

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАКАРПАТСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ
ФІЛОСОФІЇ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Серія «ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ: УКРАЇНСЬКИЙ ВИМІР»

Випуск 1

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА І ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО В ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІЙ СТРАТЕГІЇ УКРАЇНИ

Збірник наукових праць за матеріалами
міжнародної конференції
(м. Ужгород, 24–25 травня 2007 р.)

ББК 65.049(4Укр–4Зак)6–18

УДК 332.14(477.87)

Р 32

У збірнику вміщено статті і повідомлення учасників міжнародної наукової конференції, проведеної 24–25 травня 2007 р. навчально-науковим Інститутом філософії та євроінтеграційних досліджень Закарпатського державного університету за сприяння Закарпатської обласної державної адміністрації.

На обговорення були винесені питання, пов'язані з реальним станом транскордонного співробітництва України з країнами-членами ЄС після його розширення, особливостями регіональної політики в контексті реалізації євроінтеграційного курсу нашої держави, місцем Закарпатської області у формуванні механізму нових взаємовідносин з сусідніми країнами-членами Євросоюзу.

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Ф.Г. Ващук, доктор технічних наук (голова редакційної колегії)

І.В. Артьомов, кандидат історичних наук (відповідальний редактор)

З.С. Варналій, доктор економічних наук

С.В. Віднянський, доктор історичних наук

І.І. Вовканич, доктор історичних наук

І.Ф. Король, доктор історичних наук

О.М. Майборода, доктор історичних наук

Р.А. Офіцинський, доктор історичних наук

О.С. Передрій, кандидат економічних наук

С.Д. Федака, доктор історичних наук

© Закарпатський державний університет
навчально-науковий Інститут філософії
та євроінтеграційних досліджень, 2007

© «Поліграфцентр «ЛІРА», 2007

© І.В. Артьомов Відп. ред., 2007

ISBN 978-966-8266-72-0

ЗМІСТ

Від редактора 7

Розділ І.

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ
ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ
ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ 9**

БОНДАРЕНКО Віктор

Концептуальні підходи до формування державної
регіональної політики України 10

МАЙБОРОДА Олександр

Загальнонаціональні та регіональні інтереси в сучасній
Україні 22

РАДЧЕНКО Олександр

Філософська сутність міжнародної соціальної
та політичної інтеграції 32

ФЕДАКА Сергій

Євроінтеграційні орієнтири України в контексті сучасних
глобалізаційних процесів 45

РОВТ Олександр

Системне моделювання управління транскордонним
співробітництвом 53

КОТЛЯР Ольга

Транскордонне співробітництво — пріоритетний напрям
у галузі захисту національних меншин: досвід ФРН 59

БЕВЗЮК Євген, ЧЕЙПЕШ Олександр

Транскордонне співробітництво у структурі двосторонніх
відносин України і Угорщини 66

МАКАРА Микола	
Вплив етнопонаціональних відносин на регіональний розвиток країн Центральної та Південно-Східної Європи: окремі аспекти проблеми	77
МАРЧУК Роман	
Становлення системи регіональної публічної влади України та європейський досвід	87
КАРАБІН Тетяна	
Правове регулювання публічного управління на регіональному рівні в процесі входження України в євроінтеграційні процеси	101
Розділ II.	
ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНА ПАРАДИГМА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ	115
ВАРНАЛІЙ Захарій	
Особливості регіональної політики України після розширення Євросоюзу	116
ХАНДОГІЙ Володимир	
Окремі аспекти співробітництва України з НАТО	133
РУДЕНКО Ольга, ВІТЕР Дмитро	
Регіональна політика в контексті реалізації євроінтеграційного курсу України	150
БУТІВЩЕНКО Станіслав	
Регіональна політика та соціально-економічний вимір входження України до складу Європейського Союзу	167
МІТРЯЄВА Світлана	
Членство в НАТО як кінцева мета євроінтеграційної та євроатлантичної політики України	179
ТОВТ Микола	
Нелегальна транзитна міграція та біженці на новому східному кордоні ЄС	191
ЄВЧАК Юдіта	
Особливості реалізації регіональної політики в районах компактного проживання національних меншин в умовах розширення ЄС	205

Розділ III.

ПРІОРИТЕТИ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В РУСЛІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ . . . 217

ГОБЛИК Володимир

Перспективи транскордонного співробітництва в умовах розширеного Євросоюзу. 218

ПЕРЕДРІЙ Олександр

Транскордонне співробітництво як авангардна форма новітніх відносин Сходу і Заходу 231

SWIANIEWICZ Paweł

Wykorzystanie środków Unii Europejskiej przez samorzady lokalne — polskie doświadczenia. 247

SZMIGIEL Katarzyna

Polsko-ukraińskie relacje międzynarodowe na szczeblu regionalnym z perspektywy polskiej. 262

ЛІТЧ Данкан, БАКЕРЗІНСКИ Аркадіуш,

ШПОРКО Рафал, НОСА-ПИЛИПЕНКО Наталія

Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів»: теорія і практика. 279

АРТЬОМОВ Іван, ГУЗИНЕЦЬ Юрій

Місце транскордонного співробітництва в реалізації Україною нової політики сусідства з Євросоюзом. 291

БАРАНЧИК Іван

Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках єврорегіонів та перспективи транскордонного співробітництва 308

ВІЦІАН Томаш, АРТЬОМОВ Іван

Стан українсько-угорського співробітництва в контексті євроінтеграційного курсу держави. 314

МІТРЯЄВА Світлана

Стратегія українсько-словацького прикордонного співробітництва в умовах входження Словаччини до Шенгенського простору. 330

ВАЩУК Оксана

Правовий аспект впровадження закордонних паспортів нового зразка в Україні 343

Розділ IV.

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ НОВИХ ВЗАЄМОВІДНОСИН З СУСІДНІМИ КРАЇНАМИ: ПРАКТИКА ЗАКАРПАТТЯ 355

ГОБЛИК Володимир
Діяльність органів державної влади з формування
сприятливого інвестиційного поля Закарпаття 356

ПРИХОДЬКО Володимир
Практика стимулювання інвестиційної активності
в Закарпатській області. 383

ОФЩИНСЬКИЙ Роман
Типові перешкоди у транскордонному співробітництві
сучасного Закарпаття 395

КОЛІБАБА Анатолій
Особливості роботи підприємств і організацій
Ужгородського району щодо залучення інвестицій
після розширення ЄС. 401

ГОБЛИК Владислав
Туристично-рекреаційний ресурс Закарпаття
як об'єкт транскордонного співробітництва 415

ХАРУТА Федір
Нові можливості транспортного співробітництва
після розширення ЄС та їх реалізація в практиці
роботи ВАТ «Закарпатінтерпорт» 430

ТОРПОІ Йосип
Успішні транскордонні туристичні проекти
в Карпатському єврорегіоні 347

КОСТЮК Роман
Управління розвитком туристично-рекреаційного
комплексу Міжгірського району 446

ВІД РЕДАКТОРА

Виникнення спільного українсько-євросоюзівського кордону після «великого» розширення ЄС 2004–2007 рр. об'єктивно зумовило сприятливу ситуацію для активізації інтеграційного розвитку України, використання нових форм транскордонного і регіонального співробітництва з сусідніми державами — країнами Євросоюзу. Враховуючи наявність транскордонних газових, енергетичних, транспортних артерій, газопроводів «Прогрес», «Уренгой—Помари—Ужгород», нафтопроводу «Дружба», енергосистеми «Мир», 3-го та 5-го автодорожніх та трьох з дев'яти європейських залізничних транспортних («Критських») коридорів, розгалужену прикордонну інфраструктуру, Україна отримала можливість більш раціонального їх використання за рахунок визначення пріоритетних напрямів транскордонного співробітництва в руслі загальнорегіонального розвитку.

Транскордонне співробітництво і регіональний розвиток стали важливим чинником економічного зростання в контексті євроінтеграційних устремлінь України. Їх поглиблення дає можливість активізувати господарську діяльність, особливо на периферійних територіях, підвищити їх конкурентоспроможність за рахунок об'єднання природно-ресурсного потенціалу сусідніх з Україною територій.

Відомо, що ефективність регіональної політики в цілому і транскордонного співробітництва зокрема залежать від спроможності держави підтримувати баланс місцевих та загальнодержавних інтересів. Цього можна досягти шляхом реалізації системної дер-

жавної політики щодо регулювання розвитку регіонів і забезпечення збалансованого існування людини та територіальної громади, гарантуванням їхнього відтворення на основі ресурсів та власних повноважень.

Саме ці положення знайшли відображення у законах України «Про транскордонне співробітництво» (2004 р.), «Про стимулювання розвитку регіонів» (2005 р.) та «Концепції Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 рр.», схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України (2006 р.).

Тому обговорення проблем пріоритетності транскордонного співробітництва в руслі регіонального розвитку України після розширення Євросоюзу, на наш погляд, надзвичайно актуальне і своєчасне для моніторингу найбільш дієвих складових механізму нових взаємовідносин нашої держави з країнами ЄС. Сподіваємось, що матеріали збірника наукових праць, які висвітлюють практику і досвід Закарпаття в цих питаннях, стануть скромним внеском у формування бачення зазначених пріоритетів.

Розділ I

**ТЕОРЕТИКО-
МЕТОДОЛОГІЧНІ
ОСНОВИ
ФОРМУВАННЯ І
РЕАЛІЗАЦІЇ
РЕГІОНАЛЬНОЇ
ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

Віктор БОНДАРЕНКО
Олександр МАЙБОРОДА
Олександр РАДЧЕНКО
Сергій ФЕДАКА
Олександр РОВТ
Ольга КОТЛЯР
Євген БЕВЗЮК
Олександр ЧЕЙПЕШ
Микола МАКАРА
Роман МАРЧУК
Тетяна КАРАБІН

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Віктор БОНДАРЕНКО,

вчений секретар Вищої атестаційної комісії України,
доктор філософських наук, професор

Підготовка до вступу в Євросоюз країн постсоціалістичного простору, а також інституційні зміни напередодні найбільшого розширення європейського геополітичного та безпекового простору збагатили теорію та практику державного управління, що дозволило сформулювати європейські принципи державного управління та конкретні й чіткі вимоги до організації державного управління у державах-членах ЄС та країнах, які прагнуть членства.

Хоча на сьогоднішній день ці вимоги не набули характеру правових зобов'язань, їх можна розглядати як визнані принципи і стандарти державного управління, обов'язкові для впровадження і дотримання. Подальшого розвитку набуває поняття «європейського адміністративного простору» — середовища, в якому європейські держави можуть ефективно взаємодіяти і співпрацювати. Зокрема, європейський адміністративний простір спирається на:

- європейські принципи державного управління;
- відкритість і прозорість, активну участь громадян, підзвітність, результативність та узгодженість;

- єдині стандарти, наприклад, спільні цінності, які регулюють організацію державної служби;
- неупередженість і добросовісність державних службовців, професійність і політичну нейтральність державної служби;
- спільні норми і принципи адміністративного права:
- право бути вислуханим у процесі адміністративного провадження та прийняття рішення;
- право на дієву систему державного управління, здатну ефективно реалізувати законодавство Співтовариства;
- зобов'язання органів державної влади діяти відповідно до покладених на них завдань;
- обґрунтованість і доцільність адміністративних рішень;
- своєчасність дій та рішень державних органів;
- нагляд за функціонуванням адміністрації та право оскарження адміністративних рішень у суді;
- можливість призупинення або скасування неправомірного адміністративного рішення або невідповідних заходів;
- відповідальність держави за неправомірні адміністративні дії та інше;
- схожі процедури і механізми координації політики, вироблення та впровадження урядових рішень:
- консультації з громадськістю та зацікавленими сторонами у процесі прийняття рішення;
- створення центру координації політики європейської інтеграції в уряді;
- створення міжвідомчих робочих груп для опрацювання національної позиції і вироблення стратегії поведінки у Брюсселі;
- регулярні зустрічі міністрів або керівників державних служб країн-членів ЄС.

Як свідчить досвід підготовки до вступу країн постсоціалістичного табору, реформовані системи державного управління та місцевого самоврядування виступають ката-

лізаторами європейської інтеграції. Використання їх досвіду допоможе Українській державі прискорити та активізувати євроінтеграційні процеси та реалізувати свої євроінтеграційні прагнення не тільки на основі розвитку системи державного управління, але й розвитку місцевого самоврядування, безпосередньо задіяного у процесах регулювання регіонального розвитку. Це, безумовно, потребує формування та реалізації ефективної державної регіональної політики.

В кожній державі існує система інститутів, що формують і реалізують політику. Під інститутом державної політики ми в такому випадку розуміємо організовану систему, що поєднує значимі норми, установки і процедури, які задовольняють основним потребам суспільства, зокрема в обраній сфері діяльності. Цілеспрямований розвиток системи інститутів, що формують та забезпечують реалізацію політики, у свою чергу, також є певною інституціональною політикою.

При цьому одним з головних завдань вищого керівництва держави є досягнення максимальної ефективності євроінтеграційної політики при мінімумі затрат і мінімізації збитків та загроз національним інтересам, що стає особливо актуальним в сфері забезпечення регіонального розвитку, у процесі формування державної регіональної політики.

У сучасному, в тому числі й у європейському дискурсі поняття «регіональна політика» охоплює кілька вимірів, які теоретично можна розглядати окремо один від одного.

Так, існує думка, що у державно-правовому розумінні регіональна політика — це, перш за все, інструмент забезпечення конституційних прав громадян незалежно від того, в якій частині країни вони проживають: регіональні диспропорції не повинні приводити до суттєвої різниці рівня і якості основних послуг, які надає громадянину центральний уряд і органи місцевого самоврядування. Державна регіональна політика є комплексним явищем, яке тісно пов'язане з іншими важливими складовими державного будівництва: децентралізацією публічного управління, реформою місце-

вого самоврядування, адміністративною, адміністративно-територіальною реформою тощо. Регіональна політика є інструментом коригування державних регіональних диспропорцій в рівнях розвитку [1].

Але ж таке досить широке розуміння державної регіональної політики наближає її до більш глобальної за цілями та пріоритетами внутрішньої політики держави, які не є тотожними. Тим більш, якщо розглядати державну регіональну політику в аспекті стратегічних напрямів розвитку держави в цілому.

Дійсно, стратегії регіонального розвитку повинні корегуватися із загальною стратегією (з урахуванням геополітичних, зовнішньоекономічних тощо пріоритетів) розвитку держави. Проте зводити сутність державної регіональної політики до вирішення проблем регіональних диспропорцій на основі рівномірного розподілу влади не є адекватним відображенням її особливостей та специфіки. Сюди ж потрібно віднести спробу визначення державної регіональної політики як «інструменту забезпечення конституційних прав громадян», оскільки це занадто розширює сферу її реалізації та робить досить неконкретними пріоритетні напрями розвитку як самої регіональної політики, так і регіонів.

Регіональна політика, як зазначає С. Максименко, є засобом розв'язання державою проблем розвитку, які не можуть бути розв'язані за рахунок дії ринкової економіки. Причому однією з основних причин виникнення і становлення регіональної політики, як окремої галузі управління розвитком держави, на думку дослідника, було усвідомлення того факту, що географічний або просторовий фактор має суттєвий вплив на ефективність економічного розвитку, що обумовлює необхідність вирішення структурних проблем, включаючи ті, які мають просторовий характер [1].

Подібне суперечливе визначення регіональної політики також не сприяє формуванню чіткого розуміння її сутності. Якщо мова йде про децентралізацію владних повноважень

центральної влади на користь розширення повноважень органів місцевого самоврядування, то саме необхідність прийняття відповідальних рішень обумовлює виключне значення, яка отримує розвиток ринкової економіки, її активний вплив на регіони.

У цьому випадку регіони змушені вступати в конкурентну боротьбу самостійно, використовуючи наявний потенціал, не тільки, й навіть не стільки на внутрішньому ринку, скільки ставати повноцінними суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності.

Держава, поступово відмовляючись від методів прямого впливу на розвиток регіонів, контролює цей процес за допомогою законодавчого та нормативно-правового регулювання. Тому важливою структурною проблемою є у даному випадку регулювання міжбюджетних взаємовідносин як між регіонами та «центром», так і безпосередньо між регіонами в аспекті ефективного використання наявного потенціалу. Відповідно питання географічного (просторового) фактору втрачає свою актуальність, оскільки сучасні регіони України мають сталу інфраструктуру. Цей фактор є більш важливим в аспекті визначення перспектив регіонального розвитку, розвитку інфраструктури та впровадження новітніх сфер виробництва суспільних благ.

Специфічну концепцію регіональної політики з елементами локальної інтеграції висунув Ф. Перру, що ґрунтується на визначенні «полюсів зростання» та «полюсів розвитку», які формуються на основі динамічних галузей виробництва регіонів. На думку Ф. Перру, господарські одиниці, що функціонують у таких галузях, справляють динамічний вплив на навколишнє економічне середовище, тобто підвищують попит на продукцію пасивних галузей регіонів. Подібні активні індуктори зростання створюють сприятливе економічне середовище з ефектом агломерації, що призводить до формування «полюсів розвитку», які виникають у різних країнах, але на основі тяжіння один до одного впливають на розвиток

економічних зв'язків. Внаслідок цього виникають відповідні «зони розвитку», які, систематизуючись на основі фізичних та нефізичних комунікацій, створюють «осі розвитку». Між зонами та осями розвитку відбувається взаємовплив, що дозволяє створити систему взаємовигідних господарських структур, які виходять за межі окремих країн й охоплюють цілі регіони [7].

Але ж, по-перше, подібна концепція регіональної політики не може бути повністю екстрапольованою на розвиток регіонів окремої держави, які суттєво відрізняються від розуміння регіонів ЄС (країни-члени з власною регіональною інфраструктурою). Тим більш вести мову про глобальні регіональні утворення на міждержавному рівні зовсім не передбачає об'єднання з ними регіонів окремої країни у повному обсязі. У даному випадку мова повинна вестись про регіональний розвиток як основу для потенційної можливості держави інтегруватись у міжнародні об'єднання та структури.

По-друге, елементи концепції регіональної політики Ф. Перру нагадують структурні елементи сучасного бюджетування, в якому виділяються зони прибутку та зони витрат, ефективно поєднання яких призводить до економічно обґрунтованої та ефективної структури суб'єкта господарювання, спрямованого на розвиток. Проте регіон є не тільки суб'єктом господарської діяльності, але й активним соціально-політичним суб'єктом, якій змушений в першу чергу спрямовувати свій розвиток на задоволення соціальних потреб населення, вирішуючи складні комплексні соціально-економічні проблеми.

Тому дійсно важливим є те, що зони розвитку і зони інтеграції, які утворюються у випадку, коли наявною є спільність інтересів і цілей населення, не є тотожними [6]. Хоча розглядати регіон окремої держави як певне інтегративне утворення не є вірним та повною мірою виправданим, навіть на рівні міжрегіональних взаємовідносин у межах цієї держави, оскільки, незважаючи на певну розбіжність у політичних пріоритетах, загальні соціально-економічні потреби

та інтереси населення конкретних регіонів мають спільний характер, що є важливою основою формування державної регіональної політики.

На думку дослідників, хоча концепція «полюсів зростання» в різних її варіантах і склала основу регіональної політики країн Західної Європи, маючи на меті активізацію господарської діяльності відсталих та периферійних районів, практичне застосування цієї концепції носить штучний характер у тих регіонах, де відсутні матеріальні основи для формування «полюсів зростання» [5].

Проте ефективність державного управління та місцевого самоврядування, послідовність, гармонійність та узгодженість державної регіональної політики, що виробляється органами державної влади, та регіональної політики в більш вузькому розумінні (що виробляється органами місцевого самоврядування) можливі лише за умови, коли всі виміри послідовно, гармонійно й узгоджено взаємопов'язані один з одним — жоден не працює ефективно без двох інших.

У цьому випадку таке поняття, як регіональна політика, працює в синергетичному режимі, який вкрай необхідний для ефективної координації та дієвої реалізації державної регіональної політики, особливо враховуючи такий стратегічний пріоритетний напрям зовнішньої політики держави, як європейська та євроатлантична інтеграція.

Для запровадження ефективної державної регіональної політики дуже важливо ще на стадії формування передбачити основні критерії оцінки її ефективності. Це найбільш складне питання тому, що в державі немає досвіду оцінювання ефективності державної політики взагалі, тим більш регіональної політики в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції. Державна регіональна політика має акцентувати увагу на економічному, соціальному, організаційному, інноваційному та інших аспектах.

Враховуючи складність цього питання та ще далеко не повну визначеність головних цілей євроінтеграційних про-

цесів (хоча б внаслідок різних підходів влади та опозиції до багатьох складових цієї проблеми), доцільно в якості критеріїв оцінювання взяти, наприклад, проголошені в Плані дій Україна – НАТО принципи, тим більше, що вони чітко прив'язані до певних визначених цілей. Крім того, необхідно обов'язково впровадити прогнозування можливих негативних наслідків реалізації зазначеного політичного курсу у політичній, економічній, військовій, інформаційній та інших сферах регіонального розвитку.

Відповідно до цього справедливою є думка, що розробка сучасної регіональної політики має спиратись на такі головні цілі, притаманні сучасній європейській регіональній політиці, як:

- створення і зміцнення єдиного економічного простору, митної, фінансово-бюджетної, податкової системи;
- збереження унітарної форми державного устрою України при одночасній децентралізації управління;
- забезпечення економічних, соціальних, правових та організаційних засад державності, зміцнення міжрегіональної інтеграції;
- збалансування соціально-економічного розвитку регіонів, згладжування міжрегіональних диспропорцій, забезпечення єдиних соціальних стандартів якості і рівня життя громадян, які проживають на різних територіях держави;
- збереження оптимального співвідношення між регіональною та секторною політикою уряду;
- пріоритетний розвиток регіонів, які мають особливо важливе стратегічне значення для держави і потенціал для перетворення у «полюси економічного зростання»;
- розробка спеціальних програм санації проблемних регіонів;
- оптимальне використання природно-ресурсних особливостей регіонів, їх географічного розташування, інфраструктури, специфіки людських ресурсів;
- екологізація соціально-економічного розвитку;

– розвиток внутрішньої та зовнішньої міжрегіональної співпраці [3].

Реалізація зазначених цілей потребує чіткого дотримання основних принципів державної регіональної політики, серед яких особливо виділяються принципи легітимності, унітарності, єдності, субсидіарності, системності, партнерства тощо, що повинно відобразитись у відповідній концепції державної регіональної політики.

Формування державної регіональної політики є загальнодержавним завданням, яке тісно пов'язане з державним устроєм України в цілому. Устрій центральної влади, перелік і обсяг повноважень центральних органів влади, механізми їх формування і типи взаємодії між ними значною мірою визначають зміст державної регіональної політики. Тому, як зазначається в літературі, чільне місце в концепції державної регіональної політики повинна займати регіональна економічна політика в цілому, яка, з одного боку, дозволяє узгодити загальнодержавні інтереси і економічні пріоритети з регіональними та місцевими інтересами та пріоритетами, а з другого — залучити регіональне та місцеве самоврядування як партнерів центральної влади у сферу економічної політики держави [2].

При цьому місцеве самоврядування в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції повинно бути зорієнтоване на вироблення, впровадження, координацію, моніторинг та оцінювання державної регіональної політики.

Місцеве самоврядування та система державного управління у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції повинні функціонувати за такими загальноприйнятими принципами співробітництва, як:

– забезпечення пріоритетності національних інтересів України у співробітництві із структурами ринкової економіки та міжнародної безпеки;

– спрямування політичних та економічних наслідків співпраці для зміцнення стратегічного положення України.

Подібна спрямованість вектору регіонального розвитку вимагає чіткого дотримання основних принципів регіональної політики ЄС, але винятково з урахуванням соціально-економічних та політичних інтересів регіонів держави, які забезпечують її цілісність та відіграють головну роль у забезпеченні національної безпеки.

У цьому випадку слід зазначити, що головними принципами регіональної політики ЄС є: субсидіарність (громадсько-політичний принцип, за яким вищі суспільні одиниці мають право і повинні розв'язувати лише ті проблеми, на виконання яких нижчі структури не здатні); децентралізація; партнерство (як принцип базується на умові, що діяльність та розвиток регіонів може здійснюватися лише тоді, коли суб'єкти співробітництва постійно та послідовно співпрацюють з метою досягнення спільної мети); програмування; концентрація, адиціоналізм (передбачає визначення ефективної міжбюджетної взаємодії на рівні загальнодержавного та місцевих бюджетів).

Відповідно до зазначених принципів регіональної політики ЄС головними пріоритетами, наприклад, державної регіональної економічної політики на нинішньому етапі розвитку держави мають стати відновлення стабільного економічного зростання в регіонах України, структурна перебудова виробничо-господарської сфери регіонів, їх пристосування до сучасних економічних умов та вимог, які висуває інтеграційний курс.

Це потребує збільшення владних повноважень органів місцевого самоврядування, надання регіонам більшої «самостійності та незалежності» у вирішенні їх внутрішніх та зовнішніх проблем на основі вдосконалення механізму реалізації державної регіональної політики за рахунок підвищення дієздатності влади усіх рівнів.

У зазначеному аспекті слушною є думка, що на сьогодні залишається нерозв'язаним ряд принципових, життєво важливих для регіонів проблем: представництво регіональних

інтересів у вищому законодавчому органі країни; створення такої адміністративної системи на місцях, яка б дозволяла швидко реагувати на потреби населення, реалізовувати місцеві економічні проекти, давати імпульс економічним ініціативам; адаптація законодавства та інститутів регіонального управління і місцевого самоврядування до європейських вимог і стандартів; створення та розвиток фондів для поступового вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів, надання цільової фінансової допомоги депресивним та проблемним територіям тощо.

Важливим завданням також виявляється реформування міжбюджетних відносин, тобто розмежування повноважень щодо фінансування загальнодержавних та місцевих проектів, метою чого є раціональне та ефективне використання наявної матеріально-технічної бази бюджетних установ та раціональне використання наявних фінансових ресурсів [4].

Відсутність системної, збалансованої державної регіональної політики є однією з вирішальних причин повільного здійснення ринкових перетворень у країні, незадовільного вирішення гострих соціально-економічних проблем.

Враховуючи це, можливим є твердження, що державна регіональна політика повинна розвиватись за такими головними напрямками, як підвищення економічної активності регіонів, ефективне залучення їхнього потенціалу для вирішення різнорівневих проблем; посилення дієздатності органів державної влади та місцевого самоврядування, спроможних виробляти та реалізовувати ефективну державну регіональну політику; розмежування повноважень між центральними і регіональними органами влади та органами місцевого самоврядування на основі проведення адміністративної реформи; регулювання системи міжбюджетних відносин тощо.

Коротко підсумовуючи, необхідно підкреслити те, що досягнення поставлених цілей у сфері регіонального розвитку України практично неможливо без розробки і послідовного проведення єдиної гнучкої державної регіональної

політики, в тому числі й з урахуванням основних пріоритетів держави у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції, без створення і впровадження в життя єдиної системи взаємоузгоджених і всебічно зважених заходів економічного, соціального, політичного й організаційно-адміністративного характеру, адекватних викликам щодо життєво важливих інтересів України.

Список використаної літератури

1. Максименко С. Перспективи регіональної політики України в контексті європейського досвіду // Незалежний культурологічний часопис «І». — 2002. — № 23. — <http://www.ji.lviv.ua>.
2. Наврузов Ю. Регіональна політика в Україні: проблеми, принципи, перспективи // Управління сучасним містом. — 2001. — № 1–3 (1). — С. 41–50.
3. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) «Шляхом європейської інтеграції» /Авт. кол.: А.С. Гальчинський, В.М. Геєць та ін.; Нац. ін-т стратег. дослідж., Ін-т економ. прогнозування НАН України, М-во економіки та з питань європ. інтегр. України. — К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. — 416 с.
4. Філіпенко А.С. Регіональна політика в Концепції сталого розвитку // <http://www.niurr.gov.ua>.
5. <http://old.europexxi.kiev.ua>.
6. Маркова Т. Региональная политика Европейского Союза: принципы, тенденции развития, сложности, опыт для России // <http://www.eulaw.edu.ru>.
7. <http://ecsocman.edu.ru>.

ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНІ ТА РЕГІОНАЛЬНІ ІНТЕРЕСИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Олександр МАЙБОРОДА,

заступник директора Інституту політичних і етнонаціональних
досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України,
доктор історичних наук, професор

До основних питань, які зараз особливо актуальні як для окремих громадян, так і для регіональних соціумів, відносяться такі:

- етносоціальні та міжрегіональні стосунки;
- соціальна сфера;
- мовно-культурні процеси;
- духовна сфера;
- стан навколишнього середовища;
- економічний розвиток;
- система влади та її зв'язок із суспільством;
- зовнішні чинники забезпечення суспільних інтересів.

ЕТНОСОЦІАЛЬНІ ТА МІЖРЕГІОНАЛЬНІ СТОСУНКИ

Судячи з матеріалів преси, в регіонах відсутній фаталізм щодо перспектив формування спільної загальнонаціональної психології. Так, у газеті ліберального спрямування «Донбас»

після поразки східного кандидата у президенти підкреслювалося, що «всі ми прагнемо однієї мети: отримати суспільство, в якому буде даватися згідно із заслугами, де пропишеться слово свобода, де економіка впевнено стане на міцні рейки і покотить у світле майбутнє». За таких умов зникне і поділ українців на «наш — чужий». Інша річ, що на Сході більш стримано ставляться до атрибутів національної незалежності.

У західноукраїнській пресі питання міжетнічних відносин висвітлюється та інтерпретується доволі суперечливо, навіть інколи одним і тим самим органом. Ще влітку 2004 р. тернопільська газета «Вільне життя» засуджувала гасло «Україна — для українців». Однак вже у серпні на шпальтах газети з'явилися нові інтонації: «Страх перед забородами породив у народі параліч духу». Популярна думка, що Україну грабують неукраїнські групи, що українська культура в руках манкуртів, випадкових людей, які по-зłodійськи зайняли керівне крісло в мистецтві і нищать його». Ліва преса виступає з критикою капіталізму як бізнес-плану по знищенню спочатку економіки країни, а потім і самої держави та її народу. За її словами, діяти так здатні тільки космополіти і люді, чий життєвий інтерес вище прагнення до наживи й особистого збагачення ніколи не підніметься.

У 2004 р. була оприлюднена «Заява організованого націоналістичного українського націоналізму», у якій нагадувалося, що «націоналізм у своїй основі є прогресивним рухом, визнаним у світі переможцем колоніальних імперій та творцем незалежних держав».

СОЦІАЛЬНА СФЕРА

У корінних соціальних, тобто життєво актуальних питаннях населення усіх регіонів є солідарним. Це питання працевлаштування, газифікації, ремонту покрівель, заборгованості по зарплаті, розмірів пенсій, соціального захисту,

матеріальної допомоги, роботи житлово-комунального кодексу, законності і правопорядку.

Слід відзначити, що в індустріальних і в аграрних регіонах однаково стурбовані проблемами села. На Сході і Півдні піднімаються питання безробіття на селі, безгрошів'я селян, нестачі питної води, комунікацій, неповного виконання закону «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві».

Загальноукраїнський характер має житлово-комунальна проблема. Обговорюються два основні напрями її вирішення — державне стримування комунальних тарифів за рахунок бюджетних коштів, або активніший перевід житлово-комунальної сфери на ринкові рейки, з тим, щоб ЖЕКи стали госпрозрахунковими, а у перспективі — приватними.

Предметом однакової турботи у регіонах є молодіжне питання. Особливо виділяється його освітній аспект. Поки що дискусійним залишається питання оплати навчання. Зокрема, дискутується його вирішення за принципом надання можливості здобуття вищої освіти кожному бажуючому, але на платній умові, при цьому середня освіта має залишитися безкоштовною.

Також зберігається проблема наближення освіти до потреб економіки. У промисловому Донбасі особливо відчують брак фахівців з робітничих професій внаслідок занепаду професійно-технічних училищ, брак інженерних кадрів, в той час як помітний надлишок юристів, менеджерів,

Інший бік молодіжного питання — працевлаштування молоді, гарантування їй першого робочого місця. Існують сподівання, що проблему можна подолати державним втручанням, заохоченням роботодавців, наданням першого робочого місця.

Дискусійним залишається питання шляхів розвитку медицини. Одні вважають, що медичні установи можуть успішно розвиватися за підтримки благодійних фондів. У багатьох випадках невдоволення комерційний характер більшості страхових товариств, загальна комерціалізація охорони здоров'я.

Суспільство зараз стурбоване явищем вульгаризації культурного процесу України, тим, що відбувається відмова від пошуку сенсу життя, демонструється віра у низьке, посилюється інтерес до чужого життя, щастя ототожнюється з матеріальним добробутом, що мас-культура паразитує на примітивних інстинктах.

Разом з тим трапляється несприйняття української етнічної культури, у її пропаганді вбачають тільки соціальне замовлення. Не можна не помітити, що проблема не тільки у недостатній підтримці державою української культури. Люди повинні самі шліфувати естетичний смак. З одного боку, на периферії, у школах плекають традиції, але цим справа й обмежується. Дійшло до того, що старшокласники не знають сучасних українських письменників. Тобто культивується невігластво, вбране у народні шати.

Показово, що в різних регіонах виявляють однакове розуміння важливості збереження класичної культурної спадщини. Так, на Херсонщині піднято проблему відродження інтересу до класичної музики, а на Тернопіллі стурбовані занепадом оперного мистецтва через брак його фінансування.

Чинники, що заважають культурному процесу, — низька оплата працівників культури і мистецтва, недофінансування культури, у т. ч. професійних колективів, брак коштів для закупівлі інструментів для музичних шкіл, поповнення бібліотек, проблеми з опаленням закладів культури.

Найбільш конфронтаційним питанням залишається мовне. На Сході й Півдні існує негативна налаштованість до поширення української мови у сферу освіти, до скорочення годин, що виділяються на викладання російської мови і літератури. Але, крім того, робляться спроби дискредитувати саму українську мову.

Міжрегіональне протистояння з мовного питання залишається поки що тяжко розв'язуваним через його ціннісну суть: кожна з частин України пов'язує з ним утвердження тих або інших духовних та ідеологічних уподобань.

СТАН НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

Чистота довкілля є такою загальнонаціональною проблемою, у ставленні до якої особливо виявляється спільний міжрегіональний інтерес. Це пов'язано, насамперед, із тим, що кожна область потерпає від забруднення навколишнього середовища. Хоча особливо гостро ця проблем стоїть для східних областей. Наприклад, у донецькій пресі наводилися дані про загрозливу ситуацію в області, зокрема про те, що на 1 кв. км припадає 70 тонн техногенних викидів, що на території області утворилося 580 териконів, з яких 14 горять, що тут найнижчий коефіцієнт відтворення населення, а смертність перевищує народжуваність у 2,7 раза.

Захист навколишнього середовища, хоча і є об'єднаною темою для усіх регіонів, але водночас практичне його здійснення має суто місцевий характер докладання зусиль.

У Західній Україні актуальна проблема сміттєзвалищ, приміром, утилізації гудронів, завезених з Угорщини. Слід відзначити, що на Сході більша гострота проблеми відходів супроводжується і більшими технологічними можливостями з його переробки. Зокрема, місцева преса пропагувала розроблений в регіоні метод термоліза і висунула ідею створення нової галузі — переробки сміття.

ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК

Реалізація розглянутих вище проблем, які входять до кола регіональних і загальнонаціональних інтересів, потребує матеріального і фінансового забезпечення, пошуку коштів на здійснення соціогуманітарних проектів.

Закономірно, що одна з ключових тем — економічний розвиток. У Донбасі особливо опікуються економічними показниками насамперед у тих галузях, які формують господарське обличчя краю — вугільній, верстатобудівній, енергетич-

ній, електронній та інших, у тому числі в аграрному секторі. Збільшення виробництва товарів і насичення ними ринку, налагодження чітко функціонуючої безкризової економіки розглядається у регіоні як головний засіб боротьби з інфляцією.

Серед економічних питань, що безпосередньо торкаються спроможності людей задовольняти свої соціокультурні інтереси, на першому місці стоїть питання ціноутворення. Здебільшого висуваються два шляхи його розв'язання — ринковий і адміністративний. Слід сказати, що схильність до того або іншого шляху не корелюється з європейською чи євразійською риторикою.

Насиченість ринку продуктами харчування, ціни на які особливо впливають на соціальне становище населення в Україні, залежить від рівня розвитку аграрного сектору економіки. Його становище є предметом занепокоєння у всіх регіонах. На Донеччині особливо стурбовані такими явищами на селі, як безробіття, занепад соціальної сфери, невизначеність із оптимальними розмірами господарств, затримки з видачами державних актів на землю, неувага до аграрних проблем з боку влади, держави в цілому.

Якщо в питаннях промислового розвитку надії більшою мірою покладаються на ринок, то в питаннях аграрного розвитку — здебільшого на державу. Розповсюджена думка, що саме держава повинна встановлювати мінімальну закупівельну ціну на зерно і гарантовано його купувати. Судячи з преси, в усіх регіонах сформувався розуміння того, що подолання економічної кризи неможливе без технологічного оновлення виробництва. Особливо активно ця проблема обговорюється на Сході і Півдні країни.

Важлива тема — створення сприятливих правових умов для заохочення інвестицій в регіони. Свого часу особливо загострилося обговорення цієї теми після рішення уряду Ю. Тимошенко позбавити вільні економічні зони і території пріоритетного розвитку податкових пільг і спеціального митного режиму. У кримській і харківській пресі це було

розцінено як удар по інвестиціях. Негативно була зустрінута і спроба Президента В. Ющенка накласти вето (воно було подолане Верховною Радою) на закон про державну підтримку суднобудівної галузі на тій підставі, що така підтримка суперечить принципам Європейського Союзу.

Зберігає прихильників ідея державного управління економікою. Такого роду позиція певною мірою віддзеркалює настрої суспільного осуду української економіки як кланово-олігархічної.

Другим, після економіки, чинником забезпечення соціально-культурних потреб населення України, який привертає увагу регіональної преси, є організація ефективної системи державної влади, забезпечення демократичного характеру суспільства.

Вважається, що із трьох Україн — Діаспори, України і офіційної України остання живе незалежно від громадян, що влада є грабіжницькою, позбавленою патріотизму, притаманного, приміром, польській владі, номенклатурною. Депутати-бізнесмени характеризуються як такі, що не мають уявлення про бізнес, а тільки «сидять біля бюджетного корита, аби жерти» і не думають при цьому про життєвий рівень народу, що для українців українська влада виявилася нестерпною, що їй притаманні брак єдності, який спричинив економічну кризу.

Неприятне ставлення до влади викликане і такими явищами, як надмірне зростання кількості чиновників, надто велика кількість депутатів, наявність у них необґрунтованих пільг.

Звертається увага на той позитивний наслідок «Помаранчевої революції», що «наступні власті будуть зважати на суспільну думку, побоятися діяти лише на власний розсуд», що відбувається зародження громадянського суспільства, що з'явилася можливість позбутися почуття національної неповноцінності.

Проблема взаємодії влади і суспільства розглядається з позицій формування у населення почуття гідності за власну

історію, усвідомлення ідеї соборності, європейського вибору, прагнення до європейських цінностей.

Неоднозначно сприйнято на місцях проекти політичної і адміністративно-територіальної реформ. У регіонах вважають важливим не формальне проведення реформ, а вирішення при цьому проблем взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади. Тема адміністративно-територіальної реформи актуальна для східних областей також у зв'язку з популярністю там ідеї федералізації України.

Одне з гострих питань — забезпечення владою законності у країні. Ця тема безпосередньо пов'язана з темою належного виконання своїх функцій правоохоронними органами. Важливість цієї теми тим більш висока, що в Україні трапляються спроби політизувати ці органи, втягти їх у політичне протистояння. Крім того, викликає страх високий рівень корупції у країні, особливо у контролюючих органах, в рядах Міністерства внутрішніх справ. Корупція викликає велике занепокоєння, крім усього іншого, ще й тим, що вона є одним із чинників, які відлякують інвесторів.

ЗОВНІШНІ ЧИННИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ІНТЕРЕСУ

Обговорення у регіональній пресі питання про доцільність тієї або іншої зовнішньої орієнтації розкриває дещо відмінні уявленні про ключові національні інтереси. На півдні та сході основний наголос робиться на суто матеріальних наслідках геостратегічного вибору. Частина донецької промислової еліти вважає, що вступ України до Світової організації торгівлі спричинить зупинку машинобудування і легкої промисловості, безробіття, зниження купівельної спроможності громадян, але друга частина вважає, що Україні треба «онаучити» свою продукцію, зробити її ефективною

та інтелектуальною, аби жертви, неминучі на шляху до Європи, виправдали б кінцевий результат. На Донбасі особливо популярна ідея євразійського вектору зовнішньої політики держави.

Економічні аспекти зовнішньополітичного вибору обговорюються також і на Заході. Але там виразніше і частіше підкреслюється зв'язок між цим вибором та суспільно-політичним укладом країни, наголошується на необхідності запровадження демократичних порядків як умови інтеграції до Європи, здійснення цивілізованої внутрішньої політики, забезпечення свободи слова, формування громадянського суспільства, проведення реформи суспільного життя.

Утворення спільних класичних ознак загальнонаціональної ідентичності в Україні — спільної мови, культури, релігії, історичного «міфу» — поки що є маловірогідним, принаймні в найближчому майбутньому. Поки що націоінтегруючу роль відіграють такі чинники, як уявлення про спільну територію, спільну правову і соціальну державу, а також спільна мрія про оновлення своєї країни, про громадянське суспільство, про безкризову економіку.

Наявність відмінностей у психології населення різних частин України не обов'язково матиме фатальний вплив на процес національної консолідації. Психологічні настанови здатні до швидкої мінливості залежно від історичних обставин. Тому цілком спроможна стати спільною національною ознакою психологія населення, що ґрунтується на впевненості у власній здатності самостійно здолати економічну і соціальну кризу. Інтегруючі можливості такої психології мають високий потенціал через те, що вона може бути вкоріненою одночасно і на індивідуальному, і на суспільному рівні.

Формування української національної ідентичності на засадах спільної психології самодостатності несе в собі ряд ризиків. Насамперед, самодостатність може використовуватися як аргумент проти західного стратегічного вектора. По-друге, вона може використовуватися як обґрунтування

політики державного протекціонізму в економіці, в той час як саме протекціонізм є чинником консервації технологічного відставання країни. Тому впровадження у суспільство психології самодостатності мусить мати своїм центральним положенням віру у національну здатність самостійно впроваджувати у життя країни європейські соціальні і правові стандарти, сформувати демократичну політичну культуру і зробити її невід'ємним атрибутом повсякденної поведінки індивідів, соціальних прошарків, економічних груп, політичних партій.

Механізмом формування спільної національної психологічної єдності має бути практика безперервної загальнонаціональної дискусії, результатом якої повинна стати узгоджена формула суспільного життя, яка у взаємодоповнюючому вигляді поєднувала б інтереси, потреби і цінності як суто матеріального, так і духовного, гуманістичного змісту.

ФІЛОСОФСЬКА СУТНІСТЬ МІЖНАРОДНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ТА ПОЛІТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Олександр РАДЧЕНКО,

доцент кафедри політології та філософії
Харківського регіонального інституту
державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України,
кандидат наук з державного управління

Зародження та становлення людства як певної цивілізаційної єдності обумовлено прагненням кожної людини до соціальної кооперації та соціальної солідарності. Власне, соціальна кооперація, тисячократно помноживши сили й можливості людства, забезпечила панівне становище homo sapiens на земній кулі. У прадавні часи соціальна кооперація носила локальний (як територіально, так і етнічно) характер. Однак поступове розширення ареалу існування окремих племен, родів, етнічних груп неминуче призвело до контактів між ними. Такі контакти тривалий час носили двоїстий характер завоювання та злиття (насильницького чи добровільного приєднання до більш могутньої соціальної спільноти). Водночас соціальна кооперація поступово набуває рис економічної, а згодом і політичної взаємодії, коли окремі соціальні спільноти запозичують у сусідів новітні технології виробництва й озброєння, управління й ведення воєнних дій тощо.

Ці процеси першопочаткової консолідації людства можна назвати соціальною інтеграцією (насильницькою та добровільною), якщо під інтеграцією услід за авторами короткого енциклопедичного словника «Філософія політики» розуміти сукупність соціальних процесів, завдяки яким відбувається поєднання у ціле частин й елементів суспільства, що раніше були різнорідними. Інтеграція виступає однією з фундаментальних філософських передумов самого існування й функціонування соціальної спільноти. Вона може носити як індивідуальний, так і груповий та суспільний характер.

Індивідуальна та групова інтеграція обумовлена біогенними, психогенними та соціогенними складовими особистості (групи), що, потрапивши в незвичне для себе соціальне середовище, вимушені пристосовуватись до характерних цій спільноті традицій, правил поведінки, моралі тощо.

Інтеграція на рівні суспільства пов'язана з соціальними процесами асиміляції, адаптації, соціалізації, акультурації тощо й, охопивши за значний проміжок часу значні територіальні межі, набуває характер державного утворення або — щонайбільше — цивілізації.

Інтегративні процеси є характерними як для тих соціальних систем, що вже склалися, так і для тих, що лише народжуються. Соціальна інтеграція в усталених соціальних системах набуває характеру ускладнення й зміцнення зв'язків між елементами соціальної системи, структуризації управління, підвищення рівня її цілісності та організованості. В новонароджених соціальних системах інтеграція полягає у відтворенні нової соціальної якості в ході злиття різних елементів і складових з перетворенням цих компонентів у напрямі їх узгодженості й впорядкування, створення нових суспільних інститутів та управлінських систем.

Виникнення цивілізацій та в їх межах — окремих держав призвело до появи феномену політичної інтеграції (відповідної складової інтеграції соціальної) як наслідку й форми прояву інтернаціоналізації людського буття, цієї провідної

тенденції світового цивілізаційного розвитку. При цьому, за визначенням Е. Дюркгейма, механічна інтеграція, яка мала місце в архаїчних суспільствах, поступається місцем інтеграції органічній, що базується на принципах розподілу праці та обміну послугами між соціальними суб'єктами.

Тривалий історичний час політична інтеграція носила переважно примусовий характер і відбувалась або шляхом підкорення певних держав завойовникам, або ж укладенням добровільних союзів перед загрозою завоювання спільним зовнішнім агресором. Типовим прикладом першого є створення Римської імперії, Золотої Орди, другого — війна Делоського союзу (під проводом Афінів) давньогрецьких міст-полісів з Пелопонеським (під проводом Спарти).

Війна історично на довгий час стала головним чинником соціальної й політичної інтеграції в світі, а відносини між державами носили якщо не ворожий, то, принаймні, конкурентний характер. Однак Столітня (1340-ті — 1450-ті рр.), а потім Вісімдесятилітня (1568–1648 рр.) та Тридцятилітня (1618–1648 рр.) війни в Європі показали нищівну, тупикову сутність насильницької інтеграції.

Це не могло не відбитися на філософській та політичній думці того часу. Ще у XV–XVII століттях, в епохи Ренесансу та Реформації, провідні філософи людства задумалися над природою суспільства та суспільних відносин, витоками соціальної солідарності та соціальної кооперації, що, зрештою, отримало вигляд теорії суспільного договору.

Суспільний договір, за Томасом Гоббсом, повинен покласти край природному стану дезінтеграції — «війни всіх проти всіх». Для цього окремі громадяни добровільно обмежують свої права на користь держави, яка має забезпечувати мир та безпеку всіх. У творах Мільтона та Сіднея, особливо ж у роботі Джона Локка «Два трактати про державне правління» людина у природному стані наділяється цілою сумою «природних» прав, що витікають із сутності людської особистості та групуються навколо двох головних підвалин: свободи й

власності. У природному стані людині не вистачає не прав, а їх забезпечення, котре в процесі соціальної інтеграції люди і знаходять у державі, що створюється ними на підставі суспільного договору саме задля цієї мети. Локк зазначає, що «політичне суспільство має місце там і лише там, де кожен з його членів відмовився від природної влади (належної йому за законами природи), передавши її до рук суспільства в усіх випадках».

Політичному й філософському усвідомленню ролі соціальної інтеграції у розвитку людства приділив значну увагу Жан-Жак Руссо в роботі «Про суспільний договір, або принципи політичного права» (1762).

У Руссо з соціальною та функціональною значущістю соціального договору пов'язується взагалі виникнення держави як соціального інституту. На протилежність Гоббсу, він визначає за державним порядком не припинення природного стану, а його продовження. За Руссо, соціальна інтеграція є необхідною передумовою переходу людства від «природного стану» до цивілізаційного розвитку, що пов'язаний із появою приватної власності, нерівності та, як наслідок, гострих соціальних суперечностей. Усе це призвело до необхідності укладення соціального договору, який «зводиться до наступних положень: кожен із нас передає до спільного надбання й ставить під вище керівництво спільної волі свою особистість і всі свої права, і в результаті для нас усіх разом кожен член перетворюється на нероздільну частину цілого». Таке «перетворення кожного на нероздільну частину цілого» вже абсолютно співпадає з філософсько-теоретичним визначенням категорії «інтеграція».

Ще один видатний філософ Іммануїл Кант зазначав, що в ході соціальної інтеграції «усі в складі народу відмовляються від своєї зовнішньої свободи, з тим, щоб знову в ту ж мить прийняти цю свободу як члени спільноти, що розглядається тепер як держава; і неможливо стверджувати, що держава або людина в державі пожертвувала заради якоїсь мети частиною своєї природної зовнішньої свободи; вона абсолютно

полишила дику, не засновану на законі свободу для того, щоб знову повною мірою отримати свою свободу взагалі в основаній на законі залежності, тобто у правовому стані, оскільки залежність ця виникає з його власної законодавчої волі».

Отже, у Канта свобода додержавна («дика») протиставляється правовій свободі, а держава, таким чином, стає тим інтегративним явищем, яке знаменує якісний еволюційний стрибок суспільства від первісного до цивілізованого стану.

Філософське опанування та обґрунтування принципово нової ролі політичної інтеграції не насильницького, а добровільного типу стало передумовою нового європейського розуміння світу як складної політичної системи, де силове вирішення протиріч не є головним і єдиним (як це було до Нового Часу) «механічним» засобом, більше того — є небажаним, що має поступитися «органічній» — добровільній політичній інтеграції. Виникнення такого нового актора на полі політичної філософії, як міжнародна політична система, призвело до появи нового суб'єкта політичної інтеграції — держави та нового структурного елементу такої інтеграції — міждержавного утворення.

Вперше політична інтеграція набуває міждержавного характеру після підписання Вестфальського договору у 1648 році. Два міжнародні договори в Монстері та Оснабрюці, що отримали назву «Вестфальський мир», знаменували історичну віху в розвитку людської цивілізації — закладення системи політичної організації світу, яку в наступному було названо державо-центристською моделлю світу. За вестфальською моделлю, європейська спільнота в особі суверенів-глав держав визнавала у міжнародних відносинах верховенство принципу національного суверенітету, за яким кожна держава володіє всією повнотою влади на своїй території та самостійно визначає власну зовнішню політику, а інші держави зобов'язані поважати це право.

Таким чином, держава стала центром та висхідною одиницею створення майбутньої світової політичної системи. Вперше суверенітет стає атрибутом не монарха, а держави.

Вестфальський договір обумовив першу появу міждержавних інтегративних політичних утворень на зразок коаліції держав під проводом Великої Британії, що вела війну за іспанську спадщину з коаліцією Іспанії та Франції. Водночас із розумінням згубності силового переструктурування світу серед політичних філософів таке розуміння ще довго не ставало принципом дій політичних лідерів світу. Сила зброї ще залишалась «останнім аргументом королів» в якості відповіді на виклики часу. Міжнародний баланс сил, що склався внаслідок Вестфальського миру, протримався не дуже довго. Протягом XVIII–XIX століть відбулася промислова революція у Великій Британії, перетворились на могутні держави Прусія та Росія й одночасно втратили своє колишнє лідерство Іспанія та Швеція. Поступова втрата домінуючого положення в Європі Францією призвела до наполеонівських війн, котрі знову актуалізували пошук мирного ненасильницького вирішення протиріч між державами.

Віденський конгрес 1815 року підвів ризик під наполеонівськими війнами й закріпив нову структуру міждержавних відносин у Європі, яка отримала назву «європейський концерт». Це була перша у світі міжнародна система мирного урегулювання. Вона закріпила згоду найбільш впливових європейських держав визнавати територіальну та політичну недоторканність (стабільність) існуючих європейських країн, можливість міжнародного колективного втручання у внутрішні справи тих держав, яким загрожує революція, вимоги дипломатичних консультацій та переговорів у разі виникнення територіальних, економічних чи політичних претензій одних держав до інших. Водночас Віденський конгрес ще не ставить завдання створення будь-яких міжнародних органів, зосередивши всю увагу на міждержавних консультаціях та тимчасових (за необхідністю) міждержавних союзів і угод. Одним з найвідоміших союзів, створених на умовах європейського концерту стала, наприклад, антикайзерівська (згодом — антибільшовистська) Антанга.

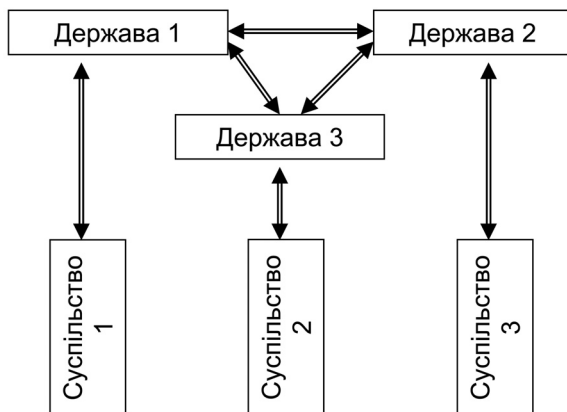


Рис. 1. Філософська модель Вестфальського миру

Принциповим кроком у закладенні основ сучасної політичної інтеграції в Європі став Версальський пакет угод 1919 року, який, з одного боку, закріпив політичне та географічне «статус-кво» Європи після першої світової війни, а з другого — заклав початок організації міжнародного порядку, орієнтованого на створення міжнародних систем колективної безпеки та забезпечення мирних засад відносин між державами. Версальський договір вперше у світовій політичній практиці інституціоналізував принципово нову структурну одиницю європейської та світової спільноти, нового міжнародного політичного актора наддержавного рівня — Лігу Націй.

Створення Ліги Націй, орієнтованої на розвиток мирного співробітництва між народами, гарантії миру й безпеки, скорочення озброєнь тощо стало втіленням принципу політичної інтеграції на найвищому цивілізаційному рівні. Однак 44 держави світу, що підписали Статут Ліги Націй у 1919 році, виявилися безсилим реалізувати цю благородну місію на практиці, оскільки не всі ключові політичні актори Європи й світу включилися у цей процес. Так, Сполучені Штати Америки відмовилися ратифікувати договір і не увійшли до складу Ліги Націй. Німеччина та Японія вийшли з її складу

у 1934 році, а Радянський Союз перебував у складі цієї міжнародної організації лише з 1934 по 1939 роки.

Формування нової міжнародної політичної системи (яка отримала назву версальсько-вашингтонської системи міжнародних відносин) між першою та другою світовими війнами було завершено на Вашингтонській конференції 1921–1922 рр. Втім, світова спільнота фактично не керувалася цими документами, а сама міжнародна атмосфера лише загострювалася через ескалацію агресивної політики Німеччини, фактичний початок гонки озброєнь з боку СРСР та США.

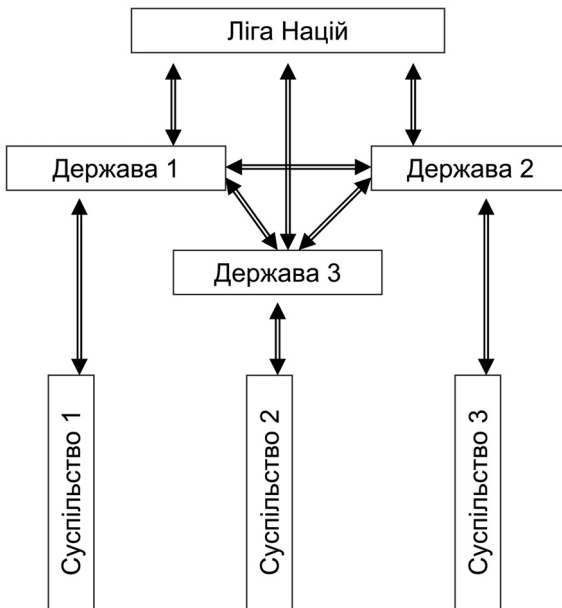


Рис. 2. Філософська модель версальсько-вашингтонської системи міжнародних відносин

Ліга Націй, як перший у світі проект наддержавної політичної інтеграції, через низку об'єктивних та суб'єктивних причин не виправдала покладеної на неї історичної місії і не

змогла попередити розв'язання другої світової війни. Однак філософська ідея, покладена у підвалини Ліги Націй, залишилася актуальною й врешті-решт призвела до створення у 1945 р. Організації Об'єднаних Націй. Вже шістьдесят років ця авторитетна міжнародна організація достатньо ефективно сприяє забезпеченню миру, міжнародної безпеки та економічного розвитку у світі. За цей час міжнародна політична система досягла межі розвитку, що потребує якісно нових форм інтегративних процесів. Кінець ХХ століття був ознаменований крахом соціалістичної системи на чолі з СРСР. На політичній карті світу з'явилися нові країни, що поставили за мету розбудову демократії та інтеграцію у світову демократичну систему. Почали відігравати роль нові потужні фактори, здатні впливати на долю всієї людської цивілізації, які отримали назву глобальних проблем людства: поява зброї масового ураження, здатної багаторазово знищити увесь світ, глобальне потепління, парниковий ефект та поява озонових дір тощо.

Невипадково саме на кінець минулого століття припадає підвищений інтерес до нових політико-філософських розвідок перспектив майбутнього політичного світопорядку.

Яскравим зразком філософсько-політичного романтизму стала праця Френсіса Фукуяма «Кінець історії?», написана у 1989 р. Автор констатував повну й безумовну перемогу ліберальної демократії у найбільшому ідеологічному протистоянні з комуністично-соціалістичними вченнями, а у більш узагальненому вигляді — перемогу демократичних цінностей (закріплених у найважливіших документах ООН та визнаних «загальнолюдськими») над цінностями тоталітарними, свободи особистості над приматом держави й суспільства. За Фукуямою, світ нівелювався й почав сповідувати однакові цінності, жити за близькими правовими й моральними нормами. Отже, робив висновок вчений, це є зародком нової міжнародної системи ліберально-демократичного підходу, в якій неможливі насильницькі методи вирішення протиріч.

Однак ці сподівання не справдилися, і процеси демократичного державотворення в нових європейських країнах, насамперед на Балканах, призвели до нової ескалації загострень та збройних конфліктів вже не на ідеологічному, а на культурно-ціннісному підґрунті. Ці процеси спричинили розробку філософської теорії протилежного характеру — теорії зіткнення цивілізацій Семюеля Хантінгтона, що побачила світ у 1993 р.

Філософська теорія Хантінгтона є, певною мірою, політичним вченням епохи глобалізму й віддзеркалює якісно новий рівень політичних протистоянь, коли на зміну національним інтересам, як домінуючого фактору світової політики та світового розвитку, виходять фактори цивілізаційних інтересів та цивілізаційних цінностей. За Хантінгтоном, основним джерелом суперечностей в глобальному світі будуть саме базові ціннісні норми й критерії, що зумовлюють відмінності сучасних цивілізацій одна від одної.

Водночас це означає, що в межах кожної цивілізації неминуче мають проходити могутні інтеграційні процеси консолідації суспільств, націй і держав навколо своїх базових цінностей, а самі цінності подекуди проходять певну переоцінку (як це відбувається з категорією «суверенітету», що дедалі більше втрачає своє значення з точки зору його реального дотримання).

Слід зауважити, що зараз неможливо говорити про усталене вчення, певну філософську парадигму, яка б пояснювала та прогнозувала всі процеси глобальної політичної перебудови світу. Більшість дослідників дотримується точки зору, що сучасний світ переживає певний критичний перелом, «точку біфуркації» (роздвоєння), перехідну епоху, коли повсюдно відбуваються певні якісні перетворення, котрі змінюють сутність та сенс самої політичної структуризації світу.

Ці процеси носять яскраво виражений інтеграційний характер й супроводжуються переходом від суто політичної або воєнної інтеграції до інтеграції економічної, культурної,

міжрегіональної та неурядової, коли взаємодіяти на міжнародній арені починають інститути громадянського суспільства як міжнародного рівня, так і різних країн.

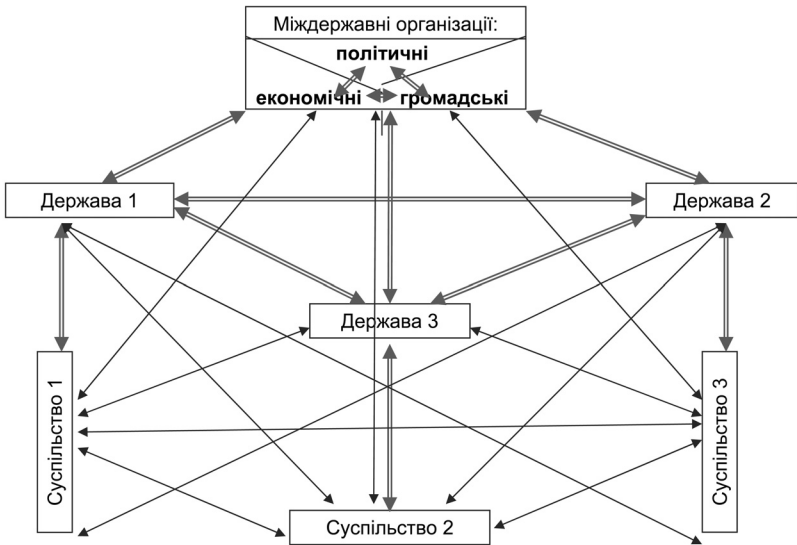


Рис. 3. Філософська модель сучасного глобального світу

Провідником інтеграційних перетворень глобального світу виступила Західна Європа. Саме тут першими були створені міждержавні товариства: Європейське об'єднання вугілля та сталі (50-ті роки XX ст.), Європейське економічне співтовариство та Євроатом (60-ті роки XX ст.). Нарешті, тут до початку 80-х років XX ст. сформувалося якісно нове політичне утворення — Європейський Союз. У 1985 році створенням Європейської ради голів держав та урядів та прийняттям Єдиного Європейського акту було значно прискорено європейські інтеграційні процеси у сферах економіки, соціальної політики, фінансів, наукових досліджень та освіти (Болонський процес), технології, екології тощо.

Характеризуючи сучасні світові політичні процеси, автори фундаментальної праці «Основи демократії» визначають такі основні тенденції глобального цивілізаційного розвитку:

- інтенсивна взаємодія і тісна взаємозалежність націй-держав, які утворюють сучасну світову систему;
- поширення демократичних цінностей завдяки посиленню взаємозв'язку і взаємозалежності між країнами світу, зникненню (чи принаймні значному зменшенню) перешкод для поширення інформації;
- зростання міжнародних організацій і багатосторонніх механізмів для контролю й забезпечення всіх стандартів безпеки над територіями транснаціональних дій — від телекомунікацій до функціонування атомних електростанцій;
- посилення ролі наднаціональних міжнародних організацій за рахунок влади націй-держав, які часом бувають нездатні розв'язувати як внутрішні, так і зовнішньополітичні проблеми.

Нова соціальна інтеграція епохи глобалізму передбачає якісно вищий рівень стосунків між суб'єктами міжнародного політичного процесу, й насамперед, суттєве розширення кола самих цих суб'єктів — державоцентризм минулих століть замінюється поліцентризмом, коли рівноправними й надактивними учасниками міжнародних процесів стають всесвітні громадські організації, професійні, наукові та екологічні спілки й товариства, транснаціональні корпорації та внутрішньополітичні політикоадміністративні регіони держав (невипадково основним гаслом об'єднаної Європи є «Європа регіонів»). Новий рівень міжнародної інтеграції зумовлений зростанням усвідомлення спільності потреб та інтересів, норм та цінностей, наявністю тенденцій до зближення, об'єднання різних елементів політичних відносин та зв'язків в єдине «глобальне село».

В таких динамічних процесах виникає загроза залишитися на узбіччі історії для тих країн, що забарилися з включенням у світовий та європейський інтеграційні процеси. В сучасних

умовах вплив зовнішніх факторів на внутрішньополітичні процеси в будь-якій державі зростає в геометричній прогресії, і знаходиться з цими впливами в «різних системах координат» небезпечно як з точки зору ефективності, так і з точки зору стабільності державного управління в такій країні.

Підсумовуючи, слід зазначити, що вестфальська модель світу (правонаступниками якої проголошувалися й європейський концерт та версальсько-вашингтонська модель) з її пріоритетом суверенності та національних інтересів на початку третього тисячоліття повністю себе вичерпала, й в сучасних умовах відбувається її трансформація в нову якість. Цей трансформаційний процес супроводжується широко-масштабними інтегративними явищами, гомогенізуючими політичну структуру сучасного світу. Водночас зменшення ролі суверенітету, відкритість кордонів та тісні міжнародні контакти на недержавному рівні загострюють проблему ідентичності та національної самоідентифікації. Англійський політичний філософ С. Стрендж наголошує, що перехідний характер сучасного світу викликає появу множинності або ж невразливості самоідентифікації націй і індивідумів, які намагаються робити спроби самоідентифікації на певній релігійній, культурній (більш узагальнено — ціннісній) основі.

Однак сучасні політичні філософи не схильні вважати, що світ остаточно гомогенізується. Той же Ф. Фукуяма вважає, що немає підстав вважати світ більш однорідним та уніфікованим. Скоріше уніфікація відбувається в кількох паралельних площинах — у межах цивілізацій у С. Хантінгтона, в межах технологій — у О. Тоффлера, в рамках «центр — периферія» у Е. Валлерстайна, в межах континентально-економічних зон — у О. Неклесси. Іншими словами, альтернативи інтеграційним процесам не існує, актуальним для світових держав є лише правильно обране спрямування власної інтеграції.

ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ОРІЄНТИРИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Сергій ФЕДАКА,
професор кафедри історії України
Ужгородського національного університету,
доктор історичних наук

Коли ми, українці, хочемо потамувати своє самолюбство, то говоримо про те, що маємо багато гарних пісень, успіхи у футболі, обов'язково згадуємо чорноземи і трипільську культуру. Зате цнотливо уникаємо питання про роль і місце сучасної України у світі. Про це не хочеться думати, бо у найрізноманітніших рейтингах Україна традиційно плететься десь у самому хвостіку (за рівнем демократії, економічним розвитком, демографічними показниками тощо). Чому воно так? Якби світова історія була якоюсь свідомою істотою, то можна було б сказати, що Україна є проявом її найчорнішого гумору. Адже наша нація сформувалася на одній з найкращих ділянок планети. Доля щедро наділила нас оптимальною етнічною територією з прекрасними природними умовами. Треба бути просто геніальними, щоб перетворити такий земний рай на те, чим є Україна зараз. Але ми справді талановиті, і неможливого для нас не існує. Аби виправдати власні саморуїнівні інстинкти, ми постійно говоримо про

клятих сусідів. Якби не вони, то на кого би ми ще звалювали звинувачення у власній недолі? Тому ми їх безмежно любимо і називаємо «воріженьками». Тим не менше Україна ніяк не може визначитися зі своїм місцем у світі. Наша держава нагадує казкову хатинку на курячих ніжках, котра ніяк не вирішить, куди їй стати передом.

У нас ніколи не було сильної дипломатії і чіткої зовнішньополітичної доктрини. Маємо на увазі не якісь мудрі документи, їх якраз не бракує, але папери і є просто паперами. Маємо на увазі реальну політику, котра реалізується у конкретних діях. Те, що кілька місяців Україна була приречена жити з міністром закордонних справ, котрий чи то є міністром, чи то не є ним, це всього-на-всього закономірне вираження абсурдності нашої зовнішньої політики в цілому. Б. Тарасюк був далеко не найгіршим очільником МЗС, але справа зовсім не в його особистості. Він став просто символом протистояння двох політичних команд, на місці якого міг би опинитися і хто-небудь інший. Найгірше, що не відбувається ніякої принципової дискусії про геостратегію України, питання просто зняте з порядку денного.

І все ж — можна повністю дестабілізувати роботу міністерства, та не можна ліквідувати об'єктивні чинники, котрі підштовхують Україну до чергового доленосного вибору. Світ навколо розвивається так динамічно, що в нас є тільки дві перспективи: або вписатися у міжнародні процеси, або скласти руки і йти на дно (останнє зараз і відбувається з нами). З України зараз тікає усе живе, оскільки не бачить для себе майбутнього. Спроби збудувати самозамкнуту і самодостатню державу остаточно провалилися. Стати Албанією часів Енвера Ходжі Україні не вдалося — не ті масштаби і не ті часи.

Сьогодні міжнародна спільнота переживає глобалізаційні процеси. Можна скільки завгодно проклинати їх, але це стихія. Борці проти глобалізації нагадують шаманів, приборкувачів бурі. Це красиво, викликає співчуття, але абсолютно

безнадійно. Україна або впишеться у глобалізаційні процеси (нехай і з традиційною дулею у кишені), або зникне з карти світу. Поки поступово реалізується останнє — через занепад економіки, вимирання населення, деградацію культурного потенціалу тощо.

Економічним базисом глобалізації є міжнародний капітал транснаціональних корпорацій, який дедалі активніше проникає до України. Купівля «Мітал Стілом» нашої «Криворіжсталі» — тільки найбільш резонансний з усіх подібних проявів, але далеко не єдиний. Це буде відбуватися і надалі, як би цього не хотілося окремими патріотам. Припинити цей процес неможливо, але можна виробити якийсь оптимальне ставлення до нього, внести бодай елементи організованості у стихію. Якщо бурю не можна розігнати заклинаннями, то можна принаймні мінімалізувати шкоду від неї. Яке співвідношення національного й іноземного капіталу є оптимальним для нашої економіки, як цього досягти, які закони слід приймати під це, яку зовнішню політику вести? Саме над цим мають працювати кращі державні уми. Поки же вони зайняті якоюсь гоголівською сваркою Івана Івановича з Іваном Никифоровичем, котра в їхній інтерпретації набуває все епічніших рис. Українська політика уподібнилася рівнянню з двома перемінними. На місце двох Іванів підставляють то В. Ющенко і В. Януковича, то Захід і Росію, то ще щось, не підозрюючи, що саме рівняння не те.

Чим цікава Україна для серйозного міжнародного капіталу? По-перше, своєю Трубою. Газо- і нафтотранспортна система України є унікальною, від неї великою мірою залежить функціонування західної економіки. Росія зробила «Газпром» інструментом своєї зовнішньої політики. Україні нічого не лишається, як наслідувати цей приклад. В. Маяковський пропонував грати ноктюрни на флейті водогінних труб. На газовій трубі можна грати значно серйозніші речі — були б тільки вправні музиканти.

