

# РОЗДІЛ 1

## СВІТОВЕ ГОСПОДАРСТВО

### I МІЖНАРОДНІ ЕКОНОМІЧНІ ВІДНОСИНИ

УДК 339.923

**Бабанська О. В.**

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова

#### РОЗВИТОК ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З КРАЇНАМИ – ЧЛЕНАМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті проаналізовано стан та перспективи розвитку транскордонного співробітництва України з країнами – членами ЄС, визначено стан законодавчої бази, реалізацію принципів ТКС та його основні форми.

**Ключові слова:** транскордонне співробітництво, законодавча база, політико-правове середовище, принципи ТКС, євро регіони, транскордонні кластери, прямі контракти, програми ТКС.

**Постановка проблеми.** Функціонування світової економіки в сучасних умовах відображає суперечливі процеси глобалізації, пов'язані з розгортанням четвертої науково-технічної революції, інтенсифікацією міграційних процесів тощо. Фактори функціонування міжнародного бізнес-середовища вимагають розвитку механізмів нівелювання цих особливостей, одним із найбільш ефективних з яких є транскордонне економічне співробітництво (ТКС). Для України, яка в черговий раз переживає глибоку соціально-політичну та економічну кризи, вплив перерахованих глобальних факторів має найбільш негативні наслідки, саме тому розвиток транскордонного економічного співробітництва має виняткове значення і може стати одним із драйверів її економічного зростання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням сучасного стану розвитку ТКС в Україні займаються вітчизняні автори С. Кіш, В. Дубницький, В. Ляшенко, І. Мікула, В. Кривцов, О. Овчар, О. Остапенко та ін. Разом із цим вивчення цієї проблеми потребує подальшого розвитку. Визначення стану та перспектив розвитку транскордонного співробітництва України є важливим для формування та реалізації ефективного механізму цієї форми економічної співпраці з країнами ЄС.

**Мета статті** полягає в аналізі стану та перспектив розвитку транскордонного співробітництва України з країнами Європейського Союзу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Набутий досвід міжнародного транскордонного економічного співробітництва в Європі демонструє його виняткову роль у розвитку міжнародних економічних відносин. Цей процес дає змогу гнучко пристосовуватися до складних процесів глобалізації та регіоналізації. Під час стадії зростання світової економіки активізація процесів транскордонного співробітництва є ефективним фактором посилення глобалізаційних процесів. На стадіях економічної кризи, стагнації, рецесії дана форма співробітництва

відображає тенденцію до регіоналізації, сприяє активізації ресурсів транскордонних територій, що забезпечує їх стійкість та здатність до подолання негативних наслідків. У сучасних умовах для України важливим є формування ефективного механізму економічної співпраці з Європейським Союзом.

Як зазначає більшість українських дослідників, Україна сьогодні має переходити від застосування механізмів ліквідації диспропорцій регіонального розвитку шляхом міжрегіонального перерозподілу ресурсів до мобілізації природно-ресурсного потенціалу територій і застосування принципу субсидіарності [1, с. 3]. Фундаментальною основою функціонування механізму транскордонного економічного співробітництва є законодавча база, яка регулює цей процес і яка гармонізується із законодавчим середовищем країн-партнерів. На сьогодні в Україні існує досить широка нормативно-правова база з питань міжнародного транскордонного співробітництва, яка не суперечить основним міжнародним нормативно-правовим документам. Вона включає в себе закони і підзаконні акти національного законодавства, правові документи Ради Європи, які були ратифіковані Верховною Радою України, дво- та багатосторонні угоди про транскордонне співробітництво, підписані Україною з іншими державами, тощо.

Значну частину законодавчої бази України щодо міжнародного транскордонного співробітництва формують міждержавні угоди. Серед найважливіших слід зазначити такі: Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою від 06.12.1992; Договір про відносини добросусідства та співробітництва між Україною і Румунією від 02.06.1997; Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною та Російською Федерацією від 31.09.1997; Угода між Урядом України та Урядом Республіки Молдова про співробітництво між прикордон-

ними областями України та адміністративно-територіальними одиницями Республіки Молдова від 11.03.1997; Угода про добросусідські відносини та співробітництво між Республікою Польща та Україною від 18.05.1992; Договір про сусідство, дружні відносини та співробітництво між Україною та Словацькою Республікою від 29.06.1993.

