів пропуску, які б здійснювали регулярний пропуск громадян і вантажів.

З метою розвитку співпраці в рамках прикордонного співробітництва, за ініціативи Волинської обласної державної адміністрації, в 1995 р. було засновано єврорегіон «Буг», до складу якого увійшли Волинська область, Люблінське воєводство Республіки Польща, Брестська область Республіки Білорусь, а також окремі райони Львівської області. З 1996 р. єврорегіон «Буг» є членом Асоціації прикордонних регіонів Європи. Головним завданням єврорегіону є сприяння розвитку соціально-економічних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших зв'язків між його учасниками. Основні пріоритети діяльності – це розбудова кордонів та облаштування прикордонної і транспортної інфраструктури, реалізація природоохоронних заходів на прикордонних територіях та інші соціально орієнтовані проекти, спрямовані на забезпечення прав та інтересів найвразливіших верств населення.

Місцеві органи державної виконавчої влади і місцевого самоврядування області активно співпрацюють у рамках ініціатив Європейського Союзу програм INTERREG (Україна – Польща – Білорусь). PHARE/TACIS/CBC. За безпосередньої участі Державної митної служби України активно реалізуються проекти розбудови Державного кордону України. В рамках програми TACIS в області реалізовані такі масштабні проекти, як «Облаштування міжнародного автомобільного пункту пропуску «Ягодин» (будівництво другого мосту через річку Західний Буг та під'їзної дороги до нього, а також здійснення технічної модернізації діючої режимної зони) та проект «Реконструкція та розширення МАПП «Ягодин» (перша черга) на українсько-польському кордоні». Транскордонне співробітництво в частині розбудови Державного кордону дало можливість за останні шість років збільшити надходження платежів до Державного бюджету України, які сплачують митні органи, розташовані на території області в 2,2 разу (рис. 1), це при тому, що в період фінансової кризи

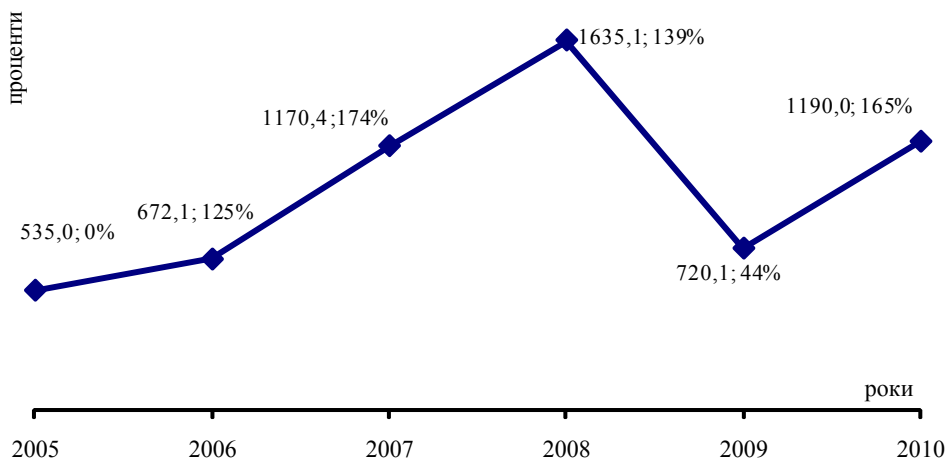


Рис. 1. Динаміка надходжень платежів, що сплачують митні органи, розташовані у Волинській області за 2005–2010 рр.

в 2009 р. ці надходження скоротилися у 2,3 разу і в сумі знизилися до рівня 2006 р. (720,1 млн. грн.).

Зростання обсягів надходжень до державного бюджету від митних органів зменшило розмір сумарного нормативу відрахувань місцевим бюджетам області із 100 до 67,8 відсотка. При надходженні від митних органів доходів загального фонду державного бюджету на транзитні рахунки обліку доходів державного бюджету на відповідній території у більших обсягах, як передбачено бюджетом, дотації надходять місцевим бюджетам достроково, що дає можливість органам місцевого самоврядування не допускати затримок у фінансуванні видатків з місцевих бюджетів.

Область у рамках Програми Прикордонного партнерства й сусідства «Польща–Білорусь–Україна» ініціює модернізацію технічного стану наявних переходів та відкриття нових (МАПП «Кречів–Крилув», «Амбуків–Грудек» та «Адамчуки–Збереже»), побудову у Ковелі логістичного центру на шляху Трансєвропейської Центральної Транспортної Осі, відновлення спільного українсько-польського прикордонного контролю на міжнародних автомобільних пунктах пропуску, що дасть змогу суттєво збільшити пропускні можливості пунктів пропуску через Державний кордон України, розташованих на території області, скоротити час оформлення перетину кордону, якість обслуговування та надходження додаткових платежів до державного і місцевих бюджетів.