По-друге, мова може йти про наші чорноземи. Власне, уже йде. Те, що купівлю-продаж земель відтерміновано ще на рік, слід використати для того, аби виробити чітку стратегію з цього приводу. Питань тут дуже багато, причому одне складніше за інше. Тому треба, щоб навколо них відбувалося не банальне перетягування канату різними політичними силами, а розмова про загальнонаціональний інтерес. Головне питання — в якій формі найвигідніше залучати міжнародний капітал до відродження нашого сільського господарства? Воно набагато важливіше, ніж сварка двох Іванів, проте останній зараз приділяють максимум уваги, питання же про землю буде вирішуватися за останні кілька ночей перед прийняттям відповідного закону.

По-третє, Україна традиційно відзначалася високим інтелектуальним потенціалом, котрий зараз руйнується через формальне мавпування західних стандартів освіти. Як реалізувати шевченкове «і чужому научайтесь, й свого не цурайтесь» у нових умовах? Хіба це питання не важливіше за всі політичні розборки?

Альтернатив нашого стратегічного розвитку зараз дві: або довести національну економіку до повної руйни, а найбільш перспективні її об'єкти банально продати іноземцям, або ж зустріти глобалізаційні процеси свідомо і спробувати використати їх собі на користь. Тільки для цього треба нарешті зробити чіткий вибір і перестати крутитися, мов казкова хатинка. Власне, цей вибір давно зробила за нас наша географія. Оскільки Україна знаходиться посеред Європи, то куди ж їй ще інтегруватися? Не до Африки же? Хоча торгувати треба і з нею, і з Китаєм, і з Австралією, і, само собою, з Росією. Але оскільки вистояти під глобалізаційною зливою самотужки неможливо, нам потрібна добра парасоля від неї. Найбільш якісна з усіх теоретично можливих — таки європейська. Членство України в різних європейських структурах дозволить вирішити ті численні внутрішні проблеми, котрі так і не отримали розв'язку за півтора десятиліття. Ми

маємо досвід тривалої інтеграції з євразійською Росією, де було чимало позитивного, але й багато мінусів. Тепер маємо можливість скуштувати іншого шляху.

Захід ставиться до цього поки з зацікавленістю, оскільки все та ж глобалізація поки загострює об'єктивні суперечності між Євросоюзом і США. Прихід нових членів до євроатлантичних структур покликаний згладжувати ці суперечності. Так воно, власне, і відбувається. Тому старі члени зацікавлені у розширенні цих структур, але, звичайно не будь-якою ціною. Від України чекають чіткого усвідомлення того, що вона може дати цивілізованій спільноті, і того, що може отримати від неї. Ну і дотримання даних обіцянок.

Необхідність європейської інтеграції України зумовлена не якимись ідеологічними чинниками, а суто прагматичними. Європа переживає зараз складні динамічні процеси, в які Україна може природно вписуватися і використовувати їх на своє благо. Але для цього потрібна чітка зовнішня і особливо зовнішньоекономічна політика, активна участь у відповідних процесах не тільки столичних структур, а й регіональних. Принаймні, Закарпаття інтегрувалося з сусідніми країнами ще до набуття Україною незалежності. Але новий час вимагає нових форм.

На жаль, для України лишається актуальною проблема територіальної цілісності. Маємо на увазі небезпеку федералізації, що досі не знята з порядку денного, і окремі слабенькі, але показові прояви сепаратизму. Одними ідеологічними заклинаннями тут нічого не вдієш. Гарантувати цілісність України може тільки перебудова її економіки за цивілізованим європейським зразком. Аргументи за це такі.

У 1990-ті Україна тяжко переживала процес деіндустріалізації. Під гаслами боротьби проти так званого червоного директорату наша економіка просто методично і планомірно знищувалася. Ці процеси було прискорено усобицями всередині цього самого директорату, між різними його кланами, ускладнилося трансформацією директорату у клас

бізнесменів. Оскільки уряди України у різний час очолювалися представниками цілком конкретних територіальних кланів, економічна політика держави спрямовувалася ними перш за все на нищення своїх явних та уявних конкурентів. Найбільших успіхів у цьому сягнув П. Лазаренко, але так чи інакше цим грішили і всі інші уряди. Прихід до влади так званих любих друзів означав би ще одну лазаренківщину. Власне, за часів Ю. Єханурова Закарпаття вже скуштувало достатньо негативу: нищення лісової і деревообробної промисловості, згорання виноробства тощо. Проектована Р. Безсмертним адміністративно-територіальна реформа, крім здорового раціонального зерна (впорядкування поземельних відносин), містила ще спроби змінити внутрішній устрій України в інтересах одного з кланів («любих друзів»). Альтернативою такої економічній квазі-політиці може бути тільки слідування європейським стандартам, а для цього потрібна сильна зовнішня політика, спрямована на реальну співпрацю з Європою, а не на ритуальні безплідні обійми, котрі маємо дотепер.

Чим більше Україна деіндустріалізується, тим менше інтересу вона становить для Європи. Хіба що як місце захоплення відходів та джерело дешевої робочої сили. Але це вже не влаштовує нас самих.

Територіальна претензії до України лунають з вуст цілого ряду помітних фігур російського політикуму (К. Затулін, В. Жириновський тощо). Подібні реваншисти є і Чехії чи Угорщині, але там їм принаймні не надають таких трибун і вони не займають таких високих посад. До того ж перебування наших західних сусідів у НАТО автоматично знімає будь-які їхні територіальні претензії до України, оскільки до Альянсу не приймають держави, що зазіхають на чужі терени. Однією з головних причин неприйняття Румунії до НАТО є її претензії на наш острів Зміїний. Тому для України був би вигідний вступ до Альянсу Росії, але з огляду на нинішню її зовнішню політику і особливо на Чечню, це поки малоімовірно. Більш

реально вступити туди самим, оскільки нам чужої землі не треба, але і своєї не віддамо.

Досі важко зрозуміти, що саме відбувалося кілька років тому навколо острова Коса Тузла. Нібито просто війна нервів, але на занадто вже високому рівні. Так підлітки перед тим як почати бійку, починають штовхатися напівжартома напівусерйоз. Конфлікт навколо Тузли нагадував якраз отаке штовхання-провокацію. А 1993 р. тоді ще Верховна Рада Росії прийняла постанову, де ставилася під сумнів українська приналежність Севастополя. Тоді Україну порятував конфлікт між Б. Єльциним і його парламентом, що закінчився брутальним розстрілом останнього. Потім почалася Чечня, і Кремлю стало тим більше не до Криму. Проте чеченське інтермецо не вічне. Нам було дано чималий час на роздуми, але схоже, що думати ми не захотіли.

Є на Заході така авторка популярних книжок з психології Луїза Хей. Пропагує свої методи самовдосконалення, зокрема радить медитувати над різними фразами. Серед останніх вказує і таку — «Мій уряд найкращий у світі». Порада явно не для українців, бо нашому уряду ще тільки належить стати найкращим у світі. Навряд чи ми знизу зможемо найближчим часом впливати на нього. Поки немає виборів, наші політики до електорату взагалі не дуже прислухаються. Якщо ж Україна розгорне євроінтеграцію, уряд просто змушений буде запроваджувати європейські стандарти життя, а то не бачити йому ні дешевих кредитів, ні високих технологій. Євросоюз дещо обмежує національний суверенітет. На перший погляд це однозначно погано. На другий же — це запроваджує хоч якийсь контроль над урядами, котрі не можуть контролювати виборці, спонукає його до підйому життєвого рівня населення. Це нам потрібно? Ще й як. Зрештою, не тільки нам, а й самому Кабмінові, аби мав потужний стимул ставати кращим. Але можливо воно тільки при чіткому рухові до європейських структур.

Список використаної літератури

1. Зовнішня політика України в умовах глобалізації. Анотована історична хроніка міжнародних відносин (1991–2003). — К., 2004. — 128 с.
2. Зовнішньополітичний курс у передвиборних програмах політичних партій та блоків. — К., 2006.
3. Іноземні інвестиції в Україні. — К.: УІНТЕІ, 2004. — 248 с.
4. Критерії членства в СОТ, ЄС та НАТО: інтеграційні перспективи України. — К., 2004. — 32 с.
5. Мадіссон В.В., Шахов В.А. Сучасна українська геополітика. — К.: Либідь, 2003. — 176 с.
6. Мармазов В., Піляєв І. З «дорожньою картою» на шляху до ЄС // Політика і час. — 2003. — № 11. — С.31–42.
7. Міжнародні відносини та інтеграційні процеси в Україні: стан, проблеми, перспективи. Науковий вісник Західного університету. Серія: Історія. — Вип.1 (7). — Ужгород, 2006. — 224 с.
8. Міжнародні інтеграційні процеси сучасності. — К.: Знання, 2004. — 304 с.
9. Новий рівень взаємовідносин України ЄС: від партнерства до асоціації // Урядовий кур'єр. — 2006. — 28 жовтня.
10. Передрій О.С. Міжнародні економічні відносини. — Ужгород, 2005. — 224 с.
11. Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році». — К., 2006. — 146 с.
12. Приходько В. Відносини України з ЄС і державами Центрально-Східної Європи в контексті євроінтеграційних процесів// Карпатика. — Вип. 22. — Ужгород, 2003.
13. Регіональна політика ЄС після його розширення. — Ужгород: Ліра, 2004. — 244 с.
14. Тарасюк Б. Головна мета — реалізація європейського покликання України // Україна дипломатична. — Вип. 6. — К., 2005. — С. 5–22.
15. Україна — ЄС: на шляху до нової угоди // Дзеркало тижня. — 2006. — 16 січня.
16. Україна: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки / Під ред. О.С. Власюка. — К., 2005. — 556 с.

СИСТЕМНЕ МОДЕЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ТРАНСКОРДОННИМ СПІВРОБІТНИЦТВОМ

Олександр РОБТ,

здобувач Інституту світової економіки і міжнародних відносин
Національної академії наук України

Після наймасштабнішого в своїй історії розширення 2004 та 2007 років зовнішні рубежі Європейського Союзу зазнали істотних змін. Стосовно східного напрямку, то лінійно нові межі ЄС стали співпадати з існуючими раніше кордонами центральноєвропейських (Угорщини, Словаччини, Польщі), прибалтійських (Литви, Латвії, Естонії) та балканських (Болгарії, Румунії) держав з східноєвропейськими (Україною, Білоруссю, Росією). *Таким чином, відносини цих держав отримали нову якість як відносини суб'єктів і несуб'єктів ЄС. В Європі виникла нова геополітична ситуація, основні риси якої позначаються політичним, економічним, дипломатичним поняттям «новий східний кордон Європейського Союзу (НСК)» – «the European Union»s Eastern Border (UEB)».*

«Що принесуть старій Європі (що за довгі віки бачила чимало кордонів – вдалих і не зовсім) нові східні рубежі?». Це питання хвилює багатьох людей. І це цілком зрозуміло, адже з відповіддю на нього багато в чому пов'язані безпека та економічний добробут багатьох країн і народів. Врешті-решт, від відповіді на це питання залежить також спокій і

настрій багатьох сімей з обох сторін від прикордонного шлагбаума.

Слід ідентифікувати два основні історичні закони розвитку кордонів і пов'язаних з ними транскордонних потоків. Перший полягає в єдності їх визначальних сторін-відкритості і безпеки. Другий — в залежності кордонів та транскордонних потоків від рівня (масштабу та інтенсивності) економічних, політичних, духовних та інших зв'язків держав та народів.

У всі часи дія цих законів була суперечливою.

Адже сучасні цивілізаційні тенденції до інтенсифікації комунікації людей (глобалізація і динамізація розвитку суспільства) на своєму шляху наштовхуються на адміністративні перешкоди, що інколи мають характер ізоляціоністських спроб. Іншими словами, традиційна суперечність між бажанням відкривати кордони і прагненням зробити їх безпечними досягає гротескових форм. Це знаходить своє вираження, з одного боку, в піднесених заявах про будівництво «спільного європейського дому», з іншого — набатових засторогах перед можливістю виникнення «нової залізної завіси».

Вирішити цю суперечність повністю не вдасться ніколи (у всякому випадку, до тих пір, поки існують кордони). Але мінімізувати її негативні сторони цілком можливо. Для цього потрібно знайти ефективні механізми поєднання двох, здавалося б, взаємовиключних начал — відкритості і безпеки кордонів.

Одним із таких механізмів є транскордонне співробітництво. В європейському розумінні поняття «транскордонне співробітництво (ТСК)» — «the Transfrontier co-operation (TFC)» або «the Cross-Border Co-operation (CBC)» — означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення і поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох договірних сторін і на укладення з цією метою необхідних договорів або досягнення відповідних домовленостей*.

* Транскордонне співробітництво є ефективним засобом вирішення багатьох регіональних проблем. Але воно може бути лише допоміжним, доповнюючим чинником регіонального розвитку. Це слід підкреслити,

Таким чином, транскордонне співробітництво є організованою, як правило, інституційованою формою транскордонних потоків.

В системі відносин Схід — Захід транскордонне співробітництво на новому східному кордоні ЄС виконує три основні функції.

Перша — *практична* — пов'язана з вирішеннями конкретних економічних, соціальних, екологічних та інших проблем, які турбують жителів прикордонних територій. Вона зорієнтована на щоденне життя людей, їх інтереси, здоров'я, благополуччя.

Окрім першої, утилітарної за своїм характером практичної функції, транскордонне співробітництво виконує й другу — не менш важливу — *комунікаційну*, забезпечуючи налагодження містків між Сходом і Заходом, функцію цивілізаційного діалогу. В різних проектах, акціях, заходах в рамках ТКС беруть участь мільйони людей різних ідеологічних, геополітичних орієнтацій, етнічної і релігійної належності. Народна дипломатія зближує їх, руйнує укорінені раніше в свідомості стереотипи.

Третя функція — *геополітична* — функція попередження конфліктів, впливає з двох попередніх. Спільне вирішення різних проблем, активна формальна та неформальна комунікація сприяють формуванню у жителів прикордонних регіонів, громадян східноєвропейських держав неупередженого ставлення як до сусідніх країн зокрема, так і до Європейського Союзу та Заходу загалом (і навпаки). Це має велике значення

тому що, як показує практика, іноді у частини регіональних еліт і населення, особливо східноєвропейських прикордонних територій, формуються завищені очікування по відношенню до результатів ТКС. Воно сприймається як свого роду панацея від всіх бід, головний і універсальний засіб виходу регіону з кризи.

Безумовно, що ці очікування безпідставні. ТКС не в змозі підмінити внутрішні ресурси прикордонного регіону, державну підтримку його розвитку. Хоча при належній організації воно, безумовно, стає вельми результативним.

для недопущення ускладнень, профілактики конфліктів у міждержавних відносинах.

Зазначені функції ТКС є цілком природними. Це пов'язано з дією багатьох об'єктивних обставин, серед яких основне значення мають: 1) *співпадіння інтересів суб'єктів*: Європейського Союзу, і зокрема, його нових членів — центральноєвропейських, прибалтійських і балканських держав, країн Східної Європи, обшин і властей прикордонних територій; 2) *залучення цих суб'єктів до світових процесів глобалізації*.

Збіг інтересів суб'єктів ТКС полягає в тому, що:

а) жодна з держав-сусідів не ставить під сумнів існуючі межі і не має територіальних претензій одна до одної, незалежно від геополітичної орієнтації кожної окремо. Загальний інтерес всіх полягає в тому, щоб прикордонні території встановлювали і підтримували між собою партнерські відносини і тим самим сприяли розвитку дружніх міждержавних відносин;

б) прикордонні території сусідніх країн в порівнянні з внутрішніми регіонами в економічному і соціальному плані, як правило, депресивні. Тому уряди і місцева влада цих країн зацікавлені у використанні фінансових ресурсів Європейського Союзу для найшвидшого вирішення проблем бідності, зайнятості, вирівнювання рівнів розвитку регіонів. У свою чергу ЄС прагне до того, щоб прикордонні території сусідніх держав були продовженням європейської зони стабільності і добробуту, оскільки тільки на цій основі може бути забезпечена безпека його нових східних рубежів від нелегальної міграції, контрабанди, екологічних катастроф і т. п.

Всі суб'єкти ТКС в більшій чи меншій мірі залучені в світові процеси глобалізації. Це в принципі робить неможливою будь-які спроби ізоляціонізму, пов'язаного з внутрішньополітичною кон'юнктурою, у тому числі і на нових східних кордонах ЄС.

Таким чином, як за своїми природними функціями, так і за об'єктивною сутністю транскордонне співробітництво може

бути і вже є авангардною формою сучасних відносин Заходу і Сходу Європи.

Основною тенденцією розвитку ТКС є його розширення і поглиблення. Проте практична реалізація цієї тенденції не є автоматичною. Вона неабиякою мірою залежить, з одного боку, від політичної волі учасників ТКС, з іншого — від рівня наукового забезпечення та ефективності управління транскордонним співробітництвом. Цей висновок підтверджується і аналізом наукових та науково-практичних розробок транскордонного співробітництва, які з'явилися за останні роки.

Транскордонне співробітництво — складний і динамічний об'єкт аналізу й управління. Він вимагає застосування сучасних, міждисциплінарних методів пізнання, здатних охопити сутнісні сторони суперечливого явища, забезпечити ефективне корегування його розвитку. Саме аналітичні розробки, що ґрунтуватимуться на цих методах, сприятимуть переходу ТКС від початкового, екстенсивного етапу розвитку до зрілої фази ефективного, системного функціонування.

Проведений аналіз практики транскордонного співробітництва (більш чи менш вдалих його прикладів) свідчить про те, що одним із найбільш дієвих інструментів аналізу та управління ТКС повинно стати його системне моделювання та моніторингування.

Побудова моделі транскордонного співробітництва дозволяє отримати про об'єкт достатньо повну та достовірну інформацію. При цьому важливо, що ця інформація придатна до формалізації (кількісної та якісної), без якої неможливо проведення моніторингу ТКС.

Алгоритм системного моделювання передбачає проведення аналізу таких основних параметрів об'єкта управління:

- його походження (генеалогії);*
- основних факторів середовища, що впливають на розвиток;*
- сутнісних рис і форм існування;*
- головних цілей;*

– зворотного зв'язку у вигляді оцінок ТКС його суб'єктами.

Моніторингування ТКС забезпечує прогнозування його розвитку та прийняття необхідних управлінських рішень.

Саме такий підхід дозволить сформулювати науково обґрунтовану *концепцію розвитку транскордонного співробітництва на новому східному кордоні Європейського Союзу*.

Список використаної літератури

1. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. — ETS — № 106. Українська версія.
2. Закон України «Про транскордонне співробітництво», № 1861-IV від 24 червня 2004 року.
3. Гладкий Ю.Н., Чистобалв А.И. Регионоведение. — Москва, 2003.
4. Кітінг Майкл. Новий регіоналізм в Західній Європі. — Логос, № 6140, — 2003. — С. 67–116.
5. E. Gabbe, «Euregionregionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf Kommunalerebene/ — Westfalen (ILS-NRW), Dartmund, 1985».
6. M. Gansena «Border regions: a critique of spatial theory and European case study» — in Annals of Regional, Vol. 11 1997.
7. V. Malchusa «Grenzübergreifende Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung mit den Nachbarländern Deutschlands / — Manuskript, Stend, 1999.

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО — ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМ У ГАЛУЗІ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН: ДОСВІД ФРН

Ольга КОТЛЯР,

викладач кафедри міжнародного права
і міжнародних відносин
Закарпатського державного університету

Міжнародно-правовою основою розвитку співробітництва між сусідніми державами є Європейська рамкова конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади, яка, зокрема, передбачає й можливість підписання угод про транскордонну співпрацю між місцевими і регіональними органами влади. На практиці така співпраця розвивається як на двосторонньому рівні, так і через створення багатонаціональних асоціацій — єврорегіонів.

Прикордонні регіони — це території, на яких проживають співтовариства, тісно пов'язані відносинами, але розділені кордонами. Незалежно від політичної системи держави, до якої належать ці співтовариства, прикордонні райони стикаються із специфічними просторовими, соціально-економічними, соціально-культурними, законодавчими проблемами тощо. Звісно, що принцип прикордонної співпраці

полягає в тому, щоб створювати зв'язки і договірні відносини у прикордонних зонах з метою пошуку спільних рішень. Ефективна транскордонна співпраця повинна, по-перше, охоплювати всі аспекти щоденного життя в прикордонних регіонах, тобто бізнес, працю, відпочинок, культуру, умови життя тощо. По-друге, вона повинна реалізовуватися щодня особами всіх зон і груп громадськості по обидва боки кордону. І, по-третє, співпраця повинна здійснюватися на всіх рівнях управління, тобто державному, регіональному і локальному. Таке розуміння транскордонної співпраці означає не тільки необхідність ведення співробітництва на всіх рівнях управління, але й встановлення між ними скоординованих зв'язків. У другому випадку неминучі будуть суперечки про компетенцію, головним чином у зв'язку з різними, часом зовсім несумісними структурами управління, представленими по обидві сторони кордонів [1].

Безперечним на сьогодні є факт, що регулювання між-етнічних відносин, особливо на прикордонних територіях, є однією з найважливіших проблем сучасності.

Нинішній північний кордон ФРН визначився лише в 1920 році народним голосуванням. Тільки протягом двохсот років до цього німці і датчани кілька разів поділяли території між Північним і Балтійським морями. Були часи, коли кордон між Німеччиною і Данією проходив на рівні міста Гамбург. Саме тому не дивно, що у федеральній землі Шлезвіг-Гольштайн проживає велике число датчан, а на півдні Королівства Данія — немала кількість німців. Сьогодні відносини між німцями і датською меншиною цілком нормальні. Але так було не завжди. Навіть після закінчення Другої світової війни вони залишалися напруженими, тому що датчани не мали правового захисту на території Німеччини. Нагода розв'язати цю проблему з'явилася в 1954 році. Коли сесія міністрів закордонних справ НАТО приймала рішення про вступ Німеччини в цю організацію, Данія зажадала від ФРН у законі гарантувати датській меншині визначені права. Так

і з'явилися Боннсько-Копенгагенські угоди 1955-го року, на основі яких і розвилася законодавча база стосовно меншин. І саме з цього часу повільно почали теплішати відносини між німцями і датчанами [2].

Дві декларації, підписані урядами ФРН і Данії, поклали край більш ніж столітній історії прикордонних конфліктів і визначили основні права і свободи національних меншин, що проживають по обидва боки німецько-датського кордону. Документи включили в себе право на вивчення рідної мови, створення суспільних і політичних організацій і свободу віросповідання. Крім того, для політичної партії, створеної представниками датської меншини, у Німеччині був скасований 5-процентний бар'єр, необхідний для отримання місця в парламенті, адже згідно з п. 6 параграфу 6 федерального закону про вибори при розподілі місць по земельних списках враховуються тільки ті партії, що одержали не менше п'яти відсотків усіх відданих на території Німеччини дійсних інших голосів (у ФРН кожен виборець на федеральних виборах одержує два бюлетеня: перший для голосування у виборчому окрузі, другий — для голосування по загальнонаціональних виборчих списках) або одержали депутатський мандат не менш ніж у трьох виборчих округах. Однак це положення не застосовується до списків, що подаються Південношлезвільським союзом виборців (den Südschleswigschen Wählerverband (SSW) — основною партією національної меншини датчан. Аналогічні положення у федеральному законі про вибори існують і в земельних законах про вибори Шлезвіг-Гольштайну.

Модель суспільства, створена за допомогою декларацій, настільки добре себе зарекомендувала, що німецько-датська прикордонна територія дотепер вважається найуспішнішим у Європі прикладом співіснування національних меншин з титульним населенням [3]. У той час, як у світі то там, то тут не вщухають конфлікти, викликані дискримінацією національних меншин, на всіх 67 кілометрах сухопутного кордону між ФРН і Данією панують мир, злагода і взаєморозуміння.

Співіснування представників різних національностей на німецько-датському кордоні — повсякденність. У ФРН нараховується 36 датських церковних громад, 50 шкіл, 57 дитячих садків і 4 центри соціальної допомоги.

В земельну конституцію Шлезвіг-Гольштайну включена стаття про основні права національних меншин, серед яких можна виділити такі фундаментальні права, як:

- право існування як представників меншин;
- співвіднесення себе із своєю етнічністю.

До компенсаторних прав національних меншин в першу чергу можна віднести мовні права, право на освіту, право на інформацію рідною мовою, право на культурний розвиток, право на вільну взаємодію, право на економічний розвиток, право на використання національної символіки.

Слід зауважити, що в конституції федеральної землі Шлезвіг-Гольштайну [4] проголошений захист етнічних груп, які проживають на її території: близько 50 тисяч громадян відносять себе до датської меншини, 6 тисяч з них громадяни Данії. 10 тисяч говорять мовою фризів і на діалектах. Є на території землі близько 6000 представників групи синті і рома.

Транскордонне співробітництво у сфері захисту національних меншин між ФРН та Данією має такі форми і рівні:

- безпосереднє співробітництво місцевої влади;
- підтримка зв'язків між органами центральної влади;
- діяльність громадських організацій;
- економічне співробітництво.

Все це сприяє діалогові культур, їхньому взаємозбагаченню, збереженню культурного різноманіття. В рамках співпраці реалізуються програми культурних обмінів, проводяться фестивалі національних культур, фольклорні свята, виставки.

Важливим елементом співробітництва стає спільне обґрунтування і розробка бізнес-планів для одержання фінансових засобів, необхідних для реалізації проєктів. Все частіше, живучи в одній країні, представники національних меншин знаходять собі роботу з іншого боку кордону [5].

Регіональна політика визначає комплексний підхід до вирішення економічних, соціальних, екологічних та інших задач. Органи державної влади впливають на підсистеми регіонів, здійснюючи втручання держави в процеси регіонального розвитку в області економіки, екології, культури тощо. Програмно-цільовий метод державної регіональної політики дозволяє об'єднати засоби і ресурси фінансового, матеріального, організаційного та іншого характеру для вирішення актуальних задач розвитку регіонів. Одна з головних проблем — фінансування. Нестача коштів, проблеми з їх отриманням і ефективним розподілом заважає розвиткові ділових та культурних відносин у прикордонних районах. Вирішення цієї проблеми бачимо у гарантуванні суспільним і культурним організаціям датчан і фризів фінансової підтримки як від земельного уряду, так і датською стороною. Організації нацменшин мають підтримку з боку держав. При цьому організацій нацменшин дуже багато: студентські суспільства, музичні групи, релігійні громади, благодійні фонди тощо. Від ФРН датська меншина отримує фінансування, крім того, держава вкладає гроші в різні проекти. Так, наприклад, був відреставрований будинок адміністрації датської меншини. Але, звісно, що у датчан у Німеччині витрат більше. Тому близько 75% їхнього фінансування бере на себе Данія.

Датські школи, наприклад, фінансуються обома державами. Доречно відзначити, що за законом німецька мова вважається офіційною мовою адміністративної і судової влади. Дві головні постанови знаходяться в Адміністративному процесуальному акті [6] і Судовому конституційному акті [7]. Освіта відрізняється від адміністрації і правосуддя тим, що не існує законодавчих актів із приводу мови викладання. Німецька мова використовується для викладання на всіх освітніх рівнях: середній, професійній і вищій освіті. Винятки у шкільному секторі становлять приватні школи, усі двомовні школи і класи, а також навчання і додаткові уроки рідною

мовою для учнів, рідна мова яких не німецька. Діти датської меншини у Шлезвіг-Гольштайні можуть відвідувати приватні школи (Ersatzschulen) замість загальноосвітніх шкіл суспільного сектора, тому що освітні цілі цих шкіл відповідають Шлезвіг-Гольштайнському освітньому акту. Уроки в таких школах викладаються на датському. Як правило, німецька мова там викладається як обов'язковий предмет. Батьки самі вирішують, чи будуть їхні діти відвідувати школи для датської меншини, інформуючи про це місцеву початкову школу (Grundschule), щоб у такий спосіб звільнити дитину від обов'язку відвідувати загальноосвітню школу.

Таких шкіл у Шлезвіг-Гольштайні 50, і в них навчається близько 6000 дітей. Є також одна гімназія, в якій хлопці одержують знання відповідно до вимог німецької федеральної землі. Атестати цієї гімназії, однак, визнаються у Данії, тобто з ними можна вступати в датські університети. Датчани мають і свою бібліотеку, що працює в Німеччині за законодавством Данії. Бібліотека має більше десятка філій, а в її сховищах є книги XVIII століття!

Слід відзначити, що розходження у способі і рівні життя між Данією і Німеччиною давно знівельовалися. Помітні лише дуже незначні відмінності. Між цими двома країнами відкрите вільне пересування, як і між іншими державами – членами ЄС. Для громадянина Німеччини не виникло б ніяких складнощів, якби він зажадав жити в Данії, а датчанин – у Німеччині.

Безумовно, що подібний простір для пересування змінює не тільки відчуття життя, але й політичну мотивацію прагнення до визнання меншин. На передній план виступають культурні аспекти. Власне, політична складова дедалі більше відходить на задній план.

Досвід підказує, що транскордонне співробітництво краще розвивається і досягає успіхів там, де ініціативу на себе беруть регіональні і локальні суб'єкти. Підхід «знизу до верху» засвідчує визнання правил партнерства суб'єктивного,

що дозволяє вести співпрацю у відповідності з принципом субсидіарності, тобто через посилення регіонального і локального рівнів, через делегування повноважень на якомога нижчий рівень.

Список використаної літератури

1. Шавров В.Ф. Новые формы межгосударственного сотрудничества в Европе // www.rami.ru/publications/gorchakov/index.html.
2. Minderheiten im deutsch-dänischen Grenzgebiet, hrsg. von der Landeszentrale für Politische Bildung Schleswig-Holstein, Kiel. 2005. — S.122.
3. Martina B.: Nationalitäten, Minderheiten und ethnische Konflikte in Europa. München: Olzog, 2003. — S.48.
4. Verfassung des Landes Schleswig-Holstein I. d. F. vom 13.6.1990.
5. Siegert A.: Minderheitenschutz in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Dunker & Humblot, 2006. — S.184.
6. Verwaltungsverfahrensgesetz // www1.bundesrat.de/coremedia/generator/Inhalt/DE/.
7. Gerichtsverfassungsgesetz // www1.bundesrat.de/coremedia/generator/Inhalt/DE/.

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО У СТРУКТУРІ ДВОСТОРОННІХ ВІДНОСИН УКРАЇНИ І УГОРЩИНИ

Євген БЕВЗЮК,

доцент кафедри міжнародного права
і міжнародних відносин
Закарпатського державного університету,
кандидат історичних наук

Олександр ЧЕЙПЕШ,

студент 3-го курсу Закарпатського
державного університету

Досвід двосторонніх міжнародних взаємовідносин України й Угорщини в кінці ХХ та на початку ХХІ століття у центральноевропейському регіоні є взірцем цивілізованої та прагматичної міжнародної співпраці і заслуговує не тільки уваги, а й ретельного вивчення. Дослідженням співпраці двох країн займалися такі науковці, як Д. Ткач [1], Є. Кіш [2], А. Головач [3], Л. Шишелина [4] та інші.

Як зазначено в Інформаційному матеріалі про підсумки діяльності Міністерства закордонних справ України у 2006 році та актуальні питання у сфері зовнішньої політики (пункт IV. Регіональна політика), «передумовою реалізації стратегічного курсу нашої держави на європейську та євроатлантичну інтеграцію є ініціативна регіональна політика України. Основними

напрямами регіональної політики України у 2006 році була, зокрема, розбудова дружніх, конструктивних, взаємовигідних відносин України з країнами-сусідами у контексті європейської та євроатлантичної інтеграції держави та завершення правового оформлення держкордону України» [5]. Більше того, в Пріоритетних завданнях Міністерства закордонних справ України на 2007 рік сказано, що завданням п'ятим є «ініціативна регіональна політика — шлях до створення середовища безпеки і стабільності навколо України» [6].

Угорщина однією з перших визнала незалежність України і зробила перший крок до встановлення та формування добросусідських відносин. Як дві незалежні держави, Україна та Угорська Республіка протягом 1991–1994 рр. розпочали динамічне формування конструктивних, прагматичних двосторонніх взаємовідносин. Ще до здобуття незалежності Україною 31 травня 1991 р. була підписана Угорсько-українська декларація [7]. Сторони підтвердили намір виконувати всі норми і зобов'язання, що є в Статуті ООН, документах ООН про права людини, Гельсінському заключному акті та інших документах про безпеку і співробітництво в Європі. Спільною метою Сторін визначено створення такої демократичної суспільної системи, яка в межах правової держави гарантує всім громадянам дотримання прав людини: права на свободу, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, політичний плюралізм, соціальну толерантність і рівність перед законом, правовий захист громадян і громад.

У документі були також визначені основні принципи співпраці сторін по забезпеченню прав національних меншин як в Угорщині, так і в Україні, зокрема:

1) поваги основних прав і свобод національних меншин, що є невід'ємною складовою суспільств держав «як на індивідуальній основі, так і разом з іншими особами в рамках своєї групи»;

2) сторони визначили де-юре відмову від всіляких «адміністративних чи інших заходів, спрямованих на асиміляцію меншостей» [8].

Фундаментом рівноправного політико-правового партнерства між двома державами стало підписання 3 грудня 1991 р. у Києві Протоколу про встановлення дипломатичних відносин між Україною та Угорською Республікою [9].

6 грудня 1991 р. було підписано Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою, який згодом 1 липня 1992 р. було ратифіковано постановою Верховної Ради [10]. Держави виробили нові позиції міжнародних двосторонніх відносин на основі принципів Статуту ООН та інших міжнародних угод, а також визначили довготермінові стратегії взаємовідносин у центральноевропейському регіоні за умов подолання конфронтації і розколу в Європі. Важко переоцінити значимість цього документа, де, зокрема, чітко визначається непорушність кордонів та відсутність у сторін територіальних претензій, що за умов формування штучних кордонів, внаслідок збройних конфліктів і воєн протягом ХХ ст., є вкрай важливим вже з точки зору формування зони стабільності і безпеки у центральноевропейському регіоні.

22 травня 1992 р. було підписано Угоду між Урядом України та Урядом Угорської Республіки про створення міжурядової українсько-угорської Комісії з торгово-економічного і науково-технічного співробітництва, а також Протоколу про поставки товарів і надання послуг у 1992 р. [11]. Це стало важливим документом економічної кооперації двох держав.

Так, у 1993–1994 рр. завдяки зусиллям промисловців та дипломатів обох країн поступово починає збільшуватися товарообіг між двома державами. Він стабілізується у 1993 р., а у 1994 р. починає динамічно зростати. За статистичними даними, у 1994 р. угорсько-український товарообіг становив 480 млн. доларів, що на 60% перевищує обсяг 1993 р. (300 млн. доларів). Зокрема, експорт угорських товарів в Україну у 1994 р. на 30% перевищив рівень 1993 р. і сягнув 210 млн. доларів на рік. Імпорт Угорщини становив 270 млн. доларів США, що у порівнянні з 1993 р. демонструвало зростання на 90% [12].

26 лютого 1993 р. у Будапешті відбулося підписання ряду важливих документів [13] із двостороннього співробітництва, зокрема:

– Угоди між урядом України та урядом Угорської Республіки про передачу і прийом осіб через спільний державний кордон;

– Угоди між урядом України і урядом Угорської Республіки про пункти пропуску через державний кордон;

– Угоди між урядом України і урядом Угорської Республіки про спрощений порядок перетинання державного кордону громадянами, які проживають у прикордонних областях.

19 травня 1995 р. у Києві Україна і Угорська Республіка підписали Договір про режим українсько-угорського державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань, з метою визначення правил підтримання режиму на українсько-угорському державному кордоні та забезпечення співробітництва і взаємної допомоги з прикордонних питань.

Як бачимо, наприкінці 90-х рр. ХХ ст. відбуваються динамічні процеси активізації українсько-угорських взаємовідносин у різних сферах на засадах політичного та економічного партнерства, співпраці для подальшої розбудови загальноєвропейської системи безпеки.

Після вступу Угорської Республіки до Європейського Союзу 1 травня 2004 р., українсько-угорські зв'язки набули нового якісного характеру. Всі країни-кандидати на вступ до ЄС повинні провести економічні та демократичні реформи, прискати корупцію і бюрократію, за допомоги парламенту та адміністрацій вводити в дію норми і правила Європейського Союзу [14]. У контексті підготовки до європейської інтеграції угорсько-українське співробітництво значною мірою поширяться на зовнішню політику та політику безпеки, соціально-економічні реформи та розвиток, податки та митні справи, юстицію та сімейну політику, транспорту-

вання, енергетику, інформаційне суспільство та навколишнє середовище, охорону здоров'я, імплементацію законів, сферу гуманітарних контактів. Міністри закордонних справ Угорщини та України у липні 2005 року підписали план дій, який містив план консультацій між двома міністерствами [15].

Нині особливість щоденного багаторазового динамічного перетину українсько-угорського кордону визначає саме жвавий «човниковий бізнес», розвиток так званої «сірої чи то чорної» економіки на прикордонні двох держав. Особливістю сучасного періоду 2005–2006 років є рівнозначне чи навіть домінування кількості в'їзду громадян Угорщини до України передусім із метою придбання підакцизних товарів і купівлі дешевого пального. Щоденний перетин українсько-угорського кордону жителями прикордонних регіонів є також питанням соціально-економічного характеру, більше того, проблемою щоденного виживання, працевлаштування та пошуків заробітку — і це за умов великого безробіття у прикордонних регіонах. Особливістю перетину українсько-угорського кордону є факт міграції населення України до Угорщини (більшою мірою з території Закарпаття).

Важливо виокремити і динаміку торгово-економічних відносин двох сусідніх країн після 2004 року. Попри негативні прогнози щодо негативних наслідків розширення ЄС, насамперед стосовно торгово-економічних зв'язків України та країн Центральної Європи, українсько-угорський товарообіг динамічно зростає [16]. Так, у 2004 році міждержавний товарообіг між Україною та Угорщиною збільшився на 30%. Так, у 2003 році зовнішньоторговельний обіг товарів між Угорщиною та Закарпатською областю становив 193,9 млн. дол. і цього показника у 2004 році було досягнуто вже за перші десять місяців [17]. Як бачимо, тенденція збільшення товарообігу між двома країнами простежується і в регіональному вимірі, у економічному співробітництві Угорщини та Закарпатської області.

Українсько-угорські економічні зв'язки після набуття Угорщиною повноправного членства в ЄС продовжують ди-

намічно зростати (насамперед це стосується прикордонного регіону Закарпатської області), проте можливості збільшення обсягів товарообігу ще використані недостатньо.

Зовнішньоторговельний обіг Закарпатської області та Угорщини становить п'яту частину загального українсько-угорського зовнішньоторговельного обігу. Понад 60% угорських спільних підприємств функціонує на Закарпатті, і саме сюди спрямовується 30% експорту капіталу. Згідно зі статистичними даними, питома вага Угорщини в загальному обсязі зовнішньої торгівлі Закарпатської області за 2004 рік становила 19,9%, в експорті — 27,5%, в імпорті — 12,4%. У 2004 році Угорщиною імпортовано із Закарпаття товарів на суму 166,4 млн. дол., приріст дорівнював 25,7%, обсяг експорту в область угорських товарів становив 76,3 млн. дол., що відповідно перевищує рівень 2003 року на 24,1%. Позитивне сальдо зовнішньоторговельного балансу Закарпаття з Угорщиною досягло 90,1 млн. доларів. Порівняно з попередніми роками, за дев'ять місяців 2005 року зовнішньоторговельний обіг Закарпаття з Угорщиною становив 215,3 млн. дол., отже, збільшився на 31,3%. Позитивне сальдо зовнішньоторговельного балансу Закарпаття з Угорщиною у 2005 році дорівнювало 55,6 млн. дол.: в Угорщину імпортовано товарів на суму 135,4 млн. дол. (на 17,8% більше, ніж за дев'ять місяців 2004 р.), експортовано в Закарпаття товарної продукції на 79,8 млн. дол. (на 63,0% більше ніж за дев'ять місяців 2004 р.) [18].

Згідно зі статистичними даними, у 2004 році угорська частка в загальному обсязі українського експорту становила 2,5%, тобто Угорщина посіла восьме місце серед найбільших ринків для України. До того ж нині Україна, після Росії, є другим за значенням зовнішньоторговельним партнером Угорщини. Дані за 2005 рік свідчать про зростання (на 46,5%) угорського експорту до України [19].

Угорщина є також важливим партнером в інвестиційному співробітництві, на її частку припадає 62,5% обсягу прямих іноземних інвестицій, укладених в економіку Закар-

патської області. На початку 2006 року на Закарпатті діяло понад 180 українсько-угорських підприємств. Обсяг угорських інвестицій, укладених в ці підприємства, становить 25,6 млн. доларів. Інвестиційне співробітництво Угорщини з Україною, включно із Закарпаттям, після розширення ЄС, значно активізувалося і на двосторонньому рівні [20]. Так, 30 вересня 2004 року українсько-швейцарський консорціум приватизував угорський металургійний комбінат «Дунаферр» (згідно з договором про приватизацію, ціна 79,48% пакету акцій металургійного комбінату становила 1,72 млн. євро), а потім і сталеливарний комбінат у Діюшдьорді, що можна визначити як один з найвагоміших інвестиційних проєктів України [21]. Можна зробити висновок про поступову зміну акцентів із суто двостороннього характеру економічних відносин до формату реалізації комерційних та інвестиційних проєктів.

Динаміка обсягів надходження угорських інвестицій не зменшилась і в 2004 році, навіть за умов, коли нафтогазова компанія МОЛ «вийшла» з 6,5 млн. дол. з українського ринку. Статистика свідчить, що в 2004 році в економіку України було залучено 52 млн дол. угорських інвестицій, отже, кумулятивна сума збільшилась і становить 179,1 млн. доларів [22].

Українсько-угорський товарообіг, та й загалом ділове співробітництво між Україною та Угорщиною ще не відповідає існуючим потенційним можливостям двох сусідніх країн, адже, як відомо, після розпаду СРСР загальний обсяг міждержавного товарообігу між двома країнами перевищував 2 млрд. доларів. Статистичні дані про обсяги зростання товарообігу між Угорщиною та Україною початку 2000-х років підтверджують стратегічне повернення Угорщини на так званий «східний» ринок, зокрема український.

В результаті приєднання до європейського співтовариства чотирьох країн Центральної Європи — «сусідів першого і другого порядку» України — Республіки Польща, Угорської Республіки, Чеської Республіки та Словацької Республіки,

якісно змінився формат регіональної, субрегіональної інтеграції держав Центральної Європи та України [23]. Геополітичні зміни в Європі внаслідок вступу держав Центральної Європи до Європейського Союзу та НАТО, по-перше, спричинили зміну геополітичного статусу як регіону Центральної Європи, так і окремо кожної країни регіону, а також змінили статус України [24]. На сьогоднішній день відбувається пошук конструктивних взаємовідносин, по суті формується нова структура відносин ЄС зі східними сусідами, серед яких і Україна. Зрозуміло, мова не йде про обмеженість нової політики «добросусідства» Євросоюзу, це питання значно складніше, адже поступова трансформація ЄС із міжнародної організації в суб'єкт міжнародних відносин вимагає і розробки та реалізації адекватної змінам і часу зовнішньої політики.

Таким чином, бачимо, що добросусідське двостороннє співробітництво України та Угорщини є вигідним для обох країн. Це зумовлено, зокрема, геополітичним розташуванням країн. Так, спільність важливих транспортних коридорів (зокрема, Київ – Чоп – Будапешт), нафтопроводів (до прикладу, «Дружба»), річкових каналів (річка Тиса) породжує потребу проведення продуманої політики двосторонніх відносин. Зокрема, екологічна політика України (особливо Закарпаття) є важливим моментом для Угорської Республіки, оскільки саме Угорщина в першу чергу відчує негативні наслідки можливих необдуманих рішень чи ведення невдалої політики з боку України. Так, з метою захисту басейну р. Дунай при сприянні програми TACIS створено та задіяно в м. Ужгород Головний міжнародний центр аварійного оповіщення (ГМЦО) про надзвичайні забруднення в басейні р. Тиси, який у випадку надзвичайних ситуацій співпрацює з аналогічними центрами оповіщення сусідніх країн (Румунія, Угорщина, Словаччина) [25].

Наразі Україна становить пріоритетний інтерес для Угорщини насамперед з огляду на наявність на території нашої держави своєї етнічної меншини. При цьому при розробці

плану двостороннього співробітництва з українською стороною офіційний Будапешт за основу і надалі бере питання, пов'язані з інтересами угорської національної меншини в Україні [26]. А більшість економічних і зовнішньополітичних питань — складових двостороннього співробітництва — часто є похідними і мають на меті власне забезпечення інтересів цієї меншини, яка б у свою чергу лобіювала інтереси Угорщини в регіональних та центральних органах влади нашої країни. Потрібно врахувати, що створення за угорські кошти потужної економічної бази в прикордонних регіонах України, де компактно проживає угорська меншина, в перспективі може стати вагомим фактором тиску на Україну у питаннях формування двосторонніх стосунків та транскордонного співробітництва у різних сферах. Проте навряд чи можна говорити про сепаратистські ідеї Угорщини щодо тієї частини Закарпаття, де проживає угорська меншина, оскільки це б не слугувало позитивному іміджу Угорщини в рамках Європейського Союзу. Не говорячи вже про розірвання дружніх відносин з Україною, а звідси — втрату спрощеного режиму перетину кордону (який існує на сьогоднішній день), втрату ринку збуту власних товарів, а також ринку дешевої робочої сили.

Угорська Республіка також представляє для України значний інтерес. У першу чергу Угорщина займає важливе геополітичне становище і тому є стратегічним зовнішньоекономічним партнером для нашої країни. По-друге, Угорщина — це країна з певним досвідом, корисним для України, проведення реформ та організації функціонування економіки на ринкових засадах. Більше того, тісне партнерство з країною-членом ЄС на крок наближає Україну до практики запровадження європейського досвіду, а, отже, слугує нашій країні у її прагненнях приєднання до Європейського Співтовариства.

Як бачимо, кожна зі сторін у двосторонніх відносинах Україна — Угорщина вбачає свої переваги. Якими б вони не були, головне, щоб це задовольняло інтереси обох сторін і не викликало конфліктних ситуацій з боку жодної з них.

Список використаної літератури

1. Ткач Д. Співвітчизники за кордоном. Захист прав угорської національної меншини в сусідніх державах — один із головних пріоритетів зовнішньої політики Угорщини // Політика і час. — 2003. — № 12. — С. 78–87; Ткач Д. Реалії сучасної Угорщини: Монографія. — К: Либідь, 2004.
2. Кіш Є. Україна — Угорщина: сучасні пріоритетні напрями співробітництва // Персонал. — 2006. — № 10. — С. 54–57; Кіш Є. Політико-правові засади україно-угорського кордону в контексті розширення ЄС // Людина і політика. — 2003. — № 6. — С. 85–87; Кіш Є. Специфіка демократичного переходу в Угорщині в загальноєвропейському контексті // Дослідження історії соціально-економічного розвитку країн Центральної та Південно-Східної Європи: сучасний стан, проблеми, перспективи. — Ужгород: Патент, 1998; Кіш Є. Процес політичної соціалізації суспільства Угорщини наприкінці ХХ ст. // Дослідження історії соціально-економічного розвитку країн Центральної та Південно-Східної Європи: сучасний стан, проблеми, перспективи. — Ужгород: Патент, 1998.
3. Головач А. Інституційний розвиток двостороннього співробітництва Угорщини з незалежною Україною у 90-х рр. ХХ ст. // Людина і політика. — 2002. — № 5. — С. 59–61.
4. Шишеліна Л. Венгрія в Європе // *Международная жизнь*. — 2005. — № 11. — С. 78–81.
5. Про підсумки діяльності Міністерства закордонних справ у 2006 році та актуальні питання у сфері зовнішньої політики України <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/2201.htm>.
6. Пріоритетні завдання Міністерства закордонних справ України на 2007 рік // <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/2136.htm>.
7. Magyarország és a NATO kapcsolatai dokumentumokban // ANATO-tag Magyarország. Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. — Бр., 1999. — О. 119.
8. Головач А. Інституційний розвиток двостороннього співробітництва Угорщини з незалежною Україною у 90-х рр. ХХ ст. // Людина і політика. — 2002. — № 5. — С. 59.
9. Зібрання чинних міжнародних договорів України: Офіційне видання. — Т. 1: 1990–1991 рр. — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2001; www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new/country.html.
10. Там само.
11. Експорт-імпорт Закарпаття у 2004–2005 рр. Прямі іноземні інвестиції у 2004–2005 рр. // Головне управління статистики у Закарпатській області. Неопубліковані матеріали. — 2006. Ін-

- вестиції зовнішньоекономічної діяльності: Стат. зб. — Ужгород: Державний комітет статистики, 2005.
12. Головач А. Інституційний розвиток двостороннього співробітництва Угорщини з незалежною Україною у 90-х рр. XX ст. // Людина і політика. — 2002. — № 5. — С. 60.
 13. Зібрання чинних міжнародних договорів України: Офіційне видання. — Т. 1: 1990–1991 рр. — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2001; www.rada.kiev.ua/laws/pra-vo/new/country.html.
 14. 10 Nations Look Like Prospects For Joining the European Union // <http://select.nytimes.com/gst/abstract.htm>.
 15. Кіш Є. Україна — Угорщина: сучасні пріоритетні напрями співробітництва // Персонал. — 2006. — № 10. — С.55.
 16. EU-Ukraine relations, European Neighbourhood Policy (ENP), cross-border cooperation programs. EU-Ukraine: questions and answers // <http://www.eru.org.ua/index.php>.
 17. Кіш Є. Україна — Угорщина: сучасні пріоритетні напрями співробітництва / Персонал. — 2006. — № 10 — С. 56.
 18. Magyar export — import struktura'ja. Magyar Va'mstatisztika. www.ksh.hu. Держкомстат України. Експрес-доповідь. Зовнішня торгівля України. // www.ukrstat.gov.ua.
 19. A magyar-ukra'n kulkereskedelmi forgalom ala-kula'sa. — Budapest, 2005; Експрес-інформація Державного комітету статистики України. — 15 лютого 2005 р. — № 44. — С.82.
 20. Експорт-імпорт Закарпаття у 2004–2005 рр. Прямі іноземні інвестиції у 2004–2005 рр. // Головне управління статистики у Закарпатській області. Неопубліковані матеріали. — 2006. Інвестиції зовнішньоекономічної діяльності: Стат. зб. — Ужгород: Державний комітет статистики, 2005. — С.94.
 21. Прокладаючи шлях до нових інструментів розвитку сусідських відносин // http://www.delukr.cec.eu.int/ua/eu_and_country/bilateral_relations.
 22. Кіш Є. Україна — Угорщина: сучасні пріоритетні напрями співробітництва // Персонал. — 2006. — № 10. — С. 57.
 23. European Union law // http://europa.eu/documents/eur-lex/index_en.htm.
 24. Кіш Є. Україна — Угорщина: сучасні пріоритетні напрями співробітництва // Персонал. — 2006. — № 10. — С. 57.
 25. Звіт про стан навколишнього природного середовища Закарпатської області за 2005 рік. — Державне управління екології та природних ресурсів у Закарпатській області.
 26. Charter of Fundamental Rights of the European Union // http://www.europarl.eu/comparl/libe/elsj/charlter/art21/default_en.htm.

ВПЛИВ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИХ ВІДНОСИН НА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА ПІВДЕННО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРОБЛЕМИ

Микола МАКАРА,

викладач Закарпатського державного університету,
кандидат історичних наук, доцент

Зміни суспільно-політичного ладу в країнах регіону наприкінці 80-х — початку 90-х років минулого століття аж ніяк не означали остаточне вирішення міжетнічних, міжрелігійних відносин. Навпаки, одні нерозв'язані проблеми помінялися на інші. Адже соціальна і релігійна структури населення в основному залишилися незмінними, складними та ще й помноженими на нові соціальні протиріччя, привнесені ринковими відносинами. За винятком кількох країн (Австрія, Угорщина, Польща), де титульна соціальна група займає переважну більшість, всі інші країни мають мозаїчну етнічну структуру населення.

Гострота проблеми посилюється тим, що на території регіону внаслідок розпаду трьох колишніх «єдиних» союзних держав (СРСР, ЧСР, СФРЮ) виникли нові умови, які докорінно змінили статус практично всіх етнічних груп цих країн. Одним доля підготувала роль титульних націй, інші залишилися

на становищі національних меншин. Правове регулювання етнопонаціональних проблем набуло особливої ваги.

Як підмітили зарубіжні експерти, «...від Естонії на півночі до Словенії на півдні новим державам складно інтегрувати свої неспокоїні общини». Конкретніше йдеться про понадмільйонну етнічну меншину так званих «єврососіан», які живуть у прибалтійських країнах з обмеженими конституційними правами, до 18 тисяч біженців — представників різних етнічних меншин, які після 1945-го року або внаслідок військових дій після розвалу колишньої Югославської Федерації опинилися в безпечному місці — на території Словенії. Там вони — серби, хорвати, чорногорці, албанці, християни чи мусульмани — виявилися «витертими», тобто позбавленими прав на освіту, соціальну, медичну і т. д. допомогу.

Однак почнемо з півночі. В Естонії та Латвії особи, що належать до етнічних меншин, становлять 30% і 41,4% від усіх жителів, або 1,5 млн. чоловік з 3,8 мільйона. Серед них є як історичні меншини, так і меншини, які склалися з післявоєнних мігрантів. З них 650 тис. людей некорінної національності є негромадянами. Ці проблеми мають не тільки національний масштаб. «Ці країни будуть у фокусі уваги загальноєвропейської етнополітики» [1]. Адже їх т. зв. «інтеграційна політика», або «політика натуралізації», викликає багато питань.

В іншому випадку: Польща, Угорщина, Чехія — національні держави з невеликими меншинними спільнотами (відповідно 2, 3 і 4% від всіх жителів). Наприклад, головна турбота Угорщини — створити такі умови для життя і праці своїх співплемінників за кордоном, які б гарантували можливості збереження їх національної ідентичності. Вступ до Євросоюзу створив для цих устремлінь сприятливі умови.

Реаліями нинішнього стану міжетнічних стосунків у поліетнічних країнах є те, що досить чітко виявляється прагнення з боку етнічної більшості підкорити собі меншини, а з боку меншин — прагнення хоча б до етнічної автономії, якщо

не витворення національної держави [2]. Це явище підмічене ще наприкінці XIX — початку XX ст. російським державознавцем С.О. Корфом. Він писав: «Поки будь-яка народність знаходилась у меншості, вона всіма силами трималася за висококультурний принцип рівності. Але як тільки дана народність досягла самостійності., то негайно забувала другу частину формули («обов'язок дотримувати і не порушувати права інших народів») [3].

Конституційні положення ряду країн подекуди відображають більше бажане, ніж дійсне, особливо, коли йдеться про етнонаціональні справи. Наприклад, з деякою долею сумніву читаємо у преамбулі Конституції Республіки Молдова про «прагнення задовольнити інтереси іншого етнічного походження, які разом з молдаванами становлять народ (РМ)», або що Республіка Молдова «є спільною і неподільною батьківщиною всіх її громадян» [4]. Хоча загально відомо, що яблуком розбрату стала відмова задовольнити вимоги російськомовної меншини — надати російській мові статус другої державної мови, оскільки державна молдавська функціонує на основі латинської графіки. Це привело до розколу країни і утворення досі незвіданої Придністровської Республіки. Відносини між двома державними утвореннями ще далекі від нормалізації і врегулювання.

Інший приклад не менш відомий. Скільки б сербські державні мужи не заявляли про неподільність країни, косовари тим часом замість автономії Косово де-факто встановили незалежність, незважаючи на ганьбліві протести міжнародних структур. Юридичне визнання незалежності заселеного етнічними албанцями Косова — питання часу. Вирішальною в цьому процесі стала потужна популяція етнічних албанців. Однак, як зазначають експерти, вирішення проблем Косова «залежить не так від внутрішніх проблем, як від зовнішніх, і має охоплювати не лише етнічні аспекти, а вже більшою мірою соціонаціональні» [5].

У 12-й ст. Конституції Словацької Республіки, подібно до ст. 11-ї Закону України про національні меншини, записано,

що «кожна особа має право вільно визначати свою національну належність. Усякі спроби приневолити особу відмовитися від своєї національності забороняються». До речі, тільки словацькі президенти присягають дбати «про благополуччя словацького народу та представників національних меншин і соціальних груп, що проживають у Словацькій Республіці» (ст. 104). Однак у житті ставлення влади до угорської національної меншини (близько 500 тис.) й особливо до русинсько-української (залишилося 31 тис. з 190 тис.) свідчить про невпинне їх скорочення шляхом поступової асиміляції. Далеке до вирішення також питання словацьких ромів [6].

Слід відмітити, що впродовж 90-х років у країнах регіону була сформована законодавча база, на якій визначається статут національних меншин. Зокрема, в конституціях вписано основні права, а в окремих законах — деталізація цих прав та механізми їх реалізації. Як правило, національні законодавчі акти кореспондуються з міжнародними правовими документами [7].

В їх основу покладено право рівності (юридичної і фактичної), що передбачає насамперед рівність перед законом осіб, які належать до національних меншин, рівні права більшості і меншості населення в країні. Право рівності трактується як право меншин на незалежне розв'язання власних потреб у соціальній, економічній, культурній, правовій та інших сферах життя. Рівність національних меншин — це також рівне право участі в розв'язанні державних чи міжнародних проблем, у тому числі й стосовно власного статусу. Законодавчі акти з питань врегулювання міжетнічних стосунків за своєю структурою і за змістом здебільшого є подібними в усіх країнах. За винятком хіба взяти Конституцію Естонської Республіки, яка «покликана забезпечити збереження естонської нації та культури на віки», а права інших етносів ставить в залежність від громадянства і навпаки. У відповідності до ст. 8 кожна дитина має право на громадянство, якщо один з батьків є громадянином Естонії. Хоча відо-

мо, що в цій країні понад 100 тис. жителів внаслідок мовної політики не мають громадянства. Тому третій пункт цієї ж статті звучить так: «Ніхто не може бути позбавлений громадянства Естонії, набутого за народженням» [8] сприймається з сумнівом, так само, як і наступна: «ніхто не може бути позбавлений громадянства через свої переконання».

Недавні події в Талліні, пов'язані з перенесенням пам'ятника радянському воїну-визволителю, мали чітке міжетнічне і міжнаціональне забарвлення і були спрямовані на поступове витіснення російськомовного населення з країни.

В протилежному кінці розглядуваного нами регіону, у Словенії, зразковою можна вважати ст. 64-у Основного закону, де чітко виписано статус італійців та угорців, які вважаються тут автохтонами. Зате статус та «особливі права» циганських (ромських) громад визначаються чомусь окремим законом, оцінка якого за його відсутністю проблематична [9]. Це при тому, що Словенія, на думку дослідників, з огляду на «досить вдале розв'язання» соціальних і певною мірою етнічних проблем, є чи не найбільш благополучною країною серед усіх республік колишньої Югославії [10].

Увагу українських етнополітологів привертає досвід Словенії, Хорватії та деяких інших поліетнічних країн у питанні участі національних меншин у процесі прийняття рішень. В національному законодавстві та інших нормативно-регулятивних документах окремих країн забезпечується представництво меншин у виборних органах виконавчої влади на державному, регіональному та місцевому рівнях. Така практика отримала назву «подвійної концепції забезпечення прав меншин» — з одного боку, їм надається загальне право голосу, а з іншого — право на «представництво інтересів» шляхом обрання представників національних меншин до органів законодавчої влади регіонального і локального рівня.

У Конституції Словенії окремим рядком виписано, що італійська та угорська етнічні громади мають безпосередніх представників на місцевому рівні та по одному представнику

у Скупщині. Подібне бачимо у румунському парламенті, де окремі етнічні групи, скажімо, русини, представлені одним мандатом.

Конституцією Македонії передбачено створення Ради з міжетнічних відносин, яка складається з представників усіх етнічних груп і є дорадчим органом при парламенті. Останній мусить розглядати пропозиції Ради й ухвалювати відповідні рішення. Подібні ради чи комісії створюються також при органах місцевого самоврядування.

В Республіці Хорватія меншинам, які становлять понад 8% усього населення, гарантується пропорційне представництво в Асамблеї (парламенті) та в уряді. Якщо меншини не досягають 8%, то від них обирається по 5 представників до Палати Представників Асамблеї, в якій мають бути представлені всі меншини. За цими «програмами позитивних дій» місцеві органи влади впливають на призначення в органи врядування та прийом на роботу представників національних меншин в такій пропорції, яка відповідає етнічному складу населення (м. Суботіца, автономна провінція Воеводства Сербії). Хоча при цьому партійні інтереси беруть гору і вплив обранців від меншин в органах місцевого самоврядування залишається незначним.

Можливо, для України, яка стоїть перед розробкою і прийняттям нової концепції етнополітики, в т. ч. і щодо національних меншин, знадобиться набутий деякими країнами регіону досвід самоврядної національної меншини (СНМ). Так, в Словенії ще в 1994 р. прийнято закон, в якому означено коло завдань, які вирішує меншина, окреслені методи здійснення її діяльності, засади функціонування її структур, фінансування та зв'язків з державними інституціями й органами місцевого самоврядування [11].

Як приклад можна навести діяльність італійської самоврядної національної меншини, яка функціонує в рамках усієї Словенії і від імені італійської етнічної групи здійснює контакти з державними органами управління, сприяє між-

народному співробітництву з Італією та тими державами, де проживають численні італійські меншини; вона задіяна при підготовці міжнародних угод, що стосуються статусу і прав меншин.

Подібні самоврядні органи національних меншин з 1993 року діють в Угорщині. Як і в Словенії, угорські СНМ мають відповідні законодавчі та виконавчі органи, в деяких з них є інститут президентства, спеціалісти з питань освіти, культури, інформації. Самоврядні національні меншини діють відповідно до адміністративно-територіального поділу країни.

В Центрально-Європейському регіоні простежується цікава тенденція, коли народи, близькі за мовою, культурою, ментальністю, політичною історією в наш інтеграційний і глобалістичний час прагнуть до етнічного диференціювання (дистанціювання). Так, законодавство Литовської Республіки не намагається нівелювати різномовне населення, а навіть для малочисленних лівів (близько 150 чол.), як і для інших етнічних груп, гарантує збереження їх ідентичності [12].

Інший приклад. Преамбула однієї національної Конституції починається так: «Ми, громадяни Чеської Республіки в Богемії, Моравії та Силезії» [13]. Отже, кого ми загалом приймаємо власне за чехів, виявилися богемцями, мораванами, силезцями, що утворюють єдину націю-державу. В інших випадках диференційовані народи утворили окремі нації-держави (словаки, серби, хорвати, черногорці).

До речі, самовизначальні процеси притаманні не тільки «молодим» націям Центральної та Східної Європи. Ми є свідками того, коли незримий «кордон культурної відмінності» стає відчутнішим між бельгійськими німцями, валлонами, фламандцями, у Великобританії – між англійцями, шотландцями, валлійцями. Подібні процеси спостерігаються в Італії, Іспанії і т. д.

Європейці такі процеси оцінюють «по-європейськи», тобто не заганняють виокремлені спільноти в єдину етнічну кошару і не стрижуть під один нівелюючий гребінець, а

цивілізовано ведуть політику підтримання їх ідентичності, що не заважає меншинам користуватися перевагами єдиних поліетнічних націй.

Такою демократичністю і поступливістю меншинам в їх етнічному самовизначенні, на жаль, не може похвалитися східна частина континента. Наприклад, ще на світанку нашої незалежності зарубіжні фахівці пророкували: «Європейський розвиток нової України буде оцінюватись тим, якою мірою її національним меншинам будуть надані права, що відповідають стандартам щодо захисту меншин, характерним для Західної і Східної Європи» [14].

За наявності чітких конституційних положень (ст. 11), Закону України «Про національні меншини» (ст. 11), де говориться про право громадян обирати та відновлювати національність і що примушення громадян у будь-якій формі до відмови від своєї національності не допускається [15], насправді ці права порушуються. Приклад півторадесятирічної тяжби підкарпатських русинів з владою за визнання (відновлення) їх національності свідчить, що тут діють не європейські, а євроазійські підходи до справедливих домагань автохтонного народу Закарпаття, спрямовані на нівелювання етнічної різноманітності. Дивує те, що на боці недолугої етнополітики влади стали політично зацікавлені наукові установи, окремі ЗМІ, які замість того, щоб до феномену русинства привернути увагу лінгвістів, фольклористів, етнологів та інших фахівців для всебічного вивчення культурного різнобарв'я, унікальної самобутності русинів, заходилися заперечувати, відкидати, шельмувати, нашивати ярлики політичного сепаратизму.

Все це мотивується сумнівною турботою про єдність нації. Але ж з історичного досвіду відомо, що всі попередні спроби штучного творення етнічних, а відтак і політичних (державних) «спільностей», не витримали випробування часом.

Складається враження, що й досі живе ідея «нової історичної спільності» — українського народу шляхом асиміляції в українській нації корінних народів і національних меншин.

Політики й експерти пропонують, зокрема, що в новому тексті Конституції України ці питання слід виписати чіткіше. Основний документ має відобразити реальну етнічну структуру (і мовну) українськомовного суспільства в такий спосіб: «український народ, корінні народи і національні меншини становлять українську націю» [16].

Є тверді сподівання, що, незважаючи на всілякі перешкоди з боку національно-кон'юнктурних сил, природні устремління корінного слов'янського народу до самоідентифікації в рамках української державності будуть розв'язані демократично, у відповідності з міжнародними й національними політико-правовими нормами.

Як показує світова практика, при розв'язанні непростих питань етнонаціональних відносин пріоритетними виступають демократизм і поступливість у бік меншин. Замість політики ігнорування, замовчування, інколи навіть шельмування прагнень і вимог меншин варто переходити до підтримання і розвитку їх ідентичності, самобутності, різнобарв'я та розумного інтегрування в поліетнічний культурний процес. Важливо, щоб у Центральній і Південно-Східній Європі запанувала атмосфера розуміння того, що нації, які не навчилися розв'язувати проблеми малих народів, не можуть претендувати на статус правової держави або пишатися своєю конституційністю.

Список використаної літератури

1. <http://www.ieciatiba.lv/article.php.id=1626g1=Ogrub=11gLa=1>.
2. Євтух В. Етнічні меншини в Європі // 3б. Етнічні меншини Східної та Центральної Європи. Компаративний аналіз становища та перспектив розвитку. — К.: ІНТЕЛ, 1994. — С. 22.
3. Там же. — С. 139.
4. Конституції нових держав Європи та Азії. — К., 1996. — С. 194–195.
5. Євтух В.Б. Досвід вирішення етнонаціональних проблем. Концептуальні засади і практичні заходи. — www.cidct.org.na.

6. Gajdoš M., Matula P. Niektoré otázky vývoja narodnostných menšin na Slovensku. — Košice, 1997.
7. Макара М. Проблеми національних меншин у міжнародних правових документах // Зб. Права і свободи людини та сучасний суспільний процес: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Ужгород, 24–25 лютого 1999 р.). — Ужгород, 1999. — С. 295–299.
8. Конституції нових держав Європи та Азії. — К., 1996. — С. 3.
9. Там же. — С. 279.
10. www.cidct.org.ua.
11. Євтух В.Б. Названа праця.
12. Народы мира: Историко-этнографический справочник. — М., 1988. — С. 254.
13. Конституції нових держав Європи та Азії. — К., 1996. — С. 486.
14. Зуппан Арнольд. Утворення нації, національна держава, національні меншини у Східній і Центральній Європі (на прикладі українців) // Зб. Етнічні меншини Східної та Центральної Європи. Компаративний аналіз становища та перспектив розвитку. — К.: ІНТЕЛ, 1994. — С. 13.
15. Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 3. — С. 529.
16. Голос України. — 2007. — 11 травня.

СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Роман МАРЧУК,
студент юридичного інституту
Закарпатського державного університету

ПОНЯТТЯ ТА ОСНОВНІ МОДЕЛІ РЕГІОНАЛЬНОГО (ПРОМІЖНОГО) РІВНЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Вивчення центрального і місцевого рівня влади донедавна було нормою, при цьому питання регіонального чи то проміжного рівня публічної влади не розглядалось. Фактично, за винятком кількох важливих робіт, у сфері регіонального (проміжного) рівня управління було зроблено дуже мало досліджень. Але, як показала європейська практика за останні 10 років, концепція регіонального рівня влади потребує глибокого вивчення, а її нехтування змінилось на активний інтерес. Метою цього наукового дослідження є прагнення якось заповнити ті прогалини та із урахуванням досвіду Європи розглянути поняття та основні типи (моделі) регіонального рівня влади, визначити проблеми забезпечення самодостатності регіонів та запропонувати конкретні механізми впровадження розвитку регіонального рівня в Україні.

Для чого створюється регіональний (проміжний) рівень влади? На мою думку, окрім таких причин, як поліпшення рівня демократії, ефективності державної політики на місцях, підвищення децентралізації влади, існує кілька головних причин:

1) проміжний рівень здебільшого створюється для врівноваження центральної влади та її децентралізації з метою забезпечення ефективної взаємодії центральної та місцевої влади;

2) проміжний рівень може створюватись у відповідь на потреби регіональної громади, наприклад, етнічної або національної меншини, яка проживає компактно на певній території та вимагає автономії від центральної влади [1, 1–4];

3) наступна причина створення проміжних рівнів влади — потреба поєднати центральну владу через регіональний з місцевими рівнями. В цьому контексті регіональний рівень виступає «буферною зоною» у взаємостосунках центру і муніципалітету та забезпечує більш ефективну реалізацію державної політики, з іншого боку — він є інструментом центральної влади для контролю над місцевим самоуправлінням.

В усіх європейських країнах існують державні органи на проміжному рівні, які становлять частину державного апарату, мають різні статуси і назви: «регіони» (Франція, Італія), «землі» (Німеччина, Австрія), «автономні громади» (Іспанія), «громади» (Бельгія), «окружні ради» (скандинавські країни та Велика Британія), «департаменти» (Франція), «рада громад та регіонів» (Бельгія), «окружні ради та окружний губернатор» (Данія), «генеральний секретар та регіональна рада» (Греція), «префекти» (Франція, Швеція), «регіональні ради провінцій і регіонів», «джунти і голови джунт» (Італія), «провінційна рада», «королівський комісар» (Нідерланди), «провінційні ради і губернатор» (Норвегія), «цивільні губернатори», «комісії регіональної координації», «надмуніципальні інституції» (Португалія), «воєводства» (Польща), «обласні державні адміністрації, їх голови» (Україна) тощо [2, 328].

