



Ігор ЖУРБА

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ

Розкрито перспективи розвитку транскордонного співробітництва; поглиблено теоретико-методологічні основи понятійно-категоріального апарату. Проаналізовано концептуальні засади державної фінансової підтримки розвитку транскордонного співробітництва та визначено основні принципи. Обґрунтовано основні напрямки та шляхи розвитку державної фінансової підтримки транскордонного співробітництва.

The article is dedicated to the research of future trends of transboundary cooperation. It summarizes and improves theoretical and methodological basis and categories. The conceptual basis and principles of state and financial support are analyzed. The main contribution of the article is substation of the main currents of development of state and financial support of transboundary cooperation.

Розвиток процесів європейської інтеграції обумовлює посилення процесів регіоналізації, підвищуючи роль та значення окремих територіально-адміністративних одиниць у національній та європейській економіці. Процес європейської інтеграції приводить, з одного боку, до уніфікації, а з іншого – до поляризації європейського простору. Перше втілюється в єдиній регіональній політиці Європейського Союзу та рекомендаціях Ради Європи, відображених у конвенціях: “Європейська хартія регіонального просторового планування”, “Базові принципи стійкого просторового розвитку європейського континенту”, “Європейська хартія прикордонних та транскордонних регіонів”, які спрямовані на послідовну реалізацію концепцій “Європа без кордонів” та “Європа регіонів” [1, 2].

Прикордонні регіони Європи вже давно налагодили взаємні контакти між державними регіональними органами влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, суб'єктами господарювання. Розвиток транскордонного співробітництва при збереженні специфіки, самобутності та індивідуальності кожної зі сторін, значною мірою, дозволяє успішно вирішувати локальні проблеми, максимально використовуючи національний потенціал і поступово згладжувати рецидиви периферійності у соціально-економічному розвитку окремих територіально-адміністративних одиниць на благо їх населення та держав загалом. Разом з тим, у транскордонних регіонах виникає безліч спільних проблем в екологічній, транспортній, економічній, культурно-освітній, соціальній та інших

сферах, для вирішення яких необхідно об'єднувати зусилля. Основною є потреба навчитися працювати у системі, співпрацювати [1, 2].

Насамперед, слід визначити процедури та порядок надання регіональним органам влади і органам місцевого самоврядування повної інформації про правові та організаційні можливості здійснення транскордонного співробітництва (ТКС). Актуальними також є питання доцільності приєднання України до другого додаткового протоколу Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади; адаптації до умов та законодавства України комплексу модельних угод (додатки I та II до Європейської рамкової конвенції). Окремі аспекти даної проблеми частково досліджували українські вчені-економісти: О. Амоша, П. Беленький, З. Бройде, В. Будкін, Б. Буркінський, О. Вишняков, С. Гакман, М. Долішній, В. Євдокименко, Є. Кіш, М. Козоріз, М. Лендєл, Н. Луцишин, П. Луцишин, В. Ляшенко, Ю. Макогон, М. Мальський, А. Мельник, В. Мікловда, А. Мокій, В. Пила, С. Писаренко, І. Студенніков, О. Чмир. Значний вклад у розвиток сучасної теорії транскордонного співробітництва, у вирішення окремих проблем його фінансової підтримки внесли зарубіжні вчені: П. Еберхардт, Р. Федан, Т. Коморніцкі, Т. Лієвські, З. Макела, М. Ростішевські, А. Стасяк, З. Зьоло (Польща), Б. Борісов, М. Ілієва (Болгарія), С. Романов, В. Білчак, Л. Вардомський, Й. Зверєв (Росія), П. Кузьмішин, Ю. Тей (Словаччина), Д. Віллерс (Німеччина), Р. Ратті, Г.-М. Чуді (Швейцарія) та інші. Вони досліджували ряд практичних та нормативно-правових завдань щодо вирішення регламентації діяльності органів транскордонного співробітництва та участі у них органів місцевого самоврядування; їх державної та фінансової підтримки; вивчали особ-

ливості фінансування важливих для регіону органів влади та державних транскордонних проектів. Проте ряд питань щодо визначення кількісних та якісних особливостей розвитку транскордонного співробітництва а також принципів та шляхів державної підтримки необхідно конкретизувати.