Окрім міждержавних угод, що мають схожу структуру та механізми реалізації, існує значна кількість галузевих та вузькоспрямованих угод, що передбачають співробітництво в певному проєкті (наприклад, проєкт інтеграції нафтопроводів «Дружба» та «Аркадія») чи сприяють участі країн у певних програмах (наприклад, у програмах приватизації) та ін.

Аналізуючи сильні і слабкі сторони політико-правового середовища розвитку транскордонного співробітництва в Україні, можна зробити певні висновки. До позитивних факторів середовища можна віднести такі:

- наявність десятків правових та законодавчих актів та державних програм (2007–2015 рр. та проєкту на 2016–2020 рр.), що регулюють функціонування і розвиток транскордонного співробітництва України;

- приєднання України до базових міжнародних правових документів, що регулюють механізм транскордонного співробітництва, зокрема протоколу №3 Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіями, общинами або властями;

- наявність правових механізмів відбору, підтримки та реалізації спільних із державами ЄС проєктів транскордонного співробітництва;

- долучення в 2011 р. України до реалізації стратегії ЄС для Дунайського регіону;

- активізація уваги державних органів влади в 2016 р. до питань державної регіональної політики та розвитку транскордонного співробітництва після практично десятирічного ігнорування даної проблеми, зокрема внесення до розгляду проєкту закону «Про внесення змін до Закону України «Про транскордонне співробітництво»;

- існування і функціонування в Україні ряду єврорегіонів і наявність певного досвіду їх формування;

- посилення європейського інтеграційного вектору інтеграції України і об'єктивна необхідність розвитку сучасних ефективних форм міжнародного співробітництва, до яких належить транснаціональне співробітництво.

До негативних факторів функціонування та розвитку політико-правового середовища України, що впливають на розвиток транскордонного співробітництва, можна віднести такі:

- відсутність системного структурного зв'язку між концепцією державної регіональної політики, державними програмами розвитку транснаціонального співробітництва та чисельними правовими та нормативними документами, що регулюють дану сферу, зокрема стосуються координації дій на державному та регіональному рівнях;

- недостатня адаптація законодавчої бази України до норм європейського законодавства, у тому числі в розрізі узгодження термінології;

- відсутність єдиних нормативно-правових стандартів створення і функціонування єврорегіонів в Україні та їх адаптації до стандартів ЄС;

- відсутність дієвої законодавчої бази щодо розвитку сучасних форм транскордонного співробітництва, таких як єврорегіони, транскордонні кластери, у тому числі інноваційні, транскордонні технологічні парки тощо;

- дисбаланс повноважень між центральною та регіональною владою в результаті правової невизначеності з питань транскордонного співробітництва;

- відсутність дієвої нормативно-законодавчої бази щодо фінансового забезпечення реалізації програм та проєктів транскордонного співробітництва;

- відсутність законодавчої бази щодо об'єднань єврорегіонального співтовариства та європейських об'єднань територіального співтовариства;

- відсутність єдиної державної політики щодо транскордонного співробітництва, яка б об'єднувала законодавчу та виконавчу гілки влади;

- припинення діяльності низки форм транскордонного співробітництва у зв'язку із загостренням політичної кризи та продовженням воєнного конфлікту з Росією.

Таким чином, проведений аналіз політико-правового середовища формування і розвитку транскордонного співробітництва України з країнами ЄС свідчить про те, що його стан є на сьогодні недостатнім і потребує суттєвого реформування для подолання всіх вищеперерахованих недоліків.

Наступним елементом механізму транскордонного співробітництва є реалізація його принципів: місцевого самоврядування, взаємозацікавленості сторін, субсидіарності, ситуативності, економічності, інформаційної забезпеченості та прозорості, довготривалості.