Раціоналізація адміністративно-територіального устрою на рівні регіонів вищого рівня (країв, областей) стала одним із основних напрямів адміністративної реформи в усіх центральноевропейських країнах. Так, вибір моделі та кількості територіальних рівнів держави в Польщі породило концепцію так званої «регіональної держави» (самоврядних автономних регіонів). Одним із основних законів, що стосуються регіонального (проміжного) рівня влади в Польщі, є закон від 5 червня 1998 року «Про самоврядування воєводства», які створюють систему регіональної публічної влади в країні. Відповідно до цього закону воєводства є самодостатніми у виконанні публічних завдань воєводського характеру, не застережених законом на користь органів урядової адміністрації. Разом з тим, ст. 4 стверджує, що «сфера діяльності воєводського самоврядування не порушує самодіяльності повіту і гміни». Що ж стосується повноважень проміжних органів влади, то вони можуть бути власними (ст. 4) і делегованими (ст. 5), а також існує 5 сфер повноважень: вирішення регіональних справ (ст. 6), взаємодія з органами місцевої влади (ст. 7), стосунки між регіонами (ст. 8), участь у державних (ст. 9) та міжнародних справах (ст. 10). Крім того, із закону випливає, що воєводські органи влади можуть укладати з іншими воєводствами або органами місцевого самоврядування угоди про взаємне делегування завдань. Наприклад, Словацька Республіка на момент здобуття незалежності (1 січня 1993 року) складалася з столиці м. Братислави і трьох країв. Але в березні 1996 року парламент ухвалив новий закон про адміністративно-територіальний устрій, який набув чинності з 1 червня того ж року — країна поділилася на вісім країв [3]. У Чеській Республіці у 1997 році також було утворено 14 нових країв — вищих самоврядних територіальних одиниць [4]. У Словацькій Республіці загалом процес децентралізації компетенції публічного управління, із структурними перетвореннями і перенесенням повноважень на місцевому рівні та на рівні вищих територіальних одиниць, було заплановано завершити до кінця 2002 року

[5]. Наприклад, 1990 року в Словаччині засновано більше як 2 900 органів місцевого самоврядування, що мали дуже обмежені повноваження. Ці повноваження суттєво розширено впродовж 2002–2004 років, коли «на низ» було передано відповідальність за місцеві лікарні, соціальні послуги, планування, дороги та культуру, а також початкову освіту, і відбулося «укрупнення» регіонів. Лише в січні 2002 року створено вісім регіонів із самоврядуванням, вони отримали відповідальність за дороги регіонального значення та транспорт, а також великі лікарні та середню освіту [5].

Проміжний рівень влади представлений відповідними регіональними органами влади. Згідно з прийнятою в 1997 році у Страсбурзі Європейською хартією регіонального самоврядування (ЄХРС) «регіональними органами влади вважаються територіальні органи влади, що адміністративно розташовані між центральним урядом та місцевою владою. Це не означає обов'язкове існування ієрархії у взаєминах між рівнями публічної влади. Це не заважає також вважати регіональні органи влади певною категорією місцевих органів влади...» [6].

Отже, тенденція у Європі стосовно збільшення децентралізації та передачі владних повноважень урядовим інституціям з центру у багатьох країнах призвела до запровадження проміжного рівня влади та регіонального самоуправління. Аналізуючи наведене вище, можна зазначити, що *регіональний (проміжний) рівень публічної влади* — це сукупність організаційних структур, державних адміністративних, місцевих адміністративних органів на регіональному рівні та регіональне управління, що з'єднує та існує між центральною владою та місцевим рівнем в адміністративній системі.

Моделі проміжного (регіонального) рівня публічної влади:

- лінійна, або ж «вертикальна» модель. Згідно з цією моделлю центральна влада створює регіональні органи публічної влади та делегує їм свої повноваження, наділяючи

компетенцією, тобто регіональний рівень існує як знаряддя центрального управління. В свою чергу регіональні державні адміністрації виконують делеговані їм центральною виконавчою владою повноваження. Вертикальна модель регіонального рівня використовується для встановлення зв'язків центру з нижчими рівнями управління та контролю над ними;

- «прямо виборна», або ж децентралізовано-демократична модель передбачає формування адміністрації проміжного рівня мешканцями певної території (регіону). Територіальна громада, община, комуна, територіальний колектив обирає регіональні органи публічної влади або ж регіонального керівника, який має певні повноваження;

- «висхідна» модель регіонального рівня публічної влади має місце, коли місцева влада створює адміністрації чи органи управління проміжного рівня. Наприклад, коли дві або кілька місцевих адміністрацій об'єднуються в спільний адміністративний підрозділ проміжного рівня (так звані муніципальні асоціації) для розв'язання спільних проблем.

У більшості країн існує одна з цих моделей системи регіональної влади. Що ж стосується України, то систему регіональної публічної влади представляють обласні державні адміністрації та їх голови. Особливість моделі регіональної влади, яка склалася і знайшла своє відображення в Конституції України, є те, що регіональні органи влади створені не лише з метою «продовжити» вертикаль виконавчої влади, але й для здійснення управління відповідними територіями. Тут слід також зазначити, що сьогодні в Україні йде активний пошук більш оптимальної моделі організації влади на так званому «регіональному рівні». Цей пошук особливо поживався із проведенням адміністративної та політичної реформи. Висловлюються пропозиції щодо надання регіонам ширших повноважень і відновлення на цьому рівні органів районних і обласних рад, а також щодо зосередження зусиль регіональних органів влади в основному на здійсненні контролюючих функцій [7, 152].

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ САМОДОСТАТНОСТІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

При розгляді вітчизняної моделі регіонального рівня публічної влади виникає питання самодостатності регіонів і публічної влади в них. Самодостатність регіонів передбачає їх самоуправління, тобто самостійне прийняття рішень регіонального значення для здійснення на їх основі самостійного управління. Однак жоден регіон України не може бути визнаний самодостатним або «спроможним вижити без підтримки центру, який акумулює загальнонаціональні ресурси і розпоряджається ними в інтересах центру» [8, 16].

Але виникає певна небезпека, оскільки надмірна концентрація у центральних органів фінансових, матеріальних, економічних ресурсів може зумовити негативні тенденції в соціально-економічному розвитку як регіонів (розвал підприємств, безробіття, забруднення середовища), так і всієї країни («розбазарювання» державного майна). Тому, на мою думку, на сучасному етапі в Україні повинна домінувати тенденція децентралізації, а гасло «сильний центр — сильні регіони» є недоречним. Самодостатність регіональної влади передбачає організаційне, фінансове, ресурсне забезпечення регіонів в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань і функцій проміжного рівня влади.

• **Бюджетно - фінансова самодостатність.** Регіональні бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання регіональними органами своїх повноважень та реалізації завдань. Забезпечення бюджетно-фінансової самодостатності регіонів можливо через ініціювання регіональними органами державного управління, децентралізації фінансової компетенції органів влади, отримання регіональними органами ширших повноважень у фінансовому забезпеченні вирішення власних проблем тощо. Щодо забезпечення бюджетної самодостатності регіонів, Глава держави наголосив: Україні необхідно кардинально змінити модель бюджетного плану-

вання, взявши за основу формування не центрального, а місцевих бюджетів. «Потрібно, щоб бюджет територій не йшов за центральним бюджетом, а навпаки», — сказав В. Ющенко, відзначивши, що такий підхід є загальноєвропейським [9]. У Словаччині, наприклад, в 2005 році відбулася бюджетна децентралізація, якою регіональній владі відводилося більше 90% надходжень від податку з доходів громадян. Вони також отримали повну автономію щодо так званих місцевих та регіональних податків [5]. Так, згідно з Європейською хартією регіонального управління регіональні органи влади повинні мати свої власні бюджети (п. 1 ст. 15 ЄХРС), а з ст. 16 випливає, що фінансова самодостатність «формується за рахунок регіональних податків, інших доходів, передбачених рішенням регіональних органів влади, фінансових часток державних податків, нецільового фінансування від держави або підлеглих органів влади». Бюджетно-фінансова самостійність та самодостатність передбачає право органів проміжного рівня в межах своїх повноважень вільно володіти, користуватися та розпоряджатися комунальною власністю та власними фінансовими ресурсами для задоволення регіональних потреб.

• **Ресурсна самодостатність.** Регіональні органи влади повинні мати у своєму розпорядженні (і не тільки ними володіти, але й вирішувати питання про їх використання) певні ресурси, які дозволяють ефективно здійснювати ці повноваження. Регіональні органи повинні мати можливість розпоряджатися ресурсами з метою здійснення своїх повноважень. Ці ресурси, відповідно до закону, можуть формуватися з різних джерел і, перш за все, передбачають регіональні фінансові ресурси, якими регіональна влада може вільно розпоряджатися в межах своїх потреб і повноважень. Інша справа, що регіональний розвиток нерівномірний, а тому економічно відсталі регіони, котрі не можуть справитися самостійно зі своїми проблемами, шукають підтримки центру. Враховуючи нерівномірний рівень розвитку регіонів в Україні, постає питання про збалансованість соціально економічного розвитку

регіонів з урахуванням їх соціально-економічних, екологічних, географічних, демографічних і культурних особливостей.

• **Організаційна самодостатність і самостійність.** Організаційна самодостатність передбачає, що регіональні органи публічної влади, виходячи із місцевих потреб та необхідності, повинні мати можливість самостійно визначати власні внутрішні виконавчі структури та здійснювати нагляд за ними. В той же час будь-який нагляд за регіональними органами влади може здійснюватися тільки у випадках та у відповідності з Конституцією і Законами України. Такий нагляд має здійснюватися *ex post facto* і таким чином, щоб забезпечити пропорційність ступеня втручання контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти [3, 9]. Для прикладу, стаття 13 Європейської хартії регіонального самоврядування проголошує, що «регіональні органи влади мають право визначати власну внутрішню організацію відповідно до Конституції та закону», тому органи проміжного рівня влади повинні мати свої адміністративні органи та персонал.

• **Правова самодостатність** передбачає, що повноваження, якими наділяються органи проміжного рівня влади, повинні бути повними і виключними, тобто вони не можуть належати іншим органам. У межах своїх повноважень регіональні органи влади діють самостійно та ініціативно, підкоряючись лише Конституції та законам. Так, у більшості європейських країн, де використовується проміжний рівень, влада наділяє регіональні органи правами приймати участь у процесі планування і прийняття рішень, що стосуються сфери їх компетенції, мають повне право діяти за власною ініціативою щодо будь-якого питання, яке не вилучено зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручено іншому органу влади. Регіональні органи влади мають право утворювати асоціації та здійснювати діяльність у галузі міжрегіонального співробітництва в межах їхньої компетенції [2, 328–346].

Механізм впровадження вирівнювання розвитку регіонів. Безперечно, розвиток місцевого самоврядування є на сучас-

ному етапі одним із найпріоритетніших напрямів державної політики України. Затверджена Указом Президента України від 30 серпня 2001 року № 749/2001 [10] Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні є головним і важливим документом у цій сфері. Однак головною перешкодою на шляху до забезпечення самодостатності регіональної (проміжної) влади та розвитку регіонів є зростання регіональних диспропорцій, що певною мірою зумовлено незбалансованою і неефективною системою планування та управління регіональним розвитком. На нашу думку, держава повинна реально створити можливості реалізації положень Концепції державної регіональної політики і забезпечити ефективний демократичний розвиток українських регіонів. У цьому контексті вивчення досвіду Європейського Союзу є важливим для України, оскільки концепції та конкретні механізми політики вирівнювання розвитку регіонів ЄС добре розроблено і відпрацьовано, а їх запровадження в низці країн дає змогу зробити корисні висновки. Вирівнювання розвитку регіонів є важливим напрямом, який визначає політику Європейського Союзу у сфері регіонального розвитку. Україна визначила поетапне зменшення рівня територіальної диференціації економічного розвитку регіонів і соціальне забезпечення громадян одним з основних завдань регіональної політики [10]. Що ж стосується Європи, то на період 2000–2006 роки загальна мета регіональної політики ЄС передбачає сприяння розвитку та вирівнюванню економічно відсталих регіонів [13].

На мою думку, проаналізувавши сучасний рівень здійснення політики забезпечення самодостатності регіональної влади та рівномірного розвитку регіонів, доцільно створити такий механізм запровадження вирівнювання регіонів, який включав би:

– правову основу, яка б передбачала чіткі і прозорі критерії визначення відсталих регіонів для виділення центральних коштів та ресурсів окремим регіонам, яким це необхідно;

– координування зусиль. Зазвичай регіональні проблеми охоплюють різноманітні сфери, а отже, питання їх вирішення є компетенцією різних рівнів влади, як вищого, так і центрального і локального;

– інформаційні системи, оскільки необхідна інформація (база даних), що характеризує соціально-економічний розвиток кожного з регіонів, та інформація, яка забезпечує контроль за результатами й ефективністю заходів, що впроваджуються;

– систему міжбюджетного вирівнювання. Міжбюджетне вирівнювання має на меті забезпечити всіх громадян країни, незалежно від місця проживання, однаковою рівнем державних послуг. Однак сучасний український механізм міжбюджетного вирівнювання працює недостатньо ефективно (нечіткий розподіл функцій між різними рівнями влади призводить до невизначеності у наданні державних послуг; система визначення потреб конкретного регіону в певних державних послугах недостатньо відпрацьована; недостатня прозорість, що дає можливість маніпулювати коштами; слабкість бюджетних надходжень);

– галузеві програми вирівнювання розвитку регіонів. Слід зазначити, що і на сучасному етапі досить часто галузеві програми передбачають допомогу конкретному регіону (групі регіонів) [14].

– підтримку розвитку гірських регіонів [15]. Однак, у зв'язку з «хронічним» браком коштів допомога населенню гірських районів здійснюється недостатньо.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Майже у всіх демократичних європейських країнах існує або ж починає складатися проміжний (регіональний) рівень публічної влади, причому шляхи його розвитку і становлення в певній країні, а також зв'язки між центральним і регіональ-

ним рівнем влади можуть бути найрізноманітнішими. Як свідчить європейська практика, становлення регіональної публічної влади в демократичному, громадянському суспільстві є не лише доцільним, але й необхідним [2]. Україна нині знаходиться на перехідному періоді розвитку, коли підводяться підсумки її демократичної трансформації і визначається вектор реформування державного управління та політичної системи в напрямі європейського типу. Виникає потреба становлення демократичної європейської моделі регіонального рівня публічної влади, наближеної до європейських стандартів, тобто здійснення переходу від «радянської» централізованої до відносно децентралізованої моделі зі сталим та рівномірним розвитком регіонів. Але, враховуючи сучасну політичну кризу, яка склалася в нашій державі у трикутнику взаємовідносин «Верховна Рада — Президент — Уряд», усе вказує на те, що в країні існує низка політичних, владно — управлінських проблем, які потребують першочергового вирішення. Тому розвиток концепції регіонального (проміжного) рівня влади та проведення адміністративно-територіальної реформи було б поспішним. Реформу регіонального самоврядування в Україні найближчим часом навряд чи варто очікувати. На сьогоднішній день жодна з гілок центральної влади не має достатньої «політичної волі» до реформування і розвитку системи регіональної публічної влади. Хоча такі реформи конче необхідні, враховуючи поточне становище органів регіональної влади, які перебувають у значній залежності від органів державної влади центрального рівня. Зрозуміло, що таке становище вигідне багатьом впливовим політикам, котрим подобається «тримати місцеве самоврядування на короткому повідку» і керувати ним у ручному режимі. Така «пострадянська» модель взаємовідносин центру з регіонами та місцевим самоврядуванням не сприяє ні активізації місцевого управління, ані розвитку регіонального (проміжного) рівня влади.

Враховуючи європейський досвід, в тому числі досвід країн-сусідів — Польщі, Чехії, Словаччини, на шляху до роз-

витку і становлення ефективної моделі регіональної влади, необхідно врахувати наступне:

- Виходячи з досвіду Польщі, Словаччини, Чехії та інших європейських країн та вимог Єврокомісії, де встановлені норми для регіонів, слід запропонувати для обговорення громадськості варіант реформування адміністративно-територіального устрою України, який включає створення укрупнених областей. Однак укрупнення регіонів є складним для України, враховуючи історичні, національні особливості розвитку кожної області та регіону.

- Становлення проміжного рівня публічної влади повинно передбачати деконцентрацію владних повноважень, перерозподіл повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з додержанням принципів децентралізації та субсидіарності.

- Наступним необхідним кроком, на нашу думку, має бути прийняття пакету законодавчих актів — законів про адміністративно-територіальний устрій України, про місцеве самоврядування, і на цій основі перегляд інших законодавчих актів, які торкаються цього питання.

- Розвиток проміжного рівня влади має передбачати забезпечуваність регіонів матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань і виконання функцій регіонального значення;

- Потрібно підвищувати спроможність і самодостатність місцевих державних адміністрацій та органів регіонального самоврядування у здійсненні своїх повноважень у сфері регіонального управління та розвитку.

- Проведення ефективної політики вирівнювання розвитку регіонів, що передбачає зменшення міжрегіональних економічних та соціальних диспропорцій. Такі територіальні соціально-економічні диспропорції у будь-якому суспільстві можуть бути джерелом не лише соціальної, але й політичної нестабільності. У Концепції державної регіональної політики це завдання сформульовано як «поетапне зменшення рівня

територіальної диференціації економічного розвитку регіонів та соціального забезпечення громадян» [13].

• Розвиток України в напрямі євроінтеграції має відзначатися також посиленням ролі державної регіональної політики як невід'ємної складової соціально-економічних перетворень, реформування системи державного управління відповідно до європейських демократичних принципів побудови проміжного рівня.

Підсумовуючи, зазначимо, що розв'язання проблем становлення проміжного рівня влади та регіонального розвитку, вдосконалення відносин «центр — регіон» перебуває сьогодні в Україні у правовій, інституційній, організаційній, фінансовій площині та є можливим в результаті формування і реалізації державної регіональної політики, чіткого розподілу функцій та координування діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Список використаної літератури

1. Keating Michel, (1995) «Europeanism and Regionalism» in Jones, Barry and Keating M., The European Union and the regions. — Clarendon Press. — Oxford.
2. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / За ред. Т. Ларссона, К. Номдена, Ф. Петівілля. — К.: К.І.С., 2003. — 346 с.
3. Malik Z. Problem uzemnespravnihho cleneni statu // Ceskoslovenstvi stredoevropanstvi Evropanstvi. — Brno. 1998. — S. 391.
4. Ustavni zakon ze dne 3. prosince 1997 o vytvoreni vyssich uzemnich samospravnich celku a o zmene ustavnihho zakona Ceske narodni rady c. 1/1993 Sb., Ustava Ceske republiky // Sbirka zakonu c. 347/1997. — S. 7018.
5. Беблани М. Реформа державного управління в Словаччині й інших країнах Центральної Європи та її значення для України.
6. Європейська хартія регіонального самоврядування, прийнята 5–7 червня 1997 IV Конференцією місцевих і регіональних влад, м. Страсбург.
7. Муниципальне право України: Підручник / Кол. авт.; За ред. Погорілка В.Ф., Фрицького О.Ф. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 592 с.

8. Громадянське суспільство і політика органів місцевого самоврядування (проблеми теорії і практики): Матеріали науково-практичної українсько — польської конференції (Львів, 4–5 березня 2002 р.) — Львів: Доброчинний громадський Фонд ім. князя Осмомисла — Наукове товариство ім. Шевченка, 2003. — 416 с.
9. Президент наголошує на терміновому проведенні адміністративно-територіальної реформи // Прес-служба Президента України Віктора Ющенка. — 30 травня 2006 р.
10. Указ Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 30.08.2001 року № 749/2001.
11. Див. http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources.
12. Нижник Н., Лемак В. Адміністративна реформа в країнах Центральної Європи: досвід для України // Вісник державної служби України. — № 2. — 2003.
13. Див. Концепція державної регіональної політики: Затв. Указом Президента України № 341/2001 від 25.05.01 // www.president.gov.ua/officdocuments/82563326.html.
14. З 1995 року діє Державна Програма заходів для радіаційного і соціального захисту населення Жовтих Вод Дніпропетровської області, здійснюється державна підтримка еколого-економічного та соціального розвитку гірської Рахівщини, ухвалено урядову постанову про державну підтримку реалізації Програми соціально-економічного розвитку Луганської області на 1999–2010 роки.
15. Закон України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» ухвалено 15 лютого 1995 року. Під його дію підпадає 646 населених пунктів у Закарпатській, Львівській, Івано-Франківській і Чернівецькій областях.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В ПРОЦЕСІ ВХОДЖЕННЯ УКРАЇНИ В ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ

Тетяна КАРАБІН,
викладач кафедри конституційного
і адміністративного права
Закарпатського державного університету,
кандидат юридичних наук

Безспірним є той факт, що вітчизняна система державного управління на даний час потребує змін з метою запровадження ефективного управління в усіх сферах суспільного життя, а також, що є не менш важливим, для її наближення до стандартів організації публічної влади, запровадження яких вимагає євроінтеграційна стратегія розвитку України.

Питання чіткого визначення завдань, функцій, компетенції суб'єктів, що здійснюють владні повноваження, форм та методів їх діяльності ще не вирішені навіть на рівні уряду і центральних органів виконавчої влади, що час від часу породжує кризові ситуації в нашій державі. На місцевому рівні управління ситуація ускладнюється ще й існуванням двох видів суб'єктів, що здійснюють управлінську діяльність — місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Їх діяльність здійснюється в спільному про-

сторі, об'єкти їх управління значною мірою співпадають, тому важливим питанням є забезпечення їх узгодженої діяльності. У зв'язку з цим гостроти набуває завдання удосконалення співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також чіткого відпрацювання механізмів взаємодії цих органів.

Сьогодні практика нормотворення йде таким шляхом, що здійснення розмежування повноважень зазначених органів здійснюється на нормативному рівні, шляхом прийняття законів або підзаконних нормативних актів різними органами. Однак для досягнення належного розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування вважаємо, що є необхідним використання інших форм (крім нормативної) розмежування повноважень, і передусім — договірної. Це обумовлено, перш за все, тим, що місцеві державні адміністрації реалізують повноваження щодо забезпечення виконання Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України [1], що передбачає обов'язок не тільки інформувати відповідних суб'єктів на тій чи іншій території про прийняті акти, але і ставити завдання щодо їх виконання. Тому як би чітко розподіл повноважень не був здійснений на нормативному рівні, все рівно будуть виникати питання з приводу його уточнення, наприклад, щодо виконання державних програм, які здійснюються сьогодні майже в усіх сферах суспільного розвитку.

Наведений висновок можна підтвердити багатьма прикладами із практики діяльності місцевих органів публічної влади, коли положення актів управління місцевих державних адміністрацій, що прийняті на виконання державних програм, фактично стосуються виконання своїх власних повноважень органами місцевого самоврядування, реалізуючи які останні потрапляють у становище підзвітності та відповідальності перед державними органами. А оскільки державних та регіональних програм різного роду та трива-

лості постійно приймається велика кількість (до прикладу, на даний час у Закарпатській області їх реалізується більше 60), то і віднайти захід, особливо у соціальній сфері, який би не був направлений на виконання якоїсь державної чи регіональної програми, майже неможливо.

Для практичного вирішення наведеної ситуації, на нашу думку, повинен бути забезпечений механізм взаємного узгодження повноважень обох органів, якого в Україні поки що немає, традиції вирішення питання розмежування повноважень між місцевими органами публічної влади самими цими органами поки що відсутні. Для подолання таких і подібних суперечностей на практиці з приводу питань, які знаходяться у межах компетенції органів, що представляють різні підсистеми публічної влади, сьогодні у кращому випадку видаються спільні адміністративні акти або здійснюються спільні дії (поїздки, наради). Однак є поширеною й інша практика.

Оскільки місцеві державні адміністрації на відповідній території фактично є більш «повноважними», ніж органи місцевого самоврядування, і мають важелі впливу не тільки на об'єкти управлінської діяльності, а також і на самоврядні органи, то часто застосовується практика доручень головами державних адміністрацій міським і сільським головам [2]. А це суперечить і принципу правової самостійності органів місцевого самоврядування, і науковому визначенню їх як самостійної підсистеми публічної влади в Україні, і закріпленому в Конституції та законах України праву жителів територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення.

У зв'язку із цим у таких і подібних випадках для того, щоб забезпечити ефективну взаємодію аналізованих органів, необхідно їх націлювати на здійснення розмежування повноважень саме у довірній формі за допомогою, як думається, укладення адміністративних договорів. Укладення адміністративних договорів про здійснення спільної діяльності, а у деяких випадках і про розмежування повноважень сприяло

б уникненню суперечностей, що виникають в процесі здійснення повноважень місцевих органів публічної влади.

Тому потрібно внести зміни до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації» і передбачити в них можливість укладення адміністративних договорів не тільки про спільну діяльність [3], а також адміністративних договорів, предметом яких буде саме розмежування повноважень.

Наступною важливою проблемою, що стоїть на шляху інтеграції механізму публічного управління на місцевому рівні до європейського, — це проблема делегованих повноважень. В основі ідеї делегування повноважень є сприяння розвитку місцевої ініціативи, підвищення ефективності й оперативності управління, оскільки воно дозволяє в більшій мірі враховувати місцеві можливості і особливості, ніж при здійсненні аналогічних повноважень державними органами, та уникати створення численних державних відомств на місцевому рівні.

Наявність в структурі компетенції самоврядних органів делегованих повноважень зумовлена двома підставами. Перша пов'язана з тим, що співвідношення повноважень між самоврядними і державними органами не є незмінним, воно повинне коригуватися в залежності від вимог соціально-економічної, політичної та іншої ситуації в країні або окремій адміністративно-територіальній одиниці. А таким механізмом, за допомогою якого можна оперативно відреагувати на наведені чинники і внести зміни до цього співвідношення, є механізм делегування повноважень. Мова йде про делегування в його семантичному значенні, тобто про передачу повноважень від одного органу іншому на певний термін, а не в тому розумінні, що передбачене сучасним законодавством. Так, наприклад, на нашу думку, розроблення схем санітарного очищення населених пунктів, яке на даний час здійснюється місцевими державними адміністраціями, повинне ними делегуватися виконавчим органам місцевого

самоврядування. І тільки в разі виникнення обставин, які спричиняють обов'язкову безпосередню участь виконавчих органів у здійсненні цього повноваження (стихійне лихо, епідемія чи просто низький рівень кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування, що зумовлює нездатність ефективно реалізовувати це повноваження) структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій повинні здійснювати їх самостійно.

Друга підстава, на нашу думку, полягає в тому, що до делегованих повноважень відносяться ті, що направлені на вирішення органами місцевого самоврядування питань, які мають важливу суспільну значимість і цінність. Їх реалізацію держава не може залишати без можливості своєчасного та ефективного контролю зі свого боку. Реалізація суспільно значимих функцій і повноважень не може здійснюватися під власну відповідальність органів місцевого самоврядування, тому контроль у цьому випадку, що здійснюється всередині самоврядної системи, є недостатнім.

Крім того, здійснення контрольних повноважень державними органами за забезпеченням виконання вимог законності, тобто за відповідністю адміністративних дій і рішень самоврядних органів закону, при виконанні делегованих повноважень через свою формальність є також недостатньо ефективним. Тому у даному випадку є необхідність у встановленні такого режиму контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування відповідних повноважень, який включав би поряд із законністю і критерій доцільності адміністративної діяльності самоврядних органів.

Останній вид контролю має ширше поле застосування, ніж контроль правомірності, і передбачає виявлення своєчасності, способів, засобів і мотивів здійснення адміністративних дій і рішень, оцінку ефективності і здатності максимально відповідати публічним інтересам з мінімальним ущербом для індивідуальних прав та інтересів [4, 163]. Таким чином, з питань реалізації делегованих повноважень держава має і

повинна мати право втручатися в діяльність органів місцевого самоврядування, що здійснюють делеговані повноваження, оскільки передача органам місцевого самоврядування певних повноважень соціального чи економічного спрямування не означає їх автоматичного виключення із числа загальних завдань держави.

Адже не кожна сільська чи селищна рада має виконавчий орган, що, наприклад, може кваліфіковано спрогнозувати, які заходи підприємств, розташованих на відповідній території, можуть спричинити негативні соціальні, демографічні чи екологічні наслідки. Тому повноваження щодо погодження планів та інших заходів підприємств, установ та організацій, які можуть ці наслідки викликати, безумовно, доцільно віднесені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» до делегованої сфери компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Адже, діючи в межах законності і дотримуючись конституційних принципів, органи місцевого самоврядування не завжди в змозі об'єктивно оцінити обставини, які згодом призведуть до негативних наслідків на тій чи іншій території. Тому в цьому і подібних випадках державні органи повинні мати право оперативного адміністративного втручання у діяльність органів місцевого самоврядування.

На даний час із усього обсягу повноважень, що здійснюються виконавчі комітети міських рад міст обласного значення, близько двох третин — це делеговані повноваження. Наведене співвідношення делегованої і власної сфери компетенції, на нашу думку, порушує баланс, передбачений Конституцією України. Хоча Основний Закон і не встановлює конкретний обсяг делегованих повноважень, але, у відповідності з його нормами, органам місцевого самоврядування можуть надаватися лише окремі повноваження органів виконавчої влади [5, ст. 143]. Наведене логічно передбачає їх невелику частину, аж ніяк не більшу за власні повноваження. Однак в деяких сферах суспільного життя, таких, як освіта, охорона здоров'я, культура, спорт, соціальний захист населення, в галузі забез-

печення законності, правопорядку, охорони прав, свобод, законних інтересів громадян делеговані повноваження пре-валюють над власними. Думається, що такий стан справ не відповідає не тільки визначеним у Конституції засадам компетенції місцевих органів публічної влади, але і завданням та меті створення цих органів в цілому. При такому підході делеговані повноваження також не в повній мірі можуть реалізувати потенціал і переваги самоврядних органів, особливо їх здійснення в галузі соціально-економічного і культурного розвитку, в галузі житлово-комунального господарства, побутового і торговельного обслуговування.

У зв'язку з наведеним, удосконалення співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст повинне здійснюватися у двох напрямках. Перший — це закріплення в Законі «Про місцеві державні адміністрації» чіткого переліку тих повноважень, які можуть бути делеговані місцевими органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Однак їх обсяг слід суттєво скоротити, а до цього переліку включити тільки ті повноваження, стосовно яких повинен реалізовуватися контроль за доцільністю їх здійснення місцевими державними адміністраціями та іншими органами виконавчої влади, зокрема контрольні повноваження у сфері бюджету, фінансів і цін, будівництва, земельних відносин тощо. Інші ж повинні стати власними повноваженнями органів місцевого самоврядування.

Другий напрям — це зміна самого способу делегування повноважень. Укладення адміністративних договорів про делегування повноважень органам місцевого самоврядування органами виконавчої влади, зведе до оптимальної кількості делегованих повноважень, дасть змогу здійснювати постійну корекцію їх співвідношення з власними і забезпечить можливість для здійснення більш ефективного контролю органів виконавчої влади за їх здійсненням органами місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим доцільно прийняти окремий закон про делегування повноважень місцевих органів публічної влади, який би передбачав необхідність укладання відповідного адміністративного договору між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також основні умови таких договорів: порядок та умови передачі та використання матеріальних засобів, строк, на який делегуються окремі повноваження, форми контролю та відповідальність органів місцевого самоврядування за виконання делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, а також відповідальність органів державної влади за створення необхідних умов для виконання цих повноважень.

Однак прийняттю такого закону повинне передувати внесення змін до Конституції України. Положення Основного Закону, яке визначає, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження, слід прийняти в такій редакції: «Органам місцевого самоврядування можуть надаватися відповідно до закону окремі повноваження» і тільки після цього повинен бути прийнятий закон про делегування повноважень.

Ще одна важлива проблема, яка повинна бути вирішена з метою удосконалення системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні, зумовлена тим, що на районному та обласному рівні управління повноваження місцевих органів публічної влади не відповідають завданням, для реалізації яких вони створені. Якщо частина повноважень місцевих державних адміністрацій виходить за межі визначених для них завдань (в основному це стосується «виконавських» повноважень районних та обласних рад), то повноваження органів місцевого самоврядування є недостатніми для реалізації завдань місцевого самоврядування в повній мірі. Це обумовлене, в першу чергу, відсутністю власних виконавчих органів районних та обласних рад та відсутністю реальної можливості здійснення контрольної діяльності за виконанням тих повноважень, які рада делегувала відповідним місцевим державним адміністраціям.

Як свідчить аналіз законодавства та відповідної практики управління, на даний час в компетенції районних та обласних рад навіть не передбачено поряд із заслуховуванням звітів органів виконавчої влади таке повноваження, як прийняття рішення щодо відповідного звіту. Однак, компенсуючи недоліки законодавства, практика сьогодні йде таким шляхом, що звіти голів місцевих державних адміністрацій чи керівників їх структурних підрозділів про виконання делегованих повноважень заслуховуються та обговорюються на пленарних засіданнях ради та приймаються по них рішення.

Але все ж треба сказати, що така практика надає можливість тільки висловлення свого ставлення до діяльності відповідної адміністрації, а не вжиття конкретних важелів впливу. Рішення, які приймаються відповідними радами щодо звітів органів виконавчої влади, містять тільки припис «звіт (інформацію) взяти до відома». В той же час сьогодні стало популярним приймати рішення радою про визнання діяльності відповідного управління чи відділу недостатнім, з одночасним направленням листа голові місцевої державної адміністрації про прийняття відповідних заходів. Однак зрозуміло, що такі заходи теж проблему здійснення контролю за виконанням делегованих повноважень не вирішують до кінця, адже відповідальність органів виконавчої влади може настати тільки всередині самої системи виконавчої влади. Крім того, на даний час відповідними радами визнано недостатньою роботу більше двадцяти структурних підрозділів районних та обласних державних адміністрацій по Україні, які і надалі продовжують «успішно» працювати.

Звичайно, що широкий обсяг виконавських повноважень районних та обласних державних адміністрацій в першу чергу негативно впливає на діяльність відповідних органів місцевого самоврядування та стає на заваді виконанню ними своїх власних завдань. Однак наведена невідповідність конкретних владних повноважень місцевих державних адміністрацій їх завданням створює невідповідності та неузгодженості в ді-

яльності самих місцевих державних адміністрацій. Зазначене зумовило ситуацію, коли на практиці неможливо здійснити розмежування у здійсненні структурними підрозділами адміністрації власних повноважень і делегованих радою. Так, наприклад, обласна рада згідно з п. 5 ч. 1 ст. 44 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» делегує відповідній обласній адміністрації повноваження здійснювати сприяння інвестиційній діяльності, в той же час місцева державна адміністрація, будучи складовою системи органів виконавчої влади, повинна забезпечувати реалізацію на території області державної інвестиційної політики.

В Закарпатській області структурним підрозділом обласної адміністрації, на який покладається вирішення наведених завдань, є головне управління з питань європейської інтеграції, зовнішньоекономічних зв'язків та туризму. У відповідності до Положення про його діяльність управління уповноважене здійснювати підготовку матеріалів до укладення договорів щодо реалізації інвестиційних проектів, проводити переговори з питань розвитку інвестиційної діяльності та залучення іноземних інвестицій, надавати суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності області консультативну і методичну допомогу, допомогу в проведенні міжнародних торгово-промислових виставок і презентацій, надавати інформацію стосовно ділових пропозицій іноземних підприємств тощо [6].

У даному випадку важко відповісти на питання, які з наведених повноважень направлені на реалізацію державної політики в сфері інвестиційної діяльності, а які є делегованими повноваженнями ради щодо сприяння здійсненню інвестиційної діяльності. Вирішення цього питання є важливим, оскільки визначає, стосовно якої частини компетенції повинен здійснюватися контроль вищестоящими органами виконавчої влади, а якої – обласною радою, а також як у даному випадку повинна здійснюватися норма закону «Про місцеве самоврядування в Україні», що стосується звітування відповідним радам керівників управлінь, відділів та інших

структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про здійснення делегованих їм радою повноважень.

У практичній діяльності на сьогоднішній день через відсутність чіткої межі між власними і делегованими повноваженнями місцевих державних адміністрацій та їх структурних підрозділів останні звітують про здійснення всього обсягу своїх повноважень відповідним радам. Різниця між наведеними двома випадками полягає фактично тільки у формі здійснення. Якщо про виконання регіональних програм органи виконавчої влади «звітують», то про виконання державних програм і власних повноважень місцевих органів виконавчої влади «інформують» відповідні ради. При цьому резолютивна частина рішення ради у наведених двох випадках не відрізняється [7].

З огляду на наведене, вважаємо, що є необхідним утворення на рівні районів і областей виконавчих органів відповідних рад. Це, як здається, усуне суперечності у здійсненні контрольної діяльності як у системі органів виконавчої влади, так і стосовно органів місцевого самоврядування, та надасть реальні можливості районним та обласним радам здійснювати надані їм повноваження, не делегуючи їх державним органам.

Крім того, утворення виконавчих органів районних та обласних рад зніме ще одну важливу проблему – проблему співпадіння виконавських і контрольних повноважень стосовно тих самих об'єктів управління в компетенції місцевих державних адміністрацій. Адже сьогодні, поряд з організацією управління справами відповідного регіону, місцеві державні адміністрації згідно з конституційними положеннями та положеннями закону «Про місцеві державні адміністрації» забезпечують законність і правопорядок, здійснюють контрольно-наглядові повноваження, які мають безпосереднє відношення до реалізації завдання щодо забезпечення додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, прав і свобод жителів регіону, інтересів держави, підприємств, установ, організацій.

Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та інших нормативно-правових актів за місцевими державними адміністраціями закріплено здійснення з одного боку широкого обсягу виконавчо-розпорядчих повноважень, а з іншого — не набагато вужчий спектр контрольних повноважень. В компетенції місцевих державних адміністрацій перебувають повноваження з контролю за діяльністю щодо реалізації державної політики та дотриманням державних стандартів, і у той же час вони є органами, які самі здійснюють значну частину тих повноважень, реалізацію яких повинні контролювати.

Наприклад, повноваження щодо контролю за збереженням і раціональним використанням державного майна супроводжується наявністю в компетенції місцевих державних адміністрацій повноважень щодо управління цим майном (ст. 19 закону «Про місцеві державні адміністрації»). Дані органи здійснюють також державний контроль за використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів. В той же час ст. 21 зазначеного закону передбачає перелік управлінських повноважень в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів та охорони довкілля.

Збіг контрольних і виконавських повноважень в компетенції місцевих державних адміністрацій можна простежити і у сфері реставрації та використання пам'яток історії та культури, і управління архівною справою, і охорони державної таємниці та інформації та деяких інших сферах, в яких Законом України «Про місцеві державні адміністрації» й іншими нормативними актами стосовно одних і тих же об'єктів управління передбачені два різновиди повноважень, контрольні і виконавчі.

Ситуація, коли згадані вище контрольні повноваження держадміністрацій спрямовані значним чином на діяльність самих держадміністрацій, створює умови, коли виконавець контролює сам себе, а значить і оцінює свою діяльність щодо

реалізації державної політики та свого ж забезпечення дотримання державних стандартів. Наведене містить реальну загрозу ефективності здійснення управлінської діяльності державними органами влади.

У зв'язку з цим слід внести зміни в Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», запровадивши на рівні районів і областей виконавчі органи відповідних рад (виконавчі комітети, відділи, управління) та наділити їх виконавчорозпорядчими повноваженнями. Також слід внести зміни в закон «Про місцеві державні адміністрації» і регламентувати здійснення місцевими державними адміністраціями виконавських повноважень відповідних рад тільки стосовно виконання регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, а також бюджетних повноважень. Для інших повноважень районної та обласної ради повинне бути регламентоване право делегувати повноваження на випадок неможливості його виконати.

Внесення наведених змін у компетенційні нормативні акти усуне колізійність і окремих так званих галузевих законів, зокрема «Про захист прав споживачів», «Про ціни і ціноутворення», «Про основи містобудування», положення Земельного кодексу України, що визначають компетенцію цих органів, оскільки суперечності останніх існують лише у відношенні до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». Тому при внесенні запропонованих змін до останніх зникне і їх колізійність.

Однак більшість галузевих законодавчих актів, які визначають повноваження аналізованих органів, також вимагають внесення до них змін, оскільки або закріплюють компетенцію останніх спільним переліком, а компетенційні закони їх не деталізують, або норми їх стають у суперечність із нормами інших законів. Зокрема, це такі закони, як «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про відходи», «Про освіту» тощо.

Отже, наведене переконує, що хоча проблема співвідношення повноважень місцевих органів публічної влади є досить багатогранною, саме розглянуті її аспекти мають пріоритетне значення для поліпшення правового забезпечення діяльності як місцевих органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування, а також є першочерговими для вирішення питання входження України в євроінтеграційні процеси.

Список використаної літератури

1. Про місцеві державні адміністрації. — Закон України від 9 квітня 1999 року. — № 586-XIV.
2. Доручення голови Закарпатської обласної державної адміністрації від 22.04.05. — № 02-5/60.
3. Про місцеве самоврядування в Україні. — Закон України від 21 травня 1997 року. — № 280/97-ВР.
4. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. — М: Спарк, 2003. — 464 с.
5. Конституція України. — К, 2006.
6. Положення про головне управління з питань європейської інтеграції, зовнішньоекономічних зв'язків та туризму Закарпатської облдержадміністрації. Затверджене розпорядженням голови Закарпатської державної адміністрації від 10.08.05. № 461.
7. Про інформацію управління по координації відновлювальних робіт та будівництва облдержадміністрації. Рішення Закарпатської обласної ради від 07.11.02. № 331.

Розділ II

**ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНА
ПАРАДИГМА
РЕГІОНАЛЬНОГО
РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**

Захарій ВАРНАЛІЙ
Володимир ХАНДОГІЙ
Ольга РУДЕНКО
Дмитро ВІТЕР
Станіслав БУТІВЩЕНКО
Світлана МІТРЯЄВА
Микола ТОВТ
Юдіта ЄВЧАК

ОСОБЛИВОСТІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ПІСЛЯ РОЗШИРЕННЯ ЄВРОСОЮЗУ

Захарій ВАРНАЛІЙ,

заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, доктор економічних наук, професор

На сьогодні стратегічним завданням як внутрішнього, так і зовнішньополітичного курсу України є не лише її розвиток як незалежної суверенної країни, а й досягнення високого рівня конкурентоспроможності країни та її регіонів. Особливої актуальності та специфічності ця проблема набуває в умовах розширення Євросоюзу. В сучасних умовах розробка та реалізація державної політики України повинна базуватися на використанні європейських цінностей.

Європейські цінності, що визначають національну ідентичність українського суспільства, спроможні стати опорою для модернізації нашої країни, її політичної системи, економіки, соціального і гуманітарного поля. На користь такого підходу свідчить приклад сусідніх країн Центральної і Східної Європи.

В цьому контексті процес європейської інтеграції України посідає принципово особливе місце серед її пріоритетів у сфері зовнішньої політики. Євроінтеграція продиктована самим фактом належності України до європейської цивілізації.

По суті вона є процесом реалізації унікальних можливостей Української держави і її громадян, що відкриваються завдяки розкриттю і утвердженню нашої європейськості.

Євроінтеграційний процес передбачає: здійснення глибоких перетворень у державі; утвердження в ній демократії та верховенства права; модернізацію політичної системи задля захисту прав людини; формування цілісної демократичної ідентичності українського суспільства; поширення сучасних технологій політичного та економічного менеджменту; закріплення України як конкурентоспроможного та інвестиційно привабливого учасника глобальної економіки.

Сьогодні в Україні відбуваються закономірні процеси становлення та поступової стабілізації політичної системи України, які здійснюються у вимірах сучасної демократії. Проте слід зазначити, що конституційна реформа спричинила низку проблем, без вирішення яких неможливий подальший розвиток політичної системи України. Крім того, посилилися позиції нашої держави на міжнародній арені, більш результативною та прозорою стала соціальна політика тощо. Важливу роль у цій динаміці відіграє — точніше, повинна відігравати — регіональна компонента. В світі нині активізуються процеси на субрегіональному рівні, отримують подальший розвиток інтеграційні процеси, а аналіз розвитку регіонів України свідчить про протилежне — про посилення дезінтеграційних тенденцій, і в першу чергу — про економічну дезінтеграцію.

В Україні останнім часом робляться окремі кроки щодо активізації дієвої регіональної політики [1, с. 127–144]. Разом з тим, доводиться констатувати наявність регіональних дезінтеграційних процесів, диспропорційних тенденцій в економіці тощо [2, с. 455–462]. Саме це і вимагає додаткового дослідження та розробки рекомендацій щодо ефективної та дієвої регіональної політики України з метою консолідації як регіонів, так і суспільства в цілому.

Майбутнє України, підйом її економіки та культури, розвиток демократичних принципів організації суспільства

безпосередньо залежать від зусиль регіонів. Саме такий підхід, обґрунтований наукою та підкріплений історичним досвідом, повинен бути покладений в основу сучасної регіональної політики України в умовах розширення Євросоюзу.

Різні аспекти регіональної політики України, визначення проблем та стратегічних пріоритетів розвитку регіонів розглядаються в працях Воротіна В.Є., Данилишина Б.М., Долішнього М.І., Злупка С.М., Керецмана В.Ю., Макогона Ю.В., Максюти А.А., Мікловди В.П., Мітряєвої С.І., Мокія А.І., Лібанової Е.М., Олійника Я.Б., Павлюк А.П., Пили В.І., Романюка С.А., Стеченка Д.М., Чужикова В.І. та інших вітчизняних дослідників.

Метою статті є визначення сутності та особливостей регіональної політики України в умовах розширення Євросоюзу, основних проблем розвитку регіонів України, розгляд основних причин та наслідків диспропорцій регіонального розвитку, визначення стратегічних пріоритетів та особливостей нової регіональної політики України.

Результатом європейської інтеграції повинно стати: по-перше, утвердження в Україні європейських політичних, економічних, соціальних і гуманітарних стандартів; по-друге, якісне підвищення рівня життя всіх верств суспільства. Відтак цей процес відповідає інтересам усіх українських громадян.

Вступ до ЄС є стратегічною метою України, про що неодноразово наголошувалося на вищих рівнях влади. Досягнення цієї мети залежить як від результативності українських зусиль у сфері впровадження європейських політичних, економічних і соціальних стандартів, так і готовності Європейського Союзу до такого рішення [3, с. 223–226].

Сьогодні Європейський Союз демонструє здатність інтегрувати дві сусідні країни, Румунію і Болгарію, в яких ВВП на душу населення становить менше третини від середнього по ЄС і в певних показниках помітно поступається українському. Це рішення свідчить про потужність інтеграційних механізмів ЄС і зростаючу впевненість його керівництва у

спроможності подолати економічні проблеми, що виникають під час вступу порівняно небагатих країн, до яких належить і Україна. Ключем до дверей Євросоюзу все більшою мірою стає саме «європейськість» політичної, економічної, соціальної й гуманітарної системи країни у її ціннісному, цивілізаційному розумінні.

Нині можна стверджувати, що прагматизм у вирішенні стратегічних завдань має стати рушійною силою подальшого просування нашої держави до ЄС, а позитивні результати спільної взаємодії у конкретних справах — запорукою тривалого успіху. Лише завдяки цілеспрямованій роботі всіх гілок влади можливо досягти відчутних політичних і соціально-економічних успіхів, наблизити Україну до європейських норм і стандартів, переконати європейських партнерів в обґрунтованості прагнення нашої країни вступити до ЄС.

У цьому контексті виконання Плану дій Україна — ЄС є одним з ключових інструментів реалізації якісно нового формату нашого партнерства з ЄС. За 2006 рік Україна досягла значного прогресу у виконанні завдань Плану дій у ширшому контексті економічних та політичних реформ.

Важливішою віхою у відносинах з ЄС стало проведення вільних та демократичних парламентських виборів в Україні, що було визначено одним з ключових пріоритетів Плану дій та підтримано відповідною резолюцією Європейського парламенту від 6 квітня 2006 року щодо виборів до Верховної Ради та місцевих рад в Україні. У цій резолюції міститься заклик до європейських інституцій виробити стратегічний підхід до розвитку відносин з Україною після 2008 року, зважаючи на прогрес, досягнутий нашою країною на шляху демократичних перетворень.

У цілому відносини України з ЄС розвиваються динамічно. Україна поступово, шляхом пошуку взаємоприйнятних компромісів з окремими інституціями та державами-членами ЄС рухається курсом інтеграції до спільного політико-безпекового, економічного та правового простору ЄС.

Важливими для набуття досвіду інтеграції в ЄС є постійно діючі двосторонні механізми співробітництва з державами-членами ЄС, зокрема Українсько-Польська конференція та Українсько-Литовська комісія з питань європейської інтеграції. Активно розвивається співпраця з питань євроінтеграції із Словаччиною, Угорщиною, Болгарією.

Україна є однією з великих країн Європи (за територією і населенням), має широке різноманіття природно-кліматичних, ресурсних, демографічних, етнічних, структурних та інших особливостей регіонів. Все це вимагає сильної та дієвої державної регіональної політики, яка повинна бути важливою складовою загальнодержавної політики країни.

Аналіз процесів регіонального розвитку України констатує наявність негативних тенденцій, зокрема: поглиблення міжрегіональних суперечностей, зростання диспропорцій та загострення економічних і соціальних проблем регіонів. Головною причиною цих тенденцій є те, що в Україні не створено цілісної дієвої системи реалізації державної регіональної політики, не сформовано ефективного механізму взаємовідносин центру з регіонами та регіонів між собою. Несистемним залишається правове поле у сфері регулювання регіонального розвитку.

Запровадження у 2006 р. в Україні політичної реформи кардинально змінює формат системи управління регіональним і місцевим розвитком, розподіл повноважень та відповідальності за розвиток територій. Передача основних повноважень у сфері регіонального й місцевого розвитку органам місцевого самоврядування гальмується відсутністю адекватної системи й механізмів контролю за ефективністю рішень і дій цих органів: з одного боку, послаблюється вертикаль виконавчої влади, з іншого — не сформовано дієві механізми контролю місцевої влади громадами.

Необхідно зазначити, що протягом багатьох років рішення щодо регулювання регіонального розвитку суттєво залежали від суб'єктивних чинників, зокрема політичних

процесів, що не завжди відповідало офіційно визначеним пріоритетам і завданням регіональної політики.

Головною перешкодою у вирішенні проблеми дисбалансу регіонального розвитку впродовж ряду років стало небажання відмовлятися від ручного управління регіонами. Збереження непрозорості та суб'єктивності у прийнятті рішень щодо регіонального розвитку дозволяло вищим посадовим особам держави мати необмежений вплив на керівників регіонального і місцевого рівня. За такої ситуації формування інституційного й законодавчого поля діяльності з регулювання розвитку адміністративно-територіальних одиниць не відзначалося активністю та системністю підходу, переважно врегульовувалися окремі, часткові й кон'юнктурні питання [5].

У 2005–2006 роках робота з нормативного забезпечення регіональної політики суттєво активізувалася. Зокрема, у 2005 році прийнято Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» [4], який визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної політики стимулювання розвитку регіонів і подолання депресивності територій. Цим Законом передбачено запровадження нової моделі стимулювання розвитку регіонів і депресивних територій.

21 липня 2006 року Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року. Ухвалення такого документа є надзвичайно важливим етапом удосконалення організаційно-правового забезпечення державної політики регулювання регіонального розвитку. В Стратегії визначено ключові проблеми регіонального розвитку, сформовано пріоритети державної регіональної політики з точки зору загальнонаціональних потреб на період до 2015 року.

Стратегічними завданнями державної політики регіонального розвитку України до 2015 року є: підвищення конкурентоспроможності регіонів і зміцнення їх ресурсного потенціалу; забезпечення розвитку людських ресурсів; роз-

виток міжрегіонального співробітництва; створення інституціональних умов для регіонального розвитку.

Підвищення конкурентоспроможності регіонів вимагає структурної диверсифікації економічної бази регіонів на новій технологічній основі, збільшення обсягу інвестицій у пріоритетні сфери економіки, запровадження ефективних важелів підтримки малого та середнього підприємництва, сприяння створенню й впровадженню інновацій, розбудови і модернізації інфраструктури, сприяння розвитку людських ресурсів [3, с. 173–174].

Велике значення у подальшому розвитку України має виважена та дієва регіональна політика, з урахуванням викликів сьогодення, як внутрішніх, так і зовнішніх.

Зовнішніми чинниками активізації регіональної політики є проблеми глобалізації, інтеграції, проблеми субрегіональних утворень тощо. Ті інтеграційні процеси, що вже відбуваються, і ті, що ще чекають Україну (вступ до СОТ, євроатлантичний і євроінтеграційний курс тощо) зумовлюють необхідність підвищення конкурентоспроможності України в цілому, а значить і її регіонів.

Крім того, існує ціла низка внутрішніх чинників, які потребують врахування в процесі формування та реалізації регіональної політики України. Ці чинники взаємопов'язані між собою і обумовлені наступним.

По-перше, необхідно визначити, що державна регіональна політика є складовою національної стратегії розвитку держави в цілому.

По-друге, існуюча традиційна модель регіональної політики є головною причиною дезінтеграційних тенденцій, що загрожують консолідації суспільства.

По-третє, впровадження класичної моделі регіональної політики на основі нової парадигми* «відповідальної регіо-

* Парадигма (від грец. — приклад, взірець) — система уявлень, характерна для визначення етапу розвитку науки, культури, суспільного життя. Див.: Словник іншомовних слів / Уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. — К.: Наук. думка, 2000. — С. 419.

налізації» — це головний шлях до суспільно-політичної та соціально-економічної консолідації.

По-четверте, подолання інституційних, соціально-економічних та морально-психологічних перешкод розвитку регіонів сьогодні як ніколи є нагальною вимогою часу.

І *по-п'яте*, це пошук оптимального балансу між децентралізацією управління і «єдиновладдям». Особливо це актуально сьогодні в контексті політичної реформи. Тобто, надаючи певні повноваження, права регіонам, місцевим органам влади та органам місцевого самоврядування, треба не забувати і про необхідність єдиної державної політики, про єдиновладдя.

Нині продовжується дискусія щодо визначення поняття «регіон». Таких визначень дуже багато, і науковці за різними критеріями роблять все нові визначення. Але разом з тим існує Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» [4], який був ухвалений Верховною Радою України 8 вересня 2005 року і вступив в дію з 1 січня 2006 року. Це єдиний закон, в якому є визначення регіону. Так, ст. 1 цього Закону визначає, що «регіон — це територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва і Севастополя». Тобто, ми сьогодні в Україні маємо з юридичної точки зору 27 регіонів.

На сучасному етапі можна виділити шість основних викликів регіонального розвитку України. *По-перше*, це небезпека загострення міжрегіонального відчуження внаслідок політичної регіоналізації та відмінностей геополітичної орієнтації населення. *По-друге*, порушення ефективної взаємодії по лініях «центр — регіони» та «регіон — регіони», тобто міжрегіональних відносин. *Третє* — намагання штучної економічної та політичної автономізації окремих регіонів. *Четверте* — значна диференціація регіонів за рівнем економічного розвитку та якістю життя людей (часом мова йде навіть не про відсоткову, а про порядкову різницю в окремих показниках). Наступний виклик — це наявність регіональної асиметрії у системі міжбюджетних відносин. І останній, не

менш важливий, — це недосконалість менеджменту на регіональному та місцевому рівнях.

Вище зазначено, що регіональна економічна дезінтеграція є однією з важливих проблем регіонального розвитку України. Вона виражається у зміні внутрішньої консолідованості економічного простору, послабленні міжрегіональних зв'язків внаслідок посилення замкнутості регіональних господарських комплексів та збільшення ролі зовнішньоекономічних зв'язків.

Основними чинниками дезінтеграційних процесів є наступні: глибинні кризові явища в економіці після розпаду СРСР, які й зараз дають про себе знати; розрив сформованих зв'язків споживачів і постачальників, пріоритетна орієнтація виробництва на зовнішній ринок; відсутність ефективно діючого Центру; асиметричний, вибірковий характер управління, у тому числі — небажання відмовлятися від ручного управління регіонами; регіоналізація суспільного життя, поява «самодостатніх» регіонів, прагнення регіональних лідерів до надмірної політичної та економічної самостійності; надмірна політизація економіки та відсутність достовірної оперативної інформації; недосконалість міжбюджетних відносин тощо.

Варто відзначити, що поглиблення диференціації рівнів розвитку регіонів є одночасно і причиною, і наслідком загострення дезінтеграційних процесів. У цьому аспекті необхідно навести конкретні приклади напрямів та розміру регіональних диспропорцій, асиметрій розвитку.

Так, наприклад, залишаються дуже великими регіональні диспропорції за виробництвом промислової продукції на одну особу, демонструючи тенденцію до подальшого зростання. За обсягами реалізованої промислової продукції на одну особу різниця між максимальним (Дніпропетровська область — 22 тис. грн.) і мінімальним (Чернівецька область — 1,7 тис. грн.) значеннями у 2006 р. становила 12,9 раза. У 2001 році співвідношення між максимальним (Дніпропе-

тровська обл.) та мінімальним (Закарпатська обл.) значенням цього показника становило 11,6 раза.

Зберігається суттєва регіональна асиметрія за інвестиціями в основний капітал, при цьому рівень диференціації за останні кілька років дещо знизився. За обсягом інвестицій в основний капітал на одну особу у 2006 році рівень диференціації між регіонами становив 8 разів, у 2004 році різниця між максимальним (м. Київ — 5 307,0 грн.) і мінімальним (Тернопільська область — 564,3 грн.) значеннями становила 9,4 раза, а без врахування м. Києва між Київською (1 992,3 грн.) і Тернопільською областями — 3,5 раза. У 2000 р. відповідна диференціація між м. Києвом і Чернівецькою областю становила 9,7 раза, а між Полтавською і Чернівецькою областями — 5,7 раза.

Суттєвою є регіональна диференціація за обсягом прямих іноземних інвестицій. Третина прямих іноземних інвестицій зосереджена у м. Києві. За обсягом залучених в регіон іноземних інвестицій на одну особу у 2006 році різниця між регіонами (м. Київ — 1 648 дол. США та Чернівецька область — 34 дол. США) досягала 48 разів, у 2005 році це показник сягав 38,1 раза (м. Київ — 1 027,8 дол. США та Чернівецька область — 26,8 дол. США). Така ситуація є свідченням низької інвестиційної привабливості більшості регіонів.

Залишається значною диференціація заробітної плати працівників за регіонами, що пояснюється різними ступенями їх розвитку. Разом з тим, за останні роки ця різниця поступово зменшується з 3 разів у 2000 році до 2,4 раза у 2006 році (максимальне: м. Київ — 1 729,1 грн.; мінімальне: Тернопільська область — 727,3 грн.).

Таких прикладів можна наводити ще багато. При цьому необхідно уточнити, що сама по собі диференціація є об'єктивним явищем, але коли мова йде про рази, про десятки, іноді сотні разів, — тут вже варто говорити про надмірні диспропорції, які межують з певними загрозами.

Основними загрозами регіональної дезінтеграції є наступні: потенційна загроза територіальній цілісності і суве-

ренітету України через прагнення до надмірної політичної та економічної самостійності регіонів; загострення суспільно-політичних конфліктів, виникнення вогнищ соціальної напруженості (що не обов'язково пов'язано з передвиборною ситуацією, а лише загострюється в цей період); загрози економічній безпеці внаслідок пріоритетності експорторієнтованого виробництва перед імпортозамінним; подальше скорочення міжрегіонального товарообігу, поглиблення регіональної диференціації соціально-економічного розвитку, подальший поділ регіонів на такі, що активно розвиваються, і такі, що стагнують.

З огляду на це, головною метою державної регіональної політики на сучасному етапі, на нашу думку, є інтеграція регіонів у єдиний духовний, гуманітарний, політичний та економічний простір при збереженні регіонального різноманіття.

Роль держави у цьому процесі полягає, по-перше, у гармонізації регіональних, міжрегіональних та загальнодержавних інтересів; по-друге, у впровадженні єдиних «правил гри» в економічній сфері для усіх регіонів; по-третє, у впровадженні уніфікованих соціальних стандартів на всій території України та державних гарантій гідного рівня життя кожного громадянина; по-четверте, у реалізації європейських принципів субсидіарності, рівних прав і відповідальності регіонів і Центру.

Пріоритетним завданням державної регіональної політики є також створення інституційних і нормативно-правових передумов реформування системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Для цього необхідно прийняти законодавчі акти з питань реформування адміністративно-територіального устрою та розвитку місцевого самоврядування на всіх рівнях, бюджетної децентралізації. Тому потрібно спрямувати зусилля на вирішення таких конкретних завдань: визначення концептуальних засад і шляхів здійснення адміністративно-територіальної реформи; підготовку нормативно-правової бази щодо проведення

бюджетної децентралізації, що включатиме збільшення повноважень і зміцнення фінансово-економічної основи розвитку територіальних громад.

Сьогодні вкрай важливо сформувати стійку модель системи управління на регіональному рівні на основі чіткого визначення і законодавчого закріплення розподілу повноважень і обов'язків між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. На етапі реформування необхідно зберегти міцну вертикаль державної виконавчої влади, яка покликана забезпечити дієвість системи управління і стабільність національної економіки. Передавати повноваження від органів державної влади органам місцевого самоврядування потрібно поступово, керовано, з відповідною передачею необхідних для цього ресурсів і встановленням відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадою та державою.

На часі — пошук якісно нової моделі взаємодії та перерозподілу владних повноважень на користь органів місцевого самоврядування. Невід'ємною складовою політичної реформи має стати децентралізація системи влади в Україні, розширення повноважень і фінансових можливостей територіальних громад.

Проміжними ланками у цьому процесі повинні стати: впровадження принципу субсидіарності у системі розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, і між органами місцевого самоврядування, що представляють адміністративно-територіальні одиниці різного рівня; законодавче визначення меж територіальної юрисдикції органів державної влади та органів місцевого самоврядування; розробка механізму передачі повноважень від місцевих органів державної влади до органів місцевого самоврядування; чітка правова регламентація взаємного делегування повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, а також взаємодії між ними у повсякденній управлінській діяльності; налагодження дієвого механізму відповідальності представницьких органів влади, їхніх ви-

конавчих комітетів перед громадами; подальша бюджетна децентралізація та удосконалення механізмів участі регіонів у формуванні державного бюджету; законодавче закріплення статусу комунальної власності; реалізація заходів щодо реформи житлово-комунального господарства у напрямі створення конкурентного ринку житлово-комунальних послуг.

Основними завданнями децентралізації влади є перетворення територіальних громад на ключового суб'єкта влади на місцевому рівні й максимальне наближення центрів прийняття управлінських рішень до громадян. При цьому на вищій рівень влади мають передаватися виключно ті повноваження, які не можуть бути ефективно реалізовані суб'єктами влади нижчого рівня. Тобто потрібно визначити коло питань місцевого значення, які громади можуть вирішувати самостійно, які — разом з іншими громадами, а які — делегувати органам державної влади. Такий розподіл доцільно закріпити законодавчо, виробивши відповідні критерії [3, с. 175–176].

Вимогою демократії сучасного зразка, побудови якої потребує сьогодні Україна, є наближення не лише влади до її джерела і носія — народу, але й власне результатів діяльності цієї влади — публічних послуг. Світовий досвід переконує, що найбільш якісними є ті послуги, які надаються найближчим до споживача рівнем влади. Саме задля такого наближення публічних послуг до споживачів в Україні протягом останніх 16 років і розвивається місцеве самоврядування. Зроблено вже чимало, однак розподіл повноважень з надання послуг рівнями влади і сьогодні далекий від досконалості.

Однією з передумов удосконалення системи надання послуг на рівні громад, а також підвищення ресурсної спроможності громад і покликана стати адміністративно-територіальна реформа. Її принципи закладені в Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, підготовленій під егідою Національної ради з державного будівництва і місцевого самоврядування.

Метою адміністративно-територіальної реформи є виключно інтереси людини: забезпечення комфортного та безпечного життя українських громадян незалежно від місця їхнього проживання; створення умов для надання їм якісних та недорогих управлінських, соціальних і культурних послуг від органів державної влади та органів місцевого самоврядування [3, с. 180].

Мова йде про утворення в Україні чіткої системи адміністративно-територіальних одиниць такого розміру, який забезпечить їм необхідні інфраструктурні, кадрові, організаційні ресурси, а також достатні власні джерела наповнення місцевого бюджету. Принципово важливо, щоб ці повноваження громад були виключними, тобто не дублювалися з повноваженнями інших органів влади та місцевого самоврядування.

Ефективна діяльність органів місцевого самоврядування України буде можливою лише за чіткого законодавчого розподілу повноважень та відповідальності. Нині вже назріла необхідність внесення змін до існуючих Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», прийняття нових законів, зокрема, про комунальну власність, про адміністративно-територіальний устрій та ін.

Таким чином, в Україні необхідно забезпечити всебічний розвиток місцевого самоврядування шляхом надання йому ширших, чітко визначених та законодавчо закріплених повноважень під його особисту відповідальність.

Щоб сприяти територіальному розвитку в Україні, зміцненню системи місцевого самоврядування та місцевої демократії, необхідно: забезпечити реалізацію основних принципів місцевого самоврядування: правової, організаційної та фінансової автономії органів місцевого самоврядування; делегувати окремі функції та повноваження державного управління на територіальний рівень; чітко розмежувати повноваження органів виконавчої влади та місцевого само-

врядування; розробити чітку систему відповідальності та контролю; створити законодавчу базу для повноцінної діяльності територіальних органів влади у нових умовах.

Самостійність територіальних громад має слабе фінансово-матеріальне забезпечення. Про це свідчить низька частка власних доходів місцевих бюджетів (2–7%), висока частка закріплених та переданих доходів, значна частка трансфертів. Фінансова залежність від державного бюджету не дає змоги органам місцевого самоврядування здійснювати ефективне планування соціально-економічного розвитку територій. Внаслідок цього місцеві бюджети фінансують поточні витрати та адміністративні потреби і не мають можливості виконувати поставлені цілі або надавати громадянськості необхідні публічні послуги. Надмірного політичного впливу зазнає і власне бюджетний процес, що позначається на темпах розвитку економіки та соціального забезпечення громадян [3, с. 187].

З метою досягнення високої якості надання соціальних благ та послуг населенню необхідно забезпечити стабільне фінансування місцевих соціальних програм і враховувати реальну ситуацію при розрахунку обсягів соціальних трансфертів.

Для забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів і вирівнювання їхнього економічного потенціалу бюджетна політика найближчих років має зосередитися на виконанні таких завдань: зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів з метою ефективного функціонування місцевого самоврядування та створення фінансово спроможних адміністративно-територіальних одиниць; підвищення інноваційної складової місцевих бюджетів з метою зміцнення економічного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць, заохочення місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування до нарощування власних джерел фінансування; продовження вдосконалення міжбюджетних відносин, виходячи з динаміки фінансово-бюджетних та соціально-економічних показників розвитку адміністративно-територіальних одиниць на основі якісних стандартів на-

дання публічних послуг; реформування системи планування та виконання місцевих бюджетів на основі запровадження програмно-цільового методу, підвищення ефективного розподілу і використання бюджетних ресурсів; підвищення ефективності та дієвості внутрішнього фінансового контролю на місцевому та регіональному рівнях [3, с. 189].

Актуальною залишається роль держави як координатора інтересів усіх рівнів. Гармонізуюча діяльність держави має пронизувати всю ієрархічну владну систему та особливо активізуватися в точках зіткнення інтересів: між людиною і громадою; між громадами та регіональною владою; між регіональною і державною владою тощо.

Висновки. Реалізація євроінтеграційного курсу України на пріоритетній основі неможлива без забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, яка ґрунтується на конкурентоспроможності регіонів України. На заваді цього стоять інституційні та дезінтеграційні процеси в соціально-економічній сфері, без подолання яких ми не в змозі вирішувати стратегічні завдання, у тому числі — завдання європейської інтеграції.

Стан та проблеми реалізації регіональної політики України, розвитку регіонів та місцевого самоврядування дозволяє зробити узагальнюючий висновок про необхідність розробки нової концепції (парадигми) регіональної політики. Її головним змістом має стати створення сприятливих умов регіональному розвитку, підвищення ефективності та відповідальності відносин Центру з регіонами та регіонів між собою, формування самостійності та фінансової спроможності громад.

Повноцінна демократія неможлива і нездійсненна без інтегрування людини у владні відносини. Тому наступним кроком України має бути зміцнення влади громад — місцевого самоврядування. Будь-які заходи, що плануються в рамках адміністративно-територіальної реформи, спрямовуватимуться виключно на те, щоб кожна людина в місті чи селі

мала змогу вчасно, повно і якісно реалізувати свої природні й конституційні права. Тому майбутнє України — в організованій, потужній та спроможній громаді.

Державна влада може і повинна співіснувати з владою громади — на основі чіткого розподілу повноважень і відповідальності та завдяки тісній взаємодії й взаємодоповненню. Жодна з функцій не повинна дублюватися на будь-якому рівні. Децентралізація влади буде ефективною лише за умови, якщо відбуватиметься одночасно у двох площинах: від держави — громаді та від центральних органів влади — органам державної влади на місцях.

Реалізація стратегічних завдань регіональної політики України визначатиме основу конкурентоспроможності національного внутрішнього ринку, забезпечуватиме провідні позиції України та її регіонів на міжнародних ринках, сприятиме європейській інтеграції України.

Список використаних джерел

1. Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2005 році». — К.: ІВЦ Держкомстату України, 2006. — 182 с.
2. Україна: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки — 2006: Монографія / За ред. О.С. Власюка. — К.: НІСД, 2006. — 576 с.
3. Експертна доповідь. Україна в 2006 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку. — К.: НІСД, 2007. — 256 с.
4. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 8 вересня 2005 року № 2850-IV // Урядовий кур'єр. — 12 жовтня 2005 року. — С. 5–7.
5. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: Монографія / За ред. З.С. Варналія. — К.: Знання України, 2005. — 498 с.

ОКРЕМІ АСПЕКТИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З НАТО

Володимир ХАНДОГІЙ,
заступник міністра закордонних справ України

Нинішні механізми міжнародних відносин не можуть не враховувати чинників, які безпосередньо впливають на безпеку будь-якої держави чи системи колективної безпеки. Сучасне безпекове середовище характеризується низкою таких факторів.

Перший — це глобалізація, що означає стрімке зростання взаємозалежності між проблемами національної, регіональної і світової безпеки. З огляду на глобалізацію, дедалі більшої ваги набуватиме відстань між заможними і бідними державами, яка у свою чергу загострюватиме такі небезпечні явища, як міжнародний тероризм, екстремізм, ксенофобія, фундаменталізм і нетерпимість.

Другий — за останню декаду прискорилися процеси розширення НАТО і Європейського Союзу, які докорінно змінюють архітектуру європейської безпеки майбутнього, в тому числі і її соціокультурний вимір.

Третій — терористичні акти 11 вересня 2001 року стали тим переломним моментом у міжнародному безпековому середовищі, образно кажучи, коли був перевернутий пісочний годинник. Боротьба з міжнародним тероризмом стала

пріоритетом «номер 1» для світової спільноти. Перші її підсумки показали, що радикальні засоби, якими є застосування військової сили проти терористів, можуть бути успішними лише в разі їхньої односпільної підтримки міжнародною спільнотою.