З 2007 р. розпочався новий бюджетний цикл Європейського Союзу, розрахований на 2007-2013 рр. Фінансова підтримка надається країнам – сусідам ЄС на впровадження Європейської політики сусідства через новий Європейський Інструмент Сусідства та Партнерства (ЄІСП). Основна мета ЄІСП – підтримка сталого розвитку, зближення політики та стандартів країн – членів ЄС і країн – сусідів ЄС. У ЄІСП реалізується 15 програм прикордонного співробітництва, у тому числі Програма прикордонного співробітництва «Польща–Білорусь–Україна», фінансування якої складає 186,2 млн. євро. У рамках I раунду Програми було підготовлено понад 300 проектних заявок, 94 з яких подала українська сторона, а 32 – суб'єкти транскордонного співробітництва Волинської області. За результатами проведення I раунду відбору заявок Програми, був затверджений 21 проект загальною сумою майже 17 млн. євро. У переліку відібраних проектів 12 будуть реалізовуватися з залученням українських партнерів, у тому числі три проекти – з Волинської області загальною сумою 2,08 млн. євро.

В останні роки значно більше приділяється уваги розвитку транскордонного співробітництва за безпосередньою участю органів місцевого самоврядування. Поширенішою й активнішою є робота в цьому напрямі міст обласного значення, які мають давні стосунки з відповідними містами країн – членів ЄС. Зокрема, міста: Луцьк співпрацює з містом Люблін; Ковель з містом Холм; Володимир-Волинський з містом Грубешів (Республіка Польща) та інші. Разом з тим, територіальні громади сіл, селищ, міст районного значення ще недостатньо прилучаються до цієї важливої й економічно вигідної діяльності. Основними причинами, що стримують процес транскордонного співробітництва у значній частині територіальних громад, є:

- часткова невідповідність національного законодавства з питань міжнародного співробітництва і бюджету до норм міжнародного права і в першу чергу ЄС;

- невиправдано високий рівень централізації бюджетних коштів у Державному бюджеті України;
- нереформованість системи місцевого самоврядування відповідно до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування;
- зволікання з проведення адміністративно-територіальної реформи, а відповідно й реформування бюджетної системи України;
- відсутність в органах місцевого самоврядування кваліфікованих спеціалістів з питань міжнародного співробітництва.

Незважаючи на чинники стримування, виконавчі органи місцевих рад уже в 2010 р. підготували 14 проектів на загальну суму фінансування за рахунок коштів ЄС (13687 тис. євро) за такими пріоритетами:

- підвищення конкурентоспроможності прикордонних територій: 8 проектів на суму 7 964 тис. євро;
- покращення доступу до регіону: 5 проектів на суму 5 653 тис. євро;
- інституційна співпраця та підтримка ініціатив місцевих громад (один проект на суму 70 тис. євро).

Активізація роботи територіальних громад із транскордонного співробітництва дасть можливість безпосереднього доступу місцевих рад до коштів міжнародних організацій, що своєю чергою посилить їх фінансову незалежність. Базовою умовою розширення транскордонного співробітництва на рівні територіальних громад є їх фінансова самостійність, точніше незалежність, яка може бути гарантована за умови передачі місцевому самоврядуванню достатніх фінансових ресурсів, необхідних для виконання їх владних повноважень, передбачених Конституцією та законами України. Це одна з основних вимог Європейської хартії місцевого самоврядування – право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися у межах своїх повноважень [4].

Основним джерелом власних фінансових ресурсів є місцеві бюджети, доходи яких складаються з тих, що враховуються і не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, тобто одна їх частина – закріплені за місцевими бюджетами доходи, яка підлягає щорічному державному регулюванню у складі Державного бюджету України, інша – віднесена по законодавству до категорії власних. Таким чином, органи місцевого самоврядування при здійсненні міжнародних зв'язків можуть надавати необхідні гарантії лише власними доходами місцевих бюджетів, це при тому, що їх питома вага у загальних надходженнях становить у цілому по Волинській області лише 2,8 відсотка. Із загальної суми власних доходів 70,1 відсотка належить містам обласного значення і обласному бюджету [12].