Необхідно зазначити, що більшість цих принципів знайшла відображення в численних нормативно-правових документах і проєктах програм, але нині вони носять декларативний характер, не забезпечені дієвими інструментами реалізації (інституційними, фінансовими, кадровими) і тому не можуть слугувати основою для ефективної реалізації похідних принципів – автономності, стійкості, демократичності та децентралізації. Нині ситуація в Україні характеризується недостатнім рівнем автономності і самостійності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в реалізації спільних із суб'єктами іноземних держав спільних проєктів. Як наслідок цього, не знаходить свого втілення і принцип взаємозацікавленості сторін – суб'єктів транскордонного співробітництва.

Необхідною умовою функціонування і розвитку транскордонного співробітництва є наяв-

ність чіткого механізму врахування інтересів усіх суб'єктів цього процесу як у рамках кожної країни-учасниці, так і між країнами. На сьогодні не здійснюються постійні і системні дослідження прикордонного потенціалу країн – учасниць співробітництва, а враховуючи те, що транскордонні території мають значний дисбаланс в економічному розвитку і ресурсному забезпеченні, це не може сприяти узгодженню інтересів усіх задіяних у цьому процесі суб'єктів. До того ж потрібно враховувати, що в рамках транскордонного співробітництва на даному етапі його розвитку на місцях не існує ефективних механізмів, у тому числі маркетингових, для аналізу інтересів суб'єктів співробітництва. У результаті транскордонне співробітництво характеризується низьким рівнем участі компаній, підприємств, установ, громадських організацій в тих чи інших його формах.

Подібна ситуація не дає змоги реалізувати принцип субсидіарності, який відображає ядро транскордонного співробітництва, яке полягає в тому, що програми мають вирішуватися на найнижчому або віддаленому від центру рівні, оскільки дають можливість краще зрозуміти й узгодити інтереси суб'єктів даного процесу.

Найбільш стабільною рисою розвитку світової економіки є постійні зміни. Фактори міжнародного ринкового середовища характеризуються невизначеністю та постійною змінністю, тому для ефективного розвитку транскордонного співробітництва необхідно постійно здійснювати моніторинг цих факторів та корегування стратегії та інструментів співробітництва, що забезпечує реалізацію принципів гнучкості та змінності. На сьогодні в Україні практично не існує жодного органу, який би забезпечував виконання цього завдання на державному чи місцевому рівні, до того ж ця діяльність потребує значних фінансових витрат і відповідного кадрового забезпечення.

Принцип економічності у формуванні системи транскордонного співробітництва в Україні реалізується ще меншою мірою. На сьогодні відсутня державна фінансова підтримка транскордонного співробітництва в Україні, у державному бюджеті жодного разу не були заплановані кошти на реалізацію двох державних програм із ТКС, існують обмежені фінансові інструменти та нерівний доступ до них українських суб'єктів цього процесу, складність отримання коштів та кредитів на розвиток інфраструктури прикордонних областей тощо. Як результат, не функціонують також принципи інформаційної забезпеченості, прозорості та довготривалості. Все це дає підстави для висновку про те, що механізм функціонування ТКС нині не функціонує, оскільки не реалізується жоден з його базових принципів.

Усі вищепераховані принципи транскордонного співробітництва реалізуються через основні форми, інструменти та конкретні проекти і заходи, які також є елементами механізму ТКС. До основних форм транскордонного співробітництва належать прями контакти суб'єктів

ТКС, євро регіони, промислові зони, транскордонні кластери (виробничі, інноваційні), транскордонні технологічні парки, транскордонні партнерства тощо. Найбільш розповсюдженою формою транскордонного співробітництва у світі є функціонування євро регіонів. Діяльність усіх євро регіонів, в яких приймають участь адміністративні одиниці України, регулюється транскордонними угодами, що базуються на основних положеннях Європейської рамкової конвенції та відповідних міждержавних двосторонніх договорах між Україною та сусідніми державами.