Останнє очевидно змушує НАТО адаптуватись до нових викликів і загроз. Трансформація Північноатлантичного альянсу розглядається як комплекс заходів із забезпечення та посилення інституційної спроможності НАТО як у політичній, так і у військовій сферах з урахуванням особливостей сучасного безпекового середовища.

Подекуди висувається ідея оновлення засадничого Вашингтонського договору 1949 року, проте це питання поки що не на порядку денному, як показав це саміт НАТО з питань трансформації, який проходив 28–29 листопада 2006 р. у Ризі.

До провалу низки референдумів відносно Конституції ЄС оптимістичні прогнози щодо укладання такого договору базувалися на необхідності побудови нового формату трансатлантичного зв'язку між США та ЄС з урахуванням інституціоналізації статусу ЄС як суб'єкта міжнародних відносин. Вірогідно, з часом провідні євроінтегратори повернуться до цієї теми.

Наразі ж очікується, що наступний саміт НАТО у 2008 році, який буде присвячений розширенню Альянсу, розглядатиме Нову стратегічну концепцію НАТО. Поки що держави-члени НАТО на Ризькому саміті НАТО ухвалили Комплексну політичну директиву НАТО, яка розроблена на розвиток Стратегічної концепції Альянсу 1999 року.

В документі наголошується на політичній вазі інших міжнародних гравців у сфері міжнародної безпеки. Зокрема, на пріоритетній ролі Ради Безпеки ООН у забезпеченні міжнародного миру та безпеки, а також на тому, що Європейський Союз відіграє дедалі більшу роль у підтримці міжнародної стабільності. Відзначено також, що Організація з Безпеки та Співробітництва в Європі (ОБСЄ) продовжує нести значну відповідальність за сферу безпеки.

Загалом, Комплексна політична директива містить бачення сучасного та майбутнього безпекового середовища, визначаючи можливості реагування на появу непередбачуваних ризиків та загроз. В документі також визначається, що головними загрозами на сьогодні для Альянсу є тероризм, розповсюдження зброї масового знищення та використання сучасних технологій із злочинними намірами, а також занепадаючі держави, регіональні кризи та злочинне руйнування транспортних мереж постачання життєво важливих ресурсів.

Глобалізація обумовлює також і плани розширення політики партнерства НАТО. Їх ініціатором — Сполученими Штатами — запропоновано звернути увагу на зону Азійсько-Тихоокеанського регіону, насамперед на партнерство з т. зв. «контактними країнами» — демократичними країнами, які володіють потужним економічним потенціалом — Австралією, Новою Зеландією, Південною Кореєю та Японією. Поширення політики партнерства на цей регіон посилюватиме потенціал Альянсу у проведенні операцій експедиційного характеру. Операції та місії НАТО також продемонстрували політичне та практичне значення цих партнерств: на сьогодні вісімнадцять країн, що не входять до Альянсу, направляють свої підрозділи та надають підтримку операціям та місіям НАТО.

Більш розробленою є сфера військової трансформації.

Пріоритетами у цій галузі є і залишатимуться на найближчу перспективу:

1. Подальша адаптація командної структури НАТО з метою її перетворення на більш оперативну та спроможну до швидкого розгортання. У цьому зв'язку триває процес перегляду кількості штабів різного рівня та вдосконалення їх ефективності.

2. Розбудова Сил реагування НАТО (СРН), які дадуть можливість Альянсу оперативно реагувати на кризові ситуації у будь-якій частині світу, згідно з рішеннями Північноатлантичної Ради НАТО.

Ці сили розглядаються як каталізатор більш широкої трансформації сил НАТО, а також як потенційний інструмент залучення партнерів до військової складової Альянсу.

Слід враховувати, що в нинішніх умовах перед Альянсом постає загроза не широкомасштабного військового протистояння, як це було за часів «холодної війни», а необхідність бути здатним ефективно діяти у локальних малих і середніх конфліктах одночасно у кількох місцях на планеті. Саме з цією метою на пражському саміті 2002 року було прийнято рішення щодо створення СРН, проте його повноцінна реалізація затягується.

Пояснюється такий стан справ низкою факторів:

- *відсутністю спільного фонду, призначеного для фінансування навчальної і бойової діяльності СРН.*

Висока вартість утримання підрозділів СРН не дозволяє багатьом країнам НАТО, особливо новим членам Альянсу, самостійно фінансувати їх діяльність, що змушує керівництво цих країн утримуватись від виділення необхідної кількості сил та засобів. Водночас провідні європейські країни НАТО наполягають на збереженні базового принципу фінансування військової діяльності Альянсу. Зазначений принцип дозволяє цим країнам ігнорувати військові операції НАТО, в яких вони не бажають брати участь з політичних, правових, безпекових та інших міркувань. Створення спільного бюджету СРН сприймається ними як позбавлення права вільного вибору при прийнятті рішень щодо військової діяльності в рамках НАТО.

- *відсутністю механізму перспективного планування для СРН.*

Керівництво НАТО вважає, що навіть при вирішенні зазначених проблемних питань ефективна діяльність СРН буде неможливою без запровадження спрощеної процедури прийняття рішень щодо їх застосування. По суті, в основі існуючих проблем, пов'язаних зі створенням СРН, теж лежить питання взаємовідносин між НАТО і ЄС — питання трансатлантичного зв'язку.

3. Подальше вдосконалення військових спроможностей через модернізацію систем командування, управління, контролю та розвідки; обміну інформацією; засобів спостереження; впровадження безпілотних літальних апаратів; суттєве підвищення ефективності систем протиракетної оборони. Зокрема, під час Ризького саміту НАТО відбулося підписання контракту з Міжнародною корпорацією наукових застосувань (Science Applications International Corporation (SAIC), до складу якої входять Raytheon (US), EADS Astrium (Europe), Thales (FR), Thales Raytheon System Company (FR/US), IABG (GE), TNO (NL), Qinetiq (UK), DATAMAT (IT), Diehl (GE) щодо створення Інтегрованої випробувальної схеми майбутньої системи активної багаторівневої протиракетної оборони театру бойових дій НАТО. Передбачається, що нова система спостереження, яка включатиме наземний компонент у складі низки станцій різного типу та конфігурації, досягне початкових оперативних спроможностей у 2010 році.

Інші важливі напрями військової трансформації стосуються:

- вдосконалення структури КФОР та продовження операції НАТО у Косово; поширення операції Міжнародних сил сприяння безпеці (МССБ) на південь та схід Афганістану, залучення партнерів до антитерористичної операції у регіоні Середземномор'я «Активні зусилля», поширення тренувальної місії НАТО в Іраку;

- вдосконалення механізмів підготовки та освіти особового складу і підрозділів країн НАТО та партнерів у рамках Програми поглибленої підготовки та освіти;

- повноцінного залучення партнерів до опрацювання керівних документів НАТО; залучення країн-партнерів, що беруть участь в операціях під проводом НАТО, до ранніх стадій планування цих операцій;

- вироблення нових колективних підходів до фінансування операцій НАТО.

Сьогодні міжнародною спільнотою визнається, що на цей час НАТО є найбільш потужною структурою безпеки

на євроатлантичному просторі, яка, завдяки політичному діалогу з партнерами та військовим спроможностям, може ефективно здійснювати реагування на безпекові виклики та загрози сучасності.

Поряд з тим, адаптація спроможностей НАТО до вимог сучасного безпекового середовища проходить досить повільно. Така ситуація склалася внаслідок впливу низки факторів, серед яких варто виділити наступні:

- наявність внутрішніх суперечностей в Альянсі, пов'язаних, перш за все, із намаганням європейських членів НАТО певним чином знизити вплив США на прийняття рішень стосовно підтримання стабільності та безпеки на теренах Європейського континенту;

- розбіжності між державами-членами у виборі практичних механізмів впливу на безпекову ситуацію як в регіонах традиційних інтересів Альянсу (власна та суміжна територія), так і в нових регіонах, з метою забезпечення превентивного реагування на еventуальні загрози (Близький та Далекий Схід, Середземномор'я тощо);

- домінування військових спроможностей США на фоні технологічного відставання європейських членів НАТО, а також суттєвий розрив у рівні оборонних витрат держав Альянсу.

Зазначені фактори призводять до виникнення понять «постачальник безпеки» та «споживач безпеки», що визнається в НАТО як загрозливий сигнал, що впливає на єдність організації.

З іншого боку, розширення Альянсу також є складовою його трансформації, починаючи із часів завершення «холодної війни». Розширення Альянсу завжди було превентивним заходом забезпечення безпеки на євроатлантичному просторі.

На сьогодні із високою долею ймовірності можливо говорити, що на саміті НАТО 2008 року будуть прийняті рішення про запрошення до переговорів про вступ ряду європейських країн.

Нині 3 держави-члени Адріатичної хартії — Албанія, Македонія і Хорватія — виконують План дій щодо членства в НАТО. Україна у 2005 році розпочала з НАТО Інтенсифікований діалог. Аналогічне рішення про започаткування Інтенсифікованого діалогу з Грузією НАТО прийнято восени ц. р.

Розширення Альянсу не є технічним процесом, і це підтверджують Дослідження про розширення НАТО 1995 року та План дій щодо членства 1999 року (ПДЧ).

В останній програмі претендентам пропонується перелік заходів, з якого вони можуть вибрати ті, що, на їхню думку, є найціннішими з точки зору сприяння підготовці до майбутнього членства. Активна участь в механізмах ПЗМ та РЄАП залишається суттєво важливою для країн-претендентів, які бажають далі поглибити своє військово-політичне залучення до діяльності Альянсу.

Участь у ПДЧ відбувається на основі самодиференціації з тим, щоб досягти спроможності взяти на себе зобов'язання згідно з Вашингтонським договором 1949 року. Цей процес має особливу цінність для держави-претендента, оскільки стимулює проведення виважених реформ поряд з поточною оцінкою їх впровадження. Про це, зокрема, свідчить шлях країн Адріатичної хартії, які вже близько 7 років виконують ПДЧ (за виключенням Хорватії, яка приєдналася до ПДЧ у 2001 році), проте питання щодо їхнього вступу в НАТО залишається відкритим у контексті прийняття цінностей, навколо яких об'єдналися держави-члени.

По відношенню до України тривалий час перепорою була недемократична політична традиція, й лише зміна такого підходу дозволяє говорити про можливість піднесення відносин Україна-НАТО на більш високий рівень.

Для нашої держави членство в НАТО — найоптимальніший варіант вирішення проблем національної безпеки України.

Нині НАТО — це політико-військова організація, основною метою якої є колективна оборона території держав-

членів. З військової точки зору Україна не здатна повністю забезпечити свою військову безпеку власними засобами (враховуючи різницю у військовій силі з сусідніми країнами, відсутність ядерної зброї тощо). Тому участь у системі колективної безпеки, яка має значно більший стримуючий потенціал у порівнянні з національними військовими засобами, є оптимальним рішенням для нашої держави.

Аналіз сучасних ризиків і викликів міжнародній безпеці здійснюється у рамках роботи над проектом Концепції національної безпеки. Він свідчить про те, що загрози є актуальними і для нашої держави. Протистояти їм окремо не здатна жодна країна світу, у т. ч. такі сильні світові гравці, як США. Тому і з точки зору захисту від невійськових ризиків і викликів логічною є участь держав у системах колективної безпеки.

З огляду на заінтересованість України у повноправній інтеграції у європейське співтовариство, зокрема вступі в ЄС, вибір НАТО у якості системи колективної безпеки є не лише логічним, а і єдино можливим.

Процес входження до НАТО є стимулюючим фактором для проведення внутрішніх політичних та соціально-економічних реформ усіх сфер суспільного життя, гармонізації законодавства з правовими нормами та демократичними принципами країн-членів НАТО, прискорення трансформації Збройних Сил України, встановлення цивільного демократичного контролю над оборонним та безпековим секторами держави.

Після вступу до Альянсу Україна братиме безпосередню участь у процесах вироблення і прийняття рішень щодо подальшого розвитку європейської і євроатлантичної безпеки, які не лише стосуються інтересів безпеки України та НАТО, але й формують сучасне середовище євроатлантичної безпеки, включаючи безпеку України.

Україна отримає безпрецедентні додаткові гарантії забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності

та непорушності державних кордонів відповідно до Вашингтонського договору 1949 року. Завдяки цьому у майбутньому Україна не буде об'єктом провокацій на кшталт закликів до перегляду статусу Севастополя та Кримського півострова, або нагнітання напруження, як було під час конфлікту навколо острова Тузла.

Вступ України в НАТО сприятиме покращенню інвестиційної привабливості країни в очах міжнародних інвесторів. Досвід країн попередніх хвиль розширення свідчить про значне зростання прямих закордонних інвестицій. У 1997 р. в економіку Польщі було інвестовано 2,7 млрд. доларів, у 1998 — 5 млрд., а в 1999 р. — році вступу Польщі до НАТО — вже 8 млрд. доларів США. Щодо Чехії й Угорщини цифри ще більш вражаючі. У 1997 р. прямі іноземні інвестиції в економіку цих країн становили відповідно 4 і 6,2 мільярда, у 1998 — 9,8 і 10, 2 млрд., у 1999 р. — 12,8 і 14,5 млрд. доларів США. Після вступу Болгарії до НАТО іноземні інвестиції в економіку цієї країни зросли вдвічі. У 2004 р., після вступу Румунії до НАТО, обсяг прямих іноземних інвестицій зріс на 141% порівняно з 2003 р.

НАТО надає ефективну практичну допомогу державам у випадку надзвичайних ситуацій та техногенних катастроф. В Україні також були випадки, коли допомога НАТО була вчасною і потрібною. Це і ліквідація аварії на колекторних спорудах Харкова наприкінці 90-х років, і наслідків повеней у Закарпатті у 1998 та 2001 рр. Саме НАТО забезпечило оперативне надання допомоги США в ліквідації наслідків урагану «Катріна» та Пакистану у ліквідації наслідків землетрусу.

Щодо позитивів, які Україна вже має сьогодні, слід згадати проєкт НАТО щодо створення Трастового фонду для ліквідації надлишків застарілих боєприпасів в Україні, а їх у нас 133 тис. тонн, 1,5 млн. одиниць стрілецької зброї та 1 тис. одиниць переносних зенітно-ракетних комплексів. 1 грудня 2005 р. у Харківській області розпочався перший трирічний етап проєкту, на який вже зараз передбачено 4,1 млн. євро, а

вартість усього першого етапу становитиме близько 7,9 млн. євро. Нині вже утилізовані 1 тис. одиниць переносних зенітно-ракетних комплексів. Загалом проект розрахований на 12 років, і на його реалізацію передбачається витратити більше 75 млн. євро.

НАТО надає допомогу Україні у вирішенні проблем звільнених у запас військовослужбовців. Завдяки фінансовій підтримці Альянсу з грудня 1999 р. по 2005 р. було організовано 39 курсів з вивчення іноземних мов (англійська, німецька, французька, італійська), які закінчили 447 колишніх військовослужбовців, і 15 курсів з основ ведення підприємницької діяльності для звільнених у запас офіцерів. У 2005 р. було проведено 8 мовних курсів і 6 спеціалізованих курсів, на що було виділено 150 тис. євро. На фінансове забезпечення потреб програми перепідготовки військовослужбовців на 2006 рік передбачено 300 тис. євро.

Саме завдяки НАТО було збережено найбільший у Європі полігон «Яворів» у Львівській області, до забезпечення діяльності якого залучаються тисячі цивільних осіб та десятки приватних компаній малого та середнього бізнесу, отримуючи постійну високооплачувану роботу та замовлення на надання побутових та інших послуг, на поставки продуктів харчування, одягу тощо.

Курс України на вступ до НАТО цілком відповідає Конституції та чинному законодавству України.

Слід відзначити, що положення Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. про те, що Україна «проголошує свій намір стати в майбутньому постійно нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках», мали на меті засвідчити позицію України щодо Організації Варшавського Договору і, таким чином, поставити під сумнів можливість використання цього репресивного інструменту СРСР у його зовнішній політиці. По-друге, таке формулювання не означає юридичного закріплення нейтрального статусу, адже тут мова йде лише про намір, а не про факт.

Засади зовнішньополітичного курсу нашої держави щодо Альянсу визначено в Основних напрямках зовнішньої політики України, затверджених Постановою Верховної Ради України від 2 липня 1993 р. В цьому документі, зокрема, підкреслюється, що «в умовах зникнення блокового протистояння в Європі пріоритетного значення набуває проблема створення загальноєвропейської структури безпеки на базі існуючих міжнародних інститутів, таких, як НБСЕ, РПАС, НАТО, ЗЄС. Безпосереднє та повне членство України в такій структурі створюватиме необхідні зовнішні гарантії її національної безпеки» та «з огляду на кардинальні зміни, що відбулися після розпаду СРСР і які визначили сучасне геополітичне становище України, проголошений нею свого часу намір стати в майбутньому нейтральною та позаблоковою державою має бути адаптований до нових умов і не може вважатися перешкодою її повномасштабної участі у загальноєвропейській структурі безпеки».

В чинній Конституції України немає жодного посилення, яке б визначало нейтралітет або відмову від участі у військових блоках як засіб досягнення національної безпеки або форму існування України в системі міжнародних відносин.

У Рішенні Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію України щодо Організації Північноатлантичного договору (НАТО)» від 23 травня 2002 р., введеному в дію відповідним Указом Президента України від 8 липня 2002 р., наголошується, що «Україна розглядає НАТО як основу майбутньої загальноєвропейської системи безпеки і підтримує процес її розширення», а також «виходить з того, що кінцевою метою її євроінтеграційної політики є вступ до цієї організації як основи загальноєвропейської структури безпеки».

Постановою Верховної Ради України від 21 листопада 2002 р. «Про рекомендації парламентських слухань про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО» народні депутати підтримали цю Стратегію і наголосили на необхідності інтенсифікації процесу підготовки України до членства в Альянсі.

Підвалини національної безпеки закладені в Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. До основних напрямів державної політики з питань національної безпеки даний законодавчий акт відносить, серед іншого, забезпечення повноправної участі України в загальноєвропейській та регіональних системах колективної безпеки, набуття членства в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору при збереженні добросусідських відносин і стратегічного партнерства з Російською Федерацією, іншими країнами Співдружності Незалежних Держав, а також з іншими державами світу.

«Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року (Біла книга України)», який було опубліковано у 2004 р. і вступне слово до якого писав Президент Л.Д. Кучма, обґрунтовує євроатлантичний курс України і визначає її інтеграцію «до євроатлантичних та європейських структур безпеки та співробітництва, забезпечення широкомасштабної участі України в загальноєвропейській системі безпеки, набуття у майбутньому членства в НАТО та ЄС» пріоритетами її зовнішньої політики.

В указі Президента України про воєнну доктрину України із змінами від 2 квітня 2005 р. зазначається, що «активізація євроатлантичної інтеграції України з орієнтацією на вступ до НАТО як основи загальноєвропейської системи безпеки та пов'язане з цим глибоке реформування оборонної сфери держави відповідно до європейських стандартів належать до найважливіших пріоритетів як зовнішньої, так і внутрішньої політики».

27 грудня 2005 р. Президент підписав Указ «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 листопада 2005 року «Про невідкладні заходи щодо дальшого розвитку відносин України з Організацією Північноатлантичного договору (НАТО) ». Цим указом один із пріоритетів діяльності Кабінету Міністрів України визначається як «забезпечення реалізації державної політики щодо співробітництва України з НАТО, в тому числі досягнення критеріїв членства України в НАТО».

13 березня 2006 р. Президент підписав Указ «Про Національну систему координації співробітництва України з Організацією Північноатлантичного договору», яким запроваджено вдосконалений інститут національних координаторів співробітництва України з НАТО та створено Міжвідомчу комісію з питань підготовки України до вступу в НАТО.

Зрештою, 3 серпня 2006 року Президентом, Головою Верховної Ради, Прем'єр-міністром та лідерами провідних фракцій парламенту був підписаний Універсал національної єдності, який визначив, що Україна й надалі розвиватиме взаємовигідну співпрацю з НАТО у відповідності із Законом України «Про основи національної безпеки України» (у редакції, чинній на дату підписання цього Універсалу), а питання щодо вступу до НАТО буде вирішуватись за наслідками референдуму, який проводитиметься після виконання Україною усіх необхідних для цього процедур.

Враховуючи існуючий рівень громадської підтримки членства України в НАТО, це накладає на уряд велику відповідальність. Однак, як свідчить аналіз опитувань, низький рівень підтримки спричинений недостатньою поінформованістю населення про суть діяльності НАТО і переваг від членства України в Альянсі.

За різними соціологічними даними, біля 70% населення хотіли б знати про НАТО більше. За даними соціологічної служби Українського центру економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова, яка здійснює моніторинг суспільної думки щодо євроатлантичної інтеграції з червня 2002 року, станом на жовтень 2006 року відзначаються дві такі тенденції.

Кількість противників вступу України в НАТО протягом чотирьох років збільшилася з 32 до 54%. При цьому за ці ж 4 роки ситуація відносно поінформованості громадян щодо НАТО фактично не змінилася. Кількість «низько поінформованих» громадян стабільно становить 49,7–43,3%, тих, «хто не володіє інформацією» — зменшилася з 19,2 до 11,7%, а тих, кому «важко відповісти» — збільшилася з 3,7 до 6,2%.

Показовим є те, що 47,4% респондентів не змогли дати відповідь на запитання, що саме заявив Прем'єр-міністр України 14 вересня 2006 року на засіданні Комісії Україна — НАТО в Брюсселі. І лише 20% надали вірну відповідь — про тимчасову неготовність України приєднатися до Плану дій щодо членства в НАТО.

Питання щодо отримання Україною членства в НАТО є на сьогодні предметом гострих дискусій. Якщо Україна буде до цього готовою, вступ є цілком можливим вже через кілька років. На це вказує і Декларація Ризького саміту НАТО, в якій підтверджується політика відкритих дверей НАТО та можливість запрошення усіх демократичних європейських країн до ПДЧ за рішенням ПАР на будь-якому етапі, що залишає шанси отримати таке запрошення в залежності від готовності нашої держави до такого кроку.

Вступ до НАТО — це не лише забезпечення національної безпеки України. Це — завершення для нашої держави розпаду СРСР та набуття справжньої незалежності, гарантування європейського шляху розвитку. Тому ті політичні сили як в Україні, так і в Росії, які все ще сподіваються на нову реінкарнацію колишньої радянської, тобто російської імперії у тій чи іншій формі, активізували свої дії.

Подекуди доводиться чути, що членство України в НАТО погіршить стосунки між Україною і Росією.

Українська сторона не прагне погіршення двосторонніх відносин з РФ у зв'язку із своїм вступом до НАТО.

Більш того, відповідно до вимог вступу в Альянс, держава-кандидат повинна взяти на себе вже існуючі зобов'язання Альянсу відповідно до нормативної бази, яка складається з правових інструментів (договірні зобов'язання) та рішень Північноатлантичної Ради НАТО незалежно від формату її засідань. Останнє також означає прийняття всіх рішень Ради НАТО — Росія. З огляду на високий рівень взаємодії РФ та НАТО, а також на те, що Україна братиме на себе зобов'язання сприяти розвитку відносин НАТО з РФ, погіршення відносин

не відповідає нашим інтересам. З цією метою, а також враховуючи інші вимоги до країни-кандидата на вступ, особливо зобов'язання добросовісно докладати зусиль для досягнення консенсусу з усіх питань, Україна прагне вирішити проблемні питання наших взаємин до початку переговорів про вступ.

З іншого боку, Президент РФ В.В. Путін в інтерв'ю телекомпанії «Франс-3» 7 травня 2005 року, а згодом 31 жовтня 2005 р. нідерландським ЗМІ однозначно заявив: «Я хочу підчеркнути: мы с уважением будем относиться к их выбору, потому что это их суверенное право — определять свою оборонную политику. Это не ухудшит наших межгосударственных отношений. Повторяю, мы и сами развиваем отношения с Организацией Североатлантического договора».

Президент РФ також припустив можливість появи через бажання держав колишнього СРСР вступити в НАТО проблем технічного характеру й вказав на необхідність згортання військово-технічної кооперації у чутливих для російських національних інтересів сферах виробництва та відповідних напрямів наукової діяльності. У суспільній дискусії ця теза використовується також на підтримку міфу про загибель українського ВПК через необхідність переходу на стандарти НАТО та впливаючу з цього необхідність закупівлі техніки і озброєнь за кордоном.

Насправді ж згортання військово-технічної кооперації між Україною і Росією у чутливих для російських національних інтересів сферах виробництва та відповідних напрямів наукової діяльності не є новиною, оскільки було ініційовано Президентом РФ Б. Єльциним ще у 1992 році. У 1996–1998 рр. в РФ було прийнято низку основоположних документів щодо забезпечення національних інтересів РФ, зокрема Концепцію національної безпеки РФ, Державну стратегію економічної безпеки РФ, федеральні закони про оборонне замовлення, про військово-технічне співробітництво РФ із іноземними державами і т. ін. У додатку до затверджених у березні 2002 р. Основ політики РФ у галузі розвитку науки і технологій на

період до 2010 р. та дальшу перспективу міститься перелік критичних технологій РФ, до якого, серед іншого, включено авіаційну і ракетно-технічну техніку, оптико-, радіо-, і акустoeлектроніка, надвисокочастотний зв'язок, базові і критичні воєнні та спеціальні технології і т. ін.

З іншого боку, членство в НАТО не вимагає переходу ЗС на нові «натовські стандарти» озброєнь і військової техніки. Згідно з існуючою в НАТО практикою, нові держави-члени можуть продовжувати використовувати в системі національної оборони існуючі зразки озброєнь і військової техніки. Наприклад, Чехія, Словаччина та Румунія продовжують використовувати артилерійські системи калібру 152 мм (основний калібр країн Варшавського договору), і навіть ініціювали започаткування розробки відповідного стандарту НАТО. Переоснащення потребують лише підрозділи, виділені для взаємодії за планами НАТО, зокрема, в рамках спільних операцій. Ще один прилад — у 2005 р. Словаччина отримала від РФ 4 Міг-29, модернізованих згідно із стандартами НАТО.

НАТО не вимагає ні скорочення, ані переозброєння наших Збройних Сил, ні обов'язкового введення нових військових стандартів для зброї, ані відмови від військово-технічного співробітництва з Росією. Необхідною умовою є сумісність із збройними силами країн-членів НАТО, тобто здатність діяти спільно під час проведення операцій, а не вимога мати на озброєнні такі самі гармати такого самого калібру, як і в інших країнах. Прикладом цього можуть бути колишні країни соцтабору, які зараз є членами НАТО. У них залишається на озброєнні техніка та зброя радянського зразка. Загалом, до 40% арсеналів нових членів НАТО з Центральної та Східної Європи складаються з озброєння та виробів радянського та російського виробництва.

Насправді, певні стандарти НАТО для окремих видів озброєнь існують. Проте вони, як правило, набагато більш прогресивні, ніж ті, які застосовуються у нас ще з радянських часів. Водночас, інтеграція до НАТО — це вихід на нові ринки збуту озброєнь країн-членів НАТО та ЄС, доступ до новітніх

технологій при спільному виробництві, додаткові можливості модернізувати власні озброєння та диверсифікувати свій військовий арсенал тощо.

Навіть певна переорієнтація виробництва зброї нашим ВПК за стандартами НАТО абсолютно не означає необхідності розривати багаторічне спільне виробництво вже існуючих або нових зразків зброї з Росією. Разом з тим, фактом є те, що спільна робота українського ВПК з російським триває переважно за старими, ще радянськими, зразками озброєнь. Крім того, Росія вже сама переходить на стандарти НАТО. У 2003 р. було підписано відповідну Угоду про приєднання РФ до системи кодифікації НАТО.

В цілому, українська сторона зацікавлена у розвитку дружніх, взаємовигідних відносин зі всіма сусідніми країнами, у т. ч. з РФ, і наше членство в НАТО жодних змін до цього принципу не привнесе. Ми готові до обговорення всіх стурбованостей, пов'язаних з членством України в НАТО.

Однак умовою забезпечення дружніх взаємовигідних двосторонніх відносин є конструктивність підходу до їх розвитку з обох сторін. Це не повинна бути вулиця з одностороннім рухом.

Наостанок підкреслимо: вступ нашої держави до Альянсу не є самоціллю або бажанням сховатися під чийсь парасольку. Триваючий процес трансформації НАТО відповідно до нових викликів сучасності свідчить про те, що саме ця структура стає наріжним елементом оновленої архітектури європейської та світової безпеки. Тому прагнення України посісти повноправне місце в Альянсі зумовлене, насамперед, нашим бажанням не залишатись осторонь світових процесів у цій сфері та зробити свій посильний внесок у вирішення нагальних проблем сучасності.

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО КУРСУ УКРАЇНИ

Ольга РУДЕНКО,

заступник директора — начальник Центру
з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України
Інституту проблем державного управління та місцевого
самоврядування Національної академії державного управління
при Президентові України,
кандидат наук з державного управління

Дмитро ВІТЕР,

завідувач сектору координації досліджень Центру з питань
європейської та євроатлантичної інтеграції України
Інституту проблем державного управління
та місцевого самоврядування
Національної академії державного управління
при Президентові України,
кандидат наук з державного управління

Питання формування та реалізації регіональної політики набуває особливої значимості в умовах інтеграції України до світового співтовариства. Економічна та соціальна (а сьогодні особливо важлива — політична) база держави формуються в регіонах, а наявні в них потужності та потенціал закладють основу динамічного та стабільного поступу будь-якої держави в світовому геополітичному та економічному просторі. Але цей

поступ корегується стратегічними пріоритетами зовнішньої політики й повинен звертатись до наявного досвіду вирішення важливих проблем регіонального розвитку Євросоюзу.

З огляду на сучасні тенденції та перспективи України у світовому співтоваристві, необхідність врахування їх у розвитку регіонів як структурних одиниць держави, що мають стратегічне значення для розвитку країни, дослідники зазначають, що інтеграція неможлива без вироблення та реалізації такої моделі взаємовідносин з регіонами й управління ними, яка відповідала б принципам регіональної політики Європейського Союзу, сприяла становленню нових форм співпраці «центр — регіони», загально визнаній практиці внутрішнього міжрегіонального співробітництва та міжнародної співпраці територій [1, с. 322].

У найбільш загальному вигляді регіональна політика являє собою специфічну діяльність держави із забезпечення найбільш сприятливих умов соціально-економічного функціонування і розвитку окремих територій. Державна регіональна політика, як зазначено у Концепції державної регіональної політики (далі — **Концепція**), є складовою частиною національної стратегії соціально-економічного розвитку України, тісно пов'язаною із здійсненням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою, і реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України та її регіонів [2]. Отже, сучасна регіональна політика в нашому контексті може бути визначена як така діяльність держави, що спрямована на адміністративно-економічну оптимізацію регіональної структури країни та відносин між центром і територіями з метою забезпечення збалансованого розвитку за рахунок максимально ефективного використання наявних внутрішніх і залучення зовнішніх ресурсів. Виходячи з такого визначення, основними засадами державної регіональної політики є:

- чітке розмежування законами України повноважень щодо управління регіонами між центральними та місцевими органами державної влади, органами самоврядування відповідно до принципів децентралізації та з додержанням загальнодержавних інтересів;

- створення фінансових та організаційно-правових умов для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування;

- запровадження дієвого механізму участі місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування у процесі прийняття рішень на державному рівні з регіональних проблем;

- розробка формалізованого механізму державної підтримки програм розвитку регіонів [3].

В контексті інтеграційної спрямованості України метою державної регіональної політики як складової стратегії економічного та соціального розвитку України можна визначити створення умов для динамічного, збалансованого розвитку територій, усунення основних регіональних диспропорцій. Політика щодо підтримки регіонального розвитку має спрямовуватися на активізацію всього ресурсного потенціалу регіонів як основи зміцнення їх конкурентності. Це має стати ключовим напрямом регіональної політики [1, с. 322].

Отже, визначаючи мету та принципи державної регіональної політики, необхідно звернути увагу на важливе значення та врахування підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, тобто забезпечення відповідного рівня регіонального розвитку, рівня життя населення, соціально-економічної стабільності за умови підвищення дієвості управлінських рішень та удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Тобто фактично мова йде про визначення (та розробки на цій основі механізмів вирішення) важливих проблем регіонального розвитку.

На думку фахівців, доцільно визначити наступні найбільш злободенні проблеми, що перешкоджають соціально-економічному регіональному розвитку та конкурентоспроможності регіонів. Це зокрема:

- наявність структурних диспропорцій та деформацій на регіональному рівні;
- загострення міжрегіонального відчуження внаслідок політичної регіоналізації та відмінностей геополітичної орієнтації населення;
- порушення ефективної взаємодії по лініях «центр — регіони» та «регіон — регіони»;
- намагання штучної економічної та політичної автономізації окремих регіонів;
- наявність регіональної асиметрії у системі міжбюджетних відносин;
- значна диференціація регіонів за рівнем економічного розвитку та якістю життя людей;
- залежність національної економіки від кон'юнктурних коливань на зовнішніх ринках і надмірна залежність економічної стабільності регіонів від експортної динаміки та критичного імпорту стратегічних ресурсів;
- недосконалість стратегічного менеджменту та програмування соціально-економічного розвитку на регіональному та місцевому рівнях [4].

В найбільш загальному вигляді інституційні та соціально-економічні проблеми викладені у «Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» (далі — **Стратегія**):

- збільшення диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів, низька конкурентоспроможність та інвестиційно-інноваційна активність;
- відсутність ефективного механізму обмеження та послаблення впливу диспропорції у сфері розвитку, ефективного стимулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та підприємців, пов'язаної з прискоренням розвитку регіонів на основі більш повного використання природного, економічного, трудового, наукового та іншого потенціалу;
- структурна розбалансованість промислового комплексу, його деформованість, високий рівень енерго- та ка-

піталоємності виробництва, успадковані від попередньої адміністративної системи;

- невідповідність вузькоспеціалізованої економічної бази більшості регіонів сучасним вимогам ринкової економіки і невикористання всього наявного потенціалу регіонів;

- зниження конкурентоспроможності окремих регіонів на зовнішньому ринку, збільшення регіональної асиметрії за обсягами інвестицій в основний капітал;

- недостатня платоспроможність внутрішнього ринку, значний вплив на соціально-економічну ситуацію, що склалася в регіонах і державі в цілому, мають зовнішні фактори — залежність від кон'юнктури відповідного сектору міжнародного ринку, нестабільне постачання, відсутність динаміки цін на енергоносії та інші фактори, що негативно впливають на ефективність діяльності підприємств монофункціональних регіонів;

- процес використання людського потенціалу в регіонах уповільнюється через ситуацію, що склалася на ринку праці, низький рівень якості надання соціальних послуг та освіти, зменшення доходів та рівня особистого споживання, поширення бідності тощо;

- невідпрацьовані механізми збереження й зміцнення трудового потенціалу [5].

Отже, державна регіональна політика повинна бути спрямована на підвищення якості життя; забезпечення соціально-економічної стабільності регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності; підвищення ефективності використання регіональних бюджетів на основі їх раціонального унезалежнення; ефективне використання людських ресурсів; інституціоналізацію регіонального розвитку, а зазначені проблеми, на нашу думку, повинні стати ключовими для вироблення дієвої регіональної політики та основою для формування напрямів та шляхів її вирішення.

Прагнення України до інтеграції ставить дещо ширші завдання перед регіональною політикою. Так, Стратегія економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» передбачає забезпечення:

- формування оптимальної високоефективної структури господарства регіонів, яка б сприяла їхньому комплексному розвитку на основі природно-ресурсного, виробничо-економічного, науково-технічного та людського потенціалів, наявної інфраструктури, історико-культурних надбань і традицій з використанням переваг та можливостей геополітичного становища регіонів;

- застосування договірних засад при визначенні спільних дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у стимулюванні регіонального розвитку, зокрема підтримку розвитку депресивних територій;

- вирішення спільних регіональних та міжрегіональних проблем розвитку шляхом об'єднання фінансових ресурсів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- підвищення ролі регіонів у зовнішньоекономічному співробітництві, активне входження регіонів до міжнародних організацій та формувань, активізація міжрегіонального та транскордонного співробітництва;

- удосконалення системи державного стратегічного програмування регіонального розвитку, розробка стратегій розвитку регіонів;

- децентралізацію влади, розмежування функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з розширенням повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

- підвищення ролі регіонів у реалізації екологічної політики держави;

- адаптацію національного законодавства з питань регіональної політики до норм і стандартів Євросоюзу [1, с. 323–324].

Враховуючи специфіку регіональної політики України, особливості стану соціально-економічного розвитку регіонів, специфіку їх виробничої сфери, рівень розвитку інфраструктури, рівень життя населення, його політичних поглядів та уподобань тощо зазначені пріоритети потребують визна-

чення для кожного окремого регіону України конкретних, притаманних лише цьому регіону цілей розвитку. Саме тому для кожного окремого регіону розробляються пріоритетні напрями розвитку, які мають як стратегічний, так і оперативний характер, тобто визначають тенденції розвитку регіону як у найближчій, так і у віддаленій перспективі.

Так, у Стратегії, наприклад, визначено пріоритетними напрямами [5]:

- для Дніпропетровської області: розвиток високотехнологічного, наукоємного виробництва; збільшення випуску високотехнологічної, наукоємної, конкурентоспроможної на світовому ринку продукції гірничо-металургійної, ракетно-космічної, електронної, транспортної галузей, машинобудування, ядерно-паливного циклу; модернізація діючих потужностей у гірничо-металургійному комплексі, освоєння конкуренто-спроможних видів металопродукції та продукції підвищеного ступеня готовності, розвиток інноваційно-інвестиційної діяльності та зовнішньоекономічних зв'язків; створення сучасної виробничої та транспортної інфраструктури; раціональне використання та відновлення природних ресурсів, охорона навколишнього природного середовища; реструктуризація вугільної промисловості;

- для Закарпатської області: розвиток транскордонного співробітництва; розбудова прикордонної інфраструктури; розвиток туристичної та курортно-рекреаційної сфери; забезпечення протипаводкового захисту; розвиток транспортної мережі, логістики;

- для Одеської області: розбудова та модернізація транспортної інфраструктури, розвиток логістики; розвиток морського господарства (транспортного, судноремонтного, рибпромислового тощо) та машинобудування; стимулювання прикордонного співробітництва; розвиток курортно-рекреаційної сфери; розвиток високопродуктивного агропромислового виробництва; реформування житлово-комунального господарства; водозабезпечення; впровадження ресурсо- і енергозберігаючих технологій.

Отже, програма розвитку кожного окремого регіону містить основні пріоритети, що враховують особливості та специфіку його природничого, географічного розташування, стан розвитку традиційних сталих виробничих потужностей, потребу в розвитку новітніх виробничих циклів, необхідність залучення інвестицій, оновлення існуючої або створення нової інфраструктури регіону в цілому.

У контексті інтеграційних спрямувань розвитку України доцільно визначити наступні стратегічні орієнтири щодо загального розвитку регіонів:

- стратегія зміцнення ресурсного потенціалу регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності;
- розвиток виробничо-експертного потенціалу через розбудову виробничої, транспортної та ринкової інфраструктур, сприяння розвитку підприємництва;
- реалізація інноваційної політики в регіонах;
- всебічний розвиток людського потенціалу регіонів;
- удосконалення механізмів управління регіональним розвитком шляхом створення дієвої системи інституцій, які б мали можливість працювати на забезпечення сталого розвитку окремих територій, узгоджувати свою діяльність з іншими організаційними структурами [1, с. 325–328].

З метою вирішення поставлених завдань головним пріоритетом лишається підвищення ролі та відповідальності місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та територіальних громад, тобто запровадження в Україні європейських правових моделей відносин держави та регіонів, основними завданнями яких є:

- розмежування повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі дотримання принципів субсидіарності, децентралізації та деконцентрації державного управління;
- зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування;
- реформування системи адміністративно-територіального устрою України;

- удосконалення механізмів взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державного стимулювання розвитку регіонів;
- поліпшення кадрового забезпечення місцевого самоврядування, удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації її працівників [6].

Не менш важливою проблемою, виходячи з цього, є нерівномірність регіонального розвитку, що обумовлює застосування з боку держави різних механізмів та шляхів вирішення регіональних проблем, серед яких нерівномірність державного бюджетного фінансування регіонів, що ускладнюється різним за темпами та обсягом надходження до регіональних бюджетів коштів, їх використання тощо. Проблему тут становить перш за все традиційний підхід до стратегії державного фінансування регіонів. На нашу думку, сучасний стан розвитку регіонів вимагає:

- вироблення нової методології аналізу та оцінки рівня соціально-економічного розвитку регіонів, широкого використання при цьому наукового ресурсу недержавних структур на місцях;
- розробки альтернативних бюджетних програм, де чітко визначити джерела фінансування регіонів, але разом з тим надати свободу у їх виборі;
- розробки системи оцінки фінансових ризиків та вироблення механізмів управління ними;
- надання регіонам більшої економічної незалежності, розвиток за принципом міжрегіонального економічного співробітництва відповідно до потреб та пропозицій регіонів;
- визначення новітніх механізмів контролю та відповідальності за стан виконання бюджету;
- здійснення фахового навчання спеціалістів;
- розуміння бюджетного фінансування як економічної основи регіонального розвитку.

Отже, бюджетне фінансування регіонів вимагає неформального традиційного підходу державного керівництва до

його планування та розподілу, а в цілому — удосконалення системи та вироблення новітніх шляхів щодо його здійснення. Кабінет міністрів Ради Європи, наприклад, рекомендує формувати політику фінансового й бюджетного управління на місцевому й регіональному рівнях, виходячи з таких принципів:

- забезпечення відповідності національної економічної політики макроекономічним завданням;
- досягнення й підтримання фінансової стабільності органів місцевої й регіональної влад;
- забезпечення належної ефективності послуг, що надаються громаді;
- забезпечення відкритості рішень і відповідальності за них.

При цьому необхідно залучати органи місцевої влади або їхніх представників до обговорення та здійснення реформ, які можуть виявитися потрібними у сфері фінансового й бюджетного управління, а також до фінансових відносин між різними рівнями управління [7].

Таким чином, нерівномірність регіонального розвитку країни й висока диференціація поряд з регіональною диверсифікацією багатьох сфер господарської та виробничої діяльності, коливання та відмінності в динаміці соціально-економічного зростання регіонів потребують виваженої державної регіональної політики на основі використання провідного досвіду та ґрунтовних принципів європейського регіоналізму, чіткого визначення базових довгострокових цілей, спрямованих на подолання основних міжрегіональних асиметрій розвитку.

Враховуючи це та аналізуючи тенденції розвитку регіонів Євросоюзу, дослідники зазначають, що збільшення диспропорцій між регіонами ЄС, намагання регіонів посилити своє значення на противагу централізованим діям ЄС тощо вимагало формування нової стратегії регіонального розвитку, що визначило головні детермінанти сучасної стратегії регіональної політики ЄС. Це передусім:

- пріоритет інтересів саме економічного розвитку, на відміну від колишнього переважання соціальних чинників;
- стимулювання приватного підприємництва, малого та середнього бізнесу;
- сприяння розробці та реалізації не великомасштабних регіональних проєктів, а передача регіонального планування «нижчим» територіально-адміністративним одиницям;
- посилення інноваційної спроможності самих регіонів;
- вироблення нових механізмів щодо регулювання економіки відсталих територій, позитивна дискримінація периферійних прикордонних територій як створення умов для розвитку вже існуючих підприємств [8].

Отже, значний досвід регіональної політики країн ЄС щодо механізмів регулювання регіонального розвитку, поєднання економічної та соціальної політики, виводячи на перше місце економічні чинники бюджетного вирівнювання, підтримки депресивних територій тощо є необхідним для України за умов його вивчення та розумної адаптації до реалій нашого сьогодення.

Принциповим моментом формування та реалізації державної регіональної політики України є її спрямованість на забезпечення та підвищення якості життя як в регіоні, так і державі загалом. Важливим також є забезпечення соціально-економічної стабільності розвитку регіонів на основі реструктуризації регіональної економіки з урахуванням специфіки та особливостей виробничої сфери у традиційних для регіону секторах промисловості поряд зі стимулюванням у них інвестиційно-інноваційної діяльності. Відповідно необхідним є врахування сучасних процесів загострення «міжрегіонального відчуження внаслідок штучно створеної політизації життя регіонів, що призводить не тільки до «політики регіоналізації», але й до порушення ефективної взаємодії по лініях «центр — регіони» та «регіон — регіони» [9]. Тобто загострення взаємовідносин між регіонами і «центром» та між собою обумовлені тенденціями економічної та політич-

ної автономізації окремих регіонів, наявністю регіональної асиметрії у системі міжбюджетних відносин та значною диференціацією регіонів за рівнем економічного розвитку. Це можливо представити у відповідній моделі порушення міжрегіональної взаємодії, як це зображено на рис. 1.

Іншим важливим моментом формування та реалізації державної регіональної політики є її спрямованість на забезпечення конкурентоспроможності регіонів, що потребує розвитку та вдосконалення законодавчої, нормативно-правової та інституційної бази захисту конкуренції й механізмів проведення конкурентної політики на загальнодержавному та на регіональному рівні.

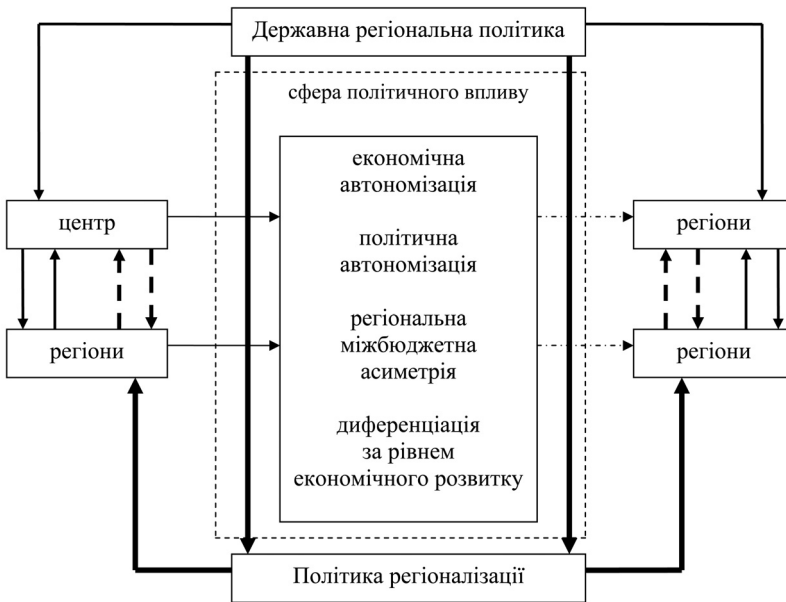


Рис. 1. Модель порушення міжрегіональної взаємодії

Спрямованість державної регіональної політики на забезпечення інституціоналізації регіонального розвитку повинна створювати умови для розбудови та модернізації регіональної інфраструктури, розвитку інноваційно-інвестиційної діяльності, розвитку транскордонного та прикордонного співробітництва, реструктуризації та диверсифікації промислового виробництва, модернізації зовнішньоекономічних зв'язків, інтенсифікації та поглиблення економічного складника транскордонного співробітництва у межах загальнодержавної стратегії євроінтеграції. Актуальним та необхідним також є створення умов для розбудови і модернізації інфраструктури регіонального розвитку для підвищення інвестиційної привабливості регіонів та поліпшення умов запровадження на практиці сучасних інноваційних технологій.

Очевидним є важливість використання досвіду розвитку регіонів Євросоюзу, особливості формування та реалізації європейської політики регіонального розвитку, оскільки сучасний стан розвитку регіонів України, його тенденції певною мірою повторюють недавню ситуацію в Європі. Як зазначають дослідники, європейська політика регіональних реформ була реакцією на проблеми регіональних диспропорцій та проблеми структурних змін і включала спеціальні програми для депресивних індустріальних регіонів, отже, економічні обставини детермінували формування та активізацію регіональної політики ЄС на основі регіонального вирівнювання та політики регіонального об'єднання [8].

В узагальненому вигляді процес формування та реалізації державної регіональної політики з урахуванням наведених чинників її ефективності та дієвості може бути представлений у відповідній моделі, як це зображено на рис. 2.

Для формування дієвої регіональної політики в Україні доцільним було б враховувати досвід регіонального розвитку в Європі. Як зазначають дослідники, це обумовлено тим, що на сьогодні фактично політика єднання значить переплетіння регіональної та соціальної політики, коли вони вже не розгля-



Рис. 2. Формування та реалізація державної регіональної політики в загальнодержавній стратегії євроінтеграції

даються ізольовано. Причому політика єднання передбачає одночасне поєднання по горизонталі (між регіонами, власне регіональна політика) та по вертикалі (соціальна політика) [10].

Процес розвитку регіональної політики в зазначеному аспекті може бути відображений у відповідній моделі, як це представлено на рис. 3.

Стратегічна важливість регіонального фактору в політиці Європейського Союзу зумовлена комплексом обставин, пов'язаних, на думку дослідників, із сучасним процесом європейської інтеграції, зокрема політикою розширення ЄС на Схід. Причому існує необхідність врахувати розвиток регіональної політики ЄС у контексті глобалізації і трансформації та розширення зони впливу Європейського Союзу [8].

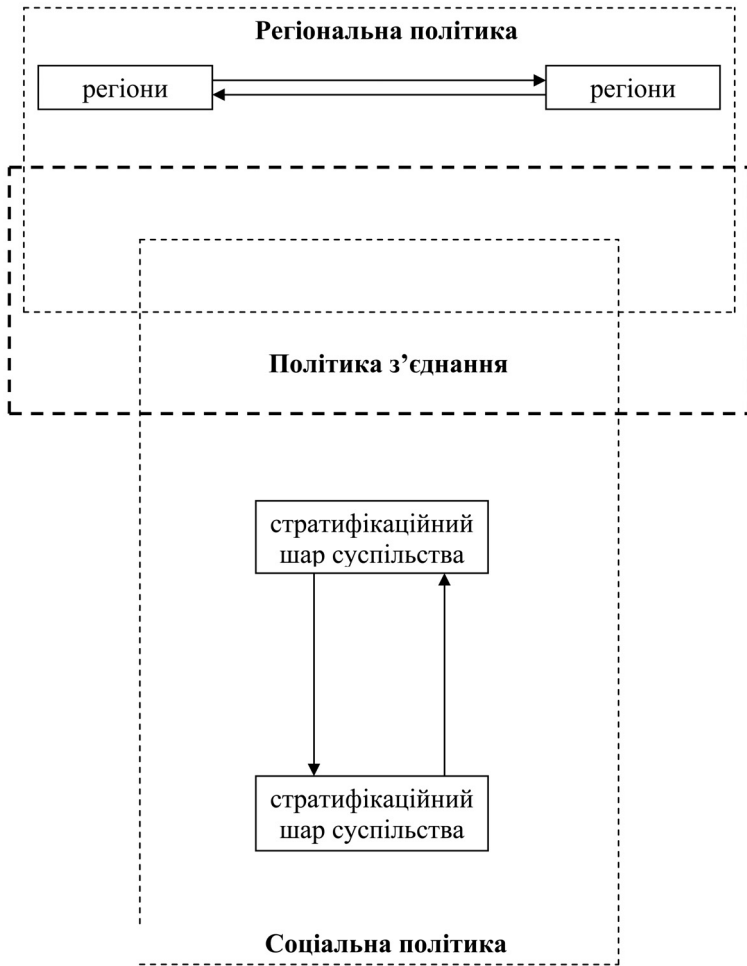


Рис. 3. Розвиток регіональної політики в аспекті європейської політики з'єднання

Враховуючи особливості та специфіку державної регіональної політики України, доцільним є покладення в її основу таких цілей сучасної регіональної політики ЄС, як:

– сприяння структурній перебудові та розвитку відсталих регіонів;

- сприяння перебудові і розвитку депресивних регіонів та прикордонних районів;
- боротьба з довготривалим безробіттям;
- сприяння проведенню реформ в економічній сфері;
- поліпшення стану соціальної інфраструктури;
- стабілізація екологічної ситуації тощо.

Комплексна реалізація зазначених цілей надасть можливість не тільки розробити ефективну державну регіональну політику, а й впровадити дієві практичні шляхи вирішення гострих соціально-економічних та політичних проблем регіонального розвитку сучасної України з урахуванням впливу не тільки внутрішніх, але й зовнішніх чинників інтеграційних процесів.

Так, оцінюючи вплив зовнішніх чинників глобального розвитку на формування концепції регіональної політики ЄС, дослідники вказують, що він дав змогу чітко визначити два типи регіонів, які потребують допомоги: ті, що відстають у своєму розвитку, і регіони, що страждають від занепаду промисловості. При цьому, згідно з класифікацією регіональної політики ЄС, визначено такі базові критерії — субсидіарність, децентралізація, партнерство, програмування, концентрація, адидціоналізм [8].

Зазначені базові критерії співпадають з основними принципами формування та реалізації державної регіональної політики України, але, враховуючи специфіку регіонів ЄС та регіонів України, їх суттєву відмінність, потребують уточнення, конкретизації та пристосування до сучасних реалій розвитку регіонів України. Тому адаптація європейської регіональної політики для України полягає перш за все у врахуванні специфіки територіально-адміністративного устрою, економіко-соціального стану розвитку регіонів, географічних, просторових, демографічних відмінностей, геополітичних та зовнішньоекономічних інтересів держави в аспекті забезпечення сталого розвитку. При цьому важливим є усвідомлення того факту, що регіон в Європі та Україні вирізняються не лише як поняття, за формальними ознаками, а перш за все за своєю сутністю.

Таким чином, сучасна Україна потребує такої регіональної політики, яка забезпечувала б відповідність всіх суб'єктів її здійснення європейським стандартам, відносно незалежність регіонів, формування та впровадження новітніх програм розвитку регіонів відповідно до внутрішніх потреб у тісній взаємодії центральної та місцевої влади з урахуванням специфіки регіонів, їх конкурентоспроможності та рівня соціально-економічного розвитку.

Список використаної літератури

1. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) «Шляхом європейської інтеграції» / Авт. кол.: А.С. Гальчинський, В.М. Геєць та ін.; Нац. ін-т стратег. дослідж., Ін-т економ. прогнозування НАН України, М-во економіки та з питань європ. інтегр. України. — К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. — 416 с.
2. Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25 травня 2001 р. № 341/2001.
3. Наврузов Ю. Регіональна політика в Україні: проблеми, принципи, перспективи // Управління сучасним містом. — 2001. — № 1–3 (1). — С. 41–50.
4. Круглий стіл «Конкурентоспроможність регіонів у контексті європейської інтеграції України»: 18 січня 2007 р. // <http://carpathia.gov.ua>.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21 липня 2006 р. № 1001.
6. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 р. // <http://www.niss.gov.ua>.
7. Рекомендації Кабінету міністрів Ради Європи «Про фінансове й бюджетне управління на місцевому й регіональному рівнях» // <http://www.coe.kiev.ua>.
8. Єва Кіш. Регіональна політика Європейського Союзу: стратегічні імперативи для України // Незалежний культурологічний часопис «І». — 2002. — № 23.
9. <http://www.ucipr.kiev.ua>.
10. Маркова Т. Региональная политика Европейского Союза: принципы, тенденции развития, сложности, опыт для России // <http://www.eulaw.edu.ru>.

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ТА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ ВИМІР ВХОДЖЕННЯ УКРАЇНИ ДО СКЛАДУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Станіслав БУТІВЩЕНКО,

провідний науковий співробітник Центру з питань
європейської та євроатлантичної інтеграції України
Інституту проблем державного управління
та місцевого самоврядування
Національної академії державного управління
при Президентові України, кандидат педагогічних наук

Висвітлення проблеми аналізу та оцінювання ефективності механізмів регулювання інтеграційних процесів має безпосередній зв'язок з формуванням та реалізацією регіональної державної політики у сфері євроінтеграції України. Геополітична спрямованість сучасного цивілізаційного процесу, пріоритетна орієнтація України на європейську інтеграцію неможлива без системних перетворень, адаптації системи державного управління України до вимог Європейського Союзу.

Мета цієї статті полягає у висвітленні підходів щодо реалізації регіональної політики як соціально-економічної складової програми співробітництва України з країнами Європейського Союзу в сучасний період. Питання щодо

механізмів формування і реалізації державної регіональної політики в контексті євроінтеграції України розглядалися у працях В. Бакуменка, В. Горбуліна, І. Жовква, А. Качинського та інших дослідників. Аналіз вітчизняної літератури дає можливість наголосити на значний науковий інтерес до висвітлення питання щодо вимог входження України до Європейського Союзу. В наукових працях розглядалися різні аспекти формування передумов євроінтеграції України, але ще недостатнє комплексне висвітлення цього питання з урахуванням пріоритетних напрямів формування та реалізації регіональної політики.

В контексті євроінтеграції України важливу роль відіграє державне управління, базовим принципом якого є реалізація завдань держави. Одним із важливих напрямів діяльності Уряду України, структур державного управління, є утвердження розвитку України на демократичних засадах, що знайшло своє втілення в Програмі інтеграції України до Європейського Союзу, основними ідеями якої є подальший розвиток демократизації суспільства, зростання економіки, ефективна діяльність органів державного управління, які в своїй роботі мають можливість більш ефективно впроваджувати в життя прогресивні методи соціального захисту населення.

Сприятливе геополітичне становище України об'єктивно визначає необхідність розробки та втілення більш ефективної регіональної політики, враховуючи зацікавленість країн Західної Європи у розвитку взаємовигідних відносин з Україною. За цих умов Україна може розраховувати на сприятливі умови вступу в Європейський Союз. Інтеграція в Європейський Союз означає входження в політико-законодавчий простір, що, безумовно, потребує реформування чинного законодавства України, яке повинне створити законодавче поле щодо забезпечення вільного руху товарів, послуг, робочої сили. Як показує практика, економічна та валютна інтеграція держав Європейського Союзу охоплює п'ять основних етапів:

- зона торгівлі, яка передбачає скасування митних зборів та інших обмежень на товарообіг між країнами — учасниками;
- митний союз, що є зоною вільної торгівлі, яка доповнена спільним митним тарифом;
- спільний ринок, зміст якого — відсутність мита на торгівлю всередині угруповання та наявність спільного митного тарифу, вільного руху капіталів, послуг, робочої сили;
- економічний союз та валютний союз (відсутність мита на торгівлю всередині угруповання, спільний митний тариф, вільний рух капіталу, послуг, робочої сили, гармонізація економічної політики, спільна валюта, єдина грошова політика) [1, с. 118].

Досвід входження країн до Європейського Союзу засвідчує, що створення сприятливих умов для узгодження спільної економічної, науково-технічної, фінансової діяльності відбувається при таких формах організаційної інтеграції, як:

- Зона вільної торгівлі.
- Митний союз.
- Спільний ринок.
- Економічний союз.

Інтеграція країн в Європейський Союз можлива за наявності розвинутої економіки, високих темпів зростання, проведеної виваженої соціальної політики, позитивних зрушень щодо забезпечення високого рівня життя населення.

В сучасний період нових підходів до багатовекторності зовнішньої економічної діяльності України пріоритетними напрямками економічного співробітництва є країни: ЄС, Росія, США.

Зважена, сформована на наукових засадах зовнішньоекономічна діяльність Уряду України дозволяє ефективно використовувати економічний потенціал і мати позитивний баланс у зовнішньоекономічних стосунках України з зарубіжними країнами.

Наприклад, зовнішньоекономічні стосунки України з країнами Балтії, які побудовані на взаємовигідних умовах, дали можливість Україні у 2000–2002 роках збільшити експорт над імпортом.

Наприклад, товарообіг між Україною та Литвою мав такий вигляд

Таблиця 1
Товарообіг між Україною та Литвою, млн. грн.

		Експорт			Імпорт		
		2000	2001	2002	2000	2001	2002
1	Живі тварини та продукція тваринництва	47	12.1	2.4	0.6	0.7	0.3
2	Продукти рослинного походження	7.0	9.0	8.5	0.2	1.9	0.1
3	Жири і масла тваринного та рослинного походження	0.5	1.6	1.5	0.1	0.0	0.2
4	Продукція харчової промисловості	2.6	2.8	8.0	4.4	8.6	10.1
5	Мінеральні продукти	3.3	3.3	5.3	94.9	64.5	65.0
6	Продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості	8.0	7.1	10.5	4.0	3.3	1.5
7	Пластмаси та каучук	0.7	2.7	4.5	21.3	12.6	4.5
8	Шкіряна і хутряна сировина та вироби з неї	8.5	11.9	34.4	0.7	0.7	0.8
9	Деревина та вироби з неї	3.3	3.9	5.8	0.2	0.4	0.4
10	Паперова маса з деревини або інших волокнистих матеріалів	1.7	1.7	6.5	4.5	7.2	7.1

Закінчення табл. 1

		Експорт			Імпорт		
		2000	2001	2002	2000	2001	2002
11	Текстиль та текстильні вироби	2.5	1.4	2.7	4.2	6.4	3.9
12	Взуття, головні убори, парасольки	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
13	Вироби з каміння, гіпсу, цементу, азбесту, скла	2.2	1.7	2.0	1.6	2.7	3.3
14	Дорогоцінне каміння	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
15	Неблагородні метали та вироби з них	21.6	22.8	21.4	13.0	9.5	0.5
16	Машини, устаткування та механізми	8.1	24.3	27.3	8.3	20.3	19.6
17	Засоби наземного повітряного та водного транспорту	2.6	1.1	5.4	6.1	11.0	0.3
18	Прилади та апарати, годинники, музичні інструменти	0.3	0.4	1.6	1.3	1.9	1.7
19	Зброя	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
20	Різні промислові товари	0.0	0.3	4.9	2.1	2.6	2.2
21	Товари мистецтва	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
22	Різне	0.0	0.0	0.3	0.0	0.4	0.1
	ВСЬОГО	77.8	96.2	197.7	167.7	154.7	121.3

Примітка. Таблиця складена за даними [2, с. 299–300].

Аналіз структури товарообігу між Україною та Литвою дозволяє зробити висновок, що експорт з 77,8 млн. грн. у 2000 році збільшився до 197,7 млн. грн. у 2002 р., а імпорт з 167,7 млн. грн. у 2000 р. зменшився у 2002 р. до 121,3 млн. грн.

Стан зовнішньої торгівлі товарами України з іншими країнами у 2004–2005 рр. має такий вигляд. (табл. 2):

Таблиця 2

**Зовнішня торгівля товарами України
з іншими країнами (млн. дол. США)**

Назва країни	Експорт		Імпорт	
	2004	2005	2004	2005
Європа	11 764,3	10 881,4	9 887,2	12 666,4
Країни СНД	8 557,0	10 730,6	15 208,0	17 029,3
Росія	5 886,2	7 490,1	12 127,9	12 842,5
США	1 506,9	956,5	570,9	710,0

Примітка. Таблиця складена за даними [3, с. 299–300].

Аналіз статистичних даних свідчить про скорочення експорту та збільшення імпорту в зовнішній торгівлі товарами України з іншими країнами у 2005 р. порівняно з 2004 р., що є однією з ознак нестабільності та негативних тенденцій в економіці України в цей час.

В сучасний період розширюється зовнішньоекономічна діяльність регіонів України зі слов'янськими країнами, що має позитивне значення для їх подальшого соціально-економічного та соціокультурного розвитку.

Наприклад, Закарпаття активно співробітнічає в економічній сфері з зарубіжними країнами, зокрема зі Словаччиною, Угорщиною, Польщею, Румунією, що дозволило досягти стабільності та збільшення обсягів експорту. Такий підхід до формування та реалізації регіональної політики є важливою передумовою збільшення надходжень до України інвестицій.

Конкурентний потенціал країни проявляється через показники зовнішньої торгівлі. Для того, щоб продукція українських виробників була більш представлена в інших

країнах, необхідно розробити державну програму структурної адаптації національного виробництва до вимог ринку, до європейських стандартів, зваживши на те, що в Європі особлива увага приділяється правовому забезпеченню ринкових механізмів в економіці, існуюча структура національного виробництва не сприяє активізації торгівлі з західними країнами. Зміцнення національної економіки країн-претендентів до вступу в ЄС є необхідною умовою, оскільки тільки економічно сильні країни можуть впевнено почуватись у загальноєвропейському просторі. Тому для України важливим завданням є досягнення позитивних зрушень в таких напрямках, як зменшення рівня інфляції, зовнішнього боргу, дефіциту національного бюджету та збільшення показників розвитку економіки. В цьому сенсі важливо активізувати співробітництво з різних цільових програм, зокрема через реалізацію програми транспортування нафти та газу в Європу. Вихідним положенням до вступу України до СОТ з подальшою інтеграцією України до ЄС є досягнення високої конкурентоспроможності національної економіки. Необхідно розробити і запровадити цільові державні програми, які б слугували зміцненню економіки. Ефективність державної політики залежить від діяльності управлінських структур за умови наявності оптимального співвідношення централізації та децентралізації, надання ланкам управління повноважень для прийняття управлінських рішень щодо виконання поставлених завдань.

У сучасних умовах в управлінській діяльності великого значення набуває організація та здійснення координації дій центральних органів влади з регіональними, співробітництво з органами місцевого самоврядування. Розвиток регіонів залежить від багатьох факторів, зокрема від стратегічного планування. Як показав історичний вітчизняний та зарубіжний досвід управління соціальними системами, зокрема Японії, стратегічне планування відіграло значну роль у забезпеченні галузей виробництва необхідною кількістю спеціалістів, у

зміцненні соціально-економічної бази, що сприяло швидкому розвитку економіки [4, с. 52].

Головною рисою сучасної регіональної політики західних країн є децентралізація прийняття управлінських рішень. Центральні органи державної влади вирішують тільки ті питання, які не можуть вирішити регіональні органи влади.

Так, у Фінляндії кожна провінція є спільним регіональним органом семи різних міністерств. Регіональні ради відповідають за розвиток муніципального управління. Вони діють як органи регіонального розвитку у справах національної регіональної політики. Місцеві органи врядування насамперед відповідають за державні послуги: освіта, соціальний добробут, охорона здоров'я та утримання технічної інфраструктури [5, с. 37].

Успішне виконання всього комплексу завдань економічної та соціальної стратегії в Україні значною мірою залежить від прийняття та реалізації управлінських рішень в регіонах. Як відмічають німецькі фахівці, зміцнення місцевого самоврядування вимагає зміцнення та конкретизації суспільних умов — від тлумачення поняття «самоврядування» до розподілу компетентності з регіональними структурами управління і утворення фінансових і організаційних передумов ефективного муніципального управління. Федеральне міністерство внутрішніх справ Німеччини вважає, що регіональні та муніципальні рівні управління відіграють важливу роль. Вони становлять безпосередній рівень державного управління. Для того, щоб дійсно відійти від централізму, необхідно зміцнити рівні низу вгору. Муніципальне управління повинно взяти на себе виконання значної частини державних завдань [6, с. 166].

Слід наголосити на тому, що в сучасних умовах необхідно врахувати таку закономірність, як визначення змісту і цілей програм державного рівня (народногосподарських, міжгалузевих, міжрегіональних і територіальних), що має тісний зв'язок з координацією дій управлінських структур. Формування програм державного рівня є важливою складовою загальної

державної політики і направлено на формування загальнодержавних, міжгалузевих, внутрігалузевих пропорцій з метою забезпечення збалансованого розвитку економіки, реалізації соціальних завдань. Реалізація цих програм має суттєвий вплив на загальний соціально-економічний розвиток країни. Програми державного рівня носять комплексний характер і мають за мету досягнення конкретних цілей в різних сферах діяльності суспільства, їх реалізація відбувається шляхом розробки відповідних до завдань програми проектів. У цьому контексті в процесі реалізації проектів важливу роль відіграє програмно-цільове управління, яке полягає в концентрації наявних ресурсів на вирішення пріоритетних проблем.

Стратегія економічного розвитку та глибокого технологічного переоснащення виробництва потребують своєчасного виявлення проблемних ситуацій та прийняття необхідних управлінських рішень щодо розробки проектів відповідного профілю. Успішна реалізація всього комплексу завдань економічної та соціальної стратегії значною мірою залежить від врахування закономірностей управлінської діяльності та координації дій регіональних органів управління, місцевих адміністрацій, наукових комплексів, розташованих на певній території. За цих умов можливо досягти стабілізації економіки, для цього є необхідні підстави.

За кількістю вчених та інженерів на душу населення Україна входить в перші 25% провідних країн, і в той же час тільки 8% експорту країни припадає на продукцію високотехнологічного сектора. Україна входить у 3% найбільш освічених націй світу (4-та серед 133 країн), у 30% країн з найбільш високими оцінками у середній школі [7].

Такі показники є важливим підґрунтям для подальшого розвитку держави у економічній та соціокультурній сферах.

В сучасний інтеграційний період розвитку України вирішення соціальних програм є важливою умовою для вступу до Європейського Союзу і залежить від розвитку соціальних

інститутів, стратегічного управління, проведення науково-технічної експертизи відносно перспектив розвитку економіки.

Слід наголосити, що значимість регіонів в умовах глобалізації значно збільшилась, і відповідно виникає необхідність збільшення їх повноважень. Окремі регіони, маючи значні природні ресурси, науковий, кадровий потенціал і ефективну модель управління, викликають великий інтерес у зарубіжних інвесторів, що сприяє їх економічному розвитку, виконанню соціальних програм. Оптимальною моделлю взаємодії центра з регіонами є здійснення координації в управлінській діяльності.

Важливим аспектом в регіональній політиці є утворення єдиного інтелектуального та освітнього простору в Україні, що можливо здійснити за допомогою збалансованої державної політики з орієнтацією на підготовку кадрів на місцях.

У розвинених країнах інтелектуалізація суспільства розглядається як необхідний чинник підвищення його науково-технічних досягнень, тому прийняття належних державно-управлінських рішень у цій сфері діяльності суспільства має важливе значення. В Україні у 2003 році наукові дослідження й розробки виконували 1 487 наукових організацій, майже дві третини яких розташовано в економічно розвинених регіонах, таких як: м. Київ (364 організації), Харківська (241), Дніпропетровська (107), Львівська (95), Донецька (86), Одеська (73) областях. Більше половини організацій (57,0%), що виконували наукові та науково-технічні роботи, відносились до галузевого сектору, кількість яких становила 847 одиниць. В академічному секторі науки зосереджено 387 організацій (26,0% загальної кількості). У секторі вищої освіти наукову діяльність здійснювали 164 (11,0%) організацій, у заводському — 89 (6,0%) [8, с. 7].

Це є однією із закономірностей суспільного розвитку і має прояв в суспільній діяльності, що органічно переходить на сферу управління і таким чином дозволяє в управлінській діяльності досягти високого рівня ефективності.

Врахування закономірностей в управлінській діяльності дозволяє здійснювати міжрегіональну координацію дій центральних та регіональних органів державного управління соціальними системами, досягти оптимальних співвідношень між економічним зростанням і соціальним забезпеченням населення. Координація дій у прийнятті управлінських рішень дозволяє врахувати інтереси регіонів, не виходячи за межі єдиної державної стратегії та чинного законодавства України.