Відтак, метою даного дослідження є визначення концептуальних засад державної фінансової підтримки розвитку транскордонного співробітництва.

У рамках окресленої мети дослідження необхідно визначити шляхи координації та соціально-економічних і культурних зв'язків між державами; з'ясувати особливості економічного та правового регулювання процесів транскордонного співробітництва і заохочення держав до співпраці на локальному рівні; обґрунтувати основні напрями економічної та правової дії укладених угод про транскордонне співробітництво; узгодити роль та особливості функціонування спеціально створених органів ТКС; визначити механізм та особливості функціонування ТКС; з'ясувати економічно-правові положення щодо функціонування ТКС; узгодити теоретичні та правові засади щодо державної підтримки ТКС; визначити основні завдання та принципи державної підтримки розвитку ТКС; обґрунтувати основні шляхи державної підтримки розвитку ТКС; визначити якісний зміст Програми державної фінансової підтримки розвитку ТКС.

Останнім часом в Європі досить широкого розповсюдження набуло транскордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади, спрямоване на вирішення спільних завдань та подолання проблем, актуальних для прикордонних регіонів сусідніх держав. Основним завданням ТКС визнається досягнення високого рівня координації та соціально-економічних і культурних зв'язків між державами, що здійснюється шляхом укладання угод між

територіальними громадами або органами влади окремих країн в таких напрямках, як регіональний, міський та сільський розвиток, охорона довкілля, взаємна допомога у надзвичайних ситуаціях тощо [3].

Загальне правове регулювання процесів такого співробітництва та заохочення європейських держав до взаємодії на локальному рівні здійснюється з 1980 р., коли ряд держав ЄС уклали в Мадриді Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади (European Outline Convention on transfrontier co-operation between territorial communities or authorities). В подальшому, враховуючи набутий досвід ТКС, конвенція була доповнена у Страсбурзі двома протоколами 1995 р. та 1998 р. Крім того, існує набір методичних матеріалів – так званих модельних угод з питань укладання міждержавних договорів та угод між територіальними громадами або органами влади. Важливе значення для формування правових засад транскордонного співробітництва також має Європейська хартія місцевого самоврядування.

Відповідно до названих документів, транскордонне співробітництво (transfrontier co-operation) в Європі трактується як будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами або органами влади, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох країн, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей.

Розвиток тісних економічних, адміністративних та культурних зв'язків між регіонами різних держав, що не мають спільного кордону, розширив понятійний апарат такого співробітництва, ввівши до його лексики новий термін – “міжтериторіальне співробітництво” (interterritorial cooperation). Під останнім згаданий вже додатковий протокол 1998 р. пропонує

розуміти будь-яку спільну діяльність, спрямовану на встановлення відносин між територіальними громадами або органами влади двох чи більше країн, що не підпадає під визначення транскордонного співробітництва сусідніх органів влади, включаючи укладання угод про співробітництво із територіальними громадами або владою інших держав [3, 4].

У згаданих документах зазначається, що для ефективного виконання своїх функцій, територіальні громади або органи влади все більшою мірою співробітничать не лише із сусідніми органами влади інших держав в рамках транскордонного співробітництва, але й з іноземними несусідніми органами влади, які мають спільні інтереси, – в рамках міжтериторіального співробітництва. Причому міжтериторіальне співробітництво здійснюється не лише в рамках транскордонних структур і органів, асоціацій територіальних громад тощо, – але і на двосторонньому рівні.

Територіальні громади або органи влади мають право укладати угоди про транскордонне співробітництво з територіальними громадами або органами влади інших держав у рівноцінних сферах компетенції відповідно до процедур, передбачених в їхніх статутах, з обов'язковим дотриманням національного законодавства та міжнародних зобов'язань країни.

Угоди про ТКС є обов'язковими лише для територіальних громад або органів влади, які їх уклали. При цьому рішення, спільно ухвалені місцевими органами сусідніх держав в рамках угоди про транскордонне співробітництво, виконуються територіальними громадами або органами влади в межах, дозволених національним законодавством, і мають таку саму юридичну силу та правові наслідки, що і заходи, здійснені цими громадами або владою за їхньою національною правовою системою [3, 2].