Особливістю транскордонного співробітництва України є те, що воно відбувається як на кордоні України з країнами Європейського Союзу, так і на кордонах із Російською Федерацією та Республікою Білорусь. Найбільш розповсюджена форма транскордонного співробітництва – євро регіони. За цей час в Україні створено 10 євро регіонів: 1) Карпатський євро регіон (14.02.1993) – Україна, Польща, Словаччина; 2) Євро регіон «Буг» (29.09.1995) – Україна, Польща, Білорусь; 3) Євро регіон «Нижній Дунай» (14.08.1998) – Україна, Молдова, Румунія; 4) Євро регіон «Верхній Прут» (22.09.2000) – Україна, Румунія, Молдова; 5) Євро регіон «Дніпро» (29.04.2003) – Україна, Росія, Білорусія; 6) Євро регіон «Слобожанщина» (07.11.2003) – Україна, Росія; 7) Євро регіон «Ярославна» (24.04.2007) – Україна, Росія; 8) Асоціація «Чорноморський євро регіон» (26.09.2008) – Азербайджан, Албанія, Болгарія, Греція, Грузія, Молдова, Російська Федерація, Румунія, Сербія, Туреччина, Україна; 9) Євро регіон «Донбас» (29.10.2010) – Україна, Росія; 10) Євро регіон «Дністер» (02.02.2012) – Україна, Молдова.

Важливими у цьому контексті є формування системи євро регіонів України європейського рівня як складової частини ефективно діючої системи міжрегіонального співробітництва України та Європейського Союзу [2, с. 245–247]. Для того щоб євро регіони дійсно стали дієвою формою співробітництва, необхідно повністю гармонізувати українське законодавство відповідно до європейських нормативно-правових норм утворення євро регіонів, а також створити механізми його фінансового, інституційного, інформаційного та кадрового забезпечення.

Ще одна форма транскордонного співробітництва, що набула широкого поширення в Європі та світі, – транскордонні кластери. Провідні українські фахівці із цієї проблематики визначають їх як «групи незалежних компаній та асоційованих інституцій, які: географічно зосереджені у транскордонному регіоні; співпрацюють та конкурують; спеціалізуються в різних галузях, пов'язані спільними технологіями та навичками і взаємодоповнюють одна одну, що в кінцевому підсумку дає можливість отримання синергетичних та мережевих ефектів, дифузії знань та навиків» [3]. В Україні також почалися процеси формування транскордонних кластерів. Зазначимо, що у зв'язку із напруженими відносинами з РФ функціонування кластерів на східному кордоні призупинилося.

Кластери як форма організації транскордонного співробітництва в Україні знаходиться ще в зачаткових етапах розвитку в силу тих же причин, які були перераховані для єврорегіонів. На жаль, в Україні нині практично не працюють нові інноваційні форми ТКС, такі як транскордонні технологічні парки, інноваційні кластери, промислові зони, транскордонне партнерство тощо.

Як зазначалося вище, найпростішою формою транскордонного співробітництва є безпосередні контакти суб'єктів ТКС, які за більш довгострокових планів і наявності певних спільних завдань чи проектів можуть укласти транскордонні угоди, а за необхідності реалізації спільних стратегій соціально-економічного та екологічного розвитку транскордонного регіону – створювати координуючі структури – органи транскордонного співробітництва [4, с. 90].

До таких структур належать нові форми транскордонного співробітництва – європейські угруповання територіального співробітництва (ЄУТС) та об'єднання єврорегіонального співробітництва (ОЕС). Ці форми транскордонного співробітництва ще не дістали розвитку в Україні, яка є лише слухачем на засіданнях асамблеї ЄУТС Унр-Тіса-Тур-Слана. Для впровадження зазначених форм співпраці між регіонами України та країн Західної Європи необхідно прийняти Протокол №3 до Мадридської конвенції щодо транскордонного співробітництва між територіальними общинами, який передбачає створення подібних об'єднань на кордонах Європейського Союзу. Це дасть можливість Україні скористатися перевагами цього Протоколу, ставши офіційним членом ЄУТС. Окрім того, перевагами ЄУТС і ОЕС зможуть скористатись українські єврорегіони, які зможуть перейти до нової форми співробітництва.