Врахування закономірностей в управлінській діяльності, сприяння впровадженню сучасних інформаційних технологій дозволяє досягти оптимальних співвідношень між економічним зростанням і соціальним забезпеченням населення, що є необхідною умовою і соціально - економічним виміром входження України в Європейський Союз.

Таким чином, вступ України до Європейського Союзу можливий за умов: відповідності регіональної політики європейським стандартам, що дозволить значно зміцнити економічний потенціал країни; розширення виконання соціальних програм, наявності єдиного інтелектуального та освітнього простору; адаптації законодавства, системи державного управління до вимог Європейського Союзу.

Список використаної літератури

1. Основи європейської та євроатлантичної інтеграції України: Навчальний посібник (В.В. Говоруха, В. Бульба, Ю.П. Сурмін та ін; За заг. ред. академіка НАН України, д.т.н. В.П. Горбуліна — К.: Д.П. «НВЦ» «Євроатлантикінформ», 2006. — 416 с.
2. 2004 European Union Accession implications for Ukraine's Relations its Central Eurohean Neighbours / EastWest institute and institute for Rtgional and Euro- intehrazion Studies «Euroregio Ukraine»/ — К: K.I.S. 2004 — 332 p.
3. Статистичний щорічник. — К.: Держкомстат України, 2006. — 350 с.

4. Клочко В. Глобалізація та її вплив на країни з перехідною економікою // Економіка України. — 2001. — № 10.
5. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії /За ред. Т. Ларсона, К. Нодмена, Ф. Петтівілля — К.: К.І.С., 2003. — 346 с.
6. Verwaltung in der Transformation. Tagung vom 28. bis 31. Januar 1996 in Berlin, vom Bundesministerium des Innern (BMI) und Bildungsdienst, Sozialwerk und Akademie des Deutschen Beamtenbundes (BISOWE).
7. Цихон Т.В. Сравнение стран мира методами международного ранжирования // Теория и практика управления. — 2000. — № 4. — С. 30.
8. Наукова та інноваційна діяльність в Україні. 2003 рік: Статистичний збірник. — Київ, 2004. — 267 с.

ЧЛЕНСТВО В НАТО ЯК КІНЦЕВА МЕТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Світлана МІТРЯЄВА,

директор Регіонального філіалу Національного інституту
стратегічних досліджень в Ужгороді,
кандидат історичних наук

В Україні відбувається складний процес пошуку консенсусу серед політичних еліт і суспільства навколо моделі національної безпеки України та її зовнішньополітичних аспектів.

Як політичні сили, так і громадяни країни тяжіють до **двох головних зовнішньополітичних векторів**: західного (європейська та євроатлантична інтеграція, вступ до ЄС і НАТО) та східного (союз із Росією, вступ до ЄЕП). Одним із найбільш контрверсійних питань залишається **законодавчо встановлений курс на вступ України в НАТО**. Розбіжності позицій із цього питання у процесі останніх виборчих кампаній набули ознак розколу суспільства, **що ускладнює загальнонаціональну консолідацію** не лише навколо проголошеного зовнішньополітичного курсу, а й у **реалізації національних інтересів країни**.

Одна з головних причин такої ситуації — **вкрай низький рівень поінформованості громадян про суть і стандарти**

діяльності НАТО, потенційні переваги та проблеми від набуття членства в Альянсі. Залишається значним вплив стереотипів холодної війни, які активно відновлюються сьогодні окремими політичними силами. Водночас спостерігається **відсутність цілеспрямованої і скоординованої інформаційної діяльності влади з роз'яснення громадськості визначеного чинним законодавством курсу країни з метою забезпечення його стабільної суспільної підтримки.**

У вітчизняному експертному середовищі переважає думка про необхідність приєднання України до НАТО. Проте серед громадян її підтримують лише **15–20%**; близько **60%** — її противники. Спостерігається **поляризація суспільства за ознакою ставлення до Альянсу і вступу до нього України.**

Водночас немає підстав вважати зазначені суспільні позиції результатом самостійного, свідомого і компетентного вибору громадян. Насамперед — через **вкрай низький рівень їх поінформованості про Альянс.**

Центральною проблемою є спотворене сприйняття у суспільстві проблематики відносин України та НАТО. У суспільній свідомості міцно закріпилось кілька хибних тез. Головні з них: **«НАТО — ворог Росії»** і **«НАТО — американське ярмо для Європи»**. Якщо такі помилкові уявлення будуть зруйновані, буде розчищено шлях до ефективного використання стандартних технологій інформаційної політики.

Важливого значення набуває освітній аспект. Згідно з **Указом Президента України № 1861** починаючи з 2006/2007 навчального року до змісту програм загальної середньої та вищої освіти необхідним є включення питань, пов'язаних із проблемами міжнародної безпеки, діяльністю НАТО та Європейського Союзу, співробітництвом України з цими міжнародними інституціями. Від того, яким чином виконуватиметься зазначений Указ, буде залежати подальше формування поглядів молоді стосовно цих питань.

На другому етапі сформована цілісна та узгоджена аргументація має бути донесена до громадськості. Найкраще це

завдання можуть виконати неурядові організації. Важливим в цьому контексті є діяльність створеного Указом Президента України **Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України** під керівництвом В. Горбуліна, на який покладена координація діяльності національних координаторів співробітництва України з Організацією Північноатлантичного Договору (НАТО) та контроль за виконанням покладених на них функцій.

Третім кроком має стати залучення до інформаційної політики держави PR-структур.

Наразі зупинимося на **юридичних аспектах вступу України до НАТО**, оскільки фахове обговорення того чи іншого питання починається власне з **аргументації**.

Конституція України (стаття 18) — визначає, що «зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного взаємовигідного співтовариства з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права». Жодного посилення на «нейтральний» чи «позаблоковий» статус держави Основний Закон України не містить.

Преамбула до Конституції. Деякі фахівці при цьому апелюють до преамбули Конституції України, в якій згадується Акт проголошення незалежності України від **24 серпня 1991 року**, схвалений **1 грудня 1991 року** всенародним голосуванням. В цьому документі «Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки урочисто проголошує незалежність України та створення самостійної української держави — **УКРАЇНИ**», в тому числі «здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України».

Декларація «Про державний суверенітет країни» (16 липня 1990 року) — у розділі IX «ЗОВНІШНЯ І ВНУТРІШНЯ БЕЗПЕКА» записано, що «Українська РСР урочисто проголошує про свій намір стати в майбутньому **постійно нейтральною державою**, яка не бере участі у військових блоках

і дотримується трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї».

Основи зовнішньої політики (1993 р.) схвалені постановою Верховної Ради України, що за статусом нижче Закону — і «пріоритетного значення набуває проблема створення загальноєвропейської структури безпеки на базі існуючих міжнародних інститутів, таких, як НБСЄ, РПАС, НАТО, ЗЄС. Безпосереднє та повне членство України в такій структурі створюватиме **необхідні зовнішні гарантії її національної безпеки**. З огляду на кардинальні зміни, які відбулися після розпаду СРСР і які визначили сучасне геополітичне становище України, **проголошений нею свого часу намір стати в майбутньому нейтральною та позаблоковою має бути адаптований до нових умов і не може вважатися перешкодою її повномасштабної участі у загальноєвропейській структурі безпеки**».

23 травня 2002 року РНБО України ухвалила Стратегію України щодо НАТО, яка визначила кінцевою метою євроінтеграційної політики України вступ до цієї організації.

21 листопада 2002 року Верховна Рада України прийняла постанову «Про Рекомендації парламентських слухань про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО», в якій підтримала «курс України на євроатлантичну інтеграцію, кінцевою метою якого є набуття повноправного членства в НАТО».

Текст постанови чітко визначає: «Євроатлантична інтеграція України є суттєвим фактором зміцнення її національної безпеки, покликаним сприяти розвитку демократичних інститутів, громадянського суспільства, захисту прав і свобод людини, і, таким чином, відповідає життєво важливим інтересам Українського народу. Геостратегічне і геополітичне становище України як складника єдиного європейського простору визначає її місце в європейських справах, зумовлює вагому роль Української держави у створенні

нової архітектури загальноконтинентальної безпеки, серцевиною якої покликана стати Організація Північноатлантичного договору».

19 червня 2003 року під час прем'єрства Віктора Януковича і президентства Леоніда Кучми Верховна Рада ухвалила Закон України «**Про основи національної безпеки України**», який є чинним і визначальним для внутрішньої і зовнішньої політики держави.

Стаття 8 цього Закону: «Основними напрямками державної політики з питань національної безпеки України є: **забезпечення повноправної участі України в загальноєвропейській та регіональних системах колективної безпеки, набуття членства у Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору**». За цей Закон проголосувала конституційна більшість народних депутатів України — **319**.

15 червня 2004 року Указом Президента України (№ 648) затверджено **Воєнну доктрину України**, стаття 9 якої визначає умови забезпечення воєнної безпеки, зокрема «зміцнення довіри між державами, послідовне зниження загрози використання воєнної сили, проведення політики євроатлантичної інтеграції, кінцевою метою якої є вступ до НАТО як основи загальноєвропейської системи безпеки».

У статті 2 Указу Президента України № 105 «**Про Стратегію національної безпеки України**» від **12 лютого 2007 року** з метою реалізації життєво важливих національних інтересів України зазначається позиція щодо «використання в інтересах України механізмів міжнародної колективної безпеки», **стаття 3.10.** цього ж указу передбачає «формування навколо України безпечного міжнародного середовища, зміцнення системи колективної безпеки на європейському та трансатлантичному просторах, розвиток взаємин та кооперації у глобальному й регіональному вимірах». І далі: «**Приєднання України до європейської та євроатлантичної систем безпеки**, що передбачає взаємовигідну співпрацю з

Організацією Північноатлантичного договору, **формування умов для вступу України до НАТО**, участь у безпекових програмах Європейського Союзу та ОБСЄ».

Висновки нехай кожен робить сам, але, на думку експертів, наведені нормативно-правові акти створюють в нашій державі необхідну правову базу для вступу до НАТО.

Тепер інша сторона питання. Вона полягає в тому, що, зважаючи на поточну ситуацію в Україні, **членство в Північноатлантичному Альянсі підтримує не більше чверті населення країни**, причому ситуація в різних регіонах відрізняється. В західних регіонах ця частка більша, а в східних — значно менша.

Постає сакраментальне питання **«що робити?»**, коли офіційний зовнішньополітичний курс держави приходить у протиріччя з настроями населення. Наразі відповісти на це запитання досить важко. Але власне інформаційна кампанія на фаховому рівні щодо НАТО, плюсів і мінусів вступу України до Альянсу, яка динамізувалася, вселяє певний оптимізм і дозволить поліпшити ситуацію в цьому напрямі, поширити знання за рамки суто політичних еліт, дасть можливість кожному громадянину самому усвідомити позитивні і від'ємні сторони цього непростого процесу.

В цьому контексті, як мені здається, дуже важливо проаналізувати досвід нових членів ЄС, наших сусідів, хоча б тих країн, які входять до складу Карпатського євро регіону. Наразі зупинимося на прикладі такої маленької країни, як Словаччина.

Досвід Словаччини на шляху до НАТО. Тривалий період Словацька Республіка мала доволі прохолодні відносини з НАТО і ЄС. Однак словацькому уряду вдалося за короткий період часу переконати населення в доцільності вступу країни до Північноатлантичного Альянсу. Результатом активної позиції словацького уряду і політичної еліти став одночасний вступ Словаччини до НАТО і ЄС у 2004 році. Яким чином удалося Братиславі досягти такого успіху на шляху

євроатлантичної інтеграції? Що означало для Словаччини приєднання до НАТОвського і ЄСівського клубу держав і чому вона відкинула ідею здобуття нейтрального статусу? Який словацький досвід може бути корисним для України, яка прагне інтегруватися в євроатлантичні структури? Що має робити Україна, щоб переконати старі європейські держави в необхідності надання їй перспективи членства в ЄС? Власне, на ці питання ми спільно будемо шукати відповіді.

Необхідно зазначити, що Словаччина провадила зміни і ухвалювала рішення в зовсім інших умовах і атмосфері, яка панувала в Європі і світі. Слід взяти до уваги, що Україна навіть за своїми розмірами є відмінною від Словаччини країною. Але духовно ми дуже близькі один до одного. Спочатку громадськість цієї маленької країни не дуже була налаштована на членство в НАТО, що було викликано колишньою пропагандою. Однак пізніше населення сприйняло ідею вступу до ЄС і НАТО, тому що відчувало, що цінності і ідеали народів, які живуть в країнах-членах ЄС і НАТО, були дуже близькими до словацьких. А якщо йдеться про **однакові цінності, однакові цілі в сфері стратегічної безпеки та економіки**, чому б не сісти за один стіл? Якщо країна хоче поділяти відповідальність і погляди з питань світової безпеки по Іраку, Афганістану чи будь-якій іншій країні, важливо приєднатися до клубу, щоб мати свій голос. Адже саме за столами ЄС і НАТО ухвалюються подібні рішення.

Ось чому і в Україні суспільство мусить зрозуміти, що **мова йде перш за все про однакові цінності**. І якщо запитати громадськість, якими є їхні бажання щодо майбутнього дітей, то певно, це будуть такі самі бажання, як у громадян країн ЄС і НАТО. Відтак, не треба забувати про План дій щодо набуття членства в НАТО, який служить **як підготовчий проект, і який країна може використати як каталізатор для підготовки до членства**. Це може бути дуже корисним для розуміння ситуації, що означає членство в НАТО.

Необхідно пояснювати, що все це означає проведення реформ суспільства, всієї країни. **Це є доданою вартістю для народу**, оскільки суспільство буде швидше рухатися вперед, буде більше заохочень для підприємців, створюються кращі можливості для зайнятості, що може привернути більше інвестицій, розширити співробітництво, дати поштовх розвитку багатьох сфер щоденного життя. Це може статися лише у тому випадку, якщо ми будемо **співпрацювати один з одним як партнери і зможемо гарантувати своєму партнеру, що ми є стабільними і не рухаємося у іншому непередбаченому напрямку**. Отже, повинно існувати перш за все **взаємопорозуміння**. А це є можливим лише тоді, **коли поділяються однакові цінності**. Наразі питання в тому, **чи поділяє народ України ці цінності?**

Те, що політики не мають спільних поглядів, може пояснюватися політичною боротьбою. Але політики мають зрозуміти: якщо вони не досягнуть консенсусу з цього питання, то люди — тим більше. Якщо політики хочуть сприяти розвитку своєї країни, вони мають проявити взаєморозуміння.

Тому важливо зазначити, що перш ніж заручитися громадською підтримкою на користь членства в ЄС і НАТО, хоча це, здавалося, має бути питанням громадськості, політична еліта України має прийняти **консенсусне рішення**, підтримувати цю ідею чи ні. Це найголовніше питання, **оскільки політики беруть на себе відповідальність за прийняття рішення**. Вони стають власниками цієї ідеї і носіями всіх дій, які вони робитимуть у майбутньому. Відтак **перший крок** полягає в тому, щоб політики дійшли консенсусу з цього питання. **Другий крок**, як було зазначено вище, полягає у розробці всеохоплюючої медіа-стратегії. Політики разом із впливовими особистостями із усіх сфер культурного, економічного, академічного, спортивного і суспільного життя мають підтримати цю ідею. Власне, у Словаччині пішли саме цим шляхом, організовувалися заходи і конференції, вони говорили одним голосом як **одна нація**. Можна сказати,

що **членство в НАТО стало суспільною метою**, але навіть за таких обставин інтеграція в НАТО у Словаччині не була легкою і забрала немало часу.

Щодо України, то членство в НАТО перш за все **має стати суспільною метою**, але відповідальність за це рішення лежить на політиках. Саме тому має ухвалюватися **політичне рішення**, але, безперечно, необхідно консультиватися з громадськістю.

Сьогодні Україна вважається партнером ЄС, однією із країн, охоплених Європейською політикою сусідства, вона перебуває на шляху розвитку демократичного громадянського суспільства, дієздатного економічного ринку і досягнення критеріїв, які мають відповідати вимогам Європейського Союзу. Отже, саме тому дуже важливо розпочати реформи, які передують набуттю членства в європейських і євроатлантичних структурах. Важливо зрозуміти, що країна, яка хоче приєднатися до цих структур, **має бути передбачуваною в тому, що вона планує чи береться робити.**

Тому було б добре, якби і великий капітал України, і підприємницька еліта зрозуміли, що інтеграція в ЄС і НАТО відповідає їхнім інтересам і також сприяли поширенню інформації та зміні атмосфери в країні. Саме так було в Словаччині, коли словацькі бізнесмени усвідомили, що для них краще бути частиною Європи. У цьому полягає ключовий момент.

Ще кілька слів **про нейтралітет**, до якого так часто апелюють противники вступу до НАТО.

Міжнародне право нейтралітету містить три обмеження надії нейтральної країни на час війни між іншими державами:

- не надавати власні збройні сили воюючим сторонам;
- не надавати свою територію для використання воюючим сторонам (базування, транзит, переліт тощо);
- не дискримінувати жодну із сторін у постачаннях зброї й товарів військового призначення (тобто обмеження або однакові, або взагалі відсутні).

При виконанні цих зобов'язань **нейтральна країна**, у свою чергу, має право імунітету від перетворення національної території в театр воєнних дій, у чому, власне, й полягає головна перевага нейтральної держави у воєнний час.

Правом і зобов'язанням **нейтральної країни** є також захист свого нейтралітету власними силами. Ніяких інших обмежень усталене на сьогодні розуміння права нейтралітету не містить.

Членство в ООН, ОБСЄ і ЄС або СНД **сумісно з нормами права нейтралітету**. Нейтральна країна має право брати участь у миротворчих операція, **які не пов'язані з військовим примусом**.

Політика нейтральної країни в мирний час не регламентується. Несумісним з нейтральним статусом є тільки членство в організації або договорі, які передбачають колективну оборону (тобто в НАТО й Ташкентському договорі). Однак у будь-якому разі неприпустимою є наявність на території нейтральної держави військових баз інших держав, оскільки це означає надання своєї території іншій державі в мирний час.

Міжнародні традиції визнають нейтральними п'ять європейських країн: Австрію, Ірландію, Фінляндію, Швецію і Швейцарію. Всі вони дотримуються політики нейтралітету, хоча юридичне закріплення їхнього статусу дещо відрізняється.

Всі ці п'ять країн є членами ООН, ОБСЄ, співпрацюють з НАТО як учасники «Програми партнерства заради миру». Всі, крім Швейцарії, є членами ЄС і навіть беруть участь у Корпусі швидкого реагування ЄС, але жодна з них не має іноземних баз на своїй території. Крім того, більшість з них оточена традиційно дружніми країнами, які не мають щодо них жодних зазіхань чи якихось претензій.

Співставлення прав і обов'язків європейських країн з правами й обов'язками **України** приводить до висновку, що доти, **поки на території України будуть російські військові бази**, її статус можна визначити як **позаблоковість без прав на нейтралітет**. Цінність подібної форми політики

безпеки досить сумнівна, оскільки вона **не передбачає «недоторканність» території і означає повну орієнтацію на власні сили.**

Тобто першим бар'єром на шляху до юридичного закріплення статусу нейтральної держави є базування Чорноморського флоту в Криму, строк якого закінчується не раніше 2017 року.

Зіставлення можливостей України і європейських нейтральних країн показує:

– всі нейтральні країни мають високорозвинену і стабільну економіку (за загальним рівнем ВВП перевершують Україну в 3–5 разів, а за рівнем ВВП на душу населення — в 20–35 разів!);

– нейтральні країни мають **високий рівень військових витрат** (перевершують Україну в 4,5–12 разів), досить потужні збройні сили й розвинений оборонно-промисловий комплекс (як аналог можна розглядати Швецію, оборонний бюджет якої становить 1,85% ВВП, або \$5,6 млрд. при 9 млн. чол. населення).

Відзначені особливості забезпечують фундамент для реалізації обов'язку захищати свій нейтральний статус власними силами без участі в системах колективної оборони.

До чого призводить відсутність такого фундаменту, добре ілюструє приклад Югославії. Адже в період «холодної війни» вона була лідером руху країн, що не приєдналися, тобто **нейтральною країною**. Нездатність захистити свій нейтралітет призвела до її дезінтеграції. Така небезпека може підстерігати й «нейтральну» Україну при її нинішньому рівні розвитку економіки й стані Збройних Сил.

Все відзначене й призвело керівництво країни до проголошення **стратегічного курсу на євроатлантичну інтеграцію** замість продекларованого в період становлення держави наміру стати «постійно нейтральною», без'ядерною державою. Цей висновок підкріплюється також і **новим характером зовнішніх загроз**, що вимагають об'єднання

зусиль світового товариства і колективних дій, що зазначають навіть такі могутні держави, як США.

Тобто при всій привабливості **нейтралітету як національної ідеї**, здатної стати об'єднуючим фактором, умови для її втілення в життя на сьогодні відсутні.

Наразі питанням номер один порядку денного в Україні є **політичний консенсус**, а також **консенсус у суспільстві**, без якого просування євроатлантичної ідеї залишається лише мрією політичної еліти.

НЕЛЕГАЛЬНА ТРАНЗИТНА МІГРАЦІЯ ТА БІЖЕНЦІ НА НОВОМУ СХІДНОМУ КОРДОНІ ЄС

Микола ТОВТ,

начальник відділу міграційної служби
у Закарпатській області
Державного комітету України
у справах національностей та релігій

Прагнення України стати рівноправним членом світової та європейської спільноти вимагає від нашої держави неухильного дотримання міжнародних угод та стандартів у сфері захисту прав людини, однією із складових якої є забезпечення прав такої категорії іноземних громадян та осіб без громадянства, як біженці та шукачі притулку.

Україна із середини 90-х років стала транзитною країною на шляху шукачів кращого життя з ряду азійських та африканських країн, а останнім часом з окремих держав СНД. У цьому потоці певний відсоток становлять люди, що змушені шукати притулок. Ці люди не можуть розраховувати на захист своїх урядів, і в цьому вони відрізняються від інших мігрантів, у яких би тяжких умовах ці мігранти не знаходилися, а також від інших груп людей, що мають потребу в гуманітарному захисті.

Захист прав біженців є складною світовою проблемою. Біженці є однією з найуразливіших груп населення й по-

требують особливої уваги через те, що не можуть користуватися захистом країни свого походження внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознакою раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань.

Приєднавшись у січні 2002 року до Женевської конвенції по захисту біженців, Україна взяла на себе зобов'язання перш за все щодо допуску шукачів притулку до процедури визначення статусу біженця, прийому, розміщення та адаптації визнаних біженців. Конвенція про статус біженців закріплює дуже важливі гарантії так званого «адміністративного статусу біженця». Перш за все, це стосується біженців, які незаконно перетинали державний кордон. Конвенція встановлює обмеження щодо притягання до відповідальності за незаконний в'їзд та незаконне перебування в іноземній державі (ст. 31). Біженець, який незаконно опинився в іноземній державі, повинен без зволікання заявити про пошук притулку. Але біженець може не знати про таку вимогу Конвенції (так само, як і про відповідні вимоги національного законодавства). Тому хоча Конвенція й не містить відповідної норми, держава повинна забезпечити умови для подання заяви про притулок. Слід враховувати і те, що біженці навіть за визначенням можуть не мати можливості задовольнити правові формальності для переходу через державні кордони. Існує також багато причин, через які біженці не можуть швидко з'явитись до органів влади за визнанням їхнього статусу. За таких умов шукачі притулку, після затримання за незаконне перебування в іноземній державі або спробу незаконного перетину кордону, мають бути забезпечені інформацією, перекладом та консультаціями, що на практиці є поки що швидше бажаним, ніж типовим. Біженець повинен звертатись за захистом без зволікань, така норма українського закону, але якщо цього не сталося, то необхідно здійснювати перевірку заяв по суті та вимагати надання пояснень по заявах, поданих

із запізненням. Інакше це призводить до порушення фундаментального конвенційного принципу суворої заборони висилки (*non-refoulement*) біженця.

Реалізація цих зобов'язань в першу покладена на регіональні органи міграційної служби Держкомнацрелігій України. Повноваження територіальних міграційних служб визначені ст. 7 Закону України «Про біженців», до яких зокрема належить:

- розгляд заяв іноземців та осіб без громадянства про надання їм статусу біженця та документування заявників у порядку, передбаченому законом;
- прийняття рішень про оформлення документів для з'ясування питання щодо надання, втрати або позбавлення статусу біженця;
- підготовка письмового висновку щодо надання або відмови у наданні статусу біженця;
- ведення обліку та особових справ шукачів притулку та біженців;
- визначення місць для тимчасового проживання біженців та шукачів притулку, сприяння у їх працевлаштуванні, отриманні соціально-побутових і медичних послуг тощо.

Через своє географічне розташування Закарпатська область особливо відчуває перебування на своїй території великої кількості нелегальних транзитних мігрантів — громадян країн Південно-Східної Азії, Близького та Середнього Сходу, Африки, а останнім часом і ряду країн СНД (Молдова, Грузія, Російська Федерація — головним чином вихідці із Чеченської Республіки), які в пошуках кращих умов життя або отримання політичного притулку прагнуть потрапити в країни Західної Європи і затримуються прикордонниками та міліцією при спробі незаконного переходу Державного кордону України.

На сьогодні незаконна міграція як вид організованої транснаціональної злочинності набула в Україні розмірів явища, котре реально загрожує її національній безпеці, економічним та політичним інтересам, стимулює відтік коштів

у тіньовий сектор, викликає напруженість у відносинах із суміжними країнами. Україна поступово перетворюється з країни транзиту в країну накопичення незаконних мігрантів. Дані прикордонників свідчать, що більшість мігрантів в Україну переправляється саме з Росії, куди вони прибувають з країн проживання або транзитом через Казахстан, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан, Азербайджан. Кількість мігрантів у країнах Європи в середньому не перевищує 0,1% від її населення. Отже, Україна може прийняти лише 52 тис. іноземців. Реальна ж кількість мігрантів у нашій країні, за оцінками фахівців Міжнародної організації з міграції, перевищує загальноприйняті європейські стандарти майже у 25 разів. При цьому переважна більшість мігрантів на території України знаходиться нелегально.

За період, що минув з 1991 року, кількість затриманих в області незаконних мігрантів сягнула понад 38,3 тисячі осіб.

Роки	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Тис. чол.	0,2	0,4	0,6	0,4	0,6	1,4	2,3	3,7	7,6	3,7

Роки	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Тис. чол.	2,7	1,2	3,0	3,0	5,0	5,2

Починаючи з 2003 року, спостерігається збільшення кількості затриманих нелегальних мігрантів на ділянці українсько-словацького кордону. Так, у 2003 році затримано 947 осіб, у 2004 — 2 174, у 2005 — 4 486, у 2006 — 5 045. Більшу половину затриманих іноземців складають громадяни країн СНД.

Іноземці на період з'ясування обставин правопорушення та встановлення особи утримуються в пунктах тимчасового тримання Мукачівського та Чопського прикордонних загонів Державної прикордонної служби України. Частка мігрантів заявляє про себе як про біженців і звертається з відповідними заявами до міграційної служби.

З часу реалізації Закону України «Про біженців» у новій редакції (липень 2002 року) до територіальної міграційної служби в Закарпатській області надійшло понад 2,3 тисячі заяв від іноземців та осіб без громадянства про надання статусу біженця: 2002 р. — 70, 2003 р. — 400, 2004 р. — 212, 2005 — 797.

Протягом 2006 року надійшло 859 заяв, що становить 43,8% від усіх заяв, поданих шукачами притулку в Україні у минулому році, з яких 830 (96,6%) подано через посадову особу підрозділів Державної прикордонної служби України, 24 (2,8%) — через посадову особу органу внутрішніх справ, 5 (0,6%) подали заяви самостійно. Легально перетнули кордон України на в'їзді 18 заявників (2,01%), нелегально — 849 (97,9%).

Переважна більшість заявників, або 97,3%, були громадянами країн Азії, 1,6% — Європи, 1,2% — Африки. Найбільше шукачів притулку з Індії — 39,2%, Пакистану — 24,0%, Бангладеш — 14,8%, Палестини — 12,6%, Іраку — 5,0%.

Станом на 1 січня 2007 року стосовно 859 заяв міграційною службою прийняті такі рішення:

- прийнято заяв до розгляду — 735, або 85,6%;
- відмовлено в прийнятті заяв до розгляду через зловживання процедурою — 124, або 14,4%;
- відмовлено в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця у зв'язку з очевидною необґрунтованістю заяви — 548, або 63,8%;
- припинено розгляд заяв у порядку ст. 13 Закону України «Про біженців» — 162;
- призупинено розгляд заяв за рішенням органу міграційної служби — 11;
- направлено до інших органів міграційної служби після прийняття рішення — 7;
- прийнято рішень про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця — 26, в т. ч.: Ірак — 6, Судан — 6, Палестина — 4, Сомалі — 3, Сирія — 3, Шрі-Ланка — 2, Непал — 1, Монголія — 1;

- оскаржено рішень міграційної служби до судових інстанцій — 592.

Протягом 2006 року жодній особі не надано статус біженця, відмовлено в наданні статусу 43 особам.

На 01 січня 2007 року на обліку територіального органу міграційної служби перебуває 14 визнаних біженці: Афганістан — 8, Індія — 1, Ірак — 2, Іран — 1, Сомалі — 1, 1 біженця прийнято до громадянства України.

До найголовніших проблем у сфері реалізації законодавства про біженців у прикордонному регіоні слід, на нашу думку, віднести:

- слабкість інтеграційних можливостей для визнаних біженців у цьому регіоні, що частково пов'язано з відсутністю матеріальних можливостей для реалізації прав біженців, передбачених законодавством (житло, робота, соціальна допомога тощо);

- відсутність державного пункту розміщення відкритого типу для осіб, які перебувають у процедурі визначення статусу біженця (до прикладу, в Угорщині — близько 40 пунктів як закритого, так і відкритого типу, в Україні поки існує один пункт відкритого типу в м. Одеса);

- недосконалість нормативної бази щодо порядку оформлення документів для вирішення питань про надання, втрату, позбавлення статусу біженця;

- вкрай недостатнє бюджетне фінансування міграційних служб, необхідне для здійснення повноважень (оплата послуг перекладу, транспорт та ін.);

- відсутність кваліфікованих перекладачів та невизначеність їх статусу;

- недостатність оперативної інформації про країни походження шукачів притулку;

- відсутність локальної комп'ютерної мережі та єдиної інформаційної бази даних;

- відсутність гарантованої державою безкоштовної правової допомоги шукачам притулку тощо.

Стосовно ситуації, пов'язаної безпосередньо із стратегічними пріоритетами України в сфері міграції та притулку, слід зауважити, що тут найбільш гостро стоїть питання про реалізацію угоди між Україною та ЄС про реадмісію, парафоровану у жовтні 2006 року у Гельсінкі. Угода за своєю суттю є зобов'язанням України ділити з ЄС відповідальність за безпеку спільного європейського дому, частиною якого Україна прагне стати, в обмін на відкриття кордонів та усунення перешкод у вільному русі людей, що є довгостроковою метою України та ЄС. У короткостроковій перспективі угода про реадмісію з ЄС — передумова спрощення візового режиму ЄС для громадян України.

Ще в листопаді 2003 року, перед майбутнім розширенням, Європейська комісія запропонувала створити Агентство з управління й оперативного співробітництва на зовнішніх кордонах, яке б займалося, серед іншого, і поверненням додому нелегальних мігрантів. Зазначимо, що для України це означатиме, що вона повинна буде повертати на свою територію осіб, які, не будучи її громадянами, все ж таки потрапили на територію Європейського Союзу через українські кордони. Але слід зважати на відносно «м'які» кордони з країнами — колишніми республіками СРСР — Російською Федерацією, Білоруссю тощо. Багато осіб потрапляють до України на загальних підставах з Росії або Білорусі й далі прямують до ЄС територією України. Саме тому, паралельно з угодою про реадмісію з ЄС, вбачається доцільним, щоб така угода працювала з Російською Федерацією. Водночас проти такого документа виступають правозахисні організації. На їхню думку, подібні угоди взагалі недоцільні, оскільки ними порушуються права шукачів притулку, тобто тих, хто в себе на батьківщині зазнає переслідувань через політичні переконання, національну належність тощо. Скажімо, експерти німецького відділення правозахисної організації PRO ASYL коментують цю проблему так: «У Росії нині триває чеченський конфлікт. І саме чеченські втікачі — одна з найбільших груп

шукачів притулку, котрі прямують до країн Європейського Союзу. Не мало б сенсу підписувати угоду про реадмісію з такою країною, звідки, власне, походять втікачі. Це було б повним абсурдом». У той же час відправити таких втікачів додому означає порушити Женевську конвенцію ООН, оскільки вона забороняє передавати чи висилати цих людей до тих країн, де є загроза їхньому життю або ж можливе ув'язнення через релігійні переконання, політичні погляди, національну чи соціальну приналежність.

Принципову позицію щодо всіх угод про реадмісію займає також місія управління верховного комісара ООН у справах біженців в Україні. Особи, які шукають притулку, які намагаються здобути статус втікача, потребують міжнародного захисту. Їх має захищати влада тих країн, що підписали відповідні міжнародні зобов'язання. Всі країни-члени ООН і Україна зокрема підписували ці зобов'язання.

Багато правозахисних організацій виступають взагалі проти угод про реадмісію. Замість того, аби відправляти усіх втікачів додому, правозахисники пропонують створити загальноєвропейську систему, яка б дозволяла більш-менш об'єктивно визначати тих, хто потребує притулку в країнах ЄС, а хто — ні. ЄС далекий від того, щоб зробити загальну систему для шукачів притулку в Європі й запровадити загальні стандарти. Наприклад, в Австрії чеченець отримує статус втікача з вірогідністю 90%, а в Словаччині квота тих, кого визнають втікачами, не перевищує й 2%. А тому у ЄС на сьогодні діє система, яка для людей, які шукають політичного притулку за межами своєї батьківщини, є, фактично, лотереєю.

Крім цього, у 1990 році країни Євросоюзу розробили так звану Дублінську конвенцію, що визначає державу, відповідальну за перевірку втікачів. Згідно з цією конвенцією розглядати документи має та країна Європейського Союзу, через кордон якої людина потрапила до ЄС. Так, за нелегала, який приїхав, наприклад, до Франції через Німеччину і Польщу,

несе відповідальність Польща. І саме Варшава зобов'язана розглядати його прохання про надання політичного притулку. Складається враження, що людей просто висилають з однієї європейської країни до іншої лише для того, щоб розглядати там їхні заяви на отримання статусу втікача.

На сьогодні у «дублінському процесі» беруть участь всі країни ЄС, окрім Данії. До цієї угоди приєдналися також Норвегія та Ісландія, які не є членами Євросоюзу. До цього процесу Брюссель хотів би у майбутньому залучити й Україну. Проте не виключено, що європейські країни просто прагнуть позбутися доволі клопіткої проблеми за рахунок держави, яка не є членом ЄС. Тобто перекласти на Україну відповідальність за втікачів.

Проте аналіз реалізації політики України у сфері контролю над нелегальною міграцією свідчить, що Україна не готова до виконання угоди про реадмісію стосовно громадян третіх країн. Адже виконання положень угоди, що стосуються нелегальних мігрантів, які потрапили до ЄС з території України, означає, що Україна повинна взяти на себе відповідальність за їхнє прийняття, утримання, необхідне для ідентифікації, видачу проїзних документів і повернення до країни походження. Уже нині Україна, яка є однією з основних транзитних країн на шляху міграції з країн СНД і Південно-Східної Азії до Західної Європи, стикається з проблемами у протидії нелегальній міграції та виконанні процедур, потрібних для здійснення реадмісії.

Причини цих проблем полягають передусім у недосконалості системи управління міграцією в Україні. Відповідальність за реалізацію цієї політики розпорошено між кількома органами державної влади. Ці інституції не завжди відповідають сучасним викликам. Державну прикордонну службу України не трансформовано у повноцінний правоохоронний орган: вона досі лишається структурою воєнізованого типу. Реформа, спрямована на перетворення МВС з міністерства міліції на орган вироблення внутрішньої політики держави,

зокрема у сфері управління міграційними процесами, досі не відбулася. Без створення єдиного органу виконавчої влади, який би відповідав за вироблення та координацію міграційної політики в Україні, вирішувати інші проблеми технічного характеру не вдасться. Саме відсутність єдиної служби є причиною того, що, незважаючи на виділені ЄС кошти, досі не створено жодного центру для тимчасового утримання нелегальних мігрантів.

Крім інституційних, Україна повинна ухвалити низку змін до законодавства для вдосконалення системи надання статусу біженця і притулку в Україні. Хиби системи притулку в Україні призводять до того, що Україна не може виконувати свої міжнародні зобов'язання і є постійним об'єктом критики правозахисних організацій.

Окрім того, Конституція України передбачає ухвалення закону про основи міграційної політики. Саме цей законодавчий акт повинен визначити цілі та завдання цілісної міграційної політики України, один зі складників якої — контроль над нелегальною міграцією. Причому ухваленню цього закону повинно передувати широке експертне і публічне обговорення, аби цей нормативний акт міг стати повноцінною стратегією політики управління міграцією в Україні.

Україна мусить також поліпшити рівень охорони державного кордону, щонайбільше на східній і північній ділянках, де за радянських часів зовнішнього кордону не існувало. Створення інтегрованої системи захисту кордону неможливе без технічного оснащення прикордонної служби сучасними засобами спостереження, транспорту та комунікацій. Крім того, в Україні потрібно створити мережу центрів для тимчасового перебування нелегальних мігрантів, а також пунктів їх тимчасового затримання при прикордонних загонах і відділеннях міліції.

Україна має право звернутися до ЄС з проханням розділити фінансовий тягар технічного оснащення спільного з ЄС кордону, кадрової підготовки службовців, зміцнення інститу-

ційної спроможності українських служб, як це відбувалося в країнах — членах ЄС. Уряд України та ЄС повинні розглянути питання про збільшення фінансування цих завдань у рамках програми TACIS і впровадження додаткових фінансових інструментів для підготовки України до виконання Угоди про реадмісію з ЄС. Україна та Європейський Союз повинні також об'єднати дипломатичні зусилля для створення єдиного реадмісійного простору — ланцюга двосторонніх угод між країнами призначення, транзиту та постачання нелегальних мігрантів. Передусім такі угоди повинні запрацювати між Україною та Росією і Україною та Білоруссю.

Доки Україна не здійснить перелічених інституційних, законодавчих, організаційних змін, виконання Угоди про реадмісію в повному обсязі неможливе. Набрання чинності норм Угоди стосовно громадян третіх країн та осіб без громадянства може настати лише після перехідного періоду, під час якого Україна, об'єднавши зусилля з ЄС, повинна ретельно підготуватися до їх виконання.

Закарпатською міграційною службою спільно з представництвом МЗС України в Ужгороді у лютому 2007 року були надіслані пропозиції до проекту Плану заходів Кабінету Міністрів по виконанню Угоди між Україною та Європейським Союзом про реадмісію осіб, які зокрема передбачають:

1. Створення єдиної Державної міграційної служби з широким колом повноважень, які включатимуть повноваження всіх міністерств, відомств і служб України, котрі сьогодні займаються вирішенням питань, пов'язаних з нелегальною міграцією. Новостворений державний орган доцільно наділити всіма повноваженнями, необхідними для реалізації положень Угоди між Україною та Європейським Союзом про реадмісію осіб.

2. У прикордонних регіонах України, суміжних з країнами-членами ЄС, розширити мережу та збільшити потужність пунктів тимчасового тримання (ПТТ) іноземців та осіб

без громадянства, які незаконно перебувають на території України, а також пунктів тимчасового розміщення біженців (ПТРБ). З цією метою вжити необхідних заходів для залучення відповідних джерел фінансування Євросоюзу.

3. Із залученням коштів ЄС розробити і провести комплекс заходів із технічного облаштування та укріплення південної, східної і північної ділянок державного кордону України з тим, щоб мінімізувати можливість проникнення на територію нашої держави нелегальних мігрантів.

4. Ініціювати перед Верховною Радою України питання про необхідність внесення змін до КК України в частині посилення кримінальної відповідальності осіб — організаторів і посібників нелегальної міграції.

5. Спільно з компетентними структурами Європейського Союзу розробити механізм моніторингу і контролю з боку визначених для цієї мети міжнародних організацій за дотриманням країнами-членами ЄС, зокрема тими, які мають спільний кордон з Україною, положень Дублінської конвенції 1990 року щодо процедури подання і оформлення статусу біженця. (*Довідково.* На сьогодні не всі сусідні з Україною держави надають право затриманим на їх території нелегальним мігрантам звернутися до своїх компетентних органів із заявою про надання статусу біженця. Такі особи відразу ж передаються підрозділам Прикордонної служби України. У разі ж розгляду їх заяв про надання статусу біженця вони не підлягають реадмісії, принаймні до завершення процедури розгляду заяви.)

У будь-якому разі остаточне рішення щодо угоди про реадмісію має ухвалити Верховна Рада. Україні насамперед слід пересвідчитися в тому, що людей, які нелегально потрапили до ЄС і вимагають статусу втікача, не вивозитимуть у масовому порядку до України, яка просто не зможе впоратися з цим. Є сподівання, що Європейський Союз це усвідомлює.

При цьому варто спочатку зважити всі «за» і «проти», щоб угода, яка забезпечила додаткові права одним, водночас не позбавляла прав інших.

Підсумовуючи, треба відмітити, що, незважаючи на будь-які кордони і зовнішньополітичні орієнтації, Україна є європейською державою, суспільство якої об'єктивно розвивається в європейському контексті. Це твердження справедливе також і стосовно міграцій. Тому міграційна ситуація на континенті, так само як і міграційна політика європейських країн, має безпосередній вплив на міграції населення України. По-перше, від них залежить інтенсивність, характер, склад та спрямованість міграційних потоків з України, транзитної міграції через Україну. По-друге, формування єдиного міграційного та правового європейського простору, до якого Україна невідворотно належатиме, робить Європу прикладом вирішення міграційних проблем, джерелом важливого досвіду у сфері регулювання міграцій, урахування якого обов'язкове для інтеграції в європейське співтовариство. З цього випливає потреба у щонайтіснішому співробітництві між Україною та європейськими країнами у сфері міграції.

Досвід Європи доводить також, що успішне регулювання міграції потребує комплексного підходу, широкої багатогранної співпраці між країнами походження, транзиту та призначення мігрантів. У свою чергу, це відкриває додаткові можливості для співробітництва у міграційній сфері між Україною та європейськими країнами.

Хоча країни призначення, походження та транзиту мігрантів мають різні інтереси, а завдання міграційної політики кожної з них видаються досить суперечливими, проте всі держави зацікавлені у забезпеченні безпеки, соціальної стабільності, добробуту, економічного зростання, уникнення конфліктів, розвитку демократії у світовому масштабі. Завдяки цьому співпраця у сфері міжнародної міграції можлива і необхідна.

Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1996. — № 30. — С. 141.
2. Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 р. (приєднання на підставі Закону України № 2942-III від 10.01.2002 р.).
3. Закон України «Про біженців» // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2001. — № 47. — С.250.
4. Малиновська О. Біженці у світі та Україні: моделі вирішення проблеми. — К.: Генеза, 2003.
5. Малиновська О. Україна, Європа, міграція: міграції населення України в умовах розширення ЄС. — Київ, 2004.
6. Толстанов М.К., Карташов П.І. Міграційні процеси в Європейському Союзі: минуле та сучасне // Стратегічна панорама. Щоквартальний науково-практичний журнал РНБО України. — № 3. — 2005.
7. Черленяк І.І., Вашкеба І.М., Товт М.М. Питання природної, трудової та нелегальної міграції в прикордонній області: на прикладі Закарпаття // Стратегічна панорама. Щоквартальний науково-практичний журнал РНБО України. — № 2. — 2004.
8. Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. Число 28 (332), 11 вересня 2006 року.
9. Поточний архів відділу міграційної служби у Закарпатській області Державного комітету України у справах національностей та релігій.

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В РАЙОНАХ КОМПАКТНОГО ПРОЖИВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УМОВАХ РОЗШИРЕННЯ ЄС

Юдіта ЄВЧАК,

начальник відділу у справах національностей
Закарпатської обласної державної адміністрації

Закарпаття — один з регіонів Українських Карпат, де історично склалася своєрідна спільність різних національностей, які віками живуть у мирі і злагоді. Одні були відрізані від своїх праматірніх сусідніх народів державними кордонами. Це, зокрема, угорці, румуни, словаки, які стали національними групами або меншинами і відділені від «материнських» країн державним кордоном. Інші етнічні групи оселялися тут у різні часи, за різних політичних режимів (німці, євреї, цигани, поляки, росіяни, білоруси і т. д.).

Саме тому одним з пріоритетів регіонального розвитку є підтримка національних меншин (їх інституцій та культурологічної діяльності), подальше зміцнення історично-традиційної атмосфери міжетнічної злагоди, толерантності співжиття та високого рівня взаєморозуміння між представниками різних національних груп, забезпечення їх конституційних прав і свобод, задоволення освітніх, культурних,

мовних, духовних потреб, конкретне вирішення їх запитів щодо збереження національної ідентичності, що сприяє формуванню простору європейського співжиття і становленню європейської ідентичності.

Варто відзначити позитивні заходи, що вживаються сусідніми державами-членами ЄС з метою мінімізації негативних наслідків розширення ЄС для жителів прикордонних регіонів України і зокрема Закарпаття. Зрозуміло, що серйозною етнополітичною проблемою, що постане перед національними меншинами Закарпаття, є майбутні труднощі з перетинанням державного кордону після приєднання країн-сусідок України до Шенгенської угоди, що ускладнить для них не тільки спілкування з рідними та близькими по той бік кордону, а й заробітчанські поїздки до західних сусідів. Питання зв'язків з історичними батьківщинами є актуальними для всіх етнічних груп, але для етнічних спільнот, які проживають у прикордонні, воно є особливо важливим.

У контексті процесів, що супроводжують розширення Європейського Союзу, з метою полегшення підтримування контактів прикордонних регіонів керівництвом нашої держави та області спільно з урядами сусідніх держав вживаються конкретні заходи щодо поновлення спрощеного переходу вже восени 2007 року. Це є сприятливим чинником, оскільки більша частина закарпатських угорців, словаків, румунів проживає саме у прикордонних регіонах.

Слід згадати ще про один важливий аспект реалізації регіональної політики в місцях компактного проживання національних спільнот Закарпаття, зокрема заходи органів державної влади з метою роз'яснення своїм громадянам законних умов перебування та працевлаштування на території Європейського Союзу. На нашу думку, актуальною була б кампанія, спрямована на роз'яснення легальних можливостей працевлаштування в окремих країнах ЄС.

Аналізуючи особливості реалізації регіональної політики в місцях компактного проживання національних спільнот

Закарпаття, слід особливу увагу звернути на законодавче забезпечення прав національних спільнот та відповідність української нормативно-правової бази міжнародним стандартам.

Сучасні суспільні реалії свідчать про недостатню ефективність законодавчого забезпечення інституту національних меншин України й те, що законодавча база України вимагає суттєвого оновлення. Безперечно, не можна недооцінювати її роль у відродженні національного самоусвідомлення та культур національних меншин, зростання міжнародного авторитету нашої країни. Принаймні, це підтверджують матеріали конференцій, круглих столів, що відбулися останнім часом в області за участі науковців, представників органів державної влади і місцевого самоврядування, лідерів національно-культурних товариств, вітчизняних і закордонних експертів.

На цьому наголошувалось і в Рекомендаціях Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за підсумками «Моніторингу дотримання прав національних меншин в Україні», здійсненого за підтримки Верховного Комісара ОБСЄ у справах національних меншин на території Закарпатської області, а також у ході парламентських слухань з питань дотримання прав ромів, проведених у 2005 році профільним Комітетом Верховної Ради України.

Чинне законодавство України у сфері забезпечення прав національних меншин формувалося під впливом внутрішніх міжнаціональних відносин, міжнародного законодавства та процесів інтеграції України в європейське співтовариство.

Законодавчі акти Української РСР кінця 80-х років та незалежної України початку 90-х років справедливо вважаються одними з найбільш сприятливих для забезпечення прав національних меншин. Зокрема, Закон Української РСР «Про мови в Українській РСР» (1989 р.), Декларація прав національностей України (1991 р.), Закон України «Про національні меншини в Україні» (1992 р.) випередили в часі прийняття Радою Європи провідних міжнародно-правових

документів у цій сфері правовідносин: Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, Рамкової конвенції про захист національних меншин.

Однак базові нормативно-правові акти, які були прийняті в перші роки незалежності України, на сьогодні застаріли і навіть суперечать окремим положенням чинної Конституції України.

Зокрема, Конституція України в ст. 11 визначила, що держава сприяє розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності корінних народів і національних меншин України. Водночас, якщо політичні (ст. 5), економічні (ст. 18), духовні (культурні) (ст. 11, 12) та екологічні (ст. 16) права українського народу досить детально регламентуються відповідними нормативними положеннями Основного Закону, то права національних меншин обмежуються закріпленням лише освітньо-культурних, мовних прав (ст. 11). До того ж, Конституція України, поряд із національними меншинами України, декларує такий суб'єкт, як корінні народи України, який на сьогодні не отримав свого нормативного визначення в чинному законодавстві України.

Попри те, що окремими нормами і положеннями політико-правових та юридичних актів України запроваджено чи не весь комплекс прав національних меншин, передбачених міжнародними правовими документами, можна стверджувати, що для деяких із них і досі не знайдено механізмів практичної реалізації, а інші не виконуються або ж виконуються лише частково. Таким чином, наразі постає нагальна необхідність перегляду і корекції цієї сфери законодавства з метою усунення низки нормативних колізій, які знайшли своє відображення як у положеннях окремих законів, так і на рівні цілісної системи.

Для прикладу, у нещодавно затвердженому нормативному акті — Положенні про Державний комітет України у справах національностей та релігій — до основних завдань Держкомнацрелігій віднесено забезпечення виконання зако-

нодавства з питань, що належать до його компетенції, зокрема, створення умов для вільного розвитку мов корінних народів, а також сприяння задоволенню національно-культурних, освітніх потреб, розвитку етнічної самобутності корінних народів. Безперечно, для реалізації зазначених завдань є необхідним прийняття відповідного закону, який би чітко окреслив поняття «корінний народ», а також внесення змін та прийняття нової редакції Закону України «Про національні меншини», у якому чітко визначити поняття, структуру інституту національних меншин як самостійного складового елементу системи конституційного права України, що дасть змогу сформулювати оптимальну модель ефективного правового регулювання конституційно-правового статусу національних меншин України.

Прикладом недовісти норми чинного закону через відсутність її тлумачення та чіткого визначення механізмів реалізації є положення статті 16 Закону України «Про національні меншини в Україні», що покликає визначити відповідальність держави щодо фінансової підтримки системи культури та освіти національних меншин. Ця норма закону стверджує, що «у Державному бюджеті України передбачаються спеціальні асигнування для розвитку національних меншин». Практично це означає наявність окремої статті бюджету, спрямованої на розвиток національних спільнот. Але і в цьому положенні, як і в деяких інших, залишається невизначеним, яка ж частка бюджету може бути виділена на розвиток національних меншин, яким чином і в яких напрямках відбувається використання цих коштів. Тому не дивно, що на цю норму закону при складанні проекту Державного бюджету увага не звертається, і за роки чинності документа в жодному з державних бюджетів такої статті витрат державних коштів окремим рядком не передбачалося.

Таким чином, у новій редакції Закону України «Про національні меншини в Україні» доцільно чітко визначити положення щодо фінансування етнокультурних потреб на-

ціональних спільнот з державного бюджету. В цьому аспекті необхідно також внести зміни до Бюджетного кодексу й виокремити асигнування на потреби національних меншин в окрему статтю видатків.

Недосконалість системи нормативно-правових актів, що регулюють правовий статус національних меншин України, свідчить про необхідність продовжити і активізувати наукові дослідження відповідних проблем, оскільки більшість міжнародних актів у сфері захисту прав національних меншин, до яких приєдналася Україна, мають рекомендаційний характер (Лаундські рекомендації щодо ефективної участі національних меншин у громадсько-політичному житті та ін.), або ж викликали неоднозначне сприйняття суспільства (Хартія регіональних мов).

Нині не існує й Закону України «Про Концепцію державної етнонаціональної політики України». Спроби розробити такий документ протягом останніх років залишаються безрезультатними. Було створено кілька міжвідомчих робочих груп, які мали зосередитися на виконанні цього завдання, але їхня діяльність теж не принесла жодних зрушень.

Необхідно, щоб у державі функціонувала концепція етнополітики, яка була б органічною складовою внутрішньої і зовнішньої політики України та забезпечувала комплекс послідовних рішень і дій органів державної влади й місцевого самоврядування, спрямованих на задоволення соціальних, політичних та культурних потреб етнічних спільнот й окремих громадян, що належать до них, на утвердження в нашому суспільстві атмосфери міжетнічної толерантності, на зміцнення загальнонаціональної єдності.

Особливого значення у контексті загальноєвропейських інтеграційних процесів набуло усвідомлення того, що права національних, етнічних, релігійних, мовних та інших категорій меншин є інтегральною складовою загальної системи захисту прав людини, і що ці права мають бути надійно захищеними як національним законодавством України, так і

документами міжнародного права. Саме тому досвід держав Центральної та Східної Європи, які вже стали членами ЄС або мають статус країн-кандидатів на вступ до Євросоюзу, можна вважати найактуальнішим для вдосконалення українського законодавства в цій галузі.

З урахуванням того, що європейська спільнота надає великого значення динамічному розвитку громадянського суспільства в країнах — членах ЄС, важливим питанням є забезпечення громадянських прав національних меншин щодо можливостей впливати на конкретні управлінські рішення органів влади, які стосуються їх етнічних інтересів. Як свідчить досвід, через національно-культурні товариства та їх громадські організації, різного роду координаційні ради та інші дорадчі органи здійснення такого впливу є малоефективним.

Неодноразово зазначалося, що існуючий статус національно-культурних товариств суттєво обмежує їх участь у діяльності органів державної влади, зокрема у їх формуванні. Слушною є думка про те, що зазначена проблема може бути вирішена через впровадження системи дієвого самоврядування національних меншин шляхом створення національно-культурних автономій. Отже, на підставі делегованих їм владних повноважень вони могли б самостійно вирішувати питання їх етнокультурного життя. А це, в свою чергу, потребує прийняття окремого закону про національно-культурні автономії, який відповідав би сучасним міжнародним стандартам.

Одним із шляхів вдосконалення законодавчого забезпечення інституту національних меншин в Україні є активізація локального конституційного правотворення у відповідній сфері. Зокрема, статuti територіальних громад у місцях компактного проживання національних меншин Закарпаття можуть бути якісно оновлені через закріплення у цих статутах прав і законних інтересів національних меншин.

В умовах поліетнічного Закарпаття це питання набуває особливої ваги саме у районах компактного проживання на-

ціональних меншин. Адже досвід їх історичних батьківщин («материнських» держав — членів Європейського Союзу, й зокрема Угорщини та Словаччини) свідчить про чималі позитивні здобутки у цій сфері.

Доцільно звернути увагу на досвід Угорської Республіки, де національні меншини через національно-культурні автономії самостійно здійснюють державне управління у сфері етнокультурних потреб. Поправка 1994 року про вибори органів самоврядування, розроблена на основі закону про національні меншини, забезпечила можливість для національних меншин, які проживають в Угорщині, створювати організації, що функціонують у форматі системи адміністративного управління і мають більше повноважень у порівнянні з громадськими організаціями.

Аналізуючи досвід Угорської Республіки у сфері самоврядування національних меншин, варто зазначити, що органи самоврядування національних меншин мають не тільки погоджувальні права, а й право вето у таких важливих для національних меншин сферах, як мова, освіта, шкільництво, в тому числі й при призначенні керівників начальних закладів. Місцеві органи самоврядування можуть приймати рішення в освітньо-культурній сфері тільки за згодою органу самоврядування національної меншини.

Без сумніву, наведені факти заслуговують на увагу при підготовці Законів України «Про національні меншини в Україні» та «Про Концепцію державної етнополітики України».

Ефективне забезпечення мовних потреб національних меншин в області вимагає оновлення мовного законодавства. Передусім — прийняття нової редакції Закону України «Про мови», яка б відповідала потребам українського суспільства, в тому числі національних меншин, міжнародним нормам у галузі державної мовної політики тощо. Прикро, що в питаннях мовної політики ми й досі керуємося законом, прийнятим ще за радянських часів, який суперечить низці основних положень Європейської хартії регіональних мов або мов

меншин. Отже, існує нагальна потреба суттєвого перегляду та оновлення системи правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері всебічного розвитку і функціонування української мови як державної, а також розвитку, використання і захисту регіональних мов або мов меншин.

Розвиток мов національних меншин на Закарпатті, попри вагомі здобутки (відкриття шкіл, відділень у вищих навчальних закладах, право складати вступні іспити рідною мовою, регулярні радіо- та телетрансляції тощо), також супроводжує низка проблем, які в умовах сучасної Європи та за положеннями Європейської хартії регіональних мов або мов меншин вимагають негайного вирішення на державному рівні.

Аналізуючи особливості реалізації органами державної влади Закарпаття регіональної політики щодо національних меншин, приємно відзначити, що на місцевому рівні у квітні 2007 року обласною державною адміністрацією прийнята Програма забезпечення розвитку освіти, культури, традицій національних меншин області на 2007–2010 роки, у якій передбачено пріоритетні напрями реалізації національної політики в галузі освіти, — зокрема, заходів, спрямованих на удосконалення навчання української мови учнів шкіл, вихованців дошкільних закладів з національною мовою навчання та виховання, а також підтримку навчально-методичного забезпечення національних шкіл.

У зв'язку з цим принагідно зауважимо, що вивчення державної мови в державах-членах ЄС — Угорщині, Словаччині, Румунії, Польщі — є пріоритетним для представників національних меншин і здійснюється на підставі науково адекватної методики. Натомість національні школи в Україні з російською, угорською, румунською, словацькою мовами навчання використовують у навчанні учнів державної мови застарілі методики, не адаптовані для вивчення української мови в національних школах. Як наслідок, рівень знання державної мови випускниками зазначених навчальних закладів є безумовно недостатнім. Тішить той факт, що авторські

колективи вже працюють над розробленням нових методик вивчення української мови в національних школах, тож нові методики найближчим часом будуть впроваджені у навчально-виховну практику освітніх закладів області за активної підтримки владних структур.

Щодо стану задоволення духовних потреб національних спільнот у Закарпатті, слід зазначити, що його достатній рівень забезпечується чинним Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації», який, за висновками міжнародних експертів, є одним із найдемократичніших серед постсоціалістичних країн Центральної та Східної Європи. Однак у ньому міститься ряд положень, які з прийняттям Конституції України у 1996 році та подальшим розвитком національної законодавчої бази, потребують змін і доповнень, приведення у відповідність до міжнародних норм у сфері релігійної свободи.

Зокрема, незважаючи на конституційне положення про відокремлення школи від церкви (ст. 7, част. 3), робляться спроби їх зближення, викладання в освітніх закладах на факультативній основі християнських релігійно-філософських, релігієзнавчих та релігійно-пізнавальних дисциплін. Зауважу, що в Закарпатській області є чимало прикладів, коли керівники окремих навчальних закладів, ігноруючи конституційний принцип відокремлення школи від церкви, без згоди батьків і дітей самовільно вводять викладання релігійних курсів, Закону Божого чи катехізису. З урахуванням конфесійного розмаїття нашого краю це становить певну загрозу для збереження міжнаціональної злагоди. Отже, органи державної влади Закарпаття повинні здійснювати нагляд за дотриманням конституційних вимог щодо розділення функцій церкви та держави у сфері релігійного виховання з метою недопущення політичних та ідеологічних спекуляцій.

З огляду на викладене, слід підкреслити необхідність проведення ґрунтовних наукових досліджень у галузі міжнаціональних відносин після розширення ЄС, вивчити та проаналізувати

досвід країн Карпатського єврорегіону — членів Євросоюзу з метою недопущення правових колізій та приведення чинного законодавства у відповідність до міжнародних норм.

Україна приєдналася практично до всіх міжнародно-правових актів у сфері захисту прав національних меншин та підписала ряд міжнародних договорів, які закріплюють нові стандарти у цій сфері. З метою стабілізації регіональної безпеки та розбудови міждержавних відносин Україною укладено також ряд двосторонніх угод з сусідніми державами.

Зокрема, нашою областю укладено рамкові угоди про співпрацю з місцевими державними органами країн Карпатського єврорегіону. В положеннях угод передбачено співробітництво у сфері захисту прав національних меншин. Важливими на сьогодні є діяльність змішаних міжурядових комісій, зокрема — Змішаної українсько-угорської комісії з питань забезпечення прав національних меншин; міжурядової українсько-румунської комісії з питань забезпечення прав національних меншин; Двосторонньої українсько-словацької комісії з питань національних меншин, освіти і культури. Активна робота змішаних міжурядових комісій засвідчує, що Україна не тільки декларує права національних меншин, але й забезпечує їх належну реалізацію, здійснює захист прав національних спільнот відповідно до міжнародно-правових стандартів. Варто відзначити, що представники обласної державної адміністрації беруть участь у роботі зазначених комісій, що сприяє динамічному розвитку реалізації регіональної політики органами державної влади в районах компактного проживання національних спільнот після розширення ЄС.

Зауважимо, що реалізація регіональної політики щодо забезпечення життєдіяльності національних спільнот краю, зокрема, в місцях їх компактного проживання, в умовах розширення Європейського Союзу вимагає не тільки послідовності рішень і дій органів влади та місцевого самоврядування, але й активної участі національних громад у формуванні громадянського суспільства в Україні.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. — К., 1997. — С.6.
2. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Права людини в Україні. — Вип. 21. — К., 1998. — С.31 — 36.
3. Декларація прав національностей України від 1 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — ?53. — С. 799.
4. Документ Копенгагенської наради Конференції з питань людського виміру НБСЕ від 29 червня 1990 р. // Права людини в Україні. — Вип. 21. — К., 1998. — С. 235–254.
5. Про національні меншини в Україні. Закон України від 25 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — ?36. — С. 529.
6. Биков О. Конституційно-правовий статус національних меншин в Україні: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. — С. 354.
7. Товт М. Міжнародно-правовий захист національних меншин (тенденції сучасного розвитку). — Ужгород: ІВА, 2002. — С. 160.
8. Підготовка нових членів ЄС — країн-сусідів України — до вступу в Шенген і виклики для України: Матеріали міжнародного «круглого столу» експертів (26 лютого 2007 р., с. Анталовці). — Ужгород, 2007.
9. Актуальні проблеми конституційно-правового статусу національних меншин: український та зарубіжний досвід: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, 17–18 травня 2007 року. — Ужгород, 2007.
10. Архів автора.

Розділ III

ПРІОРИТЕТИ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В РУСЛІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Володимир ГОБЛИК

Олександр ПЕРЕДРІЙ

Raweł SWIANIEWICZ

Katarzyna SZMIGIEL

Данкан ЛІТЧ

Аркадіуш БАКЕРЗІНСКИ

Рафал ШПОРКО

Наталія НОСА-ПИЛИПЕНКО

Іван АРТЬОМОВ

Юрій ГУЗИНЕЦЬ

Іван БАРАНЧИК

Томаш ВІЦІАН

Світлана МІТРЯЄВА

Оксана ВАЩУК

ПЕРСПЕКТИВИ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УМОВАХ РОЗШИРЕНОГО ЄВРОСОЮЗУ

Володимир ГОБЛИК,
заступник голови Закарпатської обласної
державної адміністрації, кандидат філософських наук

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

З метою використання нових можливостей сусідства з прикордонними країнами - членами ЄС, а також для нейтралізації можливого негативного впливу існуючих відмінностей у рівні життя виникає необхідність спільно з прикордонними регіонами розв'язувати проблеми у таких напрямках, як розвиток прикордонної та транспортної інфраструктури, захист спільних кордонів, спрощення процедур перетину кордону, захист від організованої злочинності та боротьба з нею; охорона навколишнього середовища та охорона здоров'я, розвиток культурних зв'язків з обох боків кордону.

Для вирішення зазначених питань, пов'язаних з інтеграційними процесами, додаткового значення набуває діяльність у сфері транскордонного та міжрегіонального співробітництва. В умовах розвитку Закарпатського регіону транскордонне співробітництво — це дієвий засіб зміцнення міждержавних відносин та вирішення регіональних проблем.

До теперішнього часу прикордонні регіони здійснюють регіональні програми та галузеві проекти без урахування транскордонних специфічних умов економічної діяльності. В результаті недостатньої скоординованості здійснення регіональних та секторальних програм по різні боки кордону стає неможливим здійснення ефективної транскордонної діяльності.

Збалансований розвиток прикордонних регіонів стає можливим тільки через **розробку спільних програм розвитку та створення передумов для здійснення «дзеркальних» галузевих проектів.** Таким чином, найбільш важливе питання у сфері розвитку транскордонного співробітництва — створення збалансованої просторової структури з метою узгодження та синхронізації програм розвитку по обидва боки кордону.

У зв'язку з інтеграцією до Європейського Союзу змінюються умови та процедури фінансування Європейською Комісією транскордонних програм у Словаччині, Угорщині та Польщі. В цих країнах функціонують програми Європейської Комісії «Інтеррег».

На сьогоднішній день Європейською Комісією створений новий інструмент регулювання відносин із країнами-сусідами, «який ґрунтується на позитивному досвіді розвитку транскордонного співробітництва в рамках програм Фаре, Тасіс та Інтеррег», і який буде зосереджений «на забезпеченні безперешкодного функціонування майбутніх східних і середземноморських кордонів та надійного управління ними, сприянні сталому соціально-економічному розвитку прикордонних регіонів і налагодженні регіонального та транснаціонального співробітництва». Повідомлення «Розширена

Європа» також наголошує на тому, що транскордонні зв'язки набувають додаткового значення у контексті розширення.

Відповідно до документу «Розширена Європа» Європейською Комісією розробляються загальні процедури функціонування програм розбудови відносин з країнами-сусідами, що надає Закарпатській області нові можливості для розвитку транскордонних зв'язків з прикордонними регіонами.

Комунікацією Європейської Комісії «Розбудова шляху для нового інструменту Сусідства» створюються умови протягом 2004–2006 рр. для впровадження єдиного інструменту транскордонного співробітництва для розширеного ЄС та країн сусідів, в т. ч. України.

У повідомленні Європейської Комісії з назвою «Розширена Європа — Сусідні країни» визначені програми «Interreg III A — Tacis», в яких Закарпаття визначене як цільовий регіон. Програми сусідства Interreg III A — Tacis впроваджуються на зовнішньому східному кордоні Європейського Союзу. Транскордонна співпраця охоплює частину прикордонних територій Польщі, Білорусі, Словаччини, Угорщини, Румунії та України.

Європейською Комісією визначені 3 програми та фінансування на період 2004–2006 роки для кожної програми, а саме:

Програма 1. «Україна – Угорщина – Словаччина» (4,0 млн. ЄВРО)

Програма 2. Польща — Україна — Білорусь (8,0 млн. ЄВРО)

Програма 3. Україна — Румунія» (6,5 млн. ЄВРО)

По кожній програмі визначені цільові регіони, які будуть безпосередньо брати участь у програмі та виступати бенефіціарами результатів проектів в рамках програми. З українського боку бенефіціарами можуть виступати регіони, що безпосередньо межують з Польщею, Словаччиною, Угорщиною та Румунією.

Дуже важливим для Закарпатської області є те, що якщо по програмах «Польща — Україна — Білорусь» та «Україна — Румунія» можуть бути бенефіціарами інші прикордонні регіони України (Волинська, Львівська, Чер-

нівецька, Івано-Франківська та Одеська області), то по напрямку «Україна — Угорщина — Словаччина» Закарпаття є єдиним регіоном з боку України, який може подавати заявки на участь у програмі.

Безперечно, що Програми сусідства — це унікальні можливості для Закарпатської області. Вони дають можливість залучити у розвиток регіону додаткові кошти у формі безповоротної технічної допомоги за умови ефективної роботи у сфері проектного планування та менеджменту та **опрацьованої системи співфінансування**.

Розуміючи актуальність та проблематику цього питання, Закарпатська область активно готується до ефективної роботи у сфері розробки неприбуткових проектів із залученням коштів міжнародних донорських організацій.

Першим кроком у сфері розвитку транскордонного співробітництва та активізації залучення міжнародної технічної допомоги стало створення **Агентства регіонального розвитку та транскордонного співробітництва «Закарпаття»** (відповідно до рішення Закарпатської обласної ради № 378 від 11 січня 2002 року), яке на сьогоднішній день виконує функції центру налагодження транскордонного та міжрегіонального співробітництва між органами влади, інституціями з питань регіонального розвитку, неприбутковими організаціями з прикордонних регіонів.

Другим кроком стало впровадження комплексу заходів з метою синхронізації дій органів регіональної влади та розвиткових інституцій по обидва боки кордону, в рамках розробки спільних концептуальних та стратегічних документів.

На сьогоднішній день розроблені такі концептуальні документи:

- Концепція спільного розвитку прикордонних регіонів України та Угорщини;
- Концепція спільного розвитку прикордонних територій України, Угорщини та Румунії «*ІНТЕРРЕГІО*»
- Стратегія транскордонного співробітництва «Карпати 2004–2011»

З метою зростання ефективності та передбачуваності розвитку транскордонного співробітництва Закарпатська обласна державна адміністрація запропонувала стратегічний підхід для вирішення спільних проблем транскордонного співробітництва в прикордонних регіонах 5 держав (України, Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії), що викликало велику зацікавленість Європейської Комісії та Ради Європи. Саме за підтримки Європейської Комісії стало можливим створення середовища для ефективної роботи міжнародної групи експертів з 5-ти країн, які вже сьогодні спільно працюють над розробкою програмного документу розвитку 5 прикордонних регіонів до 2011 року, а саме: Стратегії «Карпати 2003–2011».

Зазначений документ вперше об'єднає зусилля прикордонних регіонів 5-ти країн, країн-членів ЄС та України, яка не є членом Європейського Союзу, з метою спільного вирішення транскордонних проблем.

Треба зазначити, що основними реципієнтами відповідно до Програм сусідства є регіональні органи влади, неприбуткові організації та розвиткові інституції.

На сьогоднішній день спостерігається велика потреба у наданні централізованої інформаційно-консультаційної допомоги спеціалістам та менеджерам розвиткових інституцій Закарпаття.

Комплексне вирішення зазначених проблем можливе через створення ефективного середовища проектного планування та менеджменту. Закарпатська область готується до наступного кроку — створення такого середовища.

Обласною державною адміністрацією опрацьовується питання створення Центру євроінтеграції в м. Ужгороді. Це буде перший подібний Центр в Україні, на базі якого працюватимуть інформаційні центри, обласні розвиткові інституції, а також спеціалісти — представники кожного району Закарпаття для надання допомоги іншим установам регіону; консультаційної та методичної допомоги щодо розробки проектів, стратегічно важливих для розвитку області.