Угода про транскордонне співробітництво може передбачати створення спеціального органу ТКС. Цей орган виконує завдання, покладені на нього засновниками, відповідно до заявлених цілей ТКС та у спосіб, передбачений чинним національним законодавством. Діяльність органу ТКС регулюється його статутом та законодавством держави, на території якої розташована його штаб-квартира. Він не має права вживати загальних заходів або заходів, які можуть зашкодити правам і свободам окремих осіб. Ряд специфічних функцій та загальних заходів, незважаючи на існування спеціального органу ТКС мають здійснюватися самими територіальними громадами або органами влади, які уклали угоду про ТКС. Орган транскордонного співробітництва повинен задовольняти запити про надання інформації, зроблені органами влади держав, до яких належать територіальні громади або органи влади, що його утворили.

Фінансування ТКС здійснюється виключно з бюджетів територіальних громад або органів влади. Цей орган за жодних умов не має права встановлювати збори фіскального характеру, але має право отримувати дохід від своїх послуг, які надаються ним територіальним громадам або органам влади, користувачам, суб'єктам підприємництва тощо. Орган транскордонного співробітництва обов'язково має річний кошторис і складає балансовий звіт, який затверджується ревізорами, незалежними від територіальних громад або органів влади, які були його засновниками [4].

Заходи, яких вживають територіальні громади або органи влади в рамках угоди про ТКС, а також створений ними орган транскордонного співробітництва, підлягають такому самому наглядові, який встановлюється національним законодавством країни щодо будь-якого заходу, вжитого територіальними громадами або органами влади.

Україна вже має певний, хоча і незначний досвід транскордонного і міжтериторіального співробітництва в рамках створених за участю ряду областей нашої держави євро регіонів, а також відповідно до двосторонніх домовленостей місцевих органів влади, що не є прикордонними або сусідніми. У квітні 2002 р. Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Програму розвитку Євро регіонів. Рішенням Уряду також створено Міжвідомчу комісію з розвитку транскордонного співробітництва та євро регіонів, на яку покладається загальне узгодження, регулювання, методичне забезпечення транскордонного співробітництва, що здійснюється за участю регіонів України.

Набутий досвід вже поставив ряд практичних та нормативно-правових завдань, які потребують свого вирішення. Зокрема, це стосується регламентації органів ТКС, участі органів місцевої влади та місцевого самоврядування в європейських об'єднаннях, фінансування важливих для регіональних органів влади та держави загалом транскордонних проектів тощо. Частково ці питання мають бути врегульовані Законом України "Про транскордонне співробітництво", який зараз розробляється; та інструкціями Національного банку України, в частині сплати внесків у європейські організації з питань транскордонного співробітництва та об'єднання євро регіонів [2, 3].

Ми вважаємо, що стосовно транскордонного співробітництва, в законопроекті необхідно визначитись із:

- правовими умовами та організаційними процедурами побудови відносин із країнами, що приєдналися та не приєдналися до Європейської рамкової конвенції;
- порядком визначення на державному рівні політики щодо ТКС;
- порядком укладання міждержавних угод про ТКС або інших угод, що сприяють здійсненню ТКС;

- юридичними межами, що дозволяють органам місцевої влади та самоврядування ініціювати, підписувати, реалізувати угоди або договори про дво- або багатостороннє транскордонне співробітництво;
- організацією контролю за здійсненням ТКС (відповідно до вимог Європейської рамкової конвенції);
- правовими рамками державної фінансової підтримки розвитку ТКС, її формами та умовами отримання.

Під державною підтримкою розвитку транскордонного співробітництва варто розуміти сукупність рішень і дій центральних органів законодавчої й виконавчої влади організаційного, правового та фінансового характеру, що сприяють виконанню проектів транскордонного співробітництва [3].

Законодавче регулювання державної підтримки розвитку ТКС має здійснюватися відповідно до Конституції України, законів та нормативних актів України, договорів і угод, укладених між суб'єктами транскордонного співробітництва.