Україна має певні доробки у цьому напрямі, які представлені в Державній програмі розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 рр. (чинна редакція від 25.07.2015) [5]. Окрім цього, існує велика кількість регіональних програм розвитку транскордонного співробітництва, серед яких:

- Регіональна цільова програма розвитку міжнародного співробітництва Івано-Франківської області на 2016–2020 рр.;

- Регіональна програма з міжнародного і транскордонного співробітництва, європейської інтеграції Львівської області на 2015–2018 рр.;

- Програма розвитку транскордонного співробітництва Великоберезнянського району Закарпатської області на 2016–2020 рр.;

- Програма розвитку транскордонного співробітництва Рахівського району Закарпатської області на 2016–2020 рр.;

- Програма розвитку транскордонного співробітництва Свалявського району Закарпатської області на 2016–2020 рр. тощо.

Таким чином, у сфері стратегічного планування українськими прикордонними регіонами досягнуто певних успіхів. Реалізація регіональних програм розвитку транскордонного співро-

бітництва сприятиме подальшому підвищенню ефективності цього процесу на місцевому та державному рівнях.

Кожна з програм включає в себе певні тактичні цілі, досягнення яких сприяє вигідному позиціонуванню транскордонних регіонів. Так, до тактичних цілей транскордонних регіонів зазвичай належать розвиток прикордонної торгівлі, відкриття нових пунктів пропуску через державний кордон, інформаційний розвиток тощо.

Одним із найбільш уразливих елементів механізму функціонування транскордонного співробітництва в Україні є відсутність дієвої системи взаємовідносин між центральними і місцевими органами влади: Кабінетом Міністрів, Верховною Радою, міністерствами та відомствами, місцевими органами влади. Формально в Україні існують певні інституційні структури, які мають виконувати ті чи інші функції в галузі ТКС, однак між ними немає системних взаємовідносин.

На даний момент не існує координуючого органу виконавчої влади, який би виконував регулюючу, координуючу і дорадчу функції. Таким органом мала би стати як новостворена структура, так і будь-яке з діючих міністерств, наприклад Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Саме це міністерство регулює процеси державної стратегії регіонального розвитку до 2020 р., в яких транскордонне співробітництво визначається як одна з його операційних цілей. Формально в Україні створена Асоціація органів місцевого самоврядування, є посада віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, створений Державний фонд регіонального розвитку, у Верховній Раді працює Комітет із питань європейської інтеграції.

В Україні також існують двосторонні постійно діючі комісії з Угорщиною, Польщею, Словаччиною, але вони практично не працюють. У Харківському національному економічному університеті імені Семена Кузнеця в 2010 р. була створена «Асоціація прикордонних регіонів і єврорегіонів», яка виконує деякі консультативні і дорадчі функції. Крім цього, в Україні функціонує громадська організація «Інститут транскордонного співробітництва та європейської інтеграції», у Закарпатській області діє «Міжнародна асоціація інституцій регіонального розвитку». На місцевих рівнях виконавчої влади також існує низка структурних підрозділів, у предметну область діяльності яких входять питання транскордонного співробітництва, такі як відділ регіонального розвитку та фінансового моніторингу Чернівецької ради, департамент міжнародного співробітництва, євроінтеграції та розвитку туристичної галузі Івано-Франківської області та ін.

Одним із найбільш розвинутих елементів механізму транскордонного співробітництва в Україні є виконання конкретних проектів і програм. Географічно Україна розташована в центрі Європи і має унікальні можливості для

розвитку ТКС. Україна має кордони із сімома державами і 19 з 27 адміністративно-територіальних є прикордонними. У рамках чотирьох програм Європейського інструменту сусідства і партнерства на 2007–2013 рр. з обсягом фінансування 407 млн. євро передбачалася реалізація 452 проектів. Українські партнери приймають участь у реалізації 84 проектів. Програмою ТКС на 2016–2020 рр. передбачається реалізація 25 проектів та 57 заходів транскордонного співробітництва з різними джерелами фінансування – 1,3 млрд. грн. за рахунок державного бюджету і 206 млн. грн. та 32 млн. євро – за рахунок місцевих коштів та інших джерел.