Основне завдання Центру — налагодження ефективних взаємовідносин з європейськими та міжнародними фондами, впровадження системи інформування населення щодо законодавств прикордонних країн та інших країн Європейського Союзу, інформування громадян України щодо правил перетину кордонів та здійснення підприємницької діяльності з країнами-членами Європейського Союзу, інформування європейських підприємців щодо можливостей здійснювати свою діяльність на території України, здійснення міжнародних заходів з метою інформування та сприяння налагодженню транскордонних та міжрегіональних зв'язків та ін.

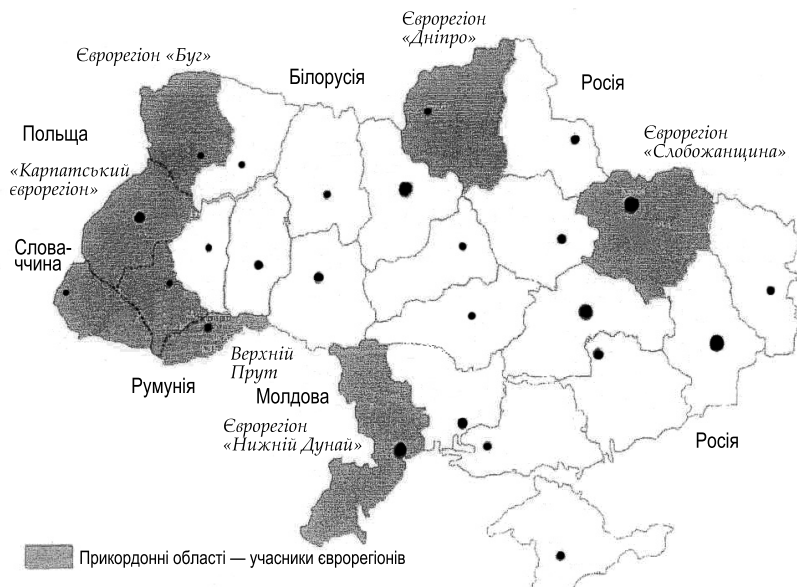
Закарпатська область займає активну позицію у сфері розвитку транскордонного співробітництва і завдячуючи своєму геополітичному та географічному розташуванню має всі передумови для отримання статусу європейського центру транскордонних зв'язків.

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО В РАМКАХ ЄВРОРЕГІОНІВ

Єврорегіон — організаційна форма співробітництва адміністративно-територіальних одиниць європейських держав, що здійснюється відповідно до дво- або багатосторонніх угод про транскордонне співробітництво.

Співробітництво у рамках єврорегіонів здійснюється з метою об'єднання зусиль в економічній сфері, розбудови соціальної, інформаційної та виробничої інфраструктури, будівництва та модернізації інфраструктури кордону, розвитку транспортної мережі, наукової та культурної співпраці, охорони навколишнього середовища.

На кордонах України функціонують шість єврорегіонів: «Буг», «Карпатський», «Нижній Дунай», «Верхній Прут», «Дніпро» та «Слобожанщина». До складу єврорегіонів входять Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Одеська, Чернівецька, Чернігівська та Харківська області України.



24 квітня 2007 р. між Сумською областю України та Курзькою областю Російської Федерації укладено угоду щодо створення єврорегіону «Ярославна», який стане сьомим єврорегіоном на теренах України.

Триває робота щодо створення нових єврорегіонів. Вінницькою облдержадміністрацією опрацьовується питання щодо створення єврорегіону «Дністер» за участю Вінницької, Одеської областей і прикордонних районів Республіки Молдова.

Обговорюється перспектива створення єврорегіону «Сян» за участю Львівської області та Підкарпатського воєводства Республіки Польща. Розглядається можливість участі Автономної Республіки Крим у створюваному єврорегіоні «Причорномор'я», діяльність якого спрямовується на співпрацю в регіоні закритого моря, а також поєднання регіонів країн-членів і не членів ЄС.

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АСОЦІАЦІЯ «КАРПАТСЬКИЙ ЄВРОРЕГІОН»

Асоціація «Карпатський єврорегіон» створена 14 лютого 1993 р., основними правовими актами, що регулюють її діяльність, є Угода та Статут.

До складу Карпатського єврорегіону входять прикордонні адміністративно-територіальні одиниці, а також окремі населені пункти Польщі, Словаччини, Угорщини, України та Румунії, зокрема території:

- 4 областей **України**: Львівської, Закарпатської, Івано-Франківської, Чернівецької (56 660 кв. км);
- 5 округів **Угорщини**: Боршод-Абауй-Земплін, Гайду-Бігар, Гевеш, Йас-Надькун-Солнок, Саболч-Сатмар-Берег, а також міст: Мішкольц, Дебрецен, Егер, Ніредьгаза (28 639 кв. км);
- 4 регіональних територіальних одиниць **Польщі**: Кросно, Перемишль, Жешув, Тарнув (14 540 кв. км);
- районів **Словаччини**: Бардіїв, Гуменне, Кошице, I–IV околиці, Межилаборце, Михайлівці, Пряшів, Сабінов, Сніна, Собранце, Стропков, Свидник, Требішов, Вранов (10 466 кв. км);
- з 1997 р. адміністративних одиниць **Румунії**: Сату-Маре, Мараморош, Бігор, Салай, Ботошані (27 000 кв. км).

Населення

Області	Кількість населення, тис. чол.	Площа, тис. кв. км	Густина населення чол. на кв. км	Частка міського населення, %
Закарпатська	1252	12,8	97,8	41
Івано-Франківська	1424	13,9	102,4	42
Львівська	2748	21,8	126,0	59
Чернівецька	938	8,1	115,8	42
ЗАГАЛОМ	6362	56,6	110,5	46

Керівні органи

Найвищим органом міжрегіональної Асоціації є **Рада**, яка приймає рішення стосовно найважливіших загальних питань, створює Робочі Комісії, схвалює подані ними пропозиції тощо. Сторони делегують у Раду до 10 осіб, які утворюють Делегацію національної сторони, на чолі з Головою.



Постійно діючим органом Ради є **Президія**, до складу якої входять голови делегацій кожної національної сторони.

Виконавчим та адміністративним органом Асоціації є **Міжнародний Секретаріат**, що складається з постійних представників кожної сторони та організує засідання Ради, координує її щоденну діяльність. У кожній з країн-членів Асоціації створено **Постійні національні представництва**.

В рамках Карпатського єврорегіону створено **Робочі комісії**, відповідальні за практичне втілення його стратегічних планів, з питань:

- регіонального розвитку (координатор — Угорська сторона);

- туризму (координатор — Польська сторона);
 - охорони довкілля (координатор — Угорська сторона);
 - торгівлі (координатор — Румунська сторона);
 - запобігання природним катастрофам (координатор — Словацька сторона);
 - соціальної інфраструктури (координатор — Українська сторона);
 - ревізійна комісія (координатор — Угорська сторона).
- Карпатський єврорегіон є членом Асоціації європейських прикордонних регіонів.

Діяльність Карпатського єврорегіону спрямована на:

- сприяння співробітництву в економічній, соціальній, науковій, екологічній, освітній, культурній галузях та спорті;
- реалізацію транскордонних проектів;
- співробітництво з національними інституціями та організаціями.

В рамках Карпатського єврорегіону укладено більш ніж 50 двосторонніх угод про співпрацю в економічній, культурній, науковій, освітній сферах, реалізовано та реалізуються такі основні проекти:

- проект «INTERREGIO» спрямований на розвиток інфраструктури регіонів, вирішення спільних проблем в економічній, культурній, екологічній, соціальній, освітній сферах тощо. Учасники: Закарпатська область (Україна), повіт Сату-Маре (Румунія), область Саболч-Сатмар-Берег (Угорщина). В рамках проекту створено агентство з розвитку регіонів (м. Ужгород, Україна);

- проект «Жива Тиса», який зокрема передбачає співпрацю з єврорегіоном Маас-Рейн. Учасники: Закарпатська область (Україна), повіти Бая-Маре, Сату-Маре, Орадея, Селаж (Румунія), Кошицький та Пряшівський краї (Словаччина), області Саболч-Сатмар-Берег, Хойду-Бігор, Боршод-Абауй-Земплайн, Хевеш та Яс-Нодькун-Солнок (Угорщина);

- проект «Асоціація музеїв та картинних галерей Карпатського євrorегіону», який передбачає посилення уваги органів влади та громадськості до збереження пам'яток історії та культури, залучення ресурсів для розвитку музейних установ та проведення робіт із збереження пам'яток культури, розвиток туризму. Учасники: Закарпатська, Івано-Франківська області (Україна), область Саболч-Сатмар-Берег (Угорщина), Кошицький край (Словаччина), Підкарпатське воєводство (Польща);

- проект «Зелені Карпати», що передбачає співробітництво в туристично-рекреаційній сфері. Учасники: всі регіони-члени Карпатського євrorегіону;

- проект «Польсько-українське агентство комунального розвитку», що передбачає створення постійного механізму підтримки польсько-української співпраці в комунальній сфері та самоврядуванні шляхом встановлення системи обміну інформацією, контактування фірм тощо. Учасники: повітове староство в Лежайську, Карпатський євrorегіон, Фонд молода демократія, Центр навчання самоврядування і адміністрації (Польща), Центр муніципальних реформ (Україна);

- проект «Центр підтримки економічних ініціатив та транскордонного співробітництва» («Долина Стругу»), передбачає створення центру для надання допомоги місцевим компаніям та приватним підприємцям у пошуку партнерів та інформації стосовно інвестиційних можливостей регіонів. Учасники: Підкарпатське воєводство, місто Блажова (Польща), Львівська область, місто Львів (Україна);

- проект «Міс Карпатський євrorегіон». Учасники: всі регіони-члени Карпатського євrorегіону;

- проект «Міста Карпатського євrorегіону — разом за розвиток туризму», який сприяє співробітництву між містами євrorегіону в галузі муніципального туризму. В рамках проекту проведено туристичні виставки, створюється Єврокарпатська мережа міст та Бюро туристичної співпраці міст Карпатського євrorегіону в Ярославі. Учасники: Пред-

ставництво України в Карпатському єврорегіоні, Ужгородська міська рада та Представництво Польщі в Карпатському єврорегіоні.

В рамках єврорегіонів останніми роками спостерігаються позитивні тенденції у зовнішньоекономічній діяльності областей України, збільшення кількості спільних підприємств та обсягів інвестицій, створення нових робочих місць за результатами реалізації транскордонних проектів тощо. Разом з тим, темпи розвитку транскордонного співробітництва та рівень участі в ньому регіонів є недостатніми.

З метою підвищення ефективності транскордонного співробітництва та функціонування єврорегіонів триває робота щодо:

- вдосконалення організаційної та інституційної складової діяльності єврорегіонів шляхом:

- більш широкого надання ініціативи органам управління нижчих рівнів (районам, селищним радам) щодо створення та діяльності єврорегіонів;

- запровадження європейських схем побудови єврорегіонів, які базуються на діяльності громадських організацій територіальних органів влади, асоціацій міст тощо;

- вдосконалення структури робочих органів єврорегіонів — створення комісій (робочих груп) для сприяння підготовки транскордонних проектів та залучення коштів для їх реалізації, моніторингових комісій, комісій з менеджменту проектів тощо;

- організації систематичної роботи стосовно фахової підготовки кадрів, що працюють в керівних органах єврорегіонів;

- широке залучення до діяльності єврорегіонів громадських організацій прикордонних територій, агенцій регіонального розвитку тощо;

- активізація роботи щодо висвітлення діяльності єврорегіонів у засобах масової інформації, на веб-сторінках облдержадміністрацій або обласних рад;

– активізація діяльності регіональних влад у напрямі розширення взаємодії з європейськими інституціями та організаціями, які займаються питаннями транскордонного співробітництва;

– налагодження обміну досвідом з питань транскордонної співпраці та побудови єврорегіонів з відповідними органами влади країн-членів Європейського Союзу та Ради Європи;

– активізація роботи щодо якісної підготовки проектів транскордонного співробітництва в рамках єврорегіонів для включення їх до державної програми розвитку транскордонного співробітництва та надання їм фінансової підтримки.

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ЯК АВАНГАРДНА ФОРМА НОВІТНІХ ВІДНОСИН СХОДУ І ЗАХОДУ

Олександр ПЕРЕДРІЙ,
декан економічного факультету
Закарпатського державного університету,
кандидат економічних наук, професор

Актуальність дослідження економічної складової транскордонного співробітництва викликана рядом об'єктивних факторів, які вже впливають на розвиток прикордонних регіонів та у значній мірі визначатимуть їх майбутнє у коротко-строковій та середньостроковій перспективі. Це обумовлено тим, що транскордонні відносини і транскордонне співробітництво — невід'ємна складова частина — підсистема цілісної системи сучасних міжнародних відносин. Водночас відносини транскордонного співробітництва — це специфічна сфера міжнародних стосунків, яка здійснюється і розвивається у відповідному правовому полі на основі визначених критеріїв і принципів. Визначальним фактором може стати безумовна підтримка Євросоюзом транскордонного співробітництва у рамках Програми сусідства, оскільки ЄС розглядає транскордонне співробітництво як один із важливих інструментів європейської інтеграції.

Нового виміру повинне набути співробітництво на кордонах у зв'язку з прийняттям Закону України «Про тран-

скордонне співробітництво» у травні 2004 року, та включення його у перелік пріоритетів Концепції державної регіональної політики, затвердженої у травні 2001 року. Згаданий вище закон визначає правові, економічні та організаційні засади транскордонного співробітництва. Держава зобов'язалася підтримувати об'єктивність, відкритість та економічну обґрунтованість відбору проектів та програм транскордонного співробітництва, концентрувати фінансові ресурси на пріоритетних та найбільш обґрунтованих проектах з метою досягнення максимального ефекту їх реалізації, надавати правову, організаційну, методичну та інформаційну допомогу всім учасникам співпраці на прикордонні. Це тим більше є своєчасним і необхідним, оскільки, з одного боку, Україна робить рішучі кроки у європейському напрямі, а другого — накопичилося чимало проблем та перепон на шляху реалізації транскордонних та інтеграційних устремлінь нашої держави.

Наведене визначає, головним чином, той факт, що вказана проблематика є об'єктом активного дослідження чималої когорти авторів як у країнах Європейського Союзу, так і в Україні*. Не ставлячи перед собою завдання їх розгорнутої

* E. Gabbe «Euregionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf Kommunalerebene» — Westfalen (ILS-NRW), Dortmund, 1985»; E. Gabbe та R. Martinessa «Practice Guide to Cross-border Cooperation/ Second Edition, — Groman / D., 1997; Г.Ерепа «Region, border, peripheri», Klagenfurt, 1996, К. Арсеня «Freundschaft über Grenzen» — Firenze, 1994; M. Gansena «Border regions: a critique of spatial theory and European case study» — in Annals of Regional, Vol. 11 1997; В.Мальхуса «Grenzübergreifende Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Roumordnung mit den Nachbarländern Deutschlands / — Manuskript, Stend, 1999; The Europe of regions. From French-Italian-Swiss Partnership to Cooperation with Eastern Europe. Project director: Claude Haegi. Geneve, Georg Editeur SA, 1995; Будівництво нової Європи. Прикордонне співробітництво у Центральній Європі. За редакцією д-ра Василя Гудака. Інститут досліджень проблем Сходу—Заходу, 1997; Kaliningrad as a Pilot Region of EU-Russian Cooperation. — EWI New York, 2003; Secure Borders: The European Experience — A Roundtable with Jonathan Faull. Roundtable Discussion Report. — EWI New York, 2004; Transfrontier cooperation in the North-West of Russia: 21st Century. — EWI New York, 2004; European Union Accession:

характеристики, зазначимо, що, переважно вони або носять описовий характер, містячи багатий фактологічний матеріал, або мають вузько операційну спрямованість в формі «деклараций», «стратегій» та «програм» транскордонного співробітництва.

У контексті загальноєвропейських принципів — згідно з положеннями Мадридської конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями (1980 р.), «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 укладення з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей. У

Implications for Ukraine's Relations with its Central European Neighbours. — EWI New York, 2004; Building an area of security and freedom in the wider Europe through integrated border management. — Conference Report. — EWI New York, 2004; Rozšířování EU zkušenosti a potencial. Podkladový materiál ke konferenci. — Centre for democracy, Praha, 2005; EU and Ukraine: looking for a new partnership and cooperation in Europe's neighbourhood. — EWI New York, 2005; EXLINEA Final Conference Centre Borshette, Brussels, 2005; Trans-European Cooperation between Territorial Authorities. New challenges and future steps necessary to improve cooperation. — Brussel, 2005; Bartosz Cichocki. The Eastern External Border of the Enlarged European Union. Warsaw, 2004; Cross border trafficking activities in the Southern Adriatic region. — SEESAC, 2003; Rafal Sadowski. Cross-border Co-operation at the new Eastern Border of the European Union. Warsaw, 2004; В. Гудака «Будівництво нової Європи: прикордонне співробітництво у Центральній Європі». — Вид-во «Закарпаття», Ужгород, 1997 рік. Серед українських авторів це роботи: Ю. Білокона та І. Фоміна «Транскордонні території України» — Укрархбудінформ, Київ, 1999; І. Ілька, М. Палінчака та М. Лендєл «Карпатський єврорегіон як модель регіонального співробітництва у Центральній Європі», Ужгород, 1998; П. Беленського, Н. Микули, В. Герина «Транскордонне співробітництво: проблеми і перспективи». — Львів, 1996; М. Долішнього, П. Беленського «Регіональні основи транскордонного співробітництва» — «Регіональна економіка», № 1-2/1996, С. 50-56; М. Максимка «Форми міжрегіонального співробітництва прикордонних регіонів України», Видання Інституту регіональних досліджень, Львів — Луцьк, 2000; С. Кіш «Кордони та їх значення за умов інтеграційних процесів», — «Дослідження світової політики», випуск 24, С. 148-158 та інші.

відповідності з новими українськими законодавчими нормами транскордонне співробітництво, згідно зі статтею 1 Закону України «Про транскордонне співробітництво» (2004 р.), це — спільні дії, спрямовані на поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами та місцевими органами виконавчої влади України і територіальними громадами та відповідними органами влади сусідніх держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством.

Нинішнє транскордонне співробітництво на новому східному кордоні ЄС має свої історичні коріння. Можна *виділити два його основні етапи*.

Перший охоплює період існування СРСР і країн соціалістичного табору (до початку 90-х рр. XX ст.). До середини 70-х рр. відносини між сусідніми прикордонними регіонами (СРСР — з одного боку, Угорщини, Польщі, Чехословаччини, Румунії, Болгарії — з іншого) були епізодичними і зводилися тільки до співпраці в області культури, проведення різного роду політичних акцій. Пізніше виникли такі форми, як прикордонна торгівля, як правило бартерна, прямі виробничі зв'язки (80-і рр.), виробнича кооперація, створення спільних підприємств, співпраця в галузі прикордонної транспортної інфраструктури.** Всі ці форми транскордонного співробітництва були в значній мірі політизовані.

Другий етап пов'язаний з розпадом Радянського Союзу і отриманням реальної незалежності центральноєвропейськими державами — колишніми його сателітами (з початку 90-х рр. XX ст.). Це період бурхливого розвитку різних форм транскордонної співпраці.

Цілком закономірно, що певний час нові суб'єкти «привидялися» один до одного. А встановлення прикордонних

** Будкін В.С. Прикордонне співробітництво в системі адаптації економіки України до європейського економічного простору. — В кн.: Проблеми співробітництва прикордонних територій України і Польщі. — Варшава — Київ, 1993, с. 170–175.

контактів було немов «маленьким кроком» в подоланні «великої дистанції» по налагодженню повномасштабних двосторонніх міждержавних відносин. Звичайно, в цьому процесі не могло не бути певних суперечностей. По-перше, мали місце «внутрішні» суперечності — суперечності між центральними і місцевими органами влади. Д. Таршис — колишній Генеральний секретар Ради Європи, який активно сприяв розвитку транскордонних відносин в Центральній і Східній Європі — підкреслює, що «у минулому деякі уряди вважали, що прикордонне співробітництво є ризиком узурпації сфери зовнішніх відносин, яка офіційно контролюється міністерством закордонних справ».

По-друге, елементи недовір'я і підозрілості мали місце в позиціях окремих урядів, які вважали, що транскордонне співробітництво може бути використане для посилення відцентрових, сепаратистських тенденцій, зміцнення позицій якої-небудь з національних меншин.

Подоланню цих суперечностей, або хоча б їх пом'якшенню, в найбільшій мірі сприяла сама багатогранна практика транскордонного співробітництва.

Транскордонне співробітництво на новому східному кордоні ЄС розвивається у вельми специфічному соціальному середовищі.

Без урахування реального впливу цього середовища на процеси транскордонної комунікації неможливо зрозуміти їх сутність і прогнозувати тенденції розвитку.

По-перше, розширення ЄС в східному напрямі означає вихід його на рубежі безпосереднього територіально-суб'єктного дотику, контакту з ядром, оплотом геополітичної, економічної і військової системи, яка існувала донедавна — Радянського Союзу. Природним є те, що в нинішніх східноєвропейських державах, у тому числі їх прикордонних регіонах, залишки цієї системи найбільш живучі, виразні і відчутні. Це перш за все виявляється в низьких рівнях їх економічного розвитку.

По-друге, нові східні рубежі значною мірою співпадають з розподільчими лініями східно- і західноєвропейської історії. Історичні і геополітичні долі народів Центральної Європи і Балтії з одного боку і Східної Європи — з іншого, при всій їх формаційній спільності відносно різні. Ці народи входили в різні державні утворення. Якщо перші в геополітичному відношенні орієнтувалися зазвичай на Західну Європу, то історичний розвиток інших проходив під значним впливом євразійських векторів світової політики. І відносини ці склалися по-різному.

З погляду історичної ретроспективи, саме в контурі нинішніх нових розподільчих ліній — з тими або іншими географічними відхиленнями — через відмінності геополітичних інтересів Росії, з одного боку, центрально- і західноєвропейських країн — з іншого — знаходився один з основних епіцентрів військових конфліктів в Європі.

Тому, виражаючись фігурально, можна говорити, що в цій смузі Європи історично сформувалася негативна «геополітична енергетика».

По-третє, вихід ЄС до меж з Україною, Білоруссю, Росією означає також безпосередній етно-цивілізаційний дотик Заходу і Сходу Європи.

Йдеться про взаємодію різних етнічних європейських груп з східнослов'янським населенням, його своєрідною культурою, релігією (переважно православ'ям) і т. п. Основним змістом цієї взаємодії, безумовно, є взаємне збагачення культур. Але існування певних складнощів у цьому процесі, які в першу чергу позначаються на прикордонній комунікації (особливо на перших порах), не викликає сумніву. Подібні відмінності в етно-цивілізаційному діалозі країн Західної і Центральної Європи свого часу відчувалися значно менше.

Вказані вище геополітичні і цивілізаційні чинники, безумовно, в значній мірі визначають характер нового східного кордону ЄС, істотно впливають на зміст процесів транскордонної комунікації нових членів Європейської Співдружності з Україною, Білоруссю, Росією.

Нинішній етап функціонування системи транскордонних відносин в умовах поглиблення інтеграційних процесів дозволяє зробити висновок, що транскордонне співробітництво в Європі зараз знаходиться на етапі системних якісних змін. З одного боку, в рамках розширеного Європейського Союзу, транскордонне співробітництво вступило в стадію активного розвитку на основі суттєвого пониження бар'єрного характеру внутрішніх для ЄС державних кордонів і стає засобом успішної реалізації спільної регіональної політики, принципу субсидіарності, децентралізації влади тощо, а в більш ширшому розумінні — будівництва цілісної «Європи регіонів». З іншого — на нових зовнішніх кордонах ЄС — воно перетворюється в дієвий інструмент формування розширеним Євросоюзом смуги добросусідства та інтенсивного розвитку зв'язків європейської спільноти з усіма розташованими по периметру прикордонними державами.

Разом з тим, для значної частини країн-не членів ЄС, до яких відноситься і Україна, транскордонне співробітництво з межуючими державами-членами ЄС в нових умовах представляє собою надзвичайно важливий, а в деяких випадках на цьому етапі єдино можливий та винятково ефективний шлях практичного включення до загальноєвропейських інтеграційних процесів.

Після вступу групи країн Центральної та Східної Європи до Європейського Союзу суттєво змінився статус транскордонного співробітництва між Україною та центральноєвропейськими державами — її західними сусідами-новими членами ЄС.

По-перше — транскордонне співробітництво України із західними сусідами — Республікою Польща, Словацькою Республікою і Угорською Республікою з травня 2004 року здійснюється безпосередньо на нових спільних східних кордонах ЄС. Внаслідок цього відносини транскордонного співробітництва центральноєвропейських країн з Україною перетворилися із стосунків «другого ешелону» у взаємини

ЄС із Україною, як безпосереднім сусідом першого порядку Євросоюзу і держав ЦСЄ.

По-друге — якщо раніше транскордонне співробітництво України з РП, СР та УР було в основному справою двосторонніх або багатосторонніх відносин держав Центральної та Східної Європи, то зараз воно вийшло за цей дещо звужений регіональний формат і перетворилося у форму стосунків України не лише з окремими країнами ЦСЄ, ЄС чи їх об'єднаннями, але і з Євросоюзом у цілому.

По-третє — транскордонне співробітництво центральноєвропейських держав з Україною стало невід'ємною складовою частиною нової східної політики Євросоюзу.

Отже, геополітичний статус транскордонного співробітництва України 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 цій сфері об'єктивно може бути навіть більш динамічною і ефективною, ніж на міждержавному рівні. Можна констатувати, що сучасні європейські інтеграційні процеси та розширення ЄС створюють в основному сприятливу для України ситуацію щодо подальшого вдосконалення транскордонного співробітництва із західними центральноєвропейськими сусідами і ЄС в цілому для переходу до якісно вищого етапу співпраці. Більше того, в останній час з боку загальноєвропейських інституцій значно зріс практичний інтерес до розвитку співробітництва з Україною на нових східних кордонах ЄС. Про це свідчить, зокрема, наступне:

По-перше, керівні органи ЄС, в тому числі Європейська Комісія, самі декларують та ініціюють посилення і розширення різноманітних форм транскордонної співпраці з Україною. На транскордонному, міжрегіональному рівні, як уже визначалося, стосунки Україна — ЄС майже не обтяжені

проблемами і претензіями як політичного, так і економічного характеру. Тому взаємодія з ЄС та країнами-членами ЄС у цій сфері має потенціал до більш динамічного і ефективного розвитку, ніж на міждержавному макrorівні.

По-друге, загальноєвропейські органи націлюють сусідні з Україною центральноєвропейські держави на розвиток транскордонного, міжрегіонального співробітництва, фактично доручивши Польщі, Словаччині і Угорщині практичну реалізацію цього напрямку східної політики ЄС. Про це свідчать, наприклад, результати міжнародних нарад країн-членів ЄС у Братиславі та Будапешті, зустрічі президентів держав Центральної та Південно-Східної Європи в Румунії весною 2004 р.

По-третє, окремі центральноєвропейські держави самі активно пропонують нові плани і концепції транскордонного співробітництва з Україною, з-поміж яких варто виділити спільну австрійсько-угорську та Ніредьгазьку ініціативи 2003 року, підготовлену до підписання у 2004 році Концепцію транскордонного співробітництва між Україною і УР, пропозицію Словаччини щодо візових пільг для українських громадян-мешканців 50-кілометрової прикордонної зони та інші проекти.

Стратегічна мета України в розвитку транскордонного співробітництва з центральноєвропейськими державами і ЄС у цілому полягає в перетворенні цієї форми співробітництва в додатковий ефективний канал майбутньої інтеграції України до ЄС. Зокрема, розвитком транскордонного співробітництва вирішуються наступні завдання: не допускається перетворення нових східних кордонів ЄС у жорсткі розподільчі лінії, які відмежовують Україну від Європи та перетворення регіонів з обох боків нових східних кордонів ЄС і України в периферійні і тупикові; координуються концепції соціально-економічного розвитку прикордонних регіонів; поступово формуються інтегровані, насамперед в господарському і просторово-економічному плані, транскордонні регіони України і центральноєвропейських держав; створюється поєднана

і взаємодоповнююча транспортна, прикордонна та інша інфраструктура; складається система міжнародної взаємодії місцевих органів державної влади і самоврядування, територіальних громад тощо. Прагматичною «регіональною» метою розширення транскордонної співпраці України є максимальне використання зовнішніх чинників для прискорення соціально-економічного розвитку прикордонних регіонів та вирівнювання їх рівнів розвитку.

Принциповим моментом для успішної реалізації національно-державних інтересів, стратегічних і практичних завдань транскордонного співробітництва України є оновлені концептуальні підходи загальноєвропейських органів із засад політики спільноти щодо сусідів розширеного Євросоюзу. Серед пріоритетів та напрямів нової політики ЄС, оприлюднених у Повідомленні Європейської Комісії для Ради та Європейського Парламенту «Розширена Європа — Сусідні країни. Нова структура відносин з нашими східними та південними сусідами» (11 березня 2003 р.) та у Посланні Європейської Комісії «Підготовка до впровадження нового інструмента для сусідства» (1 липня 2003 р.) визначено, що основним завданням оновленого транскордонного співробітництва повинно стати досягнення цілей сприяння сталому економічному та соціальному розвитку прикордоння Європи, зокрема шляхом залучення економіки прикордонних регіонів-сусідів до європейських ринків; спільне вирішення проблем довкілля, охорони здоров'я, організованої злочинності; забезпечення ефективності та безпеки кордонів, включно боротьби проти нелегальної міграції; сприяння людським контактам у прикордонні. Досягти ці стратегічні завдання заплановано з-поміж іншого через реалізацію Програм добросусідства на кордонах, які готуватимуться і подаватимуться на розгляд Єврокомісії спільно партнерами по обидві сторони кордону ЄС. Конкретно щодо України заплановано, що будуть розроблені дві Програми добросусідства: Україна — Білорусь — Польща та Україна — Угорщина — Словаччина.

З огляду на підготовку цих програм важливе значення має аналіз реального досвіду і практики транскордонного співробітництва України з окремими центральноєвропейськими державами. Порівняльний аналіз стану і перспектив українсько-угорського і українсько-словацького транскордонного співробітництва вказує на дещо відмінний і більш ефективний характер розвитку транскордонних зв'язків України з Угорщиною, ніж із Словаччиною. Концептуальний підхід української та угорської сторін до розвитку цього виду співробітництва, координація стратегії соціально-економічного розвитку прикордонних регіонів України і УР, розробка спільної довгострокової концепції розвитку українсько-угорських транскордонних зв'язків та інші позитивні моменти дозволяють продумано і погоджено планувати та здійснювати транскордонні заходи у всіх сферах співробітництва. Загалом варто говорити про українсько-угорську «динамічну» та в певній мірі «статичну» — українсько-словацьку моделі транскордонного співробітництва, а, відповідно, і про «різношвидкісну» транскордонну інтеграцію.

Особливою організаційною формою транскордонної співпраці є спеціальні економічні території (СЕТ). Необхідно в зв'язку з цим виокремити дві важливі переваги розміщення в структурі спеціальних економічних територій (СЕТ) транскордонних формувань.

По-перше, привабливість вільних економічних зон, можливостей спільного підприємництва та укладених угод про транскордонне співробітництво для іноземних та національних інвесторів. Прикладом цього є вигоди, які отримали багато країн завдяки експортним промисловим зонам, тому їх розглядають як потенційно важливий інструмент промислового розвитку та економічних перетворень.

По-друге, доступ на національний ринок. Завдяки транскордонному співробітництву з'являються стимули та привабливість територій, що беруть участь у ньому, залучати іноземні фірми, втілювати спільні програми та проекти для

країн-учасниць, отримувати допомогу розвитку внутрішнього ринку країни засобами технологій та досягнень інших держав.

Отже, вплив та роль транскордонного співробітництва на зовнішньоекономічну діяльність проявляється у безлічі факторів. Це, у першу чергу, формування більш відкритої економіки країн, що залучені у таке співробітництво. По-друге, це умови, які сприяють пошуків міжнародної торгівлі, розширенню міжнародної співпраці. Але найбільш вагомим внеском транскордонного співробітництва на сьогоднішній день є створення сприятливої бази для міжнародної економічної діяльності шляхом обміну досвідом, науковими досягненнями та новими технологіями, що є рушійною силою будь-якої, чи то внутрішньодержавної, чи зовнішньої економічної діяльності.

І хоча транскордонне співробітництво досить активно розвивається на західних кордонах України, але у зв'язку з розширенням ЄС безпосередньо до кордонів України найважливішим сьогодні питанням для нас все-таки залишається питання оперативного розв'язання проблем західних регіонів: поліпшення демографічної ситуації, розвиток соціальної інфраструктури малих міст і сіл, свого роду «рекультивациі» на забруднених радіонуклідами територіях, пом'якшення територіальних диспропорцій у господарському розвитку, реконструкція історико-культурної спадщини, розширення туристської діяльності, розширення зовнішньоекономічної діяльності, тощо.

Пріоритетність розвитку транскордонного співробітництва на основі залучення в першу чергу західних прикордонних територій України не виключає можливості підключення до цього процесу прикордонних територій на сході і півночі. Це має багато позитивних моментів — як для України, так і для Росії і Білорусії. Традиційні зв'язки цих країн дають підстави передбачати ефективне відновлення тих відносин, які існували між прикордонними регіонами країн до розпаду

СРСР, при врахуванні того, що нинішній економічний та соціальний розвиток цих країн суттєво ускладнює процеси їх взаємного інтегрування. В той же час їхня співпраця одночасно і рівномірно із західними територіями забезпечить своєрідний міст між Заходом та Сходом, розвиваючи та вдосконалюючи міжнародне економічне співробітництво. Прикордонні регіони мають потенціал для активного залучення України до інтеграційних процесів, які охопили сьогодні увесь континент. В руслі аналізу транскордонної співпраці важливим в сучасних умовах, на нашу думку, є дослідження якісно нової реалії, якою став новий східний європейський кордон. Як просторова структура він потребує комплексного вивчення. Очевидно, що дослідження кордонів та прикордонних територій не слід ототожнювати безпосередньо з лінійним характером кордонів. Хоча цілком логічно, що кордони, які окреслюють територіальну цілісність певної держави, водночас є як лінією дотикання суверенних держав, так і лінією їх відокремлення. З-поміж інших, міждисциплінарний підхід щодо аналізу кордонів та вивчення так званої «проникливості» кордону дозволяє досліджувати кордон не тільки як лінійний простір між державами-сусідами, а враховує особливості культури, світогляду за умов використання цивілізаційно-релігійних критеріїв.

Згідно з внутрішньою логікою розвитку, новий європейський кордон теж має властивість змінюватися і не формуватися як одвічний остаточний східний бар'єр Євросоюзу. Позаяк головна ідея формування, модифікації, трансформації сучасних кордонів полягає в тому, що кордони, як це не парадоксально, але мають з'єднувати людей, нації, спільноти, точніше кордони мають стати символами, а не бар'єрами.

На наш погляд, подальше наукове пізнання та визначення практичних рекомендацій саме на етапі формування нового європейського кордону має неопціміне значення для України, насамперед з точки зору зниження бар'єрного характеру та функцій цього кордону, який де-юре і де-факто

з травня 2004 року буде як розмежовувати, так і об'єднувати Україну з загальноєвропейським економічним і політичним простором.

Внаслідок «східного» розширення Євросоюзу кордони ЄС за умов геополітичних змін на європейському континенті зазнають радикальних змін. По суті, відбувається динамічний, якісний та масштабний процес трансформації кордонів ЄС.

По-перше — внаслідок приєднання держав Центральної Європи до ЄС де-факто і де-юре відбулася зміна зовнішніх кордонів Євросоюзу на внутрішні кордони, насамперед між Польщею та Німеччиною, Чехією та Німеччиною, Чехією та Австрією, Словаччиною та Австрією, Угорщиною та Австрією.

По-друге, зрозуміло що цей процес трансформації кордону ЄС — як підготовчий — вже розпочався у 2002 році, що визначилось у практичному вирішенні питань прикордонного менеджменту, у розбудові та впорядкуванні «нових» східних кордонів ЄС згідно з європейськими стандартами на кордонах України включно.

По-третє, внаслідок зміни сутності кордонів ЄС паралельно відбувається і зміна характеру східних кордонів як ЄС, так і держав Центральної Європи, тобто вже на сьогодні відбувається і зміна характеру прикордонного менеджменту між Україною та сусідами «першого порядку» — Польщею, Угорщиною, Словаччиною.

Формування нового східного кордону ЄС — у площині взаємовідносин: держави Центральної Європи та Україна — визначає низку принципово важливих наслідків для України зокрема і зміну системи перетину на кордонах в центрально-європейському регіоні взагалі.

Перший і головний наслідок для України стосовно формування нового східного кордону ЄС — це закінчення більш ніж десятирічного періоду ліберального режиму перетину кордонів між Україною та державами ЦЄ та формування зони територіальної стабільності на західних кордонах України.

Другий висновок: система перетину на новому міжнародному кордоні радикально змінилася внаслідок введення візового режиму у 2003 році між Україною та її сусідами першого порядку — державами ЦЄ (і відповідно режим перетину кордону ще більш ускладниться вже із введенням Шенгенського візового режиму протягом 2006–2007 рр. між ЦЄ та Україною), що є однією з головних умов асquis вступу країн ЦЄ до ЄС, складовою — отже, є обов'язковим для виконання країною-аплікантом. Фактично, прийняття Шенгенських асquis державами-членами Європейського Союзу і, що особливо важливо стосовно розширення зовнішніх «східних» кордонів ЄС, — це прийняття державами ЦЄ Шенгенських асquis — як здатність прийняти зобов'язання членства, включно відданість цілям політичного, економічного та валютного союзу. По суті, з-поміж інших, це також на сьогодні є одним з найсуттєвіших питань нового східного кордону ЄС.

Третім, вкрай важливим наслідком формування нового східного кордону ЄС для України є питання безпеки, точніше керування ситуацією з питань безпеки. За умов, коли жодна з країн ЦЄ не має територіальних претензій одна до одної та до України включно, питання безпеки зосереджується не на питаннях перегляду наявних кордонів, а на проблемі захисту нового кордону.

Підкреслимо в цьому зв'язку, що захист нового кордону вже новітньої об'єднаної Європи здійснюватимуть у найближчі роки (до введення єдиних прикордонних сил Європи) держави ЦЄ. І це не тільки відповідальність безпосереднього захисту, скільки питання реадмісії, нелегальної міграції, контрабанди — тобто ці вже одвічні негативні проблеми, на жаль, матимуть пріоритет у політиці, у міжнародних відносинах, у дво- та багатосторонніх зв'язках України та новітніх членів ЄС вже сьогодні і на найближчу перспективу. Позаяк Україна вже давно перетворилася не тільки в транзитну державу, але і в накопичувач для нелегальних мігрантів. На нашу думку, ця проблема більш складна, ніж уявляється,

насамперед що стосується формування сьогоденного та стратегічного іміджу нашої держави. Розраховувати на те, що Європа буде вдячна Україні за захист своїх східних рубежів, надіятися не доводиться. Про це свідчить, швидше всього, і неспроможність вироблення реально діючої концепції взаємовідносин у площині ЄС — Україна.

Список використаної літератури

1. Гладкий Ю.Н., Чистобалв А.И. Регионоведение. — Москва: Гарцарики, 2003.
2. Закон України «Про транскордонне співробітництво», № 1861-IV від 24 червня 2004 року.
3. Закарпаття 2000–2004. Економічне зростання, соціальна стабільність, гуманітарний розвиток. — Ужгород: Видавництво ПП «Шарк», 2004.
4. *Europska unie regionum.* — Urad pro urealni tiski Europskэх spolsensti, Luctmbugrk, — 2004.
5. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. — ETS — № 106. Українська версія.
6. Кіш Єва. Українсько-угорське транскордонне співробітництво: можливості та пріоритети у XXI столітті. — Ужгород, 2003.
7. Кітінг Майкл. Новий регіоналізм в Західній Європі. — Логос, № 6140, — 2003, — С. 67–116.
8. Стратегія транскордонного співробітництва «Карпати 2003–2011». — Ужгород, 2003.
9. Н. Мікула. Транскордонне співробітництво регіонів України. Стан та перспективи // Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки 2006. — Київ, 2006.

WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ PRZEZ SAMORZĄDY LOKALNE – POLSKIE DOŚWIADCZENIA

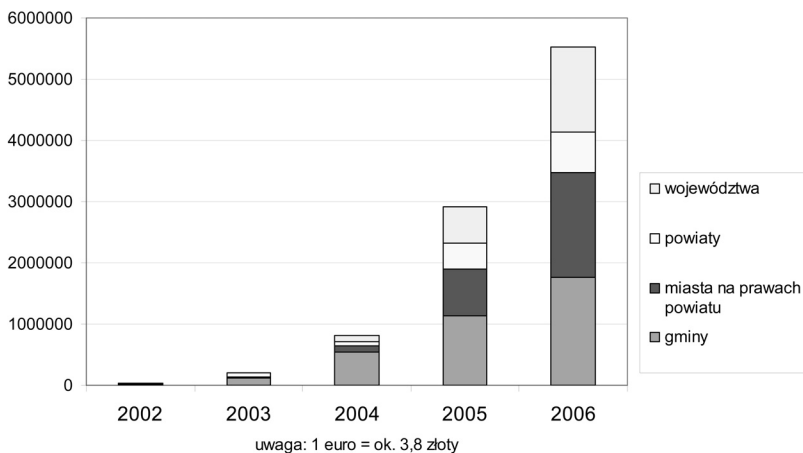
Paweł SWIANIEWICZ,
profesor Uniwersytetu Warszawskiego,
kierownik Zakładu Rozwoju i Polityki Lokalnej
na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych

INFORMACJE OGÓLNE – WIELKOŚĆ WYKORZYSTYWANYCH ŚRODKÓW I PROCEDURY

Współpraca polskich samorządów lokalnych z instytucjami Unii Europejskiej sięga początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. W minionej dekadzie prowadziła się jednak przede wszystkim do otrzymywanej pomocy doradczej i szkoleniowej. Marginalne znaczenie miały programy unijne pozwalające na finansowanie przez samorządy ich inwestycji – przede wszystkim STRUDER (obejmujący mniej więcej 1/7 terytorium Polski) i CROSSBORDER (obejmujący tereny przy granicy polsko-niemieckiej). Sytuacja zmieniła się po roku 2000, od kiedy to do Polski coraz szerszym strumieniem zaczęły napływać środki z funduszy przed-akcesyjnych (wydawane za pośrednictwem trzech programów: PHARE, SAPARD i ISPA; samorządy miały dostęp do środków z każdego z tych programów). Kolejnym przełomem był rok 2004 – przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i uzyskanie dostępu do Funduszu Spójności oraz funduszy strukturalnych.

Ten wzrastający strumień środków unijnych w minionych latach ilustrują rysunki 1 i 2. Rysunek 1 pokazuje ogólną wielkość środków unijnych wydawanych przez budżety polskich samorządów terytorialnych, przy czym trzeba podkreślić, że wykres odnosi się do środków już wydanych, a nie przyznanych czy zakontraktowanych (często między przyznaniem a faktycznym wydaniem środków upływa blisko dwa lata). Jak widać jeszcze w latach 2002–2003 pozyskiwane przez samorzady środki były wielokrotnie niższe niż w latach 2005–2006. W ostatnich latach środki te stanowią już kilka procent całych wydatków budżetowych samorządów. Zgodnie z podziałem najważniejszych funkcji pomiędzy szczeble władzy publicznej, największym beneficjentem środków unijnych są samorzady najniższego szczebla — prawie 2500 gmin i 65 dużych miast (miasta na prawach powiatu).

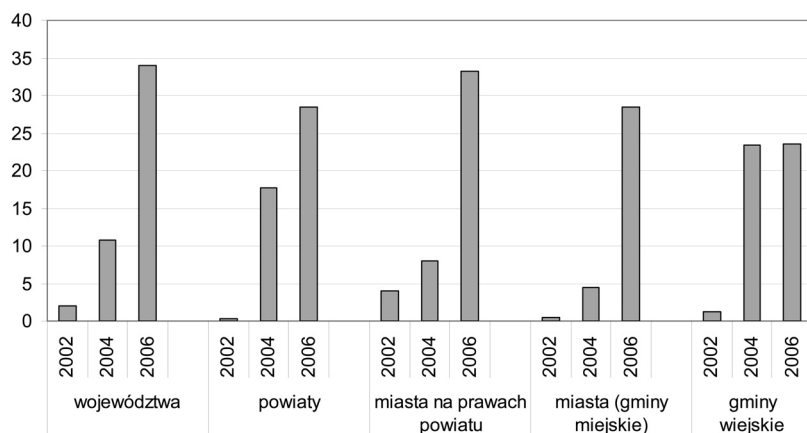
Rysunek 2 pokazuje jeszcze większe znaczenie jakie odgrywają środki z Unii Europejskiej w finansowaniu inwestycji lokalnych i regionalnych. Należy zaznaczyć, że do dotacji z Unii Europejskiej przedstawionych na rys. 1 trzeba jeszcze dodać polskie środki na współfinansowanie projektów, co pokazuje



Rys. 1. Dotacje z Unii Europejskiej w wydatkach samorządów w Polsce (tys. złotych)

jak znaczną część prowadzonych przez polskie gminy, powiaty i województwa projektów stanowią projekty współfinansowane z funduszy europejskich. Rysunek 2 obrazuje wydatki na projekty wspomagane ze środków unijnych wraz z polskimi środkami na współfinansowanie. Projekty współfinansowane przez Unię stanowią już ponad jedną czwartą wszystkich inwestycji samorządowych w Polsce

Ostatnie lata przyniosły nie tylko wzrost funduszy pochodzących z Unii Europejskiej, z których mogą korzystać samorzady ale i wzrost znaczenia samorządów w podejmowaniu decyzji dotyczących sposobu wykorzystania tych środków. W tym przypadku główna rola przypada samorządom regionalnym (wojewódzkim). W okresie 2004–2006 ponad jedna czwarta, a w okresie 2007–2013 prawie jedna trzecia środków z funduszy strukturalnych wydawana jest w ramach programów regionalnych. W latach 2004–2006 obowiązywał jeden (wspólny dla całego kraju) Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Wybór priorytetów w ramach ZPORR należał w znacznym stopniu do rządu. Rozdział środków pomiędzy



Rys. 2. Wydatki na inwestycje dofinansowane przez Unię Europejską jako % wszystkich inwestycji samorządów w Polsce (lata 2004–2006)

regiony był także wynikiem decyzji rządowej. Ale wybór konkretnych projektów do realizacji był podejmowany na szczeblu regionalnym i największy wpływ na tę decyzję miał samorząd województwa. Informacje o wybranych projektach samorząd województwa przekazywał do wojewody (urzędnika rządowego, mianowanego w każdym województwie przez premiera), który podpisywał kontrakt i przekazywał środki beneficjentowi projektu. Ta dość skomplikowana procedura i podział kompetencji między demokratycznie wybrany samorząd województwa i regionalną wojewódzką administrację rządową był dość powszechnie krytykowany, jako spowalniający absorpcję środków i prowadzący do konfliktów kompetencyjnych.

Obecny okres programowania (2007–2013) przyniósł bardziej zdecydowaną decentralizację zarządzania funduszami unijnymi. Po pierwsze ZPORR został podzielony na 16 odrębnych Regionalnych Programów Operacyjnych (ROP) Największy wpływ na wybór priorytetów w ramach ROP miały samorządy poszczególnych województw, bezpośrednio negocjujące proponowane zapisy z Komisją Europejską. Po drugie, samorząd województwa jest teraz odpowiedzialny nie tylko za wybór projektów ale także za zawieranie kontraktów i przekazywanie środków finansowych. Ta decentralizacja została jednak osłabiona przez kontrowersyjną decyzję polskiego parlamentu, która przyznała mianowanemu przez premiera wojewodzie prawo weta w stosunku do decyzji samorządu województwa. Regulacja to spotkała się z żywym protestem wielu ekspertów i samorządów, cały czas trwają dyskusje nad jej uchyleniem, a premier wydał instrukcję nakazującą wojewodom używanie tych uprawnień tylko w wyjątkowych sytuacjach. Nawet jednak mimo tego ograniczenia można powiedzieć, że obserwujemy stopniowy wzrost roli samorządów (zwłaszcza samorządu województwa) w podejmowaniu decyzji o wykorzystaniu środków z Unii Europejskiej.

Zgodnie ze swoimi teoretycznymi założeniami polityka regionalna Unii Europejskiej powinna stanowić uzupełnienie polityk krajowych. Tymczasem w praktyce, swego rodzaju efek-

tem ubocznym objęcia Polski europejską polityką regionalną jest zmniejszenie znaczenia (czy według niektórych ekspertów niemalże zanik) polskiej polityki regionalnej. Wykorzystanie środków przyznanych Polsce w budżecie Unii Europejskiej stało się stopniowo niemal fetyszem polskiej polityki i całkowicie zdominowało cele krajowej polityki regionalnej. Niemal cała uwaga skupiła się na mobilizacji wkładu własnego, który jest potrzebny do absorpcji środków unijnych. Strategie rozwoju województw są zdominowane przez zapisy mające na celu jak najlepsze wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych. Opisywane tu zjawisko nie jest unikalnie polskie, w minionych latach było już zauważone w innych krajach obejmowanych europejską polityką regionalną. Znakomitą ilustracją jest tu następujący fragment opracowania Roberto Leonardiego* odnoszący się do sytuacji we Włoszech kilkanaście lat temu:

W 1992 roku rząd premiera Amato we Włoszech był zmuszony do rezygnacji z krajowej polityki regionalnej w stosunku do Włoch południowych i do użycia wszystkich dostępnych mu środków do sfinansowania (z trudem) wkładu własnego potrzebnego dla realizacji europejskiej polityki spójności za pomocą krajowych i regionalnych programów operacyjnych. (s. 22–23).

Na podobne zagrożenie, zwłaszcza w gorzej rozwiniętych regionach, niektórzy autorzy zwracają uwagę także w Polsce. Zespół pod kierunkiem Wojciecha Misiąga** wyliczył na przykład, że wielkość środków alokowanych na lata 2007–2013 do najbardziej niebezpiecznego regionu Polski — pięciu województw Polski wschodniej — są tak duże, że bez dodatkowego wsparcia z zewnątrz mogą przekroczyć możliwości sfinansowania tak zwanego «wkładu własnego» potrzebnego do całkowitej absorpcji tych środków.

* R. Leonardi (2005) *Cohesion Policy In the European Union: The Building of Europe*, London: Palgrave.

** M. Mackiewicz, W. Misiąg, M. Tomalak (2006) «Analiza i prognoza dochodów i wydatków publicznych Polski wschodniej», opracowanie wykonane na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

ZRÓŻNICOWANIE SKUTECZNOŚCI SAMORZĄDÓW W WYKORZYSTYWANIU ŚRODKÓW UNIJNYCH

Obok takich samorządów, które świetnie sobie radzą z wykorzystywaniem dostępnych środków unijnych są też takie, które są nieaktywne lub też nieskuteczne — nie składają wcale wniosków, lub też przedkładają wnioski niskiej jakości, które są odrzucane na wczesnych etapach postępowania kwalifikacyjnego. Z przeprowadzonych badań wynika, że takie pasywne jednostki stanowią około 10% wszystkich samorządów gminnych. Co można powiedzieć o cechach samorządów odznaczających się większymi i mniejszymi sukcesami w pozyskiwaniu środków unijnych? Na podstawie wyników kilku projektów badawczych, w których miałem okazję uczestniczyć w ostatnich latach, w niniejszym rozdziale próbuję sformułować najważniejsze wnioski odnoszące się do tego zagadnienia.*** Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają na pełną prezentację argumentów i danych podpierających poniższe twierdzenia, a jedynie na zwięzłe przedstawienie najważniejszych konkluzji.

Czynniki wyjaśniające to zróżnicowanie aktywności i skuteczności można podzielić na dwie grupy. Pierwsza z nich wiąże się z cechami środowiska zewnętrznego, warunków w których funkcjonują samorzady. Tę grupę czynników można więc określić jako zewnętrzne w stosunku do władz samorządowych. Druga grupa czynników odnosi się do postaw społecznych cechujących społeczność lokalne i czołowych polityków samorządowych. Tę grupę można więc określić mianem czynników wewnętrznych.

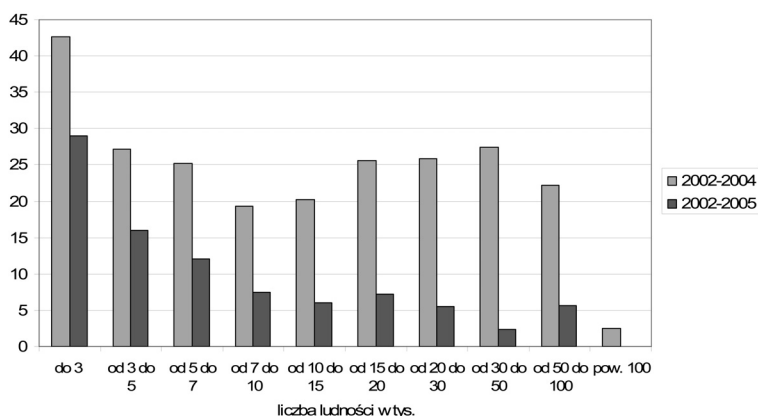
*** Mowa przede wszystkim o następujących programach badawczych: (1) «Pasywność samorządu lokalnego jako czynnik utrwalający zróżnicowanie regionalne w Polsce w świetle członkostwa w Unii Europejskiej» — program kierowany przez dr Wojciecha Dziemianowicza, finansowany ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, (2) «СОССОН — Wyzwania społeczno-ekonomicznej spójności w rozszerzonej Unii Europejskiej» — międzynarodowy program badawczy koordynowany przez London School of Economics, realizowany w ramach VI Programu Ramowego Unii Europejskiej.

ЧЫННІКИ ВІАՂАՂЕ СІЄ З ВАРУНКАМІ ФУНКЦІОНОВАՂІА САМОРՂАДՂՂВ.

Wielkość jednostki samorządowej

Najprostszą, ale nie do odrzucenia *a priori*, tezą jest, że najgorzej z wykorzystaniem środków zagranicznych radzą sobie bardzo małe gminy. Łączy się to z niższym zazwyczaj poziomem kwalifikacji urzędników, brakiem możliwości zatrudnienia odpowiednio wyspecjalizowanych fachowców. Jest to pochodną swego rodzaju zjawiska «braku ekonomii skali» — w urzędzie zatrudniającym kilka czy najwyżej kilkanaście osób trudno jest o odpowiednią specjalizację wśród pracowników.

Oczekiwana zależność pojawia się, choć jest ona słabsza niż można by się spodziewać (por. rysunek 3). Wyraźny związek dotyczy tylko wartości skrajnych. Faktycznie, bardzo wysoki jest odsetek pasywnych gmin bardzo małych — liczących poniżej 3–5 tys. mieszkańców, a z drugiej strony, gminy nie korzystające ze środków zagranicznych niemal wcale nie pojawiały się w gronie miast największych (liczących powyżej 100 tys. mieszkańców).



Rys. 3. Odsetek gmin nie korzystających ze środków zagranicznych w zależności od liczby ludności

Ale pomiędzy tymi skrajnościami zależność od wielkości gminy nie jest niewyraźna.

Interesujące jest natomiast, że jeśli chodzi o wielkość wydatkowanych środków to zależność od wielkości jednostki samorządowej jest odwrotna od oczekiwanej – to znaczy większe środki w przeliczeniu na 1 mieszkańca wydatkowały jednostki małe. Wyjaśnienia tej zaskakującej zależności można szukać na dwa sposoby. Po pierwsze, w wielu programach (najlepszym, ale nie jedynym, przykładem jest SAPARD) warunki uczestnictwa lub oceniania wniosków faworyzowały jednostki mniejsze. Po drugie, w przypadku małych jednostek, znacząca dotacja przekłada się na bardzo znaczną wartość pomocy «per capita», tworząc «kominy» mogące doprowadzić do właśnie takiego wyniku analizy statystycznej.

Zamożność jednostki samorządowej

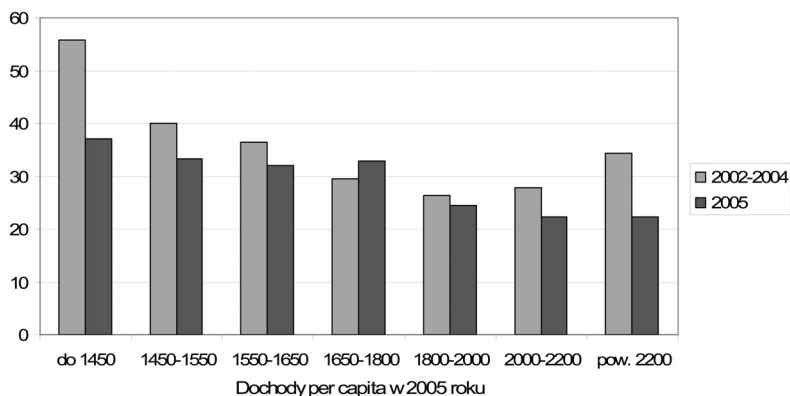
Wykorzystanie funduszy jest łatwiejsze w jednostkach odznaczających się wyższym poziomem rozwoju gospodarczego. Hipoteza ta jest zgodna z empirycznymi obserwacjami sugerującymi wzrost różnicowań międzyregionalnych w Polsce po 1990 roku.

Może to oznaczać, że wbrew oficjalnie formułowanym celom polityki regionalnej, dostęp do środków zagranicznych jest łatwiejszy dla samorządów zamożniejszych. Można bowiem uzasadnić, że ta ogólnie większa dynamika rozwojowa przekłada się też na aktywność w wykorzystaniu środków unijnych. Jest tak dlatego, że jednostki bogatsze:

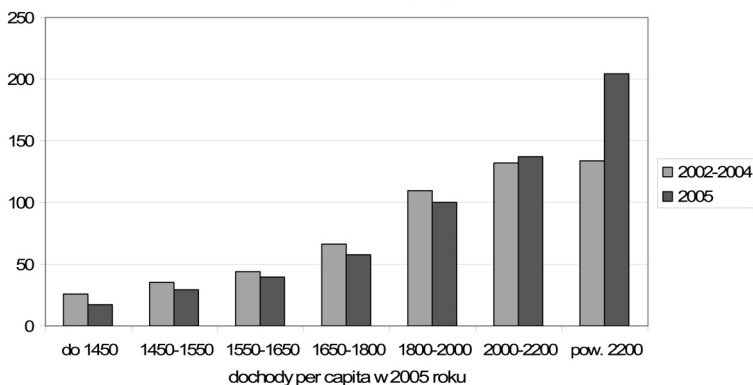
- Łatwiej mogą zmobilizować wymagany «wkład własny» posługując się wolnymi środkami własnymi w budżecie;
- Mają większą zdolność kredytową, co w razie konieczności pozwala na zaciągnięcie kredytu na pre-finansowanie lub współ-finansowanie projektu;
- Łatwiej mogą zatrudnić dobrych fachowców w administracji, którzy będą pracować nad przygotowaniem projektu, ewentualnie stać je na zatrudnienie dobrych zewnętrznych konsultantów, którzy pomogą w opracowaniu wniosku.

Trzeba dodać, że w przypadku wielu programów unijnych stosowane są kryteria, które mają wspomóc zdolności absorpcyjne jednostek o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego. Na przykład wśród kryteriów programu SAPARD znalazły się dodatkowe preferencje dla gmin o niskich dochodach, gmin w powiatach o dużym poziomie bezrobocia oraz gmin odznaczających się niskim stopniem rozwoju infrastruktury — na przykład niskim stopniem zwodociągowania. Sformułowana tu hipoteza zakłada jednak, że takie preferencje nie są w stanie w pełni zrekompensować niższej zdolności absorpcyjnej gorzej rozwiniętych jednostek.

Jak wyglądają opisywane tu oczekiwane zależności w świetle badań empirycznych? Zależność od wielkości dochodów budżetowych pojawia się, ale nie jest bardzo silna. Faktycznie, w latach 2002–2004 gminy pasywne pojawiały się częściej wśród jednostek najbiedniejszych (o dochodach na głowę poniżej 1 450 złotych), ale potem zależność słabła (por. rysunek 4). Co więcej, w 2005 roku zależność ta była jeszcze słabsza. Jeśli chodzi o zależność od przeciętnej wielkości wykorzystanych środków to rysunek 5 zdaje się wskazywać na wyraźny związek. Potwierdzają to wartości współczynników korelacji między zamożnością



Rys. 4. Odsetek gmin nie korzystających ze środków zagranicznych w zależności od wielkości budżetu



Rys. 5. Środki zagraniczne w przeliczeniu na 1 mieszkańca w zależności od zamożności gminy

i wielkością środków pochodzących z zagranicy na głowę mieszkańca. W sumie, wielkość dochodów wydaje się istotną zmienną wyjaśniającą, ale nie czynnikiem determinującym zachowanie jednostek samorządowych. Z jednej strony jednostki aktywne pojawiają się nawet wśród gmin najbiedniejszych, z drugiej przypadki pasywności nie są sporadyczne nawet w gronie jednostek stosunkowo zamożnych.

Do podobnych wniosków prowadzi posługiwanie się innymi, bardziej złożonymi wskaźnikami zamożności samorządów — na przykład nadwyżką operacyjną czy wskaźnikami odnoszącymi się do poziomu zadłużenia samorządów.

Dostępność środków wynikająca z alokacji środków między regiony

W okresie działania programów przedakcesyjnych, a także w okresie dostępu do środków z funduszy strukturalnych w latach 2004–2006 i 2007–2013 fundusze poszczególnych programów były alokowane na województwa w sposób nieproporcjonalny do liczby ludności, a w procedurach oceny projektów specjalne

preferencje przysługiwały na przykład samorządom o najniższych budżetach. Na przykład w latach 2007–2013 w regionach o najwyższej pre-alokacji możliwe do wykorzystania środki na głowę mieszkańca są ponad dwukrotnie wyższe niż te w województwach, którym przyznano najmniej funduszy. Zgodnie z tą hipotezą, rozmieszczenie wykorzystania środków oddawałoby po prostu zróżnicowaną łatwość dostępu wynikającą z polityk formułowanych na szczeblu ponad-regionalnym.

Okazuje się jednak, że korelacja między odsetkiem gmin pasywnych w województwie i przypadającą na ten region alokacją środków jest nieistotna statystycznie. Natomiast istotna (na poziomie 0,05) ale dość słaba jest korelacja między alokacją środków na województwa i wielkością wydatków samorządowych w województwie finansowanych ze środków unijnych w latach 2002–2005. Wielkość środków alokowanych środków nie ma zatem wpływu na sam fakt pojawiania się jednostek pasywnych, ma natomiast — choć zaskakująco słaby — wpływ na wielkość środków wydawanych z programów unijnych przez samorzady.

CZYNNIKI ODNOSZĄCE SIĘ DO POSTAW SPOŁECZNYCH I POLITYK REALIZOWANYCH PRZEZ SAMORZĄDY

Z poprzedniego rozdziału wynika, że związek między warunkami zewnętrznymi w jakich funkcjonują jednostki samorządowe i aktywnością w pozyskiwaniu środków jest ograniczony. Oznacza to, że znaczna część przyczyn pasywności i aktywności musi być poszukiwana się poza zewnętrznymi uwarunkowaniami środowiskowymi, lecz z pewnym uproszczeniem mówiąc znajduje się «w głowach» (postawach) polityków, urzędników i społeczności lokalnych. Poniżej prezentuję kilka istotnych z tego względów czynników, które zostały stwierdzone w wyniku przeprowadzonych badań jakościowych.

Osobowość lidera i obecność współpracującej z nim elity lokalnej

Już w badaniach przeprowadzonych w latach dziewięćdziesiątych stwierdzono, że jednym z najważniejszych czynników rozwoju lokalnego, zwłaszcza w niewielkich miejscowościach, jest obecność lidera posiadającego jasno sprecyzowaną strategię rozwoju. Lider ten musi być jednak otoczony współpracującą z nim elitą. Jeden człowiek, choćby najbardziej prawy i pracowity nie zastąpi całej elity. Potrzebuje od czasu do czasu współpracowników, którzy przejawiają pewną samodzielność, inicjatywę. Potrzebuje także kogoś kto czasami będzie poddawał w wątpliwość jego pomysły. W przeciwnym razie trudno nie ugrzęznąć w rutynie. Ważę tego czynnika stwierdziliśmy też w badaniach nad wykorzystaniem środków Unii Europejskiej. W gminach pasywnych często spotykaliśmy się z sytuacją słabego, niestabilnego przywództwa, albo też «samotnego przywództwa» — lidera nie mogącego liczyć na wsparcie merytoryczne swego zaplecza.

Kwalifikacje administracji

Procedury ubiegania się o fundusze europejskie są skomplikowane i wielu urzędnikom wydają drogą niemal nie do pokonania. Samorządy często uciekają się do pomocy wyspecjalizowanych firm konsultingowych. Jednak i w tym przypadku potrzebne są odpowiednie kwalifikacje urzędników, aby móc ocenić czy zlecone zadanie zostało poprawnie wykonane. Co ciekawe, w przeprowadzonych badaniach zauważyliśmy, że w wielu pasywnych gminach pracownicy urzędu pytani czy może brakuje im informacji o funduszach unijnych, zaprzeczali. Z przeprowadzonych rozmów można było czasem odnieść wrażenie, że brak informacji o Unii i jej funduszach był tak wielki, że aż przestawał być zauważalny. Trzeba coś wiedzieć, żeby zdawać sobie sprawę, że czegoś nie wiemy. Jeśli nie wiemy niemal nic, to możemy nie zauważyć, że czegoś nam brakuje.

Оптимизм przekładający się na aktywność

Kolejną cechą łączącą wiele nieskutecznych lub pasywnych samorządów jest pesymizm, niewiara w możliwość osiągnięcia sukcesu. Pesymizm ten jest cechą zarówno pracowników urzędu i polityków samorządowych jak i społeczności lokalnej. Jest źle, nie wierzymy że coś się może udać, więc po co się starać? Ten brak aktywności dotyczy zazwyczaj nie tylko ubiegania się o fundusze, ale także innych sfer działalności — brak jest jakiegokolwiek oddolnej samoorganizacji, nie ma organizacji pozarządowych, niska jest frekwencja w wyborach tak parlamentarnych jak i samorządowych itp. Wydaje się, że ten zakłęty krąg niewiary w sukces i faktycznej stagnacji jest bardzo istotnym czynnikiem wyjaśniającym brak wykorzystania środków z Unii Europejskiej przez część jednostek lokalnych.

Zaufanie i współpraca

Jedną z cech życia społecznego w Polsce mających negatywny wpływ na skuteczność wykorzystania środków Unii Europejskiej jest niski poziom zaufania. Cecha to pojawia się w skali całego kraju, choć z różnym natężeniem w poszczególnych społecznościach lokalnych. Kiedy przyglądamy się problemom z wykorzystaniem funduszy unijnych rzuca się w oczy częsty brak zaufania pomiędzy samorządem regionalnym i regionalną administracją rządową. Konflikt między tymi dwiema instytucjami w ewidentny sposób opóźniał absorpcję środków Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego w latach 2004–2006. Drugi wymiar to brak zaufania pomiędzy administracją samorządu wojewódzkiego i aktorami społecznymi (organizacjami pozarządowymi), których współdziałanie ma niebagatelne znaczenie.

Brak zaufania odnosi się do relacji pomiędzy instytucjami zarządzającymi programami unijnymi i potencjalnymi beneficjentami, którzy czasem są traktowani jak potencjalni oszuści

chcący wyłudzić nienależną dotację. Z licznych badań wynika, że jednym z najpoważniejszych problemów w realizacji projektów unijnych jest nadmierna komplikacja procedur. Bardzo często wystarczająco złożone procedury unijne zostały dodatkowo skomplikowane przez uszczegóławiające wytyczne formułowane przez polskie instytucje. Wydaje się, że zjawisko to można powiązać właśnie z niskim poziomem zaufania wywołującym swoisty mechanizm błędnego koła. Rezultatem takiego podejścia są rozbudowane procedury formalnej kontroli na etapie składania aplikacji (wyrażające się na przykład w żądaniu horrendalnych ilości załączników, zaświadczeń, poświadczeń prawdziwości przedkładanych dokumentów itp.). To z kolei wywołuje z jednej strony błędy pojawiające się w gromadzonej przez beneficjentów dokumentacji (i co za tym idzie opóźnienia w kontraktowaniu i wydatkowaniu środków), a z drugiej niepotrzebne, nadmierne obciążenie pracowników instytucji odpowiedzialnych za realizację programów, którzy są zobowiązani do egzekwowania



Rys. 6. Kapitał społeczny a wykorzystanie funduszy unijnych –
negatywne sprzężenie zwrotne

i kontroli przestrzegania wymaganych procedur. W konsekwencji wymiar kontroli ma charakter głównie biurokratyczny, niekoniecznie najbardziej skuteczny w wychwytywaniu rzeczywiście groźnych nieprawidłowości. To z kolei może umacniać poczucie braku zaufania. Mechanizm ten ilustruje poglądowo rys. 6.

* * *

Przytoczone w niniejszym artykule dane wskazują, że dostęp do funduszy Unii Europejskiej przeznaczonych na rozwój regionalny jest dla polskich samorządów wielką szansą, z której w większości umieją doskonale skorzystać. Ewidentne przyspieszenie inwestycji lokalnych może pozytywnie wpłynąć tak na rozwój gospodarczy jak i na poziom życia społeczności lokalnych. Równocześnie jednak artykuł zwraca uwagę na szereg czynników, które utrudniają absorpcję środków w wielu samorządów. Trzeba też zauważyć, że za wcześnie jest jeszcze na ocenę czy decyzje dotyczące wyboru konkretnych projektów do finansowania są dokonywane w sposób optymalny, to znaczy czy najlepiej przełożą się w perspektywie następnych lat na dynamiczny rozwój. O tym przekonamy się za kilka lat.

POLSKO-UKRAIŃSKIE RELACJE MIĘDZYNARODOWE NA SZCZEBLU REGIONALNYM Z PERSPEKTYWY POLSKIEJ

Katarzyna SZMIGIEL,

doktorantką w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej,
Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytetu
Warszawskiego

Relacje międzynarodowe mają współcześnie wiele wymiarów. Relacje pomiędzy władzami szczebla subpaństwowego są jednym z przejawów zmiany funkcji państw w związku z integracją gospodarczą i polityczną. Jednocześnie są uznawane za narzędzie przyspieszające zmiany funkcji państw na arenie międzynarodowej – jako «mała integracja» (Kaczmarek 2005). Relacje pomiędzy regionami administracyjnymi (jeden szczebel poniżej administracji szczebla państwowego) w całej Europie są wyrazem rosnącej roli tych jednostek w międzynarodowej konkurencji o czynniki produkcji.