Державна підтримка розвитку ТКС повинна передбачати вирішення таких завдань, як визначення пріоритетних напрямків транскордонного співробітництва; надання правової, організаційної, методичної допомоги місцевим органам державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, які приймають участь у ТКС; виявлення напрямків та конкретних проектів ТКС, які потребують державної підтримки; розробку програми державної фінансової підтримки розвитку ТКС; забезпечення виконання прийнятої програми державної підтримки, її окремих складових та здійснення контролю за виконанням.

Державна підтримка розвитку ТКС, на наш погляд, має базуватися на таких принципах:

- надання всім регіонам України, що приймають участь у транскордон-

ному співробітництві, рівного доступу до каналів державної підтримки;

- об'єктивність і відкритість при відборі проектів для надання їм державної цільової фінансової підтримки;
- концентрація сил і ресурсів на відносно невеликій кількості проектів з метою досягнення максимального ефекту і недопущення розпорошення коштів державного бюджету;
- недопущення використання цільової державної підтримки для фінансування поточних потреб соціально-економічного розвитку територій;
- максимальне використання організаційних, фінансових, інституціональних можливостей територій, що приймають участь у ТКС, – у розробці та виконанні системи заходів для реалізації проектів.

Державна підтримка розвитку ТКС має здійснюватись шляхом: а) надання правової, інформаційної, методичної та організаційної підтримки місцевим органам виконавчої влади і органам місцевого самоврядування щодо їх участі у розвитку транскордонного співробітництва і розвитку євро регіонів; б) сприяння доступу суб'єктів ТКС та безпосередніх учасників затверджених проектів до каналів державної підтримки; в) прямого державного фінансування окремих проектів ТКС як на платній, так і на безоплатній основі в рамках програми державної фінансової підтримки [3].

При цьому право на державну підтримку у формі правової, інформаційної, методичної та організаційної допомоги отримують всі регіони України, які беруть участь у транскордонному співробітництві.

Державна підтримка у формі прямого державного фінансування проектів транскордонного співробітництва може бути надана у рамках тих проектів, які мають достатню аргументацію щодо перспектив ефективного вирішення наявних актуаль-

них проблем у термін, що не перевищує 5 років та були відібрані за узгодженими процедурами на конкурсній основі (рис. 1).

Програми державної фінансової підтримки розвитку ТКС представляють собою взаємопов'язаний за цілями, завданнями, термінами виконання, ресурсами і виконавцями комплекс заходів, спрямованих на здійснення проектів та вирішення нагальних проблем розвитку регіонів, що приймають участь у транскордонному співробітництві, – у забезпеченні якого використовуються матеріальні та фінансові ресурси державного бюджету [3].

Програма державної фінансової підтримки розвитку ТКС повинна містити:

- 1) коротку характеристику проектів ТКС та окремих регіонів (територій), що приймають участь у транскордонному співробітництві, характеристику проблем, причин виникнення, наявного потенціалу для їх вирішення;
- 2) основні напрямки та етапи реалізації програми, цілі, задачі, пріоритети, принципи побудови;
- 3) перелік окремих проектів ТКС, які отримуватимуть державну фінансову підтримку;

4) конкретизацію джерел фінансових ресурсів, і зокрема, коштів державного бюджету, місцевих бюджетів регіонів України та інших джерел, що будуть залучені для виконання всієї програми та окремих проектів;

5) формалізовану оцінку очікуваних результатів та ефективності реалізації програми.

Затвердження програми державної фінансової підтримки розвитку ТКС має бути підставою для включення цієї програми до проекту Закону "Про Державний бюджет України" на відповідні (визначені в програмі) роки. При цьому обов'язково здійснюється взаємне узгодження державних галузевих, регіональних програм та програми державної фінансової підтримки розвитку ТКС.

Окремі регіональні проекти розвитку ТКС, які претендують на включення до єдиної державної програми, відбираються в процесі конкурсу, основним завданням якого є визначення найбільш опрацьованих, перспективних, зважених в частині заходів та необхідних ресурсів проектів, спрямованих на оптимальне вирішення завдань.