Значна кількість спільних проектів пов'язана зі створенням сучасної комплексної логістичної системи у формі поєднання водного, авіаційного, залізничного та автомобільного транспорту. Важливим є проект будівництва паромної переправи Орлівка – Ісакча в рамках єврорегіону «Нижній Дунай»; проект реконструкції автомагістралі Одеса – Рені як частини проекту Чорноморської окружної автомагістралі. Серед інших проектів можна відзначити будівництво газотранспортного інтерколлектора Україна – Польща; проект сполучення української газотранспортної системи з газотранспортною системою Словаччини, Угор-

щини, Румунії, Молдови. Державне агентство водних ресурсів бере участь у вісьмох проектах, у тому числі українсько-угорському протипаводковому проекті, проекті з управління водними ресурсами в басейні річки Дністер із Молдовою. Низку проектів розроблено в рамках Дунайської стратегії по одинадцяти напрямках. Ця стратегія об'єднує 14 країн басейну річки Дунай розроблено 200 проектів до 2020 р., із них фінансуються близько 20 програм, в яких задіяно чотири області: Одеська, Чернівецька, Івано-Франківська та Закарпатська. Можна продовжувати перелік конкретних проектів і програм транскордонного співробітництва України, але всі вони є лише окремими цеглинками даного процесу, а не повноцінними елементами механізму його функціонування.

**Висновки.** Аналіз стану механізму транскордонного співробітництва України дає підстави зробити висновок, що, незважаючи на формальну наявність усіх елементів цього механізму, ще рано говорити про його повноцінне та ефективне функціонування. Головною причиною цього є відсутність дієвих інструментів забезпечення функціонування цього механізму, включаючи інституційні, маркетингові, кадрові, фінансові.

#### Список літератури:

1. Кіш С. Формування транскордонного співробітництва України / С. Кіш, В. Ковач // Геополітика України: історія і сучасність. – Ужгород : ЗакДУ, 2011. – Вип. 4. – С. 243–250.
2. Трансграничное украинско-российское сотрудничество: формы, методы, перспективы : [монография] / Под общ. ред. В.И. Дубницкого, В.И. Ляшенко. – Донецк : Юго-Восток, 2010. – 419 с.
3. Мікула Н.А. Транскордонні кластери / Н.А. Мікула, О.І. Пастернак // Регіональна економіка. – 2009. – № 2. – С. 228–229.
4. Розвиток транскордонного співробітництва з новими державами-членами ЄС: метод. рек. / В.М. Кривцова, О.М. Овчар, О.А. Остапенко та ін. – К. : НАДУ, 2009. – 40 с.
5. Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1088-2010-п/page>.

#### Бабанская О. В.

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова

#### РАЗВИТИЕ ТРАНСГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА УКРАИНЫ СО СТРАНАМИ — ЧЛЕНАМИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

##### Резюме

В статье проанализированы состояние и перспективы развития трансграничного сотрудничества Украины со странами — членами ЕС, определены состояние законодательной базы, реализация принципов ТГС и его основные формы.

**Ключевые слова:** трансграничное сотрудничество, законодательная база, политико-правовая среда, принципы ТКС, еврорегионы, трансграничные кластеры, прямые контракты, программы ТГС.

#### Babanska O. V.

Odessa I. I. Mechnikov National University

#### DEVELOPMENT OF CROSS-BORDER COOPERATION OF UKRAINE WITH THE COUNTRIES — MEMBERS OF THE EUROPEAN UNION

##### Summary

In the article, the status and prospects of cross-border cooperation between Ukraine and the EU member states are analyzed; the state of legal framework, CBC principle implementation and its basic forms are defined.

**Keywords:** cross-border cooperation, legislation, political and legal environment, CBC principles, Euroregions, transborder clusters, direct contracts, CBC programs.