Наведені дані підтверджують той факт, що транскордонне співробітництво в Україні, на відміну від європейських держав, є результативним лише для економіки великих територіальних громад регіону, якими є міста обласного значення, що мають у своєму вільному розпорядженні значні бюджетні ресурси у вигляді власних і закріплених доходів. Ці територіальні громади перебувають «ближче» до органів управління регіоном в цілому, а тому цілком можна погодитися з висновками Ю. Макогона і В. Ляшенка, що економічні центри, як правило, концентруються в глибині території, відповідно до чого розвивається інфраструктура. Прикордонні райони сусідніх держав наче обернені спиною один до одного. Наслідком цього є більш слабкий соціально-економічний розвиток цих прикордонних територій та нижчий життєвий рівень населення. Звідси випливає природна потреба в заміні такої позиції [10].

Винятком є територіальні громади, на території яких розташовані пункти пропуску. Зокрема, прикордонний з Польщею Любомльський район в цілому в 2010 р. був дотаційним за загальним фондом зведеного місцевого бюджету на 84,3 відсотка, в тому числі сільські бюджети – понад 90 відсотків, тоді як бюджет Рівненської сільської ради, на території якої розташовані пункти пропуску через державний кордон, дотаційний лише на 51,8 відсотка.

Незважаючи на те, що програми транскордонного співробітництва територіальних громад повинні сприяти збільшенню їх власних фінансових ресурсів, більшість їх в області має соціально-культурний напрямок, тоді як реалізовані проекти з облаштування Державного кордону України і прикордонної інфраструктури суттєво збільшують надходження до державного бюджету.

Таким чином, транскордонне співробітництво в умовах України в основному сприяє збільшенню централізованих фінансових ресурсів державного бюджету, які своєю чергою є одним із найвпливовіших важелів централізованого управління переважною більшістю територіальних громад сіл, селищ і міст районного значення. Разом з тим, слід зазначити, що доходи державного бюджету піддаються значно більшому негативному впливу фінансових криз, що серйозно ускладнює не тільки фінансування загальнодержавних програм, а й видатків місцевих бюджетів через діючий механізм міжбюджетних відносин. За 2005–2010 рр. доходи бюджетів усіх рівнів Волинської області (включаю-

Таблиця 1

Динаміка доходів загального фонду бюджетів всіх рівнів та дотаційності місцевих бюджетів Волинської області за 2005-2010 рр.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Доходи консолідованого бюджету	1121,5	1655,0	2231,4	2805,1	1778,7	2355,4
Темп приросту (зниження)	100,0	147,6	134,9	125,7	63,4	132,5
в т.ч.:						
- державний бюджет разом	833,9	1282,2	1661,9	2038,1	1046,6	1532,9
Темп росту (зниження)	100,0	153,8	129,7	122,7	51,4	146,5
з них доходи:						
- митних органів	535,0	672,1	1170,4	1635,4	720,1	1190
Темп росту (зниження)	100,0	125,7	174,2	139,8	44,1	165,3
- податкові	298,8	491,6	463,8	371,0	293,1	342,8
Темп росту (зниження)	100,0	164,6	94,4	80,0	79,0	117,0
- місцевий бюджет	287,6	382,9	569,0	767,0	732,1	822,5
Темп росту (зниження)	100,0	133,2	148,6	134,8	95,5	112,4
Рівень дотаційності місцевих бюджетів (у відсотках)	70,2	70,6	68,7	68,4	72,5	75,6

Обсяги доходів - у млн. гривень.

Темпи росту (зниження) - у відсотках до базового року .

чи державний бюджет) зросли у 2,1 разу і склали 2 355,4 млн. гривень при тому, що надходження до місцевих бюджетів – 2,9 разу, державного бюджету: від митних органів – 2,2 разу, а ті, що адмініструються податковою службою – тільки в 1,1 разу (табл. 1).

Найбільший негативний вплив світової фінансової кризи в 2009 р. на бюджетні ресурси Волинського регіону відбувся у надходженнях до державного бюджету, які скоротилися порівняно з 2008 р.: від митних органів більше як наполовину (55,9%) і тих, що адмініструються податковими органами – на 21 відсоток. В той же час надходження до місцевих бюджетів скоротилися лише на 4,5 відсотка.

Середній рівень дотаційності видатків загального фонду місцевих бюджетів у 2005–2010 рр. склав 71,6 відсотка, і зростання в основному відбулося у 2009 і 2010 рр. Коливання рівня дотаційності не залежить від рівня надходження доходів як державного, так і місцевих бюджетів, а регулюється в результаті прогнозування доходів і видатків при формуванні Державного бюджету, що не спонукає органи місцевого самоврядування до їх зацікавленості нарощування доходів, а відповідно не може створити надійні гарантії для активної участі територіальних громад у програмах транскордонного співробітництва.