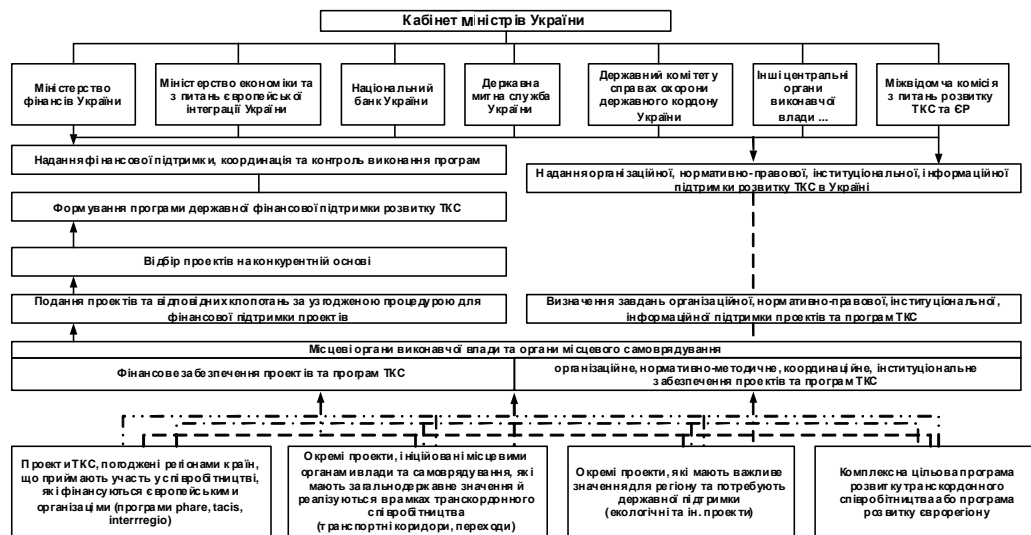


Рис. 1. Система забезпечення державної підтримки розвитку транскордонного співробітництва

Проект державної програми підтримки ТКС розробляється уповноваженими центральними органами державної виконавчої влади – Міністерством економіки і Міністерством фінансів України та вноситься ними на розгляд Кабінету Міністрів України. Участь місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які приймають участь у транскордонному співробітництві, у розробці та реалізації програми державної фінансової підтримки розвитку ТКС є обов'язковою.

Схематично вся процедура отримання державної фінансової підтримки проектами розвитку транскордонного співробітництва з визначенням змісту окремих етапів, їх суб'єктів та нормативно-правових документів, що забезпечують єдину процедуру розгляду, відбору і затвердження подана на рис. 2 [3].

Основними джерелами державної фінансової підтримки розвитку ТКС є кошти до державного бюджету та місцевих бюджетів. Прийнята Кабінетом Міністрів України Постанова щодо затвердження

програми державної фінансової підтримки розвитку ТКС має бути підставою для включення цієї програми до проекту Закону про Державний бюджет України на відповідні (визначені в програмі) роки. При цьому обов'язково здійснюється взаємне узгодження державних галузевих, регіональних програм та програми державної фінансової підтримки розвитку ТКС.

Бюджетні кошти на реалізацію кожного проекту в рамках єдиної програми виділяються залежно від виконання передбачених ними зобов'язань місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших учасників проекту. Оцінка виконання цих зобов'язань проводиться уповноваженим центральним органом державної виконавчої влади – Міністерством фінансів України. У випадку невиконання або недобросовісного виконання зобов'язань місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших учасників проекту, – фінансування з