1.1.1 WYJAŚNIENIA TERMINOLOGICZNE

Wokół relacji międzynarodowych struktur subpaństwowych istnieje wiele kontrowersji terminologicznych. Jedną z nich jest stosowanie terminu relacji zamiast terminu współpracy. Pojęcie

relacji jest pojęciem szerszym niż pojęcie współpracy. Obok pojęcia współpracy, w kontekście areny międzynarodowej, w pojęciu relacji zamykają się, również pojęcia konfliktu i konkurencji. Współczesne procesy dotyczące funkcjonowania jednostek administracyjnych, powstałych w wyniku decentralizacji państw, na arenie międzynarodowej nie zamykają się jedynie w procesach współpracy.

Rozróżnienie między współpracą a konkurencją dotyczy między innymi zachowań w ramach sojuszy zawieranych pomiędzy regionami politycznymi również na szczeblu subpaństwowym. Pojęcie sojuszy wywiedzione jest z nauk ekonomicznych i zarządzania, z analizy zachowań przedsiębiorstw. Sieci relacji w skali ogólnoeuropejskiej, czy ogólnoswiatowej to struktury oparte na sojuszach, aliansach, koalicjach, czy partnerstwach – te różne sformułowania stosowane są dla zdefiniowania jednego procesu – współpracy różnego rodzaju aktorów na rzecz bardziej skutecznego i efektywnego realizowania swoich celów.

M. Romanowska (1997) formułuje kilka definicji pojęcia alians, od najprostszej: alians to związek między przedsiębiorstwami, którego zamierzeniem jest zrealizowanie przez partnerów wspólnego celu; do bardziej skomplikowanych: alians to formalna lub nieformalna współpraca przedsiębiorstw konkurujących w ramach tego samego lub pokrewnych sektorów.

Koncepcję aliansów rozwija M. E. Porter, który stworzył koncepcję aliansów konkurencyjnych i komplementarnych (Romanowska 1997). Pojęcie to w odniesieniu do koncepcji M.E. Portera tłumaczone jest również jako koalicje (Porter 2006) i definiowane jako *długoterminowe porozumienie firm, które nie zdecydowały się na fuzję*. Właśnie ta *długoterminowość* jest w przypadku budowania sieci relacji międzynarodowych istotnym wyznacznikiem. Utrwalanie relacji w postaci sieci jest czynnikiem zmniejszającym koszty wymiany, jest elementem wzajemnego kontrolowania się partnerów oraz elementem budowania zaufania, podstawowego wyznacznika sieci (Domański 2000).

Najważniejszą przesłanką wynikającą z definicji aliansu jest to, że skupione w nim jednostki są potencjalnymi konkurentami i konkurencja jest ważną siłą napędową aliansu. Alianse konkurencyjne to aliance podobnych jednostek, łączące podobne zasoby, które koncentrują się na wykorzystywaniu korzyści skali. Natomiast sojusze komplementarne to sojusze jednostek zróżnicowanych, łączące zasoby komplementarne, skupiające uwagę na uzupełnianiu słabych stron (Romanowska 1997).

Odzwierciedleniem problemów z terminologią stosowaną w badaniach relacji międzynarodowych regionów jest również wielość terminów stosowanych na ich określenie: współpraca transgraniczna, współpraca przygraniczna, współpraca międzyregionalna, współpraca ponadnarodowa, współpraca transnarodowa, współpraca zagraniczna, kontakty międzynarodowe, stosunki międzynarodowe, powiązania międzynarodowe, powiązania transgraniczne, współpraca bilateralna, współpraca twinningowa, miasta/gminy bliźniacze, internalizacja samorządu, europeizacja samorządu i inne.

Współpraca transgraniczna to «każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i rozwój sąsiedzkich relacji między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń» (art. 2 pkt. 10) (*Europejska Konwencja Ramowa...* 1993). Możliwości podejmowania działań przez samorządy w ramach współpracy transgranicznej, w Europie są, formalne i praktycznie, wyznaczone przez politykę Unii Europejskiej. W ramach tej polityki sformułowano trzy pojęcia określające możliwości współpracy samorządów na arenie międzynarodowej:

- współpraca przygraniczna (transgraniczna);
- współpraca międzyregionalna;
- współpraca ponadnarodowa.

Jest to podział oparty w dużej mierze o zasięg terytorialny współpracy. Wspomniane wyżej terminy: kontakty między-

dowe, stosunki międzynarodowe, powiązania międzynarodowe, powiązania transgraniczne, internacjonalizacja samorządu, europeizacja samorządu związane są z pogłębianiem integracji gospodarczej i rosnącej swobody działań władz regionalnych w środowisku międzynarodowym. Współpraca bilateralna, współpraca twinningowa, miasta/gminy bliźniacze i inne pokrewne terminy odnoszą się do współpracy dwustronnej, z której w znacznej mierze współpraca międzynarodowa się wywodzi i która wciąż jest ważnym elementem tej współpracy.

1.1.2 UWARUNKOWANIA, GENEZA I NARZĘDZIA ROZWOJU RELACJI MIĘDZYNARODOWYCH NA SZCZEBLU REGIONALNYM

Według R. Muira (1975) «w rozwoju środowiska poznawczego i wzorców komunikacji społecznej, bariery zwiększają różnicę między odległością geograficzną a odległością funkcjonalną». Współcześnie znaczenie mają raczej bariery wynikające z instytucjonalnego, ekonomicznego i społecznego otoczenia danej organizacji, które skłaniają ją lub powstrzymują ją, przed podjęciem działań w przestrzeni, która nie leży w zasięgu ich naturalnego/obecnego oddziaływania. Ważne są bariery które decydują o braku chęci poszerzenia swojej strefy wpływów, wynikające z odległości funkcjonalnej.

Barierą i jednocześnie jednym z najważniejszych uwarunkowań rozwoju relacji międzynarodowych jednostek administracyjnych szczebla poniżej szczebla centralnego jest brak suwerenności. R. Muir (1975), napisał, że czynnik ten ma znaczenie na tyle istotne, że nie powinno się środków stosowanych do analizy zachowań państw na arenie międzynarodowej stosować do jednostek wewnątrzpaństwowych. Pamiętając o tym zastrzeżeniu metodologicznym, współcześnie należy jednak znaleźć środki dla analizy zjawisk, które obserwować można w Europie, a mianowicie, zwiększonej aktywności jednostek powstałych na skutek

decentralizacji państwa, na arenie międzynarodowej. Zastrzeżenie R. Muira (1975), skłania do zwrócenia szczególnej uwagi na element niezależności (w zakresie funkcji administracyjnych) tych jednostek w każdej analizie ich relacji międzynarodowych. Są to analizy łączące, wcześniej od siebie niezależne, analizy środowiska ponadpaństwowego i wewnątrzpaństwowego.

Geneza rozwoju relacji międzynarodowych na szczeblu regionalnym jest odzwierciedleniem rosnącej siły międzynarodowej regionów. Siła międzynarodowa to możliwość narzucenia innym aktorom sceny politycznej swojej woli. Siła międzynarodowa państwa powinna być widziana w relacji do innych państw i jest odzwierciedlana poprzez zdolność do uzyskiwania korzystnych dla państwa rezultatów w sprawach wewnętrznych i w polityce zagranicznej. R. Muir (1975) wyznaczył kilka elementów które składają się na siłę państwa: siła morfologiczna (wynika z wielkości, kształtu, położenia i cech topograficznych państwa), siła demograficzna (ten aspekt władzy zależy nie tylko od liczby mieszkańców, ale także od ich kwalifikacji, zdrowia, struktury i innych mniej uchwytnych cech, takich jak morale i charakter narodowy), siła ekonomiczna (dotyczy zasobów handlowych państwa, i skuteczności z którą są wykorzystywane, poziom rozwoju technologicznego, relacje handlowe i podatność państwa na zerwanie stosunków z partnerami handlowymi), siła organizacyjna (jakość rządu centralnego i niższych poziomów administracji, stabilność rządów, poważanie rządu w kraju i za granicą), siła militarna (liczba, typ i jakość broni i personelu wojskowego, rozmieszczenie oraz jakość taktyk i strategii), siła wynikająca ze stosunków zewnętrznych (wszystkie aspekty relacji międzynarodowych państwa, przynależność do organizacji międzynarodowych i sojuszy, siła i wiarygodność sojuszników a także prestiż międzynarodowy). Elementy z jakich składa się siła państwa można nieco pogrupować a następnie odnieść również do regionów, choć należy określić ich rozumienie specjalnie w odniesieniu do regionu w relacjach międzynarodowych (tab. 1).

Tabela 1

**Znaczenie poszczególnych czynników świadczących o sile
międzynarodowej państw dla relacji międzynarodowych regionów**

Czynnik	Znaczenie		Uwagi
	państwo	region	
wielkość terytorium	XXX	XX	Wielkość ma znaczenie dla miejsca państwa w światowym systemie stosunków międzynarodowych, decyduje o możliwości pełnienia roli mocarstwa. Nie dotyczy to regionów. Dla regionów wielkość ma znaczenie jako czynnik decydujący o potencjale ekonomicznym, ale jest to czynnik tracący na znaczeniu.
liczba ludności	XX	XXX	Obecnie raczej jakość kapitału ludzkiego. Tym niemniej, czynnik ten ma znaczenie jako wskaźnik wielkości rynku zbytu. Tak rozumiany ma relatywnie większe znaczenie dla regionów niż dla państw, np. dla określania potencjału metropolii.
posiadanie/brak surowców	XXX	X	Na wykorzystanie surowców, źródło strategicznej siły państw w stosunkach międzynarodowych administracja regionów ma najczęściej niewielki wpływ polityczny. Ich występowanie w regionie świadczy jednak o jego gospodarczej sile.
rozwój gospodarczy i technologiczny	XXX	XXX	
zasobność finansowa	XXX	XXX	W przypadku regionów raczej autonomia podatkowa.
jakość rządzenia	XX	XXX	

Czynnik	Znaczenie		Uwagi
	państwo	region	
duch narodowy	XX	XXX	Historycznie czynnik konstytuujący siłę międzynarodową państw, współcześnie, w UE czynnik mało istotny. Czasem raczej różnorodność etniczna traktowana jest jako zasób. W regionach jest argumentem w walce o zwiększanie autonomii politycznej.
stabilność polityczna	XX	XXX	W odniesieniu do państw jako miernik rozwoju demokracji, w odniesieniu do regionów nie tylko jako stabilność, ale również jako niezależność polityczna konstytuująca istnienie regionu.

Źródło: opracowanie własne, czynniki wyznaczone również na podstawie Bryc 2005.

Rodzaje działań samorządu na arenie międzynarodowej nie są współcześnie ostatecznie określone głównie ze względu na zmienność prawa i instytucji Unii Europejskiej. Ma to wpływ również na regiony położone poza Unią Europejską gdyż instrumenty odnoszące się do regionów stosowane przez Komisję Europejską skierowane są również w pewnym zakresie na zewnątrz UE. Proces ustanawiania sfer wpływów powoduje, że nowe, innowacyjne zachowania mogą prowadzić do ustanowienia nowych instytucji działań regionów na arenie międzynarodowej. Można jednak, opierając się na analizie działań państw oraz funkcji regionów administracyjnych, wyznaczyć oczekiwane rodzaje strategii zachowań samorządu regionalnego w Europie:

- zawieranie i realizacja dokumentów o współpracy;
- uczestnictwo w organizacjach międzynarodowych;
- uczestnictwo w działaniach instytucji Unii Europejskiej;
- uczestnictwo w europejskich sieciach współpracy.

Regiony konkurują o czynniki produkcji, ale również o zewnętrzne środki publiczne, które są istotnym elementem polityki

regionalnej państw i UE (Dziemianowicz 2006). W ramach konkurencji wśród postulowanych strategii zachowań wymienić można:

- promocję zagraniczną (gospodarczą i turystyczną), lobbining w instytucjach Unii Europejskiej.

1.1.3 SOJUSZE REGIONÓW

Wspomniane powyżej pojęcie sojuszy można odnieść do międzynarodowej współpracy regionów (stosując się do teorii regionu jako regionu-firmy [Boisier 1997, za: Kukliński 2003]) oraz sklasyfikować w zależności od siły międzynarodowej regionów, od ich położenia względem partnera oraz względem granicy państwowej. H. Baldersheim i K. Stahlberg (1999) wyróżnili cztery typy regionalnych sojuszy: *tluste banany* (*fat bananas*), *trzęsące się parasole* (*shaky umbrellas*), *piękne siostry* (*beautiful sisters*) **oraz** *brzydkie kaczątko* (*ugly ducklings*). *Tłuste banany*, to sojusze bogatych regionów na rzecz zdobywania lepszej pozycji ekonomicznej i politycznej; *trzęsące się parasole* można zaobserwować, gdy współpracy podejmują się jednostki o nierównym poziomie rozwoju, współpraca ta stymulowana jest często przez jakąś instytucję zewnętrzną — państwo, samorząd regionalny lub lokalny (ta zewnętrzna inicjatywa często ma podstawowe znaczenie dla stabilnego rozwoju sojuszu); *piękne siostry* — gdy współpracują bogate miasta lub regiony przedzielone granicą administracyjną oraz *brzydkie kaczątko* — gdy współpracują ekonomicznie słabe regiony, aby uczyć się od siebie lub/i być lepiej widocznymi na mapie ekonomicznej (Baldersheim i Stahlberg 1999). W przypadku sojuszu *piękne siostry* analizowane są regiony położone bezpośrednio przy granicy administracyjnej, natomiast wszystkie pozostałe sojusze mogą dotyczyć regionów położonych bezpośrednio po dwóch stronach granicy, regionów przylegających do siebie, ale również regionów oddalonych od siebie.

P. Swianiewicz (2005) wyróżnia dwa dodatkowe typy sojuszy — *kopciuszek* i *piękny królewicz* oraz *siostry syjamskie*. Pierwszy typ opisuje kooperację pomiędzy jednostką biedną i bogatą, w której

jednostka biedna ma bardzo duże oczekiwania w stosunku do jednostki bogatej. Drugi typ opisuje sytuację w której współpracują dwie jednostki przedzielone granicą administracyjną a podział ten powoduje duże trudności dla stabilnego funkcjonowania obydwu jednostek a współpraca ma im przeciwdziałać.

Do tych klasyfikacji można dodać typ aliansu, takiego gdzie po jednej stronie występuje jednostka bogata, natomiast po drugiej biedna i są one położone tuż przy granicy państwowej. Teoretycznie, zjawisko to powinno mieć miejsce dużo rzadziej niż pozostałe opisywane. Każda jednostka położona przy granicy, jeśli ta granica jest szczelną barierą, ma trudności w funkcjonowaniu i nie osiąga wysokiego poziomu rozwoju. Z drugiej strony, jeśli granica nie jest barierą a raczej filtrem trudno wyobrazić sobie przyczyny dla których wystąpić mogą duże dysproporcje w rozwoju gospodarczym. Jednakże w Europie historycznie silnie podzielonej politycznie można znaleźć miejsca relatywnie bogate sąsiadujące z regionami relatywnie biednymi, np. granica fińsko-rosyjska. Barierą którą powodować może takie zróżnicowanie może być również bariera naturalna współwystępująca z granicą administracyjną. Dla pokreślenia bliskości regionów a jednocześnie pokazania występujących pomiędzy nimi różnic taki typ sojuszu można nazwać sojuszem typu – *siostry przyrodnie* (tab. 2).

Tabela 2

Rodzaje sojuszy pomiędzy regionami

		Zamożność		
		biedne	bogate	biedne i bogate
relacja przestrzenna	przygraniczna	siostry syjamskie	piękne siostry	siostry przyrodnie
	nieprzygraniczna	brzydkie kaczątka	tluste banany	kopciuszek i piękny królewicz, trzęsące się parasole

Źródło: na podstawie Baldersheim i Stahlberg 1999, Swianiewicz 2005 oraz opracowania własnego.

Klasyfikacja ta podkreśla specyfikę współpracy regionów sąsiadujących ze sobą bezpośrednio przez granicę państwową. Z analizy wyróżnionych typów sojuszy wynika, że przygraniczne położenie niejako *skazuje* jednostki przygraniczne na współpracę (Swianiewicz 2005). Określenia użyte do oznaczenia poszczególnych sojuszy zawierają w sobie element podkreślający bliskie (*rodzinne*) związki pomiędzy regionami. Granica zaburza te związki, co oznacza, że jednostki, aby pomyślnie trwać muszą je porządkować.

1.1.4 STRUKTURA PRZESTRZENNA POLSKO- UKRAIŃSKICH RELACJI NA SZCZEBLU REGIONALNYM

Sieć współpracy polskich województw kształtuje się od 1999 roku. Jest to zdanie prawdziwe w sensie formalnym, polskie regiony (województwa) utworzono ustawą z 1998 roku, po wyborach w 1998 roku od stycznia 1999 kształtują się systemy polityczne i instytucjonalne poszczególnych województw. Tym niemniej wiele relacji, w tym relacje międzynarodowe, przejęte zostały po poprzednim podziale administracyjnym kraju i potwierdzone nowymi dokumentami.

Polskie regiony pierwsze dokumenty o współpracy podpisały z regionami z krajów Europy Zachodniej, dopiero w następnej kolejności z regionami z krajów Europy Wschodniej. Najważniejszymi tego przyczynami jest silniejsze powiązanie przestrzeni społeczno-ekonomicznej Polski z przestrzenią społeczno-ekonomiczną Europy Zachodniej oraz uczestnictwo w polityce Unii Europejskiej. Dla relacji województw z krajami Europy Wschodniej, w tym Ukrainy, bardzo charakterystyczny jest rok 2002 (ryc. 1). To jedyny rok, w latach 1999–2005, w którym liczba podpisanych przez polskie regiony umów z partnerem spoza UE (Rosja, Ukraina i Białoruś), przewyższyła liczbę umów podpisanych z partnerami z Europy Zachodniej. Wiązało się to głównie z intensyfikacją liczby podpisanych dokumentów pomiędzy regionami polski zachodniej a regionami ukraińskimi.

Trudno znaleźć wyjaśnienie takiego zjawiska. Nie jest to rok związany z inicjatywą Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, tzw. roku polskiego w jakimś kraju, w tym przypadku na Ukrainie. W tym roku nie przeprowadzono również istotnej reformy administracyjnej w żadnym z tych dwóch krajów. W badaniach studiów przypadku nie udało się zidentyfikować jednej przyczyny zawierania umów z partnerem ukraińskim akurat w tym roku. Z analizy sytuacji w roku 2002 wynika, że przyczyny tego zjawiska mogą być następujące:

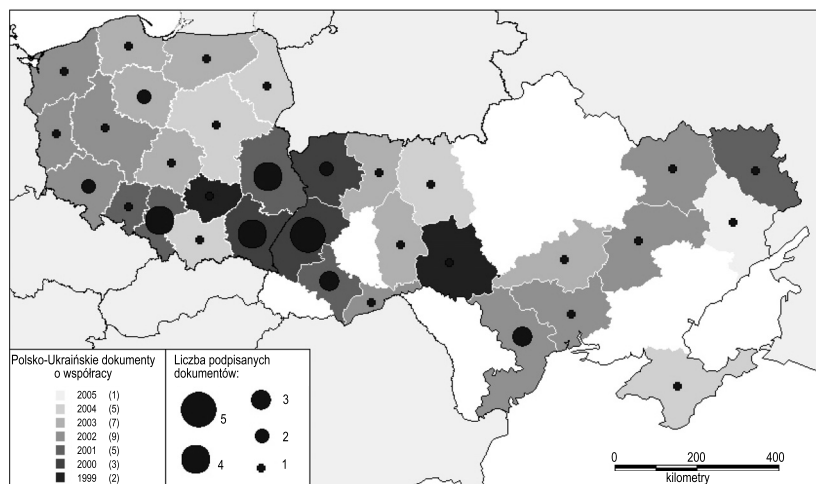
- nie udało się wcześniej nawiązać współpracy z partnerami wschodnimi ze względu na wydłużony czas wypełniania procedur formalnych oraz ze względu na rozpoczęcie procesu zawierania umów już po przygotowaniu Priorytetów współpracy międzynarodowej [1], które w większości województw zakładają równomierny rozkład przestrzenny relacji w Europie;

- w roku 2002 odbywały się wybory samorządowe. Wykorzystywano więc dość medialną ceremonię podpisywania umowy jako część kampanii wyborczej. Również ze względu na wybory zdecydowano się na finalizację procesu podpisywania umowy z partnerem ukraińskim, czy rosyjskim w celu wypełnienia zaleceń polityki regionalnej o równomiernym rozłożeniu sieci relacji w Europie;

- w roku 2003 miał rozpocząć się program uszczelniania polskiej granicy wschodniej ze względu na wprowadzanie w Polsce przepisów traktatów z Schengen (Kurczewska i Bojar 2002.). Większość umów z partnerami ukraińskimi podpisano pod koniec 2002 roku, gdyż władze regionów obawiały się, że w roku 2003 kontakty z tymi partnerami staną się trudniejsze, starano się więc dopełnić formalności wcześniej.

Najstarsza i najbardziej intensywna jest współpraca pomiędzy regionami sąsiadującymi ze sobą, co podkreśla znaczenie współpracy przygranicznej nawet w warunkach rewolucyjnych zmian w technikach komunikacji. Polskie województwa podkarpackie i lubelskie wyróżniają się pod względem deklarowanej intensywności współpracy z regionami ukraińskimi — lwowskim

Rycina 1. Regiony polskie i ukraińskie, które podpisały umowy o współpracy, wg daty podpisania pierwszej umowy oraz wg liczby umów



Źródło: opracowanie własne.

i wołyńskim. Profil współpracy pozostałych polskich regionów zdominowany jest przez współpracę z regionami z Europy Zachodniej. Tym niemniej oddziaływanie odległości dotyczy jedynie najbliższych położonych regionów. Pozostałe, takie jak województwo podlaskie, małopolskie, czy mazowieckie, nawiązały współpracę z partnerem ukraińskim później niż polskie regiony położone dalej na zachód – wielkopolskie, czy dolnośląskie. Ponadto, w stosunkach polsko-ukraińskich obserwujemy podobne zależności odnośnie intensywności i zakresu przestrzennego współpracy, jak we współpracy niemiecko-polskiej. W stosunku do liczby jednostek podziału administracyjnego większy procent regionów niemieckich ma podpisane dokumenty o współpracy z regionami polskimi, niż regionów polskich z regionami niemieckimi. Pokrywają one również większy procent powierzchni państwa. Można powiedzieć, że partnerzy niemieccy są bardziej zainteresowani współpracą, niż partnerzy Polscy. Tę samą ten-

dencję zaobserwować można we współpracy partnerów polskich z partnerami ukraińskimi, przy czym w tym przypadku to regiony polskie przyjmują cechy regionów niemieckich. Struktura relacji powtarza się, ze względu na istniejące pomiędzy partnerami dysproporcje instytucjonalne i ekonomiczne.

1.1.5 PRZEDMIOT RELACJI

Najważniejszym zasobem przesyłanym kanałami relacji międzynarodowych regionów jest informacja. Tak ze względu na charakter tej sieci, jak i ze względu na charakter współczesnego rozwoju gospodarczego — informacja i wiedza są najważniejszymi czynnikami produkcji w gospodarce opartej na wiedzy. Według R. Domańskiego (2000) sieci są «organizacyjnym narzędziem wsparcia, w procesie uczenia się przez łączenie indywidualnych i grupowych interesów». Korzyści uzyskiwane w ramach sieci to «korzyści zewnętrzne typu informacyjnego».

Sieć międzynarodowych relacji politycznych może po pierwsze, służyć przekazywaniu nawiązanych relacji do innych aktorów w regionie. Większą aktywność organów władzy identyfikujemy w tym przypadku na etapie wstępnym, na etapie poznawania się aktorów i przełamywania stereotypów, relacje te potwierdzają swą efektywność, gdy wychodzą poza system polityczny i przekształcają się w relacje ekonomiczne i kulturowe.

Ten rodzaj sposobu przekazywania zasobów w sieci relacji politycznych zakłada rozbudowane relacje wewnątrz systemu regionu. Samorząd regionalny ocenia potencjał regionu pod kątem wykorzystania go w relacjach międzynarodowych i na tej podstawie kreuje swoją politykę regionalną włączając w nią instytucje zlokalizowane w regionie.

Drugi rodzaj to te relacje które pozostają w obrębie bezpośredniego zainteresowania władz regionalnych. Te relacje opierają się na lobbingu w organizacjach międzynarodowych i promocji zagranicznej regionów.

W sojuszach polsko-ukraińskich trudno jednoznacznie wyznaczyć trendy jakimi kierowały się władze przy wyborze partnerów, ani wielkość, ani zamożność nie są tu czynnikiem decydującym. Tym niemniej na przykładzie współpracy województwa dolnośląskiego, jednego z najbardziej aktywnych polskich regionów w polityce zagranicznej, można stwierdzić, że partnerzy z Europy Wschodniej, w tym z Ukrainy, są partnerami nawet kilkakrotnie biedniejszymi od województwa dolnośląskiego. W przypadku regionów ukraińskich, jeden region należy do najlepiej rozwiniętych gospodarczo regionów Ukrainy (dniepropietrowski) a drugi region należy do regionów gorzej rozwiniętych pod względem gospodarczym wśród regionów ukraińskich (kirowogradzki). Ze względu na brak cech wspólnych pod względem zamożności wśród partnerów wschodnich — relatywnie biednie i relatywnie bogate — oraz ze względu na mniejszą ogólną zamożność regionów z Europy Wschodniej, można zakładać, że tak jak regiony Europy Zachodniej są dla polskich regionów «pięknymi królewiczami», tak polskie regiony pełnią taką funkcję w przypadku regionów Europy Wschodniej. Tak więc, kierunek przepływu informacji/zasobów jest z zachodu na wschód, co w warunkach tej części Europy nie jest wnioskiem zaskakującym. Z zastrzeżeniem oczywiście, że kierunek przepływu zasobów w tym przypadku nie determinuje poziomu osiągniętych korzyści przez jednostki terytorialne. Zjawisko to przedstawili Krugman i Obstfeld (1997) obalając «mity nierównej wymiany». Zdaniem tych autorów twierdzenie, że wymiana jest korzystna nie zakłada ograniczeń, w tym sensie, że kraj musi być «konkurencyjny» a wymiana «uczciwa». Autorzy ci udowadniają, że:

– «dany kraj odnosi korzyści z wymiany nawet wtedy gdy ma mniejszą wydajność we wszystkich dziedzinach wytwórczości niż jego partner (...);

– wymiana jest korzystna nawet wtedy, gdy dziedziny wytwórczości zagranicznej są konkurencyjne tylko ze względu na niskie płace (...);

– wymiana jest korzystna nawet wówczas, gdy eksport danego kraju ucieleśnia więcej pracy niż jego import» (Krugman, Obstfeld 1997).

Przekazywanie informacji z zachodu na wschód może być efektywne tak dla partnerów ze wschodu, jak i dla partnerów z zachodu. Co dobrze obrazuje określenie — «królewicz i piękna księżniczka» — «księżniczka» zdobywa zasobnego adoratora, ale «książę» zdobywa piękną oblubienicę. Najważniejszą korzyścią dla regionów zamożniejszych, charakterystyczną dla tych relacji, jest poszerzanie wiedzy o warunkach społeczno-gospodarczych panujących u partnerów, co pozwala im na skuteczniejsze wykonywanie funkcji pośrednika relacji wobec instytucji zlokalizowanych w regionach. Ta korzyść dotyczy również w pewnym stopniu partnerów mniej zamożnych, ale ze względu na charakter rozprzestrzeniania się czynników rozwojowych presja na tego typu zachowania władzy większa jest w regionie zamożniejszym [2]. Zgodnie z tym urzędy marszałkowskie często deklarują, że ważne we współpracy z partnerami ze wschodu jest pośredniczenie w nawiązywaniu kontaktów gospodarczych. Korzyścią obopólną partnerów są również bezpośrednie korzyści finansowe, jeżeli analizowana jest aktywność współfinansowana przez UE. Natomiast dla regionów o niższym potencjale gospodarczym najważniejszą korzyścią jest zdobywanie wiedzy i nowoczesnych czynników produkcji.

1.1.6 PODSUMOWANIE

Analiza relacji międzynarodowych musi opierać się na identyfikacji: uwarunkowań działania, w tym przeszkód i stymulatorów działania, celów działania, sposobów działania, przedmiotu działania, narzędzi działania oraz wyniku działania. Przykład współpracy polsko-ukraińskiej wyraźnie pokazuje, że polskie regiony zawierają sojusze komplementarne, skupiają się większym zakresie na uzupełnianiu słabych stron, niż na korzyściach skali

i tworzeniu sojuszy konkurencyjnych. Dla współpracy zagranicznej regionów ukraińskich postawa władz regionów polskich może mieć bardzo duże znaczenie, tak jak postawa regionów i organizacji niemieckich ma dla regionów polskich. Wynika to przede wszystkim ze znaczenia sąsiedztwa dla współpracy, które to znaczenie, pomimo rewolucji w technikach komunikacji wciąż jest duże. Regiony polskie powinny jak najszybciej przyswoić sobie zachowania władz regionów Europy Zachodniej w ich kierunku, kiedy Polska nie była jeszcze członkiem Unii Europejskiej i dokonać próby przeniesienia ich na współpracę polsko-ukraińską. Jest wiele przykładów na to, że regiony polskie jeszcze nie potrafią naśladować bardziej doświadczonych administracji (jednym z nich jest to, że polskie regiony nie powołują przedstawicielstw w regionach Europy Wschodniej, natomiast wiele regionów Europy Zachodniej powołało swoje przedstawicielstwa w Polsce jeszcze przed 2004 rokiem). Takie przeniesienie może być receptą na efektywną współpracę międzynarodową poza oficjalnymi stosunkami dyplomatycznymi na najwyższym szczeblu, receptą na rozwiązywanie problemów nie tak ważnych a jednocześnie najważniejszych dla codziennego funkcjonowania społeczności regionalnych, szczególnie na pograniczu.

Literatura

- Baldersheim H., Bucek J., Swianiewicz P., 2002, Mayors learning across borders: the international networks of municipalities in East-Central Europe, w: *Regional and Federal Studies*, vol. 12, nr 1, s. 126–137, Londyn.
- Baldersheim H., Stahlberg K., 1999, *Nordic region-building in a European perspective*, Ashgate Publishing Ltd, Hants, Vermont.
- Bryc A., 2005, Efektywność polityki zagranicznej państwa, w: Zięba R. (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, s. 193.
- Domański R., 2000, *Miasto innowacyjne*, Studia, Tom CIX, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Dziemianowicz W., 2006, *Konkurencyjność regionów peryferyjnych*, w: Dziemianowicz W., Juchniewicz M., Samulowski W., Szmigiel K., *Konkurencyjność i innowacyjność gospodarki Warmii i Mazur*, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Warszawa — Olsztyn.

Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, Dz. U. 93.61.287 z dnia 10 lipca 1993.

Kaczmarek T., 2005, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.

Krugman P. R., Obstfeld M., 1997, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Teoria i polityka*. Tom 1, Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa.

Kurczewska J., Bojar H., 2002, *Konsekwencje wprowadzenia układu z Schengen — wyniki badań społeczności pogranicza wschodniego*, PISM, Warszawa.

Muir R., 1975, *Modern political geography*, The Macmillan Press LTD.

Porter M.E., 2006, *Przewaga konkurencyjna. Osiągnięcie i utrzymywanie lepszych wyników*, Wydawnictwo Helion, Gliwice.

Romanowska M., 1997, *Alianse strategiczne przedsiębiorstw*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Swianiewicz P., 2005, *Kontakty międzynarodowe samorządów*, w: *Samorząd terytorialny*, nr 10, Warszawa.

1. Dokument strategiczny, którego opracowanie nakłada na polskie regiony Ustawodawca. Celem dokumentu jest strategiczne zaplanowanie współpracy międzynarodowej województw.
2. Przykładem inicjatywy, która bardzo dobrze obrazuje ten schemat działania jest projekt realizowany w ramach współpracy Dolnego Śląska i Alzacji. Projekt realizowany był w dziedzinie ochrony środowiska pn. «Strategia gospodarki odpadami komunalnymi Dolnego Śląska». Projekt finansowany był przez samorząd regionu partnerskiego (Alzacji) oraz ogólnopolską fundację działającą na rzecz wzmacniania relacji międzynarodowych (w tym przypadku Stowarzyszenie Francja — Polska dla Europy). Natomiast realizowany był przez dwie firmy alzackie. Przedstawiciele województwa uczestniczyli w koordynacji prac nad projektem i ostatecznie stali się odbiorcami jego efektów.

ЗАКОН УКРАЇНИ

«ПРО СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ»: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

Данкан ЛІТЧ,

провідний радник Інституту розвитку
Британського агентства міжнародного розвитку,
доктор політичних наук
(Університет м. Бірмінгем, Великобританія)

Аркадіуш БАКЕРЗІНСКИ,

менеджер проекту корпорації «Стратегічний розвиток»,
кандидат економічних наук (Польща)

Рафал ШПОРКО,

голова правління корпорації «Стратегічний розвиток»,
представник Європейської Комісії в Польщі,
кандидат політичних наук

Наталія НОСА-ПИЛИПЕНКО,

регіональний керівник проекту Канада — Україна
«Регіональне врядування та розвиток» (м. Ужгород)

Обмежені ресурси при великій кількості інвестиційних потреб спричиняють те, що останні ніколи не будуть цілковито задоволені. Особливо в українських умовах, де недостатнє фінансування інфраструктури помітне на кожному кроці. І особливо важливим у такій ситуації є використати інвести-

ційні ресурси ефективно, тобто підтримати такі заходи, які найбільше сприятимуть соціально-економічному розвитку.

Однак для кожного конкурсу існують певні засади — оскільки ми не можемо виділити фінансування на усі вимоги, то нехай кошти отримують ті, які є найкращими. Для того, щоб була можливість порівняти проекти, конче необхідним є один загальний універсальний формат інформації про них, а також обдумано визначена тема (сфера) інформації, яка стане основою для порівняння.

Кабінет Міністрів визнає, що поточний дефіцит правильно оформлених проектних пропозицій заважає ефективному розподіленню бюджету на фінансування життєво важливого вдосконалення інфраструктури, зокрема із водного забезпечення, комунального господарства, переробці сміття, а також обмежує доступ України до іноземних інвестицій, зокрема з ЄС.

Завдання програми полягає у тому, щоб довести якість інфраструктурних інвестиційних проектних пропозицій від областей до вимог, які ставить Кабінет Міністрів, гармонізувати їх зі стандартами ЄС, щоб можна було врахувати найкращі пропозиції при формуванні Державного бюджету на 2008 рік, та рекомендувати їх до співфінансування за рахунок ресурсів ЄС.

Наступним, але не менш важливим завданням програми є підвищення навиків спеціалістів у регіональних та місцевих органах влади з підготовки пропозицій у відповідності до вимог.

ОРГАНІЗАЦІЯ НАВЧАННЯ

Навчання було організовано на основі таких принципів:

- Команда експертів з ЄС відповідальна за проведення навчань для фахівців з 4 груп областей Східної, Центральної, Південної та Західної України.

- Визначені наступні 4 групи:
 - Донецьк, Запоріжжя, Дніпропетровськ, Полтава, Харків, Луганськ
 - Київ, Чернігів, Суми, Черкаси, Вінниця, Житомир, Хмельницький
 - Крим, Севастополь, Одеса, Миколаїв, Херсон, Кіровоград
 - Львів, Ужгород, Івано-Франківськ, Волинь, Рівне, Тернопіль, Чернівці
- Перший етап програми, у квітні–травні 2007 року, включав тижневий тренінг для фахівців з 4 груп областей. Кожна область визначила трьох фахівців для цього етапу. Ними мали стати найбільш досвідчені фахівці, які відповідатимуть за аналіз та розробку інфраструктурних проєктів. Вони також мали бути комунікабельними, щоб передати отримані знання іншим.
- По закінченні тижневого навчання фахівці повернулись у свої області, щоб разом зі своїми колегами підготувати хоча б один дієвий інвестиційний проєкт, визначений як пріоритетний місцевою владою.
- Наступний етап програми було проведено за 6 тижнів після першого етапу, у червні–липні 2007 року. Він складався з тижневого семінару по перегляду експертами ЄС пропозицій, підготовлених областями, з метою передачі готових проєктів до Кабінету Міністрів.
- Вдало виконані проєктні пропозиції передані в Кабінет Міністрів України в липні 2007 року.

ІНВЕСТИЦІЙНА ЗАЯВКА

Аплікаційна заявка складається з таких елементів:

1. Назва проєкту
2. Скорочений опис проєкту
3. Заявник
 - 3.1. Назва та контактні дані
 - 3.2. Опис заявника

4. Вид заявки
5. Опис проекту
 - 5.1. Опис проекту, підстава та обґрунтування
 - 5.2. Заходи та графік їх реалізації
 - 5.3. Цілі та показники
 - 5.4. Управління/керування проектом
 - 5.4.1. Структура управління проектом в процесі його реалізації, а також його фінансове управління
 - 5.5. Технічний і/або технологічний аналіз проекту
 - 5.6. Інші подані заявки на додаткове фінансування
 - 5.7. Бюджет і фінансові засоби
 - 5.8. Витрати в рамках проекту
 - 5.9. Джерела фінансування проекту
 - 5.10. Результати фінансового та економічного аналізу проекту
6. Юридично-правові аспекти, що стосуються проекту
 - 6.1. Відповідність державному законодавству (а також відповідність державній стратегії розвитку)
 - 6.2. Перешкоди або юридичні процедури
 - 6.3. Сертифікати і дозволи
7. Інформація та пропагування проекту
8. Оглядові проблеми
 - 8.1. Збалансований розвиток — аспект, що пов'язаний з довкіллям
 - 8.2. Збалансований розвиток — економічний аспект
 - 8.3. Збалансований розвиток — суспільний аспект
9. Додатки

Конкретну інформацію про те, які дані повинні бути подані у кожному пункті, заявники могли знайти у спеціально підготованій інструкції. Лише заголовки вже вказують на те, що обсяг інформації був досить широким. У деяких випадках це створювало великі проблеми для учасників навчань, коли особи у цій групі спеціалізувалися тільки на одному з аспектів проекту (напр., технічному), маючи при цьому недостатні

знання щодо інших сфер (напр., юридичні чи фінансові питання). На практиці важливо, щоб такого типу інвестиційні форми заповнював колектив спеціалістів різного профілю.

РОБОТА НАД ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ЗАЯВКАМИ ПІД ЧАС ЗАНЯТЬ

Завдяки прийнятій побудові вступного семінару його учасники могли протягом тижня здобути знання про технічні аспекти приготування заявки, а також необхідні відомості про підготовку аналізу ефективності виконання інвестиції.

Під час першої навчальної сесії учасники ознайомилися з питаннями управління інвестиційним проектом. Були обговорені типові помилки при формулюванні загальних і безпосередніх цілей проекту, заходів, результатів і показників досягнень проекту, графіку його реалізації. Учасники семінару будували логічні матриці (логіко-структурні схеми) для попередньо обраних ними проектів. Особи, які проводили семінар, намагалися змінювати темпи та форму проведення занять відповідно до рівня зацікавленості групи. Зазвичай кожна частина матеріалу пояснювалася через презентацію теоретичних засад проблеми у поєднанні з реальними прикладами вдалих і невдалих проектів. При обговоренні технічних та технологічних аспектів зверталась увага на причини помилок у проектах, з якими тренери зустрічалися протягом десяти років роботи з різними комунальними підприємствами і органами самоврядування у країнах з подібними проблемами і макроекономічними умовами — Польщі, Білорусії чи Румунії. Використання прикладів дозволяло плавно переходити до дискусії навколо представлених теоретичних засад, при цьому тренери завжди намагалися пам'ятати про (мати на увазі) мету занять і відповідним чином скеровували часто бурхливу дискусію у вірне русло.

Важливим елементом навчання була підготовка учасників до самостійного опрацювання економічного і фінансового аналізу проекту. Складні питання математики, фінансів, вартості грошової одиниці у часі, динамічних методів оцінювання ефективності інвестиції спочатку були представлені учасникам у якнайпростішій формі з поступовим переходом до більш складних питань у ході подальших обговорень. Учасники виконували математичні завдання, перевірялося, наскільки вони опанували черговий розділ матеріалу. Вільна форма проведення занять дозволяла використовувати допомогу більш обізнаних колег чи індивідуальні консультації з викладачами. Часті повтори матеріалу, посилання на раніше обговорені питання дозволяли учасникам закріпити отримані знання.

Спираючись на отримані під час навчання знання, учасники детально обговорили структуру заявки на фінансування проекту. У ході занять учасники семінару заповнювали деякі частини формуляру.

Під час роботи в обидвох групах виникло чимало сумнівів щодо засад фінансування проектів. Деякі з них подано у наступній частині роботи. Обсяг і сфера питань вказували на початковість фази підготовки системи оцінювання заявок, однак, незважаючи на сумніви учасників щодо ефекту їх роботи, усі погоджувались з тим, що представлена процедура підготовки інвестиції підвищує шанси на її правильну реалізацію.

Осіб, які проводили навчання, зацікавило, та водночас і схвилювало те, що у багатьох регіонах ряд втілюваних інвестицій виходять за часові рамки, визначені для їх реалізації. Наводились приклади шкіл чи лікарень, будівництво яких розпочалося у 1-й половині 90-х рр. Здається, що початок реалізації інвестиції автоматично повинно забезпечити наявність фінансування впродовж усього терміну її виконання. Забезпечення фінансування вже розпочатих інвестицій повинно мати пріоритетне значення для органів місцевої влади і утримувати їх від нових проектів, які будуть створювати конкуренцію при розподілі обмежених бюджетних коштів.

РОБОТА МІЖ НАВЧАННЯМИ

Після повернення у свої регіони учасники навчального семінару мали 3–4 тижні для самостійної роботи над формуляром заявки та вхідними даними для економічно-фінансового аналізу. За тиждень до чергової зустрічі в Ужгороді вони мали можливість консультуватись з викладачами щодо результатів своєї роботи, пересилаючи електронною поштою свої аплікаційні форми і таблиці в Excel. Скористалися цією можливістю дві групи — львівська та івано-франківська. За підсумками добре розпланованої власної роботи та консультування представники цих регіонів вже у першій половині другої сесії мали готові формуляри заявок та фінансово-економічного аналізу. Самостійно зроблений внесок у підготовку проектів і подальше виправлення недоліків привели до того, що ці особи були настільки обізнані з методологією написання проектів, що могли допомогти решті учасників, яким не вдалося так добре приготувати проект ще до приїзду. Наслідком інтенсивної праці учасників та їх величезної зацікавленості стало те, що в останній день другої сесії семінару три проекти були цілковито готові, а інші три потрібно було тільки трошки доопрацювати, що можна було зробити за 2–3 наступні дні.

ПРИКЛАДИ ПРОЕКТІВ

Проекти, які готувались у кожній групі із західних областей, охоплювали широке коло тем. Івано-Франківськ опрацював проект будівництва каналізаційного колектору довжиною 4,5 км і вартістю близько 10 млн. грн., який вирішить проблему місцевих підтоплень, викликаних перевантаженням старої каналізаційної системи. Львівська група підготувала проект будівництва трамвайної лінії до 150-тисячного населеного району Сихів вартістю 150 млн. грн., який

дозволить скоротити час подорожі до центру міста з 1 год. до 25 хв. Було проведено альтернативний аналіз пропозицій сполучення району трамвайною лінією і шляхом інтенсифікації руху автобусів і виявлено перевагу колійного виду транспорту над іншими. Два регіони приготували проекти у сфері охорони здоров'я — побудова лікувального комплексу, де буде проводитись реабілітація хворих з використанням лікувальної грязі (Чернівці), а також будівництво онкологічної лікарні (Рівне). Волинська область підготувала для фінансування комплексу шкільного та дошкільного виховання для 148 учнів і 88 дітей у селі Рованціпа вартістю близько 10 млн. грн. Сьогодні діти з 1,3-тисячного населеного пункту мусять щоденно доїжджати до міста Луцьк. Закарпаття у свою чергу вирішило підтримати проект «Газопостачання сільських населених пунктів Перечинського району у долині річки Тур'я» вартістю понад 13 млн. грн., який відповідає стратегії розвитку регіону до 2015 року.

ЗАЯВКИ НА ФІНАНСУВАННЯ ДЛЯ ЗАХІДНИХ ОБЛАСТЕЙ ПІСЛЯ НАВЧАННЯ

Хоча навчальна програма добре закінчилася і на час підготовки цієї статті невідомі ще кінцеві результати (скільки заявок було подано), можна спробувати зробити певні прогнози. Козирем (перевагою) консультантів є «погляд зовні», а також з позиції когось, хто не кожного дня бере участь у економічному та політичному житті України.

У першу чергу слід підкреслити **високий рівень учасників**. І це не тільки висновок, що робиться із ввічливості, але й з нашої оцінки як консультантів і тренерів після проведення подібних навчань у Польщі. Рівень учасників був, звісно, різний, однак у більшості випадків набагато вищий, ніж ми очікували. Значною мірою це залежало від органів влади в областях, які вирішували питання формування делегацій.

Траплялося так, що приїжджали особи, які мали досвід роботи ледве кілька місяців і не були готові до завдання, яке перед ними ставилося. Однак у більшості випадків учасниками семінару були начальники відділів або інші особи із значним стажем роботи і багатим практичним досвідом роботи.

Іншим позитивним моментом була **висока зацікавленість учасників навчання**. Звичайно, це не стосується усіх. Трапилися 2 чи 3 особи, які відверто показували, що їм нудно (це природне явище на кожному навчанні такого типу), однак у більшості випадків учасники навчання працювали дуже наполегливо. Користуючись нагодою, мусимо сказати кілька теплих слів про групи з Львівської та Івано-Франківської областей. Обидва колективи найкраще використали час між першою та другою сесіями, старанно працювали під час занять, і кінцевий результат був чи не найкращий.

Істотним чинником демотивації під час усього проекту була невпевненість щодо його остаточних результатів. Багато сумнівів виникали щодо того, чи будуть кошти на проекти дійсно розподілятися відповідно до нової методики. Звичайно, джерелом цієї невпевненості була загальна ситуація у країні — відсутність ясності щодо майбутнього уряду і його дій. Сигнали, що надходили з Міністерства економіки, не були достатньо зрозумілими для того, щоб представники обласних адміністрацій могли з впевненістю присвячувати свій час підготовці проектів. Як вже згадувалось раніше, готуючи цю статтю, ми не знали остаточних результатів усього заходу для учасників навчання, однак очевидно, що його поразка була б дуже поганим сигналом для учасників навчання і, мабуть, нові спроби у майбутньому втратили б сенс. Сумніви в учасників навчання виникли і щодо об'єктивних критеріїв оцінювання і відбору проектів, оскільки їм добре відомі механізми роботи на Україні. Дуже поширеним був підхід: «Заявки треба подати, а гроші все одно отримують ті, хто має їх отримати».

Відсутність довіри до центральних органів влади і довгий шлях рішень, які приймаються «нагорі», проявляли-

ся зрештою у різних ситуаціях. Цікавим і часом дивним було для нас, приміром, те, що одна заявка стосувалася проекту, який уже отримав фінансування і був передбачений в одній з урядових програм. На питання, для чого проект знову був поданий і чи не краще підготувати інший, для якого ще нема фінансування, ми отримали відповідь, що це так, про всяк випадок, щоб бути більш впевненим, що проект отримає кошти з центрального бюджету.

Складається враження, що дуже мало часу було присвячено підготовці системи розробки і оцінювання заявок. Така система повинна бути доопрацьована в деталях перед початком роботи в областях. Під час семінару з цього приводу виникло багато **фундаментальних питань**, на які не можна було знайти однозначні відповіді. Консультанти могли тільки запропонувати можливі відповіді з власного досвіду. Деякі з цих питань подано нижче:

1. Який процент бюджету проекту вимагає фінансування за рахунок грантів?
2. Чи можливо фінансувати проект, який вже розпочато?
3. Чи можливо закласти в бюджет проекту певні резерви на непередбачувані витрати (зокрема, рівень інфляції в наступному році)? Чи можливі такі резерви?
4. Який мінімальний і максимальний обсяг проекту? Чи є якісь обмеження щодо розміру проекту?
5. Чи є якісь часові обмеження щодо виконання проекту?
6. Якщо проект почне фінансуватись у 2008 році і буде здійснюватись у 2008–2010 роках, чи є гарантії того, що він буде фінансуватись державним бюджетом і в наступних, 2009–2010 роках? Чи необхідно буде знов подавати заявку у 2009 році?
7. Як проект буде оцінено?

Останнє з наведених вище питань є дуже важливим. Той, хто готує заявку, повинен знати систему оцінювання, а ця система повинна бути настільки прозорою і об'єктивною,

щоб аплікант міг оцінити можливі результати свого проекту (для прикладу, кількість балів, яку проект може отримати, якщо ми маємо справу з якоюсь системою балів).

На жаль, у такому ракурсі це зовсім не було виконано. Учасників семінару поінформували тільки про те, що вони мають підготувати проект, який є пріоритетним для області, але не було відомо, яким проектам буде надаватись перевага. На це можна подивитися і позитивно: кожна з областей підготувала проект з окремої галузі, завдяки чому ми мали на заняттях цілу гаму заходів (від будівництва водопроводу до побудови лікувального центру).

Останнє зауваження стосується змісту заявок і вимог, які ставляться перед особою, яка їх заповнює. Складається враження, що дуже мало уваги було присвячено перенесенню в українські реалії системи, яка функціонує в Польщі та інших країнах ЄС. Зміст заявки відповідає тому, що можна очікувати від органів самоврядування, які готують проект у Польщі, але не на Україні. Типовим прикладом є вимога подання у якості додатку багаторічного інвестиційного та фінансового планів — документів, які функціонують у Польщі, але не є широко відомими в Україні і *de facto* їх існування у нинішній українській системі фінансування органів самоврядування не має смислу.

ВИСНОВКИ

Незважаючи на проблеми та перешкоди, можна визначити перелік досягнутих і очікуваних результатів. Насамперед вони полягають у тому, що:

– Відібрано пріоритетні інфраструктурні інвестиційні проекти з усієї України, які підготовлені відповідно до вимог та вчасно, і можуть бути врахованими у процесі формування державного бюджету на 2008 рік.

– Буде більш ефективно використано ресурси Державного бюджету України на 2008 рік.

– Інфраструктурні проекти підготовлені відповідно до вимог, і вони готові до співфінансування з боку інших фондів, зокрема ЄС.

– Пакет з 25–30 вдалих інвестиційних проектів готовий для представлення на розгляд Єврокомісії.

– Близько 80 спеціалістів з областей України отримали практичні знання з підготовки проектних пропозицій у відповідності до вимог ЄС, з прямим мультиплікаційним ефектом для фахівців у кожній з областей. Вони стали першими фахівцями в Україні, підготовленими для розробки інвестиційних проектів за вимогами ЄС.

МІСЦЕ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В РЕАЛІЗАЦІЇ УКРАЇНОЮ НОВОЇ ПОЛІТИКИ СУСІДСТВА З ЄВРОСОЮЗОМ

Іван АРТЬОМОВ,

директор навчально-наукового Інституту
філософії та євроінтеграційних досліджень
Закарпатського державного університету,
кандидат історичних наук, доцент

Юрій ГУЗИНЕЦЬ,

здобувач Інституту історії України
Національної академії наук України

Пріоритети транскордонного співробітництва у руслі регіонального розвитку України після розширення ЄС — ця складова парадигми зовнішньополітичного курсу України потребує детального прогностичного дослідження, яке, безумовно, має спиратись на існуючу нормативно-правову і джерельну базу.

Важливу роль у структурі нормативно-правової бази по забезпеченню регіональної політики відіграють такі документи, як: «План дій Україна — Європейський Союз» [1]; *Шляхи інтеграції України до Європейського Союзу* [2]; *Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу* [3]; *Програма інтеграції України до Європейського Союзу* [4]. У цих та інших

джерелах сформульовані як стратегічні, так і поточні завдання регіонального розвитку, реалізація яких дасть можливість для України розвивати тісніші відносини з Євросоюзом на кожному наступному етапі європейської інтеграції.

Складовою регіонального розвитку, як відомо, є транскордонне співробітництво України з сусідніми країнами-членами ЄС — Польщею, Словаччиною, Румунією, Угорщиною.

Основні положення розвитку транскордонного співробітництва закладено *Європейською Конвенцією про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади від 1980 року* (Україна приєдналася до Конвенції відповідно до постанови ВР № 3384-12 від 14 липня 1993 року); *Європейською хартією місцевого самоврядування* (Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15 липня 1997 року, який є частиною національного законодавства України).

У названій Конвенції [5] Стаття 1 закріплює положення про заохочення до транскордонного співробітництва між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією інших договірних сторін. Ця стаття зобов'язує сторони враховувати належним чином відповідні конституційні положення кожної з них, сприяти укладанню угод та досягненню домовленостей.

Стаття 2 дає формулювання суті терміну «транскордонне співробітництво», яке означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями. Термін «територіальні общини або власті» означає общини, власті або органи, які здійснюють місцеві або регіональні функції та визначаються внутрішніми законодавствами кожної держави.

В Додатку (додатковий протокол № 2) Конвенції пояснюється термін «місцеві власті», що означає власті, общини або органи, які здійснюють місцеві функції [6].

Вихід ЄС на кордони з Україною після розширень Євросоюзу 2004–2007 рр. створив нову політичну ситуацію у

взаємовідносинах України з Євросоюзом, яка потребує постійної уваги, прогнозування та своєчасного запровадження нового механізму взаємовідносин з сусідами. Складові такого механізму передбачені в *Угоді про партнерство та співробітництво* [7] та деталізовані в Законі України «*Про транскордонне співробітництво*» [8].

До правових актів, які регулюють відносини у сфері транскордонного співробітництва, належать також Закони України «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.) та «Про зовнішньоекономічну діяльність» (1991 р.).

Широкі потенційні можливості для розгортання транскордонного співробітництва надає схвалена Указом Президента України від 25 травня 2001 року **Концепція державної регіональної політики України** [9], а також затверджений Кабінетом Міністрів України План заходів щодо її реалізації.

На виконання названих правових актів держави в Закарпатській області прийнято ряд нормативних документів щодо об'єднання зусиль із спільного розвитку прикордонних територій України, Угорщини, Словаччини, Румунії.

Це — закони України «*Про спеціальний режим інвестиційної діяльності у Закарпатській області*»; «*Про спеціальну економічну зону «Закарпаття*»; *Програма розвитку транскордонного співробітництва в Закарпатській області на 2003 рік*; **Концепція** спільного розвитку прикордонних територій України, Угорщини, Румунії — ІНТЕРРЕГІО; **Програми** Сусідства: «*Угорщина–Словаччина–Україна*», «*Польща–Білорусь–Україна*», «*Румунія–Україна*», «КАДСІС»; **Стратегія** транскордонного співробітництва в Карпатському регіоні «*Карпати 2003–2011*», **Концепція** сталого розвитку Закарпаття та інші.

В цих документах вибудовані складові єдиного механізму здійснення євроінтеграційних процесів на регіональному рівні в Закарпатті. Для ілюстрації механізму мінімізації негативних проявів назвемо окремі складові «Стратегії...», а саме:

- використання фондів ЄС для вирішення спільних проблем громад прикордонних територій;

- активне залучення громад, влади, політичних та соціальних груп по обидві сторони кордону для реалізації принципів субсидіарності та партнерства;
- точні знання про сусідню громаду по той бік кордону і встановлення прямих контактів на рівні регіональних органів влади;
- спільне створення, реалізація та фінансування транскордонних програм та проектів;
- чіткий план додаткового розвитку територій, зокрема у сфері інфраструктури, транспорту, туризму, охорони навколишнього середовища;
- поліпшення прикордонної і транскордонної транспортної інфраструктури;
- просторового розвитку та регіональної політики, включно охорони навколишнього середовища;
- рівні можливості та знання мови сусідньої країни, що є передумовою успішної регіональної співпраці та комунікації.

Як бачимо, стратегія відображає бачення ролі транскордонного співробітництва в інтеграційному процесі України на шляху до ЄС провідними експертами Європейського Союзу, що свідчить про своєчасний і предметний моніторинг проблем, які виникають на шляху транскордонного співробітництва в Закарпатті.

Значну частину законодавчої бази України щодо транскордонного співробітництва формують **міждержавні угоди добросусідства і співробітництва**, у яких в окремих статтях передбачається розвиток транскордонного співробітництва, або міжурядові угоди про співробітництво між прикордонними областями України та адміністративно-територіальними одиницями сусідніх держав. Нині всі області України мають укладені транскордонні угоди про співпрацю із сусідніми територіями суміжних країн.

Важливо, що у довгостроковій стратегії розвитку України на 2006–2007 роки окремим пунктом виділяється та-

кий напрям, як єднання країни та завдання забезпечення процесу формування загальнонаціональної єдності та пом'якшення наявних стереотипів у взаємсприйнятті Сходу і Заходу, встановлення стабільності в країні.

Чи не вперше за роки незалежності в щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради з'явився 5-й розділ «*Державна регіональна політика*» [10]. В ньому йдеться про необхідність забезпечення утвердження насамперед тих цінностей, які об'єднують українське суспільство.

15 березня 2006 р. Кабінетом Міністрів України прийнято розпорядження № 149-р «*Про Концепцію державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки*», відповідно до якого Міністерством економіки розробляється проект Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки. Метою Програми є активізація розвитку соціально-економічних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших зв'язків між суб'єктами транскордонного співробітництва.

Для реального сприйняття і подальшого розгляду означеної проблематики доцільно навести відповідний інструментарій термінології щодо транскордонного співробітництва, а саме:

- *транскордонне співробітництво* — спільні дії, спрямовані 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;

- *еврорегіон* — організаційна форма співробітництва адміністративно-територіальних одиниць європейських держав, що здійснюється відповідно до дво- або багатосторонніх угод про транскордонне співробітництво;

• *суб'єкти транскордонного співробітництва* — територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво;

• *угода про транскордонне співробітництво* — угода між суб'єктами транскордонного співробітництва, яка регламентує правові, організаційні, економічні та інші аспекти цього співробітництва;

• *учасники транскордонного співробітництва* — юридичні та фізичні особи, громадські організації, що беруть участь у транскордонному співробітництві;

• *спільні проекти (програми)* — комплекс заходів суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва, спрямованих на розв'язання конкретних спільних завдань та задоволення інтересів територіальних громад;

• *проекти (програми) транскордонного співробітництва* — комплекс заходів суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва України, спрямованих на розвиток транскордонного співробітництва;

• *державна підтримка розвитку транскордонного співробітництва* — сукупність рішень і дій організаційного, правового, фінансового характеру органів державної влади України, спрямованих на реалізацію проектів (програм) транскордонного співробітництва;

• *державна програма розвитку транскордонного співробітництва* — комплекс заходів органів державної влади України, спрямованих на розвиток транскордонного співробітництва, які здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України.

Особливої ваги транскордонне співробітництво набуває у контексті розширення Європейського Союзу та з поширеними з 2003 року Європейською Комісією Комунікацією «Прокладаючи шлях для запровадження нового Інструменту

регулювання відносин з країнами-сусідами» та Зверненням «Розбудова шляху для Нового інструменту сусідства».

Основним інструментом реалізації Європейської політики сусідства (ЄПС) щодо України є двосторонній *План дій Україна – ЄС* (ПД) [11], який було підписано 21.02.2005 р. Як неодноразово наголошували офіційні представники ЄС та зазначено в директивних документах ЄС, ЄПС та План дій не ставлять за мету підготовку до членства в організації, але передбачають розширення та поглиблення співробітництва між Україною та Євросоюзом у пріоритетних сферах. ПД є необхідним інструментом внутрішніх перетворень нашої країни та адаптації її структурних систем до європейських стандартів.

Суттєві корективи у стратегії зовнішньополітичного курсу України щодо євроінтеграційних реалій сьогодення обґрунтовані прагматичними реаліями з боку країн Євросоюзу стосовно подальших форм співпраці з майбутніми членами Спільноти.

У той же час проблеми, пов'язані з останнім розширенням ЄС у 2004 р. і вступом 01.01.2007 р. із застереженням Румунії і Болгарії, а також криза, спричинена провалом національних референдумів у Франції та Нідерландах щодо ратифікації Європейської конституції, призвели до посилення діалогу щодо необхідності перегляду та поглиблення Європейської політики сусідства з одночасним призупиненням прийому нових членів.

Кінцева стратегія ЄС, спрямована на європейські країни, які опинилися поза межами розширення Євросоюзу, була остаточно сформульована у 2004 р. у документі *«Політика сусідства»*. Європейська політика сусідства — це комплекс правил, які регулюють відносини між ЄС та країнами-сусідами. Принципи політики сусідства були в цілому розроблені в березні 2003 р. у документі Єврокомісії під назвою *«Ширша Європа»*.

Згодом вони були доопрацьовані і вступили в дію у травні 2004 р. після розширення ЄС. У межах політики сусідства

ЄС буде з цими країнами привілейовані політичні та економічні відносини, засновані на спільних цінностях: демократії та правах людини, пануванні закону, принципах ринкової економіки та сталого розвитку. Водночас політика сусідства не забезпечує перспектив членства в ЄС.

План дій передбачає проведення у коротко- та середньостроковій перспективі (3–5 років) політичних та економічних реформ, поглиблення економічного та соціального співробітництва з ЄС, співпрацю у сферах юстиції та внутрішньої політики, а також у транспортній, енергетичній, інформаційній, науковій галузях, у сфері охорони навколишнього середовища. ЄС надає фінансову та технічну допомогу в проведенні цих реформ. Моніторинг виконання плану дій здійснюється підкомітетами та Європейською комісією.

На сьогодні двосторонні плани дій були укладені з усіма країнами-сусідами, крім Білорусі, Лівії та Сирії. Ставлення України до запровадження європейської політики сусідства з самого початку було неоднозначним. З одного боку, Україна вітала можливість поглиблення співпраці з ЄС в рамках двостороннього Плану дій Україна — ЄС, який було ухвалено у 2005 р., з другого — Україна не могла задовольнитися співпрацею суто в межах політики сусідства, прагнучи надання перспектив повноцінного членства в ЄС [12].

Останнім часом Європейський парламент дедалі частіше піддає критиці цей інструмент зовнішньої політики співтовариства та вимагає більшої уваги до тих країн, які в майбутньому хотіли б бути членами Євросоюзу [13].

Так, у комунікації Єврокомісії від 4 грудня 2006 р. йдеться про готовність ЄС **«пристосувати свою політику в рамках Європейської політики сусідства до потреб і прагнень партнерів»**.

Цікавими і актуальними є думки з цього приводу **Романа Шпека**, представника України при ЄС, який, коментуючи суть політики сусідства по відношенню до України, ставить питання: *«Якщо це справді так, то чому не враховуються*

реальні прагнення та проголошені цілі України у відносинах з ЄС? Чому не береться до уваги інтеграційний потенціал європейських країн у відносинах з ЄС? Адже ст. 49 Договору про ЄС ніхто не скасовував. Чому ЄС ігнорує просту географічну аксіому, відому будь-якому школяреві, про те, що Україна не є сусідом Європи?» [14].

Відповідаючи на це питання, представник України при ЄС наводить таку оцінку: *«Не викликає ентузіазму і невизначений та розмитий характер перспектив, які пропонує ЄС в яскравій упаковці Європейської політики сусідства. Єврокомісія пропонує кінцевим результатом співробітництва в рамках політики сусідства укладення так званих «угод про сусідство».*

Прагматичними є також запитання Р. Шпека — якими повинні бути ці нові угоди, щоб стати якісним кроком вперед? У випадку України таким логічним кроком виглядає укладення асоціативної угоди. Передбачаючи тісний політичний зв'язок з ЄС та початок інтеграції до єдиного ринку за допомогою зони вільної торгівлі, такий документ лише відтворив би формат багаторічних відносин ЄС з південними сусідами та повністю підтвердив би тезу про цілісність та послідовність європейської політики сусідства. Чи готовий Євросоюз на такий крок стосовно своїх європейських сусідів?

Адже залишилася незмінною інша фундаментальна риса європейської політики сусідства — її альтернативність процесу розширення. Ідеологи Єврокомісії вважають можливим «підсолодити» її компромісною формулою про те, що участь європейських країн у європейській політиці сусідства не визначатиме наперед перспективу їхніх відносин з ЄС у майбутньому. Викликає сумніви щирість цієї формули, оскільки не всі країни-члени ЄС у захваті від неї.

Крім того, її розпливчастість навряд чи зможе задовольнити суспільства європейських країн-учасниць ЄПС, для яких європейська інтеграція є невід'ємним базовим елементом та фундаментом відносин з ЄС. Повною мірою це стосується

України. Україну більше цікавить не «**європейська політика сусідства**», а «**європейська політика інтеграції**». Саме на цей чинник мають звернути увагу автори та ідеологи ЄПС.

Викликає несприйняття односторонній характер відносин у рамках ЄПС. Політика сусідства підкреслює спільну власність з країною-партнером свого головного інструменту — Плану дій. Однак на практиці переважна більшість положень Плану дій Україна — ЄС складається із зобов'язань української сторони. Участь ЄС зводиться, як правило, до фінансової та технічної допомоги. Якщо ЄС не готовий в обмін на реформи запропонувати перспективи членства, то на якій підставі він може наполягати на їх точному та неухильному виконанні?

В Україні також з жalem констатують, що переважна більшість конкретних кроків, запропонованих Єврокомісією для посилення ЄПС, уже виконана або реалізується у відносинах з ЄС. Так, активно відбувається реалізація Меморандуму про взаєморозуміння України та ЄС в енергетичній сфері, планується початок переговорів про підписання всеохоплюючої авіаційної угоди.

Водночас досить дискусійною вигадає пропозиція Єврокомісії щодо можливості приєднання країн-партнерів ЄПС до заяв і пропозицій ЄС з регіональних та міжнародних питань. По-перше, згідно з документами ЄС Єврокомісія не має компетенції вирішувати ці питання. По-друге, досить важко уявити практично імплементацію цієї пропозиції, беручи до уваги склад учасників ЄПС. По-третє, у відносинах з європейськими країнами ця ідея активно реалізується вже протягом майже двох років.

Очевидно є те, що всі ці пропозиції Єврокомісії не можуть становити для України значну додану вартість посиленої Європейської політики сусідства. Більше того — це суперечить базовим основам ЄПС, які передбачають, що ця політика «повинна мати додану вартість і виходити далеко за рамки існуючої співпраці».

У зв'язку з цим пріоритетом наших відносин з ЄС залишається успішне виконання Плану дій як тимчасового інструменту, що збігається з курсом реформ української влади, та укладення нової базової угоди, яка повинна створити міцний тривалий фундамент для досягнення стратегічної мети — членства ЄС. Україна повинна стати частиною Євросоюзу, а не вважатися сусідкою Європи [15].

Своє бачення шляхів вдосконалення і наповнення змістом взаємовідносин Євросоюзу із сусідніми державами чітко аргументує **Данута Хюбнер** — комісар ЄС з питань регіональної політики [16]. У 2007–2013 рр. ЄС проводитиме, за її словами, нову, більш активну політику добросусідства в Європі. Один з її ключових елементів — міжнародне співробітництво за участю регіонів по обидві сторони зовнішніх кордонів Євросоюзу.

Важливо те, що з останнім розширенням Євросоюзу і входженням в нього Болгарії і Румунії східні кордони ЄС збільшились на 1300 км. Євросоюз простягається тепер до Чорного моря, повністю охоплює Західні Балкани і має новий кордон з Молдовою завдовжки 500 км. Кордон ЄС з Україною сьогодні майже вдвічі довший, ніж до 2007 року.

Але чи існує потенціал для міцного прикордонного співробітництва на рівні регіонів? Якщо оцінити ситуацію на кордонах ЄС, то очевидно, що найближчі європейські регіони недостатньо розвинені порівняно з іншими. Це зумовлено багатьма причинами, однак основні викликані ситуацією з іншого боку кордону ЄС: централізована державна влада і обмежені повноваження регіональних і місцевих органів управління, не завжди сприятливі умови для бізнесу, іноді — відсутність верховенства закону, а також інші перепони для торгівлі і прямих іноземних інвестицій.

В майбутньому, інформує **Д. Хюбнер**, Євросоюз планує в рамках регіональної політики величезні інвестиції в прикордонні райони ЄС, зокрема в держави, які недавно стали його членами.

Все це відкриває у найближчі роки величезні можливості для розвитку України, біля кордонів якої більшість цих інвестицій матимуть місце. Але щоб скористатися цією ситуацією, необхідні більш масштабні інвестиції, які полегшують перетин кордонів, і проекти, спрямовані на розвиток інфраструктури, які зв'язали б регіони з обох боків.

Надзвичайно важливо, що, крім фінансування з боку Європейського механізму політики добросусідства і партнерства (ENPI), прикордонні регіони вперше можуть фінансувати проекти на територіях країн, які не входять в Євросоюз. Це означає, до прикладу, що спільний словацько-український проект може отримати підтримку структур регіональної політики Євросоюзу і для української сторони це становитиме до 10% обсягу фінансування такої міжнародної програми.

Чимало позитивних результатів демонструє досвід міжнародного співробітництва на польсько-українському кордоні, зауважує комісар ЄС. Співробітництво — нехай навіть незначне в економічному відношенні — дозволило ознайомитися з життям сусідів, їх звичаями і проблемами. А це допомагає розвіювати негативні стереотипи і уявлення, які переважали раніше по обидва боки кордону.

Закінчення у 2008 році терміну дії Угоди про партнерство та співробітництво (УПС) між Україною і ЄС та її заміна на нову угоду незабаром стануть одним з ключових пунктів порядку денного відносин України з ЄС. Актуальність цього питання зумовлена особливо високими очікуваннями щодо змісту та спрямованості майбутньої угоди.

Для поглиблення співпраці між Україною і ЄС лідери Німеччини, Франції і Польщі пропонують укласти з Україною угоду: *«Комюніке нашої зустрічі буде мати чітку пропозицію стосовно України, яка свідчатиме про нашу готовність укласти з нею нову змістовну угоду співпраці. Вона має стати основою для співпраці і відповідати європейському вибору України»*, — наголосила канцлер Німеччини [17].

Разом з тим Ангела Меркель стримано ставиться до розширення Європейського Союзу. Вона зазначила, що *«до Євросоюзу хочуть приєднатися Україна, Молдова і багато інших країн. Я вважаю, ми з цим не впораємося, це злякає людей, ми мусимо визначитися: як можна тісно співпрацювати з нашими сусідами, що необов'язково кожен із них має стати членом ЄС»* [18].

Зі свого боку голова Єврокомісії **Жозе Мануел Баррозу** зазначив, що поглиблена угода між Україною та ЄС буде важливою складовою стратегічного партнерства двох сторін. *«Ми вважаємо, що це повинен бути інноваційний амбітний документ... нова Угода між Україною та Євросоюзом повинна базуватися на інноваційних цінностях»* [19]. Він наголосив, що переговорах щодо розширеної угоди повинно передувати створення зони вільної торгівлі, і також висловив сподівання, що Україна докладе усіх зусиль для вступу до СОТ.