Іншою у плані бюджетної забезпеченості є політика в сусідній Польщі, яка спрямована на максимальну передачу фінансових ресурсів територіальним громадам (гмінам). Територіальні одиниці самоврядування мають прямий доступ до фінансових ресурсів ЄС через участь у конкретних програмах, а тому фінансові ресурси місцевих громад у разі є більшими, як у аналогічних місцевих радах Волині. Для прикладу, місцевий бюджет міста Замостя Люблінського воєводства Польщі на 2009 р. становив 389,8 млн. злотих (126,9 млн. дол. США), в тому числі дотації, субвенції та інші кошти, що надходять від інших державних органів – 34 млн. злотих (11,3 млн. дол. США), рівень забезпеченості власними доходами становить 91,4 відсотка [6]. Для порівняння: бюджет міста Ковеля на 2009 р. становив 154,5 млн. гривень (19,4 млн. дол. США), у тому числі міжбюджетні трансферти 88,4 млн. гривень (11,1 млн. дол. США), рівень забезпеченості власними і закріпленими доходами – лише 57,0 відсотків. За таких умов, коли бюджетні ресурси міста Замостя є більшими у 6,5 разу від бюджету міста Ковеля, причому тільки на 9,6 відсотка забезпечуються трансфертами з центрального бюджету, умови для транскордонної співпраці на рівні навіть міст обласного значення в Україні є досить проблемними.

Тому економічна політика в Україні має бути переорієнтована на створення організаційно-правових умов регіонального розвитку з метою надання реальної фінансової самостійності територіальним громадам, можливості забезпечення розвитку бізнесу, створення робочих місць, зростання доходів місцевих бюджетів здатних самостійно забезпечувати гідні умови проживання громадян.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України. – К. : Правова єдність, 2010. – 108 с.
2. Податковий кодекс України. – К. : Інформаційно-видавничий центр ДПА України, 2010. – 336 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. – К. : Парламентське видання. – 2001. – 67 с.

4. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 трав. 2003 р. Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №38-39. – Ст. 288.
5. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 21 лист. 2010 р. Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 12. – Ст. 116.
6. Протокол №2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 38-50. – Ст. 534.
7. Мікула Н. М. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво: монографія / Н. М. Мікула НАН України; Ін-т регіонал. досліджень. – Львів, 2004. – 395 с.
8. Проблеми розвитку транскордонного співробітництва України в умовах розширеного ЄС : [монографія] / за ред. Н. Мікули, В. Борщевського, Т. Васильціва. – Львів : Ліга Прес, 2009. – 436 с.
9. Студенніков І. В. Транскордонне співробітництво як крок до визначення концепції регіональної політики / І. В. Студенніков. – Режим доступу : <http://emi.org.ua>.
10. Макогон Ю. В. Форми и направления межрегионального и трансграничного сотрудничества: [монографія] / Ю. В. Макогон, В. І. Ляшенко. – Донецьк : В-во Донецького національного університету, 2002. – 272 с.
11. Rada Miejskaw Zamosciu: Budzet miasta Zamosc narok 2009: Zamosc – 2008. – 168 str.
12. Головне фінансове управління Волинської обласної державної адміністрації: <http://finance/voladm.gov.ua>.
13. Управління міжнародного співробітництва та європейської інтеграції Волинської обласної державної адміністрації: http://www.voladm.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=24&Itemid=4.

Кулай А. В. Трансграничное сотрудничество и его влияние на региональный финансовый ресурс территориальных образований Волыни.

Рассмотрены научно-теоретические аспекты трансграничного сотрудничества в Украине, проанализированы программы международного партнерства Волынской области и их влияние на формирование финансовых ресурсов территориальных образований сел, поселков и городов области.

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, территориальные общины, социально-экономическое развитие, бюджет, межбюджетные отношения.

Kulai A. V. Transborder Cooperation and its Impact on Regional Financial Resources of the Territorial Entities of Volyn.

Scientific and theoretical aspects of transborder cooperation in Ukraine are outlined; the programs of international partnership of Volyn region and their influence on forming of financial resources of villages, settlements and towns are analyzed.

Key words: transborder cooperation, territorial communities, socio-economic development, budget, intergovernmental fiscal relations.

Надійшло 27.12.2011 р.