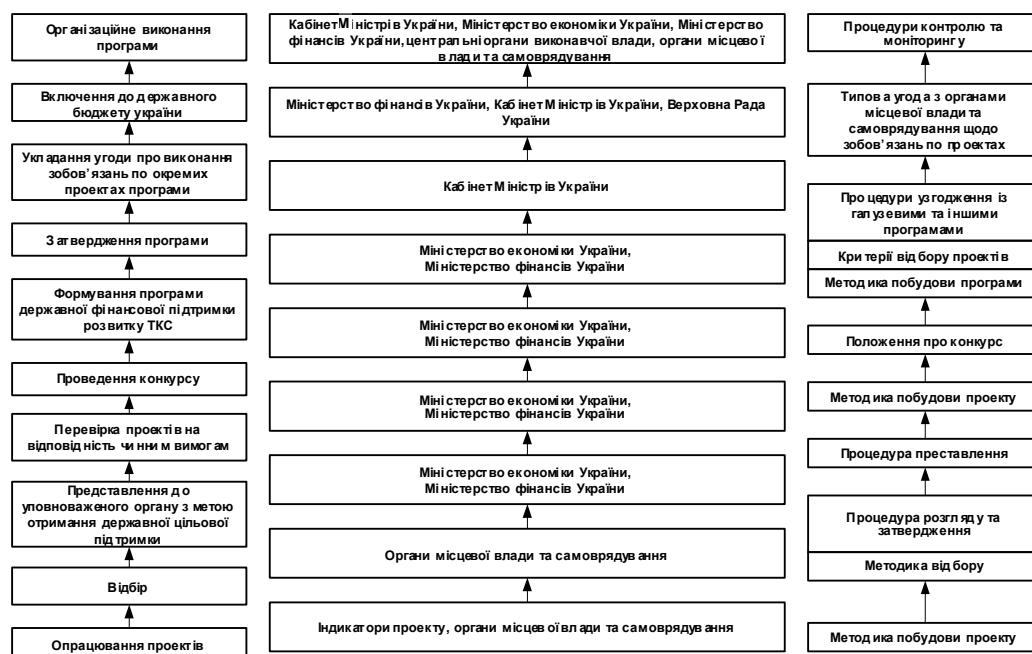


Рис. 2. Поетапна схема організації розробки, прийняття та виконання програми державної фінансової підтримки розвитку ТКС

джерел Державного бюджету на наступний рік може зменшуватись або повністю припинятись [1–3].

Базуючись на результатах викладеного вище ми прийшли до таких *узагальнень*:

По-перше, транскордонне співробітництво – це система спільних дій, спрямованих 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.

По-друге, в процесі наукового дослідження визначено шляхи координації соціально-економічних і культурних зв'язків між державами; з'ясовано особливості економічного та правового регулювання процесів транскордонного співробітництва і заохочення держав до співпраці на локальному рівні.

По-третє, уточнено понятійний апарат і під поняттям “міжтериторіальне співробітництво” запропоновано розглядати будь-яку спільну діяльність, спрямовану на встановлення відносин між територіальними громадами або органами влади двох чи більше країн, що не підпадає під визначення транскордонного співробітництва сусідніх органів влади, включаючи укладання угод про співробітництво із територіальними громадами або владою інших держав.

По-четверте, обґрунтовано та доведено основні напрями економічної та правової дії укладених угод про транскордонне співробітництво; узгоджено роль та особливості функціонування спеціально створених органів ТКС.

По-п'яте, обґрунтовано необхідність внесення доповнень до Закону України про ТКС й узгоджено теоретичні та правові

засади й визначено основні завдання і принципи державної підтримки розвитку ТКС, запропоновано якісний зміст Програми державної фінансової підтримки.

По-шосте, доведено, що держава повинна залишити за собою право застосовувати примусові заходи або згортати виконання своєї частини зобов'язань по регіональних проектах, які увійшли до складу програми державної фінансової підтримки розвитку ТКС у випадках: а) нецільового використання коштів, наданих із Державного бюджету; б) систематичного або грубого порушення зобов'язань регіональних і місцевих органів влади щодо фінансування проектів. Розгляд нових регіональних проектів розвитку ТКС, представлених для включення до єдиної державної програми, в цьому разі проводитиметься не раніше, ніж через 3 роки.

Література

1. *Беленький П. Ю., Мікула Н. А. Теоретико-методичні основи формування зовнішньої стратегії областей // Проблеми розвитку зовнішньоекономічних зв'язків і залучення іноземних інвестицій: регіональний аспект / Зб. наукових праць. – Донецьк, ДонНУ. – 2002. – С. 166–169.*
2. *Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво: Монографія. – Львів: ІРД НАН України, 2004. – 395 с.*
3. *Чмир О. С. Концептуальні засади державної фінансової підтримки розвитку транскордонного співробітництва / Соціально-економічні дослідження у перехідний період. Транскордонне співробітництво, ринкова інфраструктура та фінансово-інвестиційна діяльність / Зб. наукових праць. – Вип. 6. – Львів, 2002. – С. 87–96.*
4. *Economic Forecast for the candidate Countries, Brussels 2002, 168 p.*