Президент України підтримав позицію голови Єврокомісії у тій частині, що до нової угоди між Україною та ЄС *«необхідно закласти амбітні конкретні плани»*. *«Суть нового базового договору між Україною та ЄС — перехід від партнерства і співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції»*. Він висловився за те, щоб нова угода не стала модернізованим документом про партнерство і співробітництво. Положення угоди повинні містити конкретні цілі та строки їх досягнення, а також чітко визначені терміни дії, переконаний глава держави. Він наголосив, що *«...для українського народу важливо, щоб двері ЄС залишалися відкритими. «Без цього принципового елемента політична складова майбутньої угоди не матиме сенсу»* [20].

Цікавими з цього приводу є висловлювання **Олександра Чалого** — заступника керівника Секретаріату Президента, який підкреслив, що Президент України Віктор Ющенко та Прем'єр-міністр Віктор Янукович мають спільні погляди на перспективи євроінтеграції. *«Чітко розділимо питання європерспективи і членства — це різні питання. Євроінтеграція України може бути успішна і без формату членства. Членство*

— це є формальна ознака євроінтеграції. Суть євроінтеграції перш за все в трансформації суспільства на європейських стандартах, і реальна інтеграція в ЄС, перш за все — в економічному блоці. Україна повинна працювати на входження до Європейського Союзу і побудувати з Європою економічний простір. Разом заробляти гроші і разом створювати цивілізацію», — заявив О. Чалий [21].

Такі оптимістичні прогнози, можливо, базуються на угоді України та ЄС щодо парафування погодження про спрощення візового режиму та угоди про реадмісію. Вона встановлює чіткі критерії: коли і як повертати осіб, котрі незаконно проживають на території країн-членів ЄС, до України.

Голова Європейської Комісії **Жозе Баррозу** схвалив таку українсько-європейську домовленість: *«Я дуже задоволений погодженням угод про спрощення візового режиму та реадмісію, це означатиме, що українці відтепер зможуть вільніше та легше подорожувати до Європи, у той час як будуть збільшені зусилля щодо притинення нелегальної міграції»* [22].

У 2006 році значно активізувалась практична сторона співпраці по західному сегменту зовнішньої політики України. Підтвердженням цього є те, що Україна стала одним із учасників нового фінансового механізму за Програмою Європейської політики сусідства. Згідно з ухваленим 17 жовтня 2006 року бюджетом Європейського інструменту сусідства та партнерства на найближчі сім років виділено 11 млрд. євро для 16 держав, у тому числі і для України [23].

Визначальне місце України в Європі диктує необхідність підтримання добросусідських відносин із країнами Євросоюзу. В той же час проблема розміщення елементів системи ПРО США в сусідніх Польщі та Чехії не залишила і нашу державу осторонь гострих суперечок з цього приводу між США та Росією. Про це свідчать наслідки зустрічі лідерів «вісімки» [24], де Президент Росії В.В. Путін заявив про вимушеність своєї країни перенацілити бойові ракети на європейський континент, якщо США розмістять елементи ПРО у названих країнах Євросоюзу.

У цих непростих умовах протиборства країн стратегічного трикутника США—Росія—Євросоюз, між якими знаходиться Україна, надзвичайно важливим є висловлювання одного із геополітиків України А. Гальчинського, який відмічає: «Вимушений акцентувати на цьому увагу, — аби попередити загрозу ослаблення (або навіть втрати) одного з найпринциповіших здобутків попередніх років — суверенності нашої держави у міжнародних справах, загрозу її втягування у будь-які конфліктні проекти зовнішніх центрів сили, зокрема ті, що стосуються формування зон впливу на пострадянському просторі. Ми знаходимося на перехресті геополітичних інтересів, на межі двох світів, двох у багатьох аспектах самодостатніх і водночас потенційно конфліктних, як це доводить багатовікова історія, цивілізацій, і тому будь-яка помилковість чи навіть неточність при визначенні відповідних пріоритетів можуть мати вкрай негативні для нас наслідки» [25].

Враховуючи, що однією з найважливіших категорій геополітики є **геостратегія**, яка означає обґрунтований геополітикою **напря́м** діяльності держави на міжнародній арені, важливо своєчасно корегувати пріоритети зовнішньополітичного курсу. Тому сутність геостратегії полягає у стратегічному управлінні геополітичними процесами.

Виходячи з цього, можливо стверджувати, що сьогодні надзвичайно важливим фактором є чітке визначення пріоритетних і стратегічних завдань сучасної української геостратегії загалом і особливо зовнішньополітичного курсу Президентом України, суть якої полягає в реалізації нової філософії зовнішньої політики України, яка включає:

– європейську та євроатлантичну інтеграцію, яка є визначальним зовнішньополітичним пріоритетом держави;

– зміцнення національної безпеки і поступального економічного розвитку, утвердження цінностей демократії, прав та свобод людини;

– розвиток стратегічного партнерства із США, РФ і Польщею, зміцнення двосторонніх економічних відносин з інши-

ми країнами світу з метою посилення позицій українських товаровиробників на світових ринках та інше [26].

Реалізація зовнішньополітичного курсу України відповідає її базовим національним **інтересам**. Вони такі: *перший* — збереження територіальної цілісності держави та недоторканності її кордонів. *Другий* — включення української економіки до світової економічної системи. *Третій* — питання відносин України з безпосереднім географічним оточенням, тобто з сусідами, та інше. Все це потребує динамічно-послідовної, збалансованої, прогнозованої і активної зовнішньої політики держави.

Список використаної літератури

1. «План дій Україна — Європейський Союз». Європейська політика сусідства: основні положення (Інтернет-джерела ЄС: www.att.com.ua).
2. Шляхи інтеграції України до Європейського Союзу (Інтернет-джерела ЄС: www.att.com.ua) «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності у Закарпатській області». Закон України № 357-XIV від 24 грудня 1998 року; «Про спеціальну економічну зону «Закарпаття». Закон України № 2322-ІІ від 28 березня 2001 року.
3. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу // Указ Президента України від 11.06.1998 р.
4. Програма інтеграції України до Європейського Союзу // Указ Президента України від 14.09.2000 р.
5. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. — Страсбург, 1998 р. — С. 123.
6. Там само. — Додатковий протокол № 2 // Додаток. — С. 127–128.
7. Що таке Угода про партнерство та співробітництво: Довідник. — К.: Комісія Європейського Співтовариства, 1998. — 97 с.
8. «Про транскордонне співробітництво». Закон України № 1861 від 24 червня 2004 р. (<http://www.zakon.rada.dog.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>).
9. Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 р.» — К., 2006. — С. 145–146.

10. Регіональна політика України: формування соціально-гуманітарних пріоритетів розвитку // Український незалежний Центр політичних досліджень; За заг. ред. Ю. Тищенко. — К., 2006. — С. 5.
11. «План дій Україна — Європейський Союз». Європейська політика сусідства: основні положення (Інтернет-джерела ЄС: www.arr.com.ua).
12. Казакевич Г., Титаренко О. Європейська політика сусідства // Історія, теорія і практика європейської та євроатлантичної інтеграції України: Енциклопед. довід. / С.О. Телешун (кер. твор. кол.); За заг. ред. В.Д. Бакуменко, С.О. Телешуна. — К.: Вид-во НАДУ, 2006. — С. 91–92.
13. Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки — 2006: Монографія / За ред. О.С. Власюка. — К.: НІСД, 2006. — С. 463.
14. Шпек Р. Європейська політика сусідства очима європейського сусіда // «2000». — 2007. — 2 березня.
15. Там само.
16. Хюбнер Д. «Соединя разьединенное: нам нужны соседи» // «2000». — 2007. — 11 травня.
17. Лидеры Германии, Франции и Польши хотят заключить новое соглашение с Украиной // Джерело: <http://www.unian.net/rus/news/06.12.2006>.
18. ЄС готовий з 2007 року обговорювати нову угоду з Україною // Джерело: <http://eu.prostir.ua>.
19. Там само.
20. Україна та Євросоюз парафували погодження про спрощення візового режиму // Джерело: <http://eu.prostir.ua>.
21. Членство України в ЄС можливе // Джерело: <http://www.obozrevatel.com.ua>.
22. Зовнішньополітичний квартет: какофонія тактики, гармонія стратегії // Дзеркало тижня. — 2006. — 30 грудня.
23. 11 мільярдів євро — на Програми Європейської політики сусідства // Джерело: Вісник Представництва Європейської комісії в Україні. <http://www.delukr.ces.eu.int>.
24. Путин В.: «А народ-то спросили украинский?» // «2000». — 2007. — 14 червня.
25. Гальчинський А. Помаранчева революція і Нова влада. — К.: Либідь, 2005. — С. 268.
26. Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 р.» — К., 2006. — С. 145–146.

**ПРО ІНТЕНСИФІКАЦІЮ
СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ
З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ У РАМКАХ
ЄВРОРЕГІОНІВ ТА ПЕРСПЕКТИВИ
ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА**

Іван БАРАНЧИК,
генеральний консул України в м. Брест
(Республіка Білорусь),
кандидат економічних наук

Тема транскордонного співробітництва України з Євро-союзом є досить непростою. Змушений констатувати, що, незважаючи на всі зусилля Президента України, Кабінету Міністрів України, профільних міністерств та місцевих органів влади, до цього часу проблем у сфері транскордонного співробітництва з ЄС у нас більше, аніж здобутків.

В МЗС України виходять з того, що відносини між Україною та ЄС повинні базуватися на моделі поступової всебічної інтеграції нашої держави до ЄС. **Кінцева мета визначена — вступ до Європейського Союзу.**

Європейському Союзу добре відомі амбіції України. Хоча далеко не всі їх сприймають і підтримують. Скажу більше, — деякого наші євроінтеграційні наміри навіть дратують. На жаль, йдеться не лише про держави-члени ЄС.

Чи буде так завжди? Переконаний, що ні, бо світ змінюється, з'являються нові можливості та виклики, розвивається Україна, проходять болісні внутрішні трансформації в Європейському Союзі та у наших сусідів.

Що нам треба робити для того, щоб якомога ефективніше впроваджувати свою євроінтеграційну політику? Відповідь на це питання добре відома. **Здійснювати ефективні реформи, забезпечити політичну стабільність та економічне зростання.**

Разом з тим в Україні далеко не всі усвідомлюють одну надзвичайно важливу річ. **Європейський Союз зацікавлений у «підтягуванні» до свого рівня України не менше, а може навіть і більше, ніж сама Україна.** Для досягнення бажаних результатів в ЄС створено низку інструментів, покликаних сприяти Україні в її наближенні до норм та стандартів ЄС. При цьому процедури їх використання постійно удосконалюються. Тому першочерговим завданням України є використання існуючих можливостей повною мірою, а не так, як це мало місце, наприклад, у випадку з програмою ТАСІС.

Наведу приклад. Серед країн ТАСІС (СНД та Монголія) найбільш повно використовувала допомогу від ЄС Росія — обсяг освоєних нею коштів в рамках національних планів дій сягнув 593,1 млн. євро, що **на 6% більше, ніж було заплановано.** На цьому фоні найгірші результати в освоєнні коштів європейської допомоги в Україні — при загальних зобов'язаннях з боку ЄС на рівні 501,1 млн. євро Україна, за даними ЄК, зуміла використати лише 55% від виділеного фінансування — 275,4 млн. євро. При цьому одним із найбільш успішних для України в частині освоєння допомоги ЄС став останній, 2006 рік, коли із загальної суми 100 млн. євро на фінансування в рамках національного компоненту програми ТАСІС було освоєно 72,4 млн. євро. Такий стан речей не може бути прийнятним для України.

Міністерство закордонних справ України виходить з того, що транскордонне співробітництво між Україною та

державами-членами ЄС і, до речі, іншими нашими сусідами (Росія, Молдова, Білорусь) має бути одним із найважливіших пріоритетів зовнішньої політики.

Ця теза підтверджується не тільки внутрішніми факторами, але і зовнішніми. Формуючи свою регіональну політику до 2013 року, Європейський Союз, поряд з підвищенням конкурентоздатності та конвергенцією регіонів, **третім пріоритетним напрямом своєї політики визначив саме транскордонне співробітництво.**

Прагнення нашої держави інтегруватися до європейських структур потребує від України вироблення та впровадження такої моделі взаємовідносин між центром та регіонами, яка б відповідала принципам, завданням та механізмам регіональної політики Євросоюзу, сприяла б становленню нових форм співпраці між ними, входженню регіонів до міжнародних організацій та об'єднань.

Як відомо, з метою розвитку транскордонного та між-регіонального співробітництва у червні 2004 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про транскордонне співробітництво», яким врегульовані правові, організаційні та економічні аспекти розвитку транскордонного співробітництва і його фінансової підтримки на державному рівні, а також розширені повноваження органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади у цій сфері.

Крім того, Верховною Радою України ратифіковано Додатковий протокол № 2 до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 року, до якої наша держава приєдналась у 1993 році. Наприкінці грудня 2006 року постановою Кабінету Міністрів затверджено Державну програму розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 рр.

Існуюча нормативно-правова база у сфері транскордонного співробітництва не тільки сприятиме розв'язанню між-регіональних проблем економічного розвитку, підвищенню

рівня економічної та соціальної інтеграції регіонів, а й дозволить суттєво наблизити наше законодавство у цій сфері до європейських стандартів.

Проте сьогодні саме відсутність цілісної багаторівневої системи управління процесами транскордонного співробітництва, неузгодженість окремих елементів, відсутність адекватного кадрового забезпечення на місцевому рівні перешкоджає використанню всього потенціалу транскордонного співробітництва, який є важливим інструментом реалізації євроінтеграційних прагнень України.

Тепер про євро регіони. Як відомо, на державному кордоні України функціонує сім євро регіонів — «Буг», «Верхній Прут», «Нижній Дунай», «Карпатський», «Дніпро», «Слобожанщина» та нещодавно створений «Ярославна». До функціонування зазначених євро регіонів залучено дев'ять областей України — Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Одеську, Сумську, Чернівецьку, Чернігівську, Харківську.

Специфічну роль в наш час відіграють території України, що входять до складу Карпатського євро регіону, зокрема Закарпатська область, яка фактично вже стала своєрідним полігоном для відпрацювання можливих механізмів та форм співробітництва України з ЄС. Це пояснюється географічним розташуванням області, її межуванням з чотирма країнами Євросоюзу, утворенням територіями Закарпаття та сусідніх адміністративно-територіальних одиниць Польщі, Румунії, Словаччини й Угорщини єдиного та компактного регіону, об'єднаного взаємодоповнюючою структурою економіки, традиційними зовнішньоекономічними зв'язками, рівнем розвитку людських ресурсів, а відтак — існуванням спільних загальних проблем, які можна ефективно вирішувати в рамках транскордонного співробітництва.

Безумовно, співробітництво в рамках створених євро регіонів має велике значення. По-перше, це сприяє розвитку

взаємовигідних торговельно-економічних відносин. По-друге, дає змогу областям самостійно налагоджувати зв'язки з європейськими структурами для отримання технічної допомоги на реалізацію регіональних проектів. По-третє, участь в європейських проектах є ще одним практичним кроком на шляху України до Європейського Союзу. До того ж, цей шлях дозволить пом'якшити негативні наслідки для України від вступу країн-сусідів до ЄС.

Діяльність єврорегіонів має одну фундаментальну рису — у процесі реалізації спільних транскордонних проектів українські органи місцевої влади та громадяни починають краще оцінювати та зважувати потреби і потенціал свого регіону, району, міста. Звідси — готовність до активної діяльності на європейських принципах субсидіарності, децентралізації, чіткого розподілу повноважень між органами місцевої влади та центральним урядом.

Разом з тим, сьогодні єврорегіони не можна вважати такою формою співробітництва, завдяки якій повною мірою використовується потенціал соціального та економічного розвитку прикордонних територій, а саме — поліпшується прикордонна інфраструктура, підвищується рівень зайнятості та зростають обсяги інвестицій.

Серед проблем, які заважають більш ефективній діяльності єврорегіонів, я би виділив наступні:

- відмінність у підходах країн-партнерів до розбудови єврорегіонів;

- розбіжності в системах прикордонного і митного контролю, оподаткування, складність процедур взаємної сертифікації товарів і послуг, недостатній рівень розвитку виробничої кооперації між підприємствами сусідніх держав;

- брак досвіду з розробки та імплементації на двосторонній або багатосторонній основі конкретних проектів у сфері транскордонного співробітництва.

Тому головним завданням на цьому напрямі для нас є напрацювання досвіду розв'язання зазначених проблем з

метою досягнення сумісності з регіонами країн-учасниць цих об'єднань.

Хотів би наголосити, що з початку цього року Україна увійшла у новий етап відносин з ЄС у сфері транскордонного співробітництва.

Період 2007–2013 рр. відкриває нові можливості та шанси для наповнення конкретним змістом та реальною доданою вартістю такий важливий напрям наших відносин з ЄС та іншими нашими сусідами, яким є транскордонне співробітництво.

Україна братиме участь у чотирьох програмах прикордонного співробітництва: «Україна–Польща–Білорусь», «Україна–Угорщина–Словаччина–Румунія», «Україна–Румунія–Молдова», «Чорне море», підготовка яких перебуває на завершальній стадії. Сподіваюся, що активно запрацюють існуючі та новостворені єврорегіони.

Все це слугуватиме підвищенню рівня добробуту наших громадян, розвитку нашої держави, яка однозначно визначила своєю стратегічною метою вступ до Європейського Союзу після виконання відповідних критеріїв членства.

СТАН УКРАЇНСЬКО-УГОРСЬКОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО КУРСУ ДЕРЖАВИ

Томаш ВІЦІАН,

консул Генерального консульства
Угорської Республіки в Ужгороді

Іван АРТЬОМОВ,

директор навчально-наукового Інституту філософії
та євроінтеграційних досліджень
Закарпатського державного університету,
кандидат історичних наук, доцент

Загальновизнаним в експертному середовищі є те, що вже протягом тривалого часу *транскордонне співробітництво між Україною та Угорщиною* продовжує слугувати прикладом цивілізованої та прагматичної міжнародної співпраці у Центральній Європі.

Зазначимо, що в Угорщині транскордонне співробітництво відбувається на різних рівнях: між регіонами (NUTS2), між обласними органами самоврядування та їхніми інститутами (NUTS3), між меншими місцевими самоврядними одиницями (NUTS4), а також у рамках Карпатського євро регіону та Інтеррегію (так зване інституційне співробітництво) та між громадськими організаціями. Для ефективнішого розвитку транскордонного співробітництва в Угорщині запроваджено

інститут Уповноваженого прем'єр-міністра, головним завданням якого є сприяння формуванню відповідної правової бази, координації дій з центральними органами державної влади і практична діяльність у прикордонному регіоні.

Зрозуміло, що відносини між Закарпатською та Саболч-Сатмар-Березькою областями найбільш інтенсивні. Наразі це єдиний приклад транскордонної співпраці прикордонних регіонів сусідніх країн, які мають *Концепцію спільного розвитку прикордонних територій*. Загальна мета концепції, що визначає як загальні засади стратегії розвитку українсько-угорського співробітництва взагалі, так і створення прикордонного регіону зокрема — *сприяння суспільному згуртуванню, підвищенню якості життя населення прикордонного регіону за умов максимального використання наявних можливостей транскордонного співробітництва*.

Висвітлення окремих питань **сучасного стану українсько-угорського співробітництва** важливе, з огляду на те, що сьогодні Україна має 136 км кордону не просто з Угорщиною-державою, а з країною, яка входить до надпотужного економічного блоку — Європейського Союзу. Актуальність обговорення гострих питань двосторонніх відносин сучасності обумовлюється і пріоритетністю євроінтеграційного курсу України.

Основою для співробітництва є діюча нормативно-правова база і укладені угоди про співробітництво на рівні областей, міст. У першу чергу це Угода між Закарпатською облдержадміністрацією і Саболч-Сатмар-Березькою областю Угорщини про співпрацю.

На виконання цієї угоди, а також рішень 5-го засідання міжурядової українсько-угорської комісії було розроблено концепцію українсько-угорського транскордонного співробітництва.

З метою координації діяльності у підготовці, здійсненні та реалізації програм і проектів розвитку територій регіонів обох держав, розширення господарських, торговельних та науково-культурних зв'язків, реалізації заходів щодо захисту

навколишнього природного середовища, зайнятості населення з обох боків кордону 15 липня 2000 року підписано угоду про співробітництво між об'єднаннями органів самоврядування прикордонних регіонів: Берегівщини (Україна) та регіонального розвитку «Береггат» (Угорська Республіка).

РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ТА РОЗРОБКА СПІЛЬНИХ ПРОЕКТІВ І ПРОГРАМ

Комунікацією Європейської комісії «Розбудова шляху для Нового інструменту Сусідства» (оприлюднена у березні 2003 року) передбачається створення протягом 2004–2006 рр. умов для впровадження єдиного інструменту транскордонного співробітництва для розширеного ЄС та країн-сусідів, в т. ч. України.

Програми сусідства — це унікальні можливості для прикордонних регіонів. Всі програми надають можливість залучити у розвиток регіону додаткові кошти у формі безповоротної технічної допомоги.

Відомо, що 24 червня 2004 року прийнято Закон України «Про транскордонне співробітництво», який визначає правові, економічні та організаційні засади транскордонного співробітництва та передбачає державну підтримку пріоритетних проектів.

Розуміючи актуальність та проблематику цього питання, прикордонні регіони України та Угорщини (Закарпатська та Саболч-Сатмар-Березька області) працюють у сфері розробки неприбуткових проектів із залученням коштів міжнародних донорських організацій.

У розвитку міжрегіональних та міжнаціональних ділових стосунків як в прикордонних країнах, так і в інших державах важливу роль відіграють розвиткові інституції (агентства регіонального розвитку, центри транскордонного співробітництва та ін.), які безпосередньо займаються розробкою та

виконанням регіональних програм та транскордонних проєктів, враховуючи досвід та проблеми прикордонних регіонів.

11 січня 2002 року створено *Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва «Закарпаття» (АРР «Закарпаття»)*. На сьогоднішній день Агентство активно працює в сфері розвитку співробітництва з Угорською Республікою.

У 2003 році Саболч-Сатмар-Березька обласна рада регіонального розвитку (Угорщина) та Закарпатська обласна рада (Україна) спільно започаткували проєкт «Міст для співпраці 2003» за підтримки фонду Європейського Союзу TACIS Mikro Project.

Стратегічним кроком для подальшого розвитку транскордонного співробітництва стало впровадження комплексу заходів з метою синхронізації дій органів регіональної влади та розвиткових інституцій по обидва боки кордону в рамках розробки спільних концептуальних та стратегічних документів, а також впровадження «дзеркальних проєктів», використовуючи досвід прикордонних регіонів.

На сьогоднішній день розроблені наступні концептуальні документи:

- Концепція спільного розвитку прикордонних регіонів України та Угорщини;
- Концепція спільного розвитку прикордонних територій України, Угорщини та Румунії «ІНТЕРРЕГІО»;
- Стратегія розвитку прикордонних територій України, Угорщини, Польщі, Словаччини та Румунії «Карпати 2004–2011».

Завдяки активній участі угорської делегації, яку очолював Ласло Газда — голова загальних зборів Саболч-Сатмар-Березької області, міжнародна конференція у 2003 році стала домінантною подією для подальшого розвитку прикордонних територій. Карпатський протокол вперше об'єднав зусилля прикордонних регіонів 5-ти країн-членів ЄС та України, яка не є членом Європейського Союзу, з метою спільного вирішення транскордонних проблем.

Звернення до досвіду Угорщини на шляху до ЄС дасть змогу Україні вносити необхідні корективи в роботу як на шляху до СОТ, так в перспективі і до ЄС. Про це свідчить досвід країн Вишеградської четвірки на шляху до ЄС, де Угорщина відіграла значну роль. Вивчення і врахування цього регіонального інструменту колективної співпраці на шляху до ЄС — важливий резерв для використання Україною. Тому аналіз здобутків і врахування недоліків на шляху до Європейської спільноти принесе лише користь.

Характерною особливістю двосторонніх відносин є комплекс спільних проблем, довкола вирішення яких **об'єднуються зусилля України і Угорщини**. Серед них:

по-перше, повсякденна двостороння співпраця з гармонізації міжнаціональних відносин з урахуванням того, що в Україні на Закарпатті компактно проживає *більше 150 тис. угорців*, а це понад 12 відсотків від загальної кількості населення області;

по-друге, збереження багатой спадщини етнографічних, історичних традицій, культурних пам'яток та інше;

по-третє, об'єднання зусиль у боротьбі з *наводками* в басейні ріки Тиса, довжина якої на Закарпатті становить 262 км, а також співпраця в області *екологічної безпеки*;

по-четверте, вдосконалення транзитно-логістичної схеми доставки вантажів та вдосконалення прикордонно-трансграничної інфраструктури, підвищення ефективності роботи *5-го міжнародного автотранспортного коридору Київ — Лісабон*.

Саме тому для успішного спільного вирішення названих та інших проблем в 2003 р. була розроблена **Концепція спільного розвитку прикордонних територій України та Угорщини**. В цьому документі були сформульовані **5 стратегічних цілей** спільної роботи:

1. Створення *конкурентоспроможної* економічної системи.
2. *Розвиток людських ресурсів та сфери послуг*.

3. *Полегшення доступу до прикордонного регіону.*

4. *Збереження природних та культурних цінностей,* створення здорового та привабливого середовища.

5. Успішне використання досвіду Угорщини на шляху до ЄС.

Для досягнення зазначених стратегічних цілей було визначено **п'ять пріоритетів розвитку:**

Перший:

Розвиток економіки, що передбачає:

- стимулювання *створення* спільних підприємств, спільних економічних проектів та систем співпраці;
- розвиток *інновацій* і сприяння їх поширенню;
- розвиток *туризму*, реалізація спільних програм його розвитку;
- реалізація *маркетингових акцій* на регіональному рівні з метою залучення капіталу.

Другий:

Полегшення доступу до регіону, який передбачає:

- розвиток транспортної мережі, шляхів, які перетинають кордон;
- розвиток залізничних шляхів та послуг залізниць;
- розвиток інфраструктури пунктів перетину кордонів.

Третій:

Охорона природи, навколишнього середовища, що передбачає:

- спільні зусилля по збереженню природи прикордонних регіонів (*охорона від наводків, утилізація сміття, очистка нечистот тощо*);
- збереження природних цінностей прикордонних територій, захист *природної екосистеми*.

Четвертий:

Розвиток людських ресурсів. Він передбачає:

- реалізацію програм із співробітництва *в освіті та навчанні*;
- розвиток культурного, мистецького та спортивного співробітництва;

- підготовку кадрів з територіального та економічного розвитку, сприяння обміну практичним досвідом.

П'ятий:

Інституційний розвиток, який передбачає:

- інституційний розвиток, сприяння інституційному співробітництву;
- поліпшення обміну та поширення інформації, *створення спільної інформаційної мережі*.

Характерно, що основа взаємовідносин між сусідніми з Україною державами спирається також на досвід **довгострокової співпраці в рамках Карпатського єврорегіону**.

Відомо, що співпраця в рамках названого об'єднання розпочалась більше 10 років тому.

Серед сильних сторін об'єднання країн Карпатського регіону слід зазначити наступні:

- відносно високий організаційний рівень їхньої діяльності — наявність статутних документів, **побудова структури керівних і робочих органів**;
- **установлення достатньо** інтенсивних зв'язків між органами влади і самоврядування регіонів, що є їх учасниками;
- **визначення точок дотику** в прикордонному і транскордонному співробітництві, моніторинг проблем і пошук шляхів їхнього вирішення;
- **досвід у розв'язанні** деяких спільних проблем і у здійсненні спільних програм.

З огляду на неабиякий організаційний потенціал, наявні зв'язки, досвід у вирішенні деяких конкретних проблем, на сьогодні можливим є розглядати *єврорегіони в якості основних універсальних інструментів прикордонного (транскордонного) співробітництва*.

При цьому доцільно було б дещо *скоригувати мету* діяльності Карпатського єврорегіону в цьому аспекті у двох основних напрямках:

- Продовження виконання зовнішньополітичних задач у контексті *європейського об'єднувачого процесу*.

- *Економізація цілей євро регіону*, формулювання нових задач у зовнішньоекономічній сфері регіонального розвитку.

В той же час, після останнього розширення ЄС, відколи Україна межує не лише із сусідами (Польщею, Словаччиною, Угорщиною), а з країнами-членами надпотужного економічного блоку — Європейського Союзу, перед Карпатським євро регіоном постають нові завдання, а саме:

- підтримка і **поглиблення добросусідських відносин** між прикордонними територіальними одиницями;
- перетворення євро регіонів в **інформаційно-методичні центри** прикордонного і транскордонного співробітництва, що сприяють пошуку партнерів, установленню зв'язків між ними;
- з огляду на наявність інформації і зв'язків, використання **євро регіонів як посередницьких структур в залученні інвестицій і донорського потенціалу в країну;**
- **використання лобістських можливостей євро регіонів**, насамперед стосовно європейських структур.

Вважаємо, що геополітичні зміни, що відбулися і відбуваються сьогодні, є позитивним стимулом до розвитку і вдосконалення співробітництва в рамках Карпатського євро регіону. Адже більш високий, ніж раніше, статус євро регіону — регіональний вихід його на рівень уже системи відносин між Україною і ЄС, а не тільки дво- або багатосторонніх між-державних зв'язків України з сусідами, — обумовлює досить тривале подальше існування Карпатського євро регіону.

Дозволимо собі навести окремі приклади співпраці України з Угорщиною після останнього розширення ЄС, адже сама практика спільного вирішення питань сприяє відпрацюванню складових нового механізму взаємовідносин в умовах пріоритетності євроінтеграційного зовнішньополітичного курсу України в руслі взаємовигідної співпраці обох країн, дає змогу зупинитись на короткому аналізі окремих складових співробітництва.

ЕКОНОМІЧНА СКЛАДОВА СПІВРОБІТНИЦТВА

Серед країн світу, які співпрацюють із закарпатськими підприємцями, по обсягах зовнішньоторговельного обороту уже в **2001 році Угорщина вийшла на перше місце.**

Частка Угорщини в обсязі зовнішньої торгівлі області в 2002 році склала **26,9%: в обсязі експорту — 35,8%, в обсязі імпорту — 16,9%.**

З участю угорського капіталу в області **працює 115 суб'єктів** господарювання, сума **угорських інвестицій яких становить 23,8 млн. дол. США, що становить 17,6% по відношенню до загальнообласних обсягів.**

Із загальної суми залучених угорських інвестицій найбільші обсяги спрямовані на **обробну промисловість** — 8,8 млн. дол. США (37,1% від загального обсягу); із неї: на харчову — 2,7 млн. дол. США.

Найбільші угорські інвестиції вкладені у спільні підприємства: СП «Мол Закарпаття» — 6,5 млн. дол. США, ДП «Систем Інвестмент Україна» — 4,0 млн. дол. США, **Мукачівський завод «Точприлад»** — 1,1 млн. дол. США, ТОВ «Берег Сольнок» — 0,4 млн. дол. США, ТОВ «Грін Рей» — 0,5 млн. дол. США, «Аква-Білд» — 0,35 млн. дол. США, ТОВ «Сільвер» — 0,3 млн. дол. США, ТОВ «Берегівський радіозавод» — 1,4 млн. дол. США, СП «Мультифуд» — 0,5 млн. дол. США, АПК «Виноградів» — 0,8 млн. дол. США та інші.

Наповнення реальним змістом цих угод здійснюється на двосторонній основі окремими підприємствами, установами, організаціями.

СПІВПРАЦЯ У СФЕРІ ПРОТИПАВОДКОВОГО ЗАХИСТУ

Суттєві резерви поглиблення і розширення співпраці України і Угорщини задекларовані в ряді програм, зокрема в програмі довгострокової дії на Закарпатті — Регіональній

стратегії розвитку області до 2015 року, затвердженій обласною радою 28 грудня 2006 року.

В останні роки співробітництво активізувалось, розширилось, набуває конкретних форм. Здійснюється узгодження проектної документації на реконструкцію діючих і будівництво нових гідротехнічних споруд на ділянках спільного інтересу. Відбувається обмін оперативною та необхідною додатковою інформацією, особливо під час виникнення паводкової ситуації, а також досвідом з питань експлуатації меліоративних систем та інженерних об'єктів на прикордонних ділянках річки Тиси.

Основними напрямками співпраці є:

- співробітництво з питань водного господарства;
- співробітництво у створенні інформаційної системи протипаводкового захисту;
- участь в міжнародних науково-практичних конференціях, семінарах та в розробці проектів і документів щодо співпраці на прикордонних водах.

За останні роки фахівці обох сторін розробили «Українсько-угорський проект реконструкції Берегівської меліоративної системи», «Спільний план регулювання русла р. Тиса», «Спільний план локалізації паводків у Березькому басейні Угорщини і Берегівській меліоративній системі», «Техніко-економічне обґрунтування розвитку Закарпатської інформаційно-виміральної системи». В реалізації цих проектів існує взаємний інтерес в захисті територій, населених пунктів обох країн.

Співробітництво між водогосподарськими організаціями Закарпатської області України та прикордонними водогосподарськими підприємствами Угорської Республіки розвивається згідно з положеннями Угоди між Урядом України та урядом Угорської Республіки з питань водного господарства на прикордонних водах, укладеної у м. Будапешті в 1993 і 1997 роках.

Захист населених пунктів і виробничих об'єктів від затоплення паводковими водами, і в першу чергу на прикордонних ділянках України з Румунією, України з Угорщиною та України з Словаччиною є найбільш гострою проблемою не тільки для Закарпатської області, але й прикордонних регіонів цих країн, окремі території яких розташовані в басейні р. Тиса, як одному із найбільш паводконебезпечних регіонів Європи.

Шляхи досягнення цієї мети різні, і вони забезпечуються в кожній країні по-своєму, виходячи з наявних організаційних, технічних та фінансових можливостей.

Створення протягом 2000–2003 рр. в області за участю угорської сторони автоматизованої інформаційно-виміральної системи АІВС-«Тиса» забезпечує:

- оперативне прогнозування гідрографів паводків на річках басейну р. Тиса за допомогою спеціальних пристроїв математичного інформаційного і програмного забезпечення;
- підготовку достовірної прогнозної інформації про параметри паводка і передачу її в автоматичному режимі відповідним службам оповіщення і проти-паводковим підрозділам;
- видачу рекомендацій для прийняття управлінських рішень щодо безаварійного пропуску паводків.

Затверджена Урядом України велика протипаводкова програма «Тиса» вартістю 1,5 млрд. грн. до 2015 року передбачає захист не тільки населених пунктів Закарпаття, а і значне зниження загрози для Угорщини.

Стосовно Закарпаття постійний і всеохоплюючий моніторинг водної ситуації доцільно було б здійснювати не тільки на водопостах р. Тиса та її притоках, але й запровадити його у створах водосховищ польдерів та ємностей по вивченню режиму дії поверхневих і підземних вод, екзогенних процесів (виникнення оповзнів, селів, ерозії ґрунтів), що відбуваються, не очікуючи їх будівництва. Це дало б можливість більш ефективно і раціонально використовувати кошти з врахуванням

дії цих явищ природи при проектуванні водогосподарських споруд в області.

Крім реконструкції діючої системи водозахисних дамб, протягом наступних десяти років передбачається будівництво нових протяжністю 132 км. Ці дамби призначені для захисту від підтоплення населених пунктів і недостатньо захищених територій. До останніх належить, зокрема, прикордонна територія з Угорщиною на ділянці Бадалово–Саловка Берегівського і Ужгородського районів, на якій буде влаштовуватися земляна дамба заввишки в середньому 2 м, протяжністю 32 км.

СПІВПРАЦЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

Щорічно на прикордонних створах р. Тиса, Вилोक—Тисабеч, Чоп—Загонь відбираються 24 проби води, із них 4 — спільні на території України та на території Угорської Республіки з аналізами згідно з прийнятими методиками. Поряд з цим, для поліпшення міжнародного співробітництва у сфері екології, на наш погляд, необхідно:

- *розглянути можливість розширення спільних програм моніторингу та систем прогнозу та оповіщення* через встановлення стаціонарних станцій моніторингу якості поверхневих вод р. Тиса та гідрологічних вимірювань, *забезпечення лабораторій необхідними сучасними приладами та обладнанням*. Підготовка пропозицій до єдиних методик контролю та оцінки якості прикордонних вод;

- взяти участь у розробці та впровадженні *в дію єдиної методики розрахунку збитків, завданих довкіллю у зв'язку з* транскордонними забрудненнями прикордонних вод;

- налагодити систематичне *проведення робочих зустрічей по проблемах прикордонного співробітництва* в частині збереження та охорони тваринного і рослинного світу, розвитку заповідної справи.

РОЗБУДОВА ПУНКТІВ ПРОПУСКУ НА СПІЛЬНОМУ КОРДОНІ

За пропозиціями Міністерства закордонних справ Угорської Республіки, викладених у Вербальній ноті від 6 листопада 2002 року № 19424/Adm/KUM/2002 щодо визначення прийнятності змін до Угоди між урядами Угорщини і України про пункти пропуску через державний кордон, Закарпатська облдержадміністрація вважає прийнятними запропоновані угорською стороною зміни до Угоди щодо надання статусу:

– Лоня-Дзвінкове міжнародного пасажирського, за винятком автобусного руху — з режимом роботи з 8 до 16 за середньоєвропейським часом;

– Барабаш-Косино міжнародного пасажирського, за винятком автобусного руху — з режимом роботи з 7 до 19 за середньоєвропейським часом;

– Берегшурань-Лужанка міжнародного пасажирського з цілодобовим режимом роботи;

– Тісочеч-Вилок міжнародного пасажирського з цілодобовим режимом роботи.

СПІВПРАЦЯ З ПИТАНЬ РОЗВИТКУ 5-ГО МІЖНАРОДНОГО ТРАНСПОРТНОГО КОРИДОРУ

На цьому напрямі співробітництва насамперед необхідно:

– *остаточно визначити на державному рівні точку перетину ТЕПАМ українсько-угорського кордону у межах області;*

– розглянути можливість *участі угорської сторони у реалізації проекту ремонту існуючого та будівництва нового тунелю на перегоні Бескид-Скотарське;*

– визначитися щодо *спільної експлуатації водного шляху р. Тиса в її судноплавній частині.*

З метою підвищення конкурентоспроможності продукції українських товаровиробників за рахунок здешевлення

транспортної складової та залучення до транзиту через Україну та Угорщину вантажів, що прямують із третіх країн, в районі м. Чоп на 630 км річки Тиса вже давно пропонується здійснити будівництво річкового порту потужністю до 1 млн. тонн вантажів на рік.

СПІВРОБІТНИЦТВО У СФЕРІ ОСВІТИ І НАУКИ

В області працюють 64 дитсадки з угорською мовою, 130 загальноосвітніх навчальних заходів, одна угорська гімназія, 2 ліцеї з угорською мовою навчання та 4 ліцеї приватної форми власності, в яких навчально-виховний процес здійснюється угорською мовою.

За рахунок варіативної складової вивчення мов національних меншин угорську мову вивчають 1 268 учнів.

У населених пунктах, в яких компактно проживають національні меншини і відсутні навчальні заклади з відповідними мовами, учні мають можливість вивчати мову свого народу факультативно.

Педагогічні кадри для навчальних закладів, в яких навчання ведеться мовами національних меншин, готує кафедра угорської філології Ужгородського національного університету.

Для координації роботи угорськомовних освітніх установ та оперативного і якісного методичного забезпечення педагогічних кадрів у м. Берегові у 1992 році відкрито філіал обласного інституту післядипломної педагогічної освіти. Для вчителів названих шкіл курси тут проводяться рідною мовою.

Характерною ознакою турботи про якнайповніше задоволення потреб національних меншин Закарпаття стало відкриття нової угорськомовної школи в селі Чомонин на Мукачівщині Президентом України В. Ющенком і Прем'єр-Міністром Угорщини Ф. Дюрчанем в січні 2007 року.

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОЇ СПІВПРАЦІ

1. Домагатись більш ефективного **використання** на території України розгалуженої транспортної мережі європейської залізничної колії на ділянках Чоп–Ужгород, Чоп–Мукачево, Чоп–Королево–Дяково, а на території Угорщини — широкої залізничної колії (район Загонь–Тужер).

2. Вдосконалення інфраструктури 5-го (Критського) міжнародного транспортного коридору.

3. **Перспективним, на наш погляд, є завдання** щодо створення нових спільних (контактних) територій вільного підприємництва.

ПРОПОЗИЦІЇ:

1. Активніше використовувати можливості, зумовлені наявністю пунктів пропуску через українсько-угорський кордон (для **організації** спільних турів (в. т. ч. одноденних екскурсійних подорожей) та розвитку сільського і прикордонного туризму).

2. **Передбачити** будівництво в області басейнових лікувально-оздоровчих та розважальних комплексів на базі родовищ термальних мінеральних вод, які б відповідали міжнародним стандартам, з **урахуванням позитивного досвіду угорських партнерів**.

3. Розробка і реалізація спільних проектів у галузі туризму та рекреації.

4. Організація пробного рекламно-інформаційного туру для зацікавлених угорських туроператорів, представників мас-медіа та ділових кіл — для презентації туристично-рекреаційних можливостей Закарпаття.

Історичний досвід свідчить, що однозначність оцінок подій нинішнього і минулого дуже часто буває помилковою. **Діалектичність думок, визначення як позитивів, так і**

негативів в оцінках завжди більш об'єктивні. Саме керуючись цією філософською аксіомою, відзначимо: позитивний досвід прогресивних перетворень Угорської Республіки на шляху до співпраці в рамках **Вишеградської четвірки**, а пізніше і до **Європейського Союзу**, безумовно, заслуговує на увагу, і його необхідно використовувати.

В той же час історичні особливості, українська ментальність не дозволяють простого дублювання досвіду, а передбачають врахування цілого комплексу як внутрішніх, так і зовнішніх факторів. І це слід пам'ятати.

СТРАТЕГІЯ УКРАЇНСЬКО-СЛОВАЦЬКОГО ПРИКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УМОВАХ ВХОДЖЕННЯ СЛОВАЧЧИНИ ДО ШЕНГЕНСЬКОГО ПРОСТОРУ

Світлана МІТРЯЄВА,
директор Регіонального філіалу
Національного інституту
стратегічних досліджень в Ужгороді,
кандидат історичних наук

На зустрічі в *Брюсселі* міністри внутрішніх справ країн ЄС 6 грудня 2006 року прийняли рішення щодо приєднання країн — нових членів ЄС (в тому числі і Словаччини) до Шенгенської зони, яке повинно відбутися в *грудні 2007 — березні 2008 років*.

Ми стаємо свідками, коли Євросоюз, з *одного боку*, декларує недопущення появи нових розмежувальних смуг на кордонах з сусідами, з *іншого* — прагне максимально убезпечити свої майбутні східні кордони від нелегальних потоків людей та товарів. Про це свідчать і нові правила перетину кордону, які Словаччина *ввела з 1 червня 2007 року*.

Нові члени ЄС повинні будуть також привести своє зовнішньоторгове законодавство у відповідність з європейськими нормами. В середині ЄС *створений спільний ринок та єдиний митний простір*. Ці нові обставини неминуче спричинять

проблеми для українських експортерів, ускладнять їх доступ на європейський ринок. Замість інтеграції в Європу у найближчій перспективі Київ отримає розрив ділових контактів та нові проблеми з традиційними партнерами.

Донедавна *засадничими документами стратегії стосунків ЄС з новими сусідами були:*

1. «Ширша Європа — сусідство: нові рамки стосунків з нашими східними та південними сусідами» (2003 р.);
2. «Європейська політика сусідства. Стратегія» (2004 р.)

Наразі *Єврокомісія оприлюднила повідомлення Європарламенту та Ради: «Стратегія розширення та основні виклики 2006–2007»*, що включає спеціальний звіт про здатність ЄС інтегрувати нових членів. *Слово «Україна» в цьому документі взагалі не зустрічається. Це означає подальшу прагматизацію взаємин України з ЄС асиметрично прагматизації взаємин ЄС з Україною.*

У документі стверджується, що *«сама сутність європейської інтеграції полягає у подоланні поділу Європи та внескові у мирне об'єднання континенту»*. Цю тезу варто запам'ятати, оскільки вона — одне з небагатьох місць документа, яке *потенційно стосується нашої держави.*

Не менш цікавим є міркування Комісії щодо кордонів Європи та змісту поняття *«європейський»*, визначення, що *«європейськість»* — складна «комбінація географічних, історичних та культурних елементів, кожен з яких робить свій внесок у європейську ідентичність».

Наголошено, що *«Європейський Союз насамперед переважно визначається своїми цінностями і не зобов'язаний задовольняти всі подані клопотання»*.

Ці цінності не стосуються економіки і є простими і складними водночас:

свобода, демократія, повага прав людини, верховенство права, рівність, права меншин.

Вочевидь, ті країни, що прагнуть у майбутньому приєднатися до Союзу, мають ці цінності поділяти та ґрунтувати на

них власне життя. Мабуть, це і є головне послання *«Стратегії розширення та основних викликів 2006–2007»* для України.

У цьому контексті доречно нагадати, що ядро майбутньої *«посиленої угоди між Україною та ЄС»* становитимуть положення про *зону вільної торгівлі* (а не про *простір спільних цінностей*). Висновки нехай кожен робить сам...

Але: якщо ЄС не набуде потенційно сильного та перспективного члена, він матиме потенційно проблемного та важкого сусіда.

У цьому контексті *транскордонне співробітництво* загалом, і *українсько-словацьке прикордонне співробітництво* зокрема, виступають одним з *важливих інструментів європейської інтеграції України* та водночас *інструментом формування особливої спільної просторової зони безпеки, європейських гуманітарних цінностей по обидва боки кордону*. Тому стратегія такого співробітництва як на короткотермінову, так і на довгострокову перспективи, має враховувати фактори нової східної політики Європейського Союзу і максимально використати нові інструменти, які надає ЄС.

Група експертів Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень в м. Ужгороді та Словацької асоціації зовнішньої політики у рамках проекту *«Аналіз проблем українсько-словацького прикордонного співробітництва»*, який виконувався за підтримки Міністерства будівництва і регіонального розвитку Словацької Республіки в рамках програм NUTS II та NUTS III, провела аналіз ситуації стану українсько-словацького прикордонного співробітництва з метою ідентифікації проблем і вироблення рекомендацій та пропозицій, в тому числі і для змішаної українсько-словацької Міжурядової комісії з питань транскордонного співробітництва.

Ці пропозиції запропоновані органам місцевого самоврядування у *творенні політики регіонального розвитку Карпатського євро регіону*, а також політики українсько-словацького прикордонного співробітництва і представлені на V за-

сіданні українсько-словацької Міжурядової комісії з питань транскордонного співробітництва (червень 2007 р.).

З цією метою було проведено ряд зустрічей як в Україні, так і в Словаччині.

В Україні це: представники Закарпатської обласної державної адміністрації, Закарпатської обласної ради, Ужгородської міської та Великоберезнянської районної та селищної рад, Представництва Міністерства закордонних справ України в м. Ужгород, Генерального консульства Словацької Республіки в м. Ужгород, Державної прикордонної служби та Державного комітету з питань національностей та міграції в Закарпатській області, керівники словацьких національно-культурних товариств, науковці, експерти вузівських та академічних центрів краю та неурядових громадських організацій, які займаються питаннями українсько-словацького співробітництва.

У Словаччині це: представники Міністерства внутрішніх справ СР (відділ транскордонного співробітництва департаменту міжнародного співробітництва), Пряшівського самосправного краю (відділення міжнародного та транскордонного співробітництва), міської адміністрації в Пряшеві, Посольства України в Словацькій Республіці, Генерального консульства України в Пряшеві, Торгово-промислової палати СР, науковці, експерти вузівських та академічних центрів.

Було також проведено *опитування* серед експертів.

Серед винесених питань нас цікавило:

1. Чому співробітництво між словацькими та українськими установами з інституційної точки зору є таким обмеженим?

2. Хто міг би стати ідеальним партнером (партнерами) для співробітництва між словацькими та українськими установами?

3. Яка інституційна структура могла б бути найкращою для підтримки транскордонного співробітництва між Словаччиною та Україною (оскільки Карпатський євро регіон ще не розробив таку структуру)?

Проведений аналіз дозволив ідентифікувати *три основні проблеми*:

- візову;
- перетин кордону;
- регіональний розвиток (асиметрії, відсутність спільних пріоритетів).

Візова політика. Відомо, що 27 жовтня ЄС і Україна парафували *угоду про спрощення візового режиму*, що передбачає кращі умови отримання віз для певних категорій громадян України.

Водночас, кілька місяців тому, ЄС розпочав роботу над новим **Візовим кодексом**, що має прийти на зміну **Спільній консульській інструкції**.

Наразі Словаччина репрезентує *нешенгенську Європу*, але невдовзі вступить в Шенген.

Тим не менш, наразі **візова практика** і вимоги країн шенгенської та нешенгенської Європи (в т. ч. й Словаччини) хоча і має розбіжності, але містить багато спільних рис.

Моніторинг візової практики засвідчив: візові практики різняться не лише за рівнем забезпечення громадян інформацією, ефективністю організації черг, переліком візових вимог, але й *ставленням до українських заявників*. Поняття «*ставлення*» включає не лише ввічливе обслуговування, а й *готовність консульських працівників надати заявникам якісну та повну інформацію щодо віз*.

За моніторингом експертної групи, більшість опитаних відзначали, що отримати візу в Генеральному консульстві Угорської Республіки в Ужгороді набагато легше, безпроблемніше і т. д., ніж в Генеральному консульстві Словацької Республіки в Ужгороді.

Зрозуміло, що вимоги консульства — **реакція країн ЄС на виклики їх внутрішньої безпеці**. Чим серйозніше виклики, тим складніша процедура і суворіші вимоги до заявників. Водночас, візова політика, і ми це розуміємо, віддзеркалює не лише ситуацію в ЄС, але й **якість і процес трансформації внутрішньої політики самої України**. Характер **візового режиму** чи не найкраще з усіх форм міжнародної співпраці виявляє

рівень довіри країн ЄС до влади та суспільства України. Саме недовіра офіційних кіл ЄС до українців та непослідовність дій української влади зумовили неприємну для нас практику надання віз, від якої країни ЄС не поспішають відмовлятися.

Причини, що заважають Заходу бачити в нас надійних партнерів, відомі:

- суперечності зовнішньополітичного курсу;
- повільність економічних реформ;
- корупція;
- неоднозначний міжнародний імідж;
- інтенсивність нелегальної трудової міграції (як загроза внутрішньому ринку праці);
- слабка інфраструктура північно-східних кордонів України, що слугує вікном для нелегальних мігрантів з країн «третього світу», контрабандних товарів, торгівлі людьми.

З огляду на впровадження у візову практику інноваційного підходу, *важливо здійснювати моніторинг проходження візової процедури* відповідно до нових вимог, *фіксуючи динаміку позитивного та негативного досвіду*, а також моменти, які потребують швидкого й ефективного реагування.

Парафування Угоди про спрощення візового режиму ЄС та Україною є безумовно позитивним зрушенням у взаєминах двох сторін та важливою спробою подолати жорсткий бар'єр на шляху спілкування значної частини громадян. Однак у візовому полі залишається ще багато проблем, які необхідно вирішувати, пам'ятаючи про громадян, які *не увійшли до визначених пільгових категорій*, особливо в прикордонні.

«Домашнє завдання» для України: пам'ятати, що тільки економічне, правове, безпекове, культурне наближення до стандартів ЄС може наблизити її до стратегічної мети.

Перетин кордону. Що стосується перетину кордону, то основна увага експертів зверталася на:

- перегляд двосторонньої нормативної бази з прикордонних питань між СР та Україною, з урахуванням вступу СР в ЄС у 2004 році та її намаганням потрапити до Шенгенського союзу;

– удосконалення законодавства в питанні спрощення формальностей при здійсненні прикордонно-митного контролю з метою скорочення часу очікування при перетині кордону, насамперед для такої категорії пасажирів, як туристи.

– створення консультаційних пунктів;

– створення спільних учбових центрів, що діють на постійній основі;

– допомогу у технічному дооснащенні українських прикордонних підрозділів або створення спільних проектів з метою забезпечення надійної охорони державного кордону, оскільки на даний час здійснюється тільки одностороннє забезпечення словацьких прикордонних підрозділів;

– продовження роботи з переоснащення українських ППР до стандартів ЄС та Шенгену.

– недостатній рівень обміну інформацією щодо загальнодержавних та регіональних свят та інших подій, що призводить до суттєвого зростання пасажиропотоку в пунктах пропуску, або виникнення інших нестандартних ситуацій, які мають бути вирішені завчасно;

– активізацію проведення спільних операцій між відповідними органами сторін з метою своєчасного припинення протиправної діяльності на державному кордоні організованими злочинними угрупованнями;

– розвиток та удосконалення взаємодії з питань охорони державного кордону.

Регіональний розвиток.

Позитиви:

– 05 грудня 2000 р. — угода між Кабінетом міністрів України та урядом Словацької Республіки про транскордонне співробітництво стала правовою основою для транскордонного співробітництва;

– укладена угода між Закарпатською областю та Пряшівським краєм про співробітництво;

– нові можливості, що їх надасть нова програма сусідства ENPI;

- день добросусідства (треба, щоб ця акція не була одиначною, а переросла у тривале співробітництво);
- слід використовувати Норський Фонд.

Проблеми:

- недостатньо активне співробітництво між Закарпатською областю та Пряшівським краєм;
- недостатнє бажання з боку Словаччини проводити активне співробітництво;
- часта зміна керівництва призводить до того, що попередні напрацювання не розвиваються, а, навпаки, зупиняються та втрачаються вигідні проекти;
- співробітництво на рівні міст відбувається на дуже низькому рівні або не відбувається взагалі (наприклад, високий рівень співробітництва Мукачева та Пряшів у культурній та спортивній сферах. Якщо ж мова йде про інші сфери, про створення спільних проектів, то тут вже ніякого розвитку не відбувається);
- Україна не член ЄС;
- недостатня поінформованість про ЄС в Україні;
- малоефективна робота з українського боку (випадки, коли проект зі словацького боку вже завершений, а з українського боку — жодної відповіді), немає ініціативи з українського боку. Розширення програми INTERREG III A і на Румунію може призвести до того, що Україна взагалі діяти не буде;
- недостатні контакти між людьми, зокрема, варто розвивати контакти між парламентаріями як на державному, так і на регіональному рівнях, навіть створити міжпарламентську українсько-словацьку групу.

Що робити?

1. Спільно визначити пріоритети співробітництва для двох сторін, тобто для обох адміністрацій — Пряшівської, Кошицької та Закарпатської на рівні NUTS 2. Однак ця домовленість обов'язково має бути спільною, а не односторонньою. Винести це питання на засідання українсько-словацької міжурядової комісії.

2. Розробити стратегічне дослідження (strategic paper) для розвитку транскордонного співробітництва між Україною та Словаччиною (як це було здійснено перед впровадженням програми TACIS в Україні та Росії). Спочатку слід розробити попередній план для такої стратегії, а вже потім — саму стратегію.

3. Розробити відповідний план дій, в якому будуть розписані всі дії на кожен рік.

4. Створити спільний українсько-словацький орган для співробітництва, оскільки контракт будуть підписувати 4 сторони: ЄС, Словаччина, Україна та цей спільний орган.

5. Цей затверджений спільний орган розробить програму.

Пріоритети:

1. Розвиток (розвиток співробітництва взагалі і регіональний зокрема).

2. Кордон (перетин і охорона — звичайно, варто шукати фінансування для цього з інших джерел, але важливо було б і розробити відповідний проект).

3. Люди (інформування та навчання щодо програми ENPI).

4. Освіта (абсолютна відсутність знань про ЄС). Тому це співробітництво має бути спрямоване на інформування органів влади, прикордонних та поліцейських структур про ЄС, систему грантів, можливості Шенгену.

Нова фінансова перспектива ЄС на майбутні 7 років дає змогу змінити ситуацію в прикордонні, принаймні на українсько-словацькій ділянці Державного кордону України, формуючи, власне, на цій території спільні європейські цінності — *простір європейського співжиття, де відбувається процес становлення європейської ідентичності, що супроводжується активною ціннісною перебудовою суспільства.*

Як використати новий фінансовий Інструмент європейської політики сусідства і партнерства (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*) 2007–2013?

Пропозиції Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень в м. Ужгороді та Словацької асоціації зовнішньої політики для включення в стратегію розвитку українсько-словацького прикордонного співробітництва після розширення ЄС та вступу Словаччини до Шенгену

1. *Рекомендуємо активне залучення міжурядової комісії до програмування транскордонного компоненту Регулювання Європейської Програми сусідства ENPI і визначення окремих пріоритетів.* Одночасно пропонуємо можливість створення спеціальної робочої групи за участю словацьких та українських представників з числа членів міжурядової комісії, котра б здійснювала програмування СВС ENPI для SR-UKR-HU-RO. У подальшому вказана робоча група могла би активно включитися до незалежного моніторингу прийняття та реалізації конкретних проектів з СВС ENPI у період 2007–2013 років.

2. *Рекомендуємо здійснення регулярного діалогу і на-самперед координацію програмування та імплементації програм,* котрі пов'язані із розвитком прикордонних словацько-українських територій. Це завдання могла б на себе взяти словацько-українська міжурядова комісія з питань транскордонної співпраці.

Обґрунтування: безпосередньо Східна Словаччина (NUTS II) отримує із фондів ЄС в період 2007–2013 років значний обсяг фінансів, котрі будуть використані у прикордонних регіонах, наприклад, для створення інфраструктури чи заходів у сфері охорони навколишнього середовища та ін. Є необхідним уникнути паралельного виділення коштів на проекти такого характеру із СВС ENPI, щоб даремно не витрачалися кошти, призначені для транскордонного співробітництва. Одночасно СР отримує/отримує кошти на розбудову зовнішнього кордону ЄС у рамках бюджету ЄС по статті Justice and Home Affairs. Тому не рекомендуємо спорудження пунктів перетину кордону за рахунок бюджету СВС ENPI.

3. Рекомендуємо *здійснити пошук джерел та координацію доступних можливостей для збільшення ефективності підтримки транскордонного співробітництва* Словаччини та України. Обґрунтування: обсяг вкладень із ENPI на словацько-український кордон у період з 2007 по 2013 роки буде дуже низьким. Без створення додаткових фінансових інструментів із національних джерел не буде можливим суттєво стимулювати спільне транскордонне співробітництво. У цьому контексті міждержавна комісія може здійснити більший вплив на ініціацію транскордонного компоненту співпраці В-4 з Україною і підтримку транскордонних проектів із Вишеградського фонду.

4. Рекомендуємо *ініціювання проведення дискусії у рамках міждержавної комісії стосовно пріоритетних проектів, які могли б фінансуватися із СВС ENPI протягом 2007–2013 років та відповідний пошук проектних пропозицій* з метою прискорення процесу імплементації СВС ENPI з огляду на вже існуючу затримку реалізації програми. Міждержавна комісія також могла б відіграти важливу роль у зближенні окремих партнерів з обох боків кордону.

5. На основі здійсненого аналізу транскордонного співробітництва звертаємо увагу міждержавної комісії на такі *пріоритети транскордонної співпраці* Словаччини та України на період 2007–2013 років, які вона могла б сприйняти та втілювати безпосередньо у процесі своєї діяльності, так само як і шляхом рекомендування на національному чи міжнародному рівні:

Чотири розділи/пріоритетні теми: *Розвиток — Кордон — Люди — Освіта* плюс оцінка сумісності СВС ENPI з іншими донорами / фінансовими можливостями.

1. Розвиток

1.1. Регіональний розвиток (регіональні СВС — проекти серед пріоритетів регіонального розвитку Закарпатської області, Кошицького і Пряшівського країв).

1.2. Комунальний розвиток (комунальні СВС — проекти

розвитку спільної інфраструктури прикордонних регіонів (транспортне сполучення, охорона навколишнього середовища, туризм)).

1.3. Підтримка малого та середнього бізнесу (складовою SOP може бути і програма малих грантів, керована Спільним керівним органом).

2. Кордон

2.1. Пропускна здатність кордону (модернізація спільної інфраструктури — більше смуг автопереходу КПП Ужгород/Вишне Немецке, Убля/Великий Березний), нові: Чіерна-над-Тісою/Соломоново; пропозиція: поїзд «інтерсіті» Ужгород–Кошице; збільшення потужностей консульства в Ужгороді при виданні віз — кофінансування з боку СР, інші фонди ЄС у сфері ЖНА, програма спільного навчання для митників та інших працівників, задіяних на кордоні).

2.2. Охорона кордону (консультативні пункти - прикордонна поліція, подібно до того як це є на польсько-українському кордоні, поліпшення інфраструктури таборів для біженців та нелегальних мігрантів у Закарпатській області, мовні курси для міліціонерів ін.).

3. Люди

3.1. Національні меншини (гранти: підтримка культурних акцій та інституцій).

3.2. Регіональні парламенти та адміністрації (програма спільних зустрічей: СВС, регіональний розвиток, спільні дії по відношенню до національних урядів).

3.3. Неурядові організації (малі гранти: співпраця у різних сферах, включаючи торгово-промислові палати, об'єднання за інтересами та ін.).

4. Освіта

4.1. Комунікаційна стратегія (адресати: ЄС, національні уряди).

4.2. Центр європейських досліджень в Ужгороді (дослідження про ЄС: державне управління, самоврядування, вища освіта і менеджмент проектів: допомога українським парт-

нерам, насамперед при менеджменті проектів, включаючи навчання по секторових проектах ЄС, напр.. навколишнє середовище; досвід трансформації СР — реформа системи управління і розвиток самоврядування та ін., так само, як і законодавство щодо «активної міграційної політики»: консультації — можливості працевлаштування в СР та інші послуги, пов'язані з поїздками до ЄС).

4.3. Студентські та академічні обміни (гранти, стипендії, університети: Закарпатська область, Пряшівський край, Карпатський єврорегіон).

ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАКОРДОННИХ ПАСПОРТІВ НОВОГО ЗРАЗКА В УКРАЇНІ

Оксана ВАЩУК,

директор навчально-наукового Інституту
інформаційних технологій та дистанційної освіти
Закарпатського державного університету,
кандидат юридичних наук, доцент

Одним з актуальних питань транскордонного співробітництва є запровадження нових технологій у галузях паспортного контролю та відповідних інформаційних систем. Безумовно, реалізація таких інновацій винятково однією з сторін, а саме — країнами Європейського Союзу — не призведе до кардинального поліпшення прикордонного менеджменту. Враховуючи те, що кордон є механізмом двостороннім, необхідно вже зараз вживати заходи щодо залучення України до процесів уніфікації з іншими країнами Європи, зокрема біометрії паспортів, створення єдиних інформаційних систем правоохоронних органів і т. д. Не менш важливим є також забезпечення вільного та безпечного пересування громадян України за межами своєї держави. Обов'язковою умовою такого пересування є виготовлення ідентифікаційних документів, які б відповідали вимогам європейських стандартів та сприяли спрощенню процедури оформлення документів під

час перетину українськими громадянами кордону, а також реєстрації за місцем проживання на території України.

Традиційні паспорти є недосконалими з погляду гарантій безпеки, їх легко підробити за допомогою сучасної техніки. Таким чином, перед Україною постало завдання підвищення рівня захищеності паспортів. Крім того, необхідно створити єдину систему, яка дає можливість здійснювати верифікацію та ідентифікацію документів. Запровадження паспорту нового зразка спричинене також необхідністю виконання Україною Програми реалізації рішень і положень Варшавської конференції щодо спільної боротьби проти тероризму. Відповідно до Програми передбачається перехід на виготовлення документів, які посвідчують особу та підтверджують громадянство України відповідно до вимог Євросоюзу та резолюції Ради Безпеки ООН від 28 вересня 2001 року № 1373 про заходи боротьби з міжнародним тероризмом. За рішенням країн Європейського Союзу та «великої вісімки», з 2005 року перетин кордонів цих країн громадянами інших держав можливий лише з паспортами, які мають підвищені ступені захисту. Крім того, згідно з рекомендаціями Міжнародної організації цивільної авіації (ICAO) до 1 квітня 2010 року 189 держав-членів цієї організації (серед яких і Україна) зобов'язалися забезпечити своїх громадян так званими біометричними закордонними паспортами. Необхідність виготовлення документів нового зразка обумовлена також зобов'язаннями нашої країни з боротьби із нелегальною міграцією та торгівлею людьми, а також іншими міжнародними угодами.

Перехід на сучасні документи з високим ступенем захисту — загальносвітова тенденція. 11 країн уже випускають паспорти з полікарбонатною сторінкою, а 80 ведуть розробки у цій сфері. Серед них і наші сусіди — Білорусь, Молдова, Росія. Безумовно, втілення проекту впровадження в Україні системи документообігу європейського рівня потребує ви-

рішення цілого ряду задач, насамперед технічного та фінансового характеру. Але головною умовою успішної реалізації проекту є належне правове забезпечення.

Аналізуючи нормативно-правові акти, котрі врегулюють зазначений процес, необхідно визначити дефініції та з'ясувати різницю між термінами, які сьогодні використовуються при обговоренні нових закордонних паспортів. Два поширених терміни — «машинозчитуваний» та «біометричний» часто невіправдано застосовуються як синоніми. Тим не менш, не кожний машинозчитуваний паспорт буде містити біометричну інформацію про його власника.

Згідно з міжнародними стандартами, машинозчитуваний паспорт має дві лінії, надруковані гарнітурним шрифтом, які розміщені у нижній частині першої сторінки паспорта, де знаходяться біографічні дані власника паспорта, і які можуть бути зчитаними машиною. При зчитуванні ці лінії надають інформацію в електронному вигляді, яка є ідентичною тій, що знаходиться на першій сторінці паспорта особи. Стандарти розміру паспорта та фотокартки, а також розміщення полів даних, особливо двох ліній з надрукованою машинозчитуваною інформацією, встановлені Міжнародною організацією цивільної авіації (ICAO) [1]. ICAO є міжнародною структурою, яка з 1968 р. займається розробкою світових стандартів для машинозчитуваних проїзних документів. Метою впровадження машинозчитуваних паспортів було посилення безпеки у різних сферах. Це дало змогу не лише сканувати паспорти у пунктах перетину кордонів з метою перевірки цілісності інформації, а і забезпечувати завчасну перевірку інформації пасажирів. Працівники прикордонних служб при необхідності можуть опрацьовувати отриману ними інформацію задовго до прибуття літаків. Крім того, це полегшує розшук втрачених або викрадених паспортів. Швидка та точна ідентифікація особи прискорює процес перевірки подорожуючих у пунктах перетину кордонів. 11 липня 2005 р. ICAO формально

затвердив специфікації машиннозчитуваного паспорту, розроблені разом з Організацією міжнародних стандартів (ISO), як всесвітній стандарт для паспортів. Разом з цим, поширюється ще один термін — ePassport (електронний паспорт). Із затвердженням специфікацій як міжнародного стандарту всі 188 країн, членів ІСАО, погодилися випустити паспорти відповідно до Стандарту не пізніше, ніж 1 квітня 2010 р. Хоча понад 40 країн планують реалізувати ePassport у більш ранні терміни. Зокрема, Євросоюз зобов'язав усі 25 держав-членів мати цілком сумісні ePassport, які містять біометричне зображення обличчя, до вересня 2006 р. (цей план поки що не виконано). На 7-му семінарі в Ісландії 26–27 травня 2005 р. Міжнародної групи rogvo, яка була створена у зв'язку з проектом ЄС eEuro, біля 80 представників 18 європейських країн, Японії та США, а також представники Європейської Комісії та Об'єднаних Націй, обговорювали ситуацію щодо європейського електронного посвідчення особи (е-паспорт) та електронних послуг і проектів розвитку, а також обміну інформацією щодо проектів. В результаті були сформульовані три головні задачі політики е-паспорту:

- розширене використання сертифікатів РКІ (Public Key Infrastructure);

- відкритий та стандартизований ринок, який забезпечує сертифікати та пов'язані послуги;

- повна сумісність з ЄС — та міжнародними стандартами, що забезпечить сумісність з адміністраціями інших країн [2].

Відповідні стандарти ЄС затверджені Постановою Ради ЄС від 29.12.2004 р. [3].

Ще один поширений термін — біометричний паспорт. Це машинозчитуваний електронний документ, в якій імплантовано RFID-чип (RFID — радіочастотна ідентифікація). В чіп записуються біометричні характеристики власника закордонного паспорта — відбитки пальців, сітківка ока, геометрія руки та інше, залежно від вимог законодавства тієї чи іншої

країни (конкретний біометричний параметр визначається законодавчо). Головною ознакою біометричних характеристик людини є те, що дані про особу, котрі зібрані на основі фіксації її параметрів, мають достатню стабільність і суттєво відрізняються від аналогічних параметрів інших осіб. Одним з найстаріших методів автоматизованої ідентифікації особи і водночас найбільш поширеною в наш час є використання в якості біометрії відбитків пальців. До числа факторів, які сприяють поширенню використання систем такого типу, можна віднести: незначні розміри та вартість апаратури для обробки зображень відбитків пальців, високопродуктивне апаратне забезпечення, ступінь та швидкість розпізнавання, що відповідають вимогам програмного забезпечення, різкий ріст та розвиток мережних технологій та Інтернету, а також усвідомлення необхідності простих, базових методів захисту та безпеки інформації [4].

Національна нормативно-правова база щодо запровадження паспортів міжнародного стандарту знаходиться на стадії формування. Одними з перших кроків в цьому напрямі було прийняття Закону України «Про Державний реєстр фізичних осіб-платників податків та інших обов'язкових платежів» від 22 грудня 1994 р. та постанови Кабінету Міністрів України «Питання паспортизації громадян» від 28 вересня 1996 р. № 1182, в якій зазначалося: «Вважати за доцільне поєднати виготовлення картки фізичної особи-платника податків та інших обов'язкових платежів — з виготовленням паспорта громадянина України у вигляді паспортної картки і встановити назву цього документа — паспорт-картка». Зазначеною постановою було встановлено, що до паспорта-картки вноситься така інформація: прізвище, ім'я, по батькові, дата і місце народження, ідентифікаційний номер, дата видачі і код органу, що її видав, ідентифікатор особи, дані біометричної ідентифікації та машинозчитувана інформація, а також особистий підпис власника.

Наступним кроком стало створення автоматизованої паспортної системи, що забезпечує облік громадян. Постановою Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1996 р. № 898 «Про створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи» зокрема передбачено: «Започаткувати роботи, пов'язані зі створенням Єдиної державної автоматизованої паспортної системи (далі — Система), яка забезпечуватиме видачу громадянам паспортів, що оформлюватимуться за єдиною технологією, та облік громадян за місцем проживання із застосуванням комп'ютерної мережі на єдиних принципах їх ідентифікації (із використанням особистих (ідентифікаційних) номерів громадян, відцифрованого образу осіб і біометричної ідентифікації) і взаємодії з базами даних інших інформаційних систем (як вітчизняних, так і іноземних)». Система мала стати складовою частиною Державного реєстру населення. Замовником створення Системи було визначено Міністерство внутрішніх справ. Постановою Кабінету Міністрів України від 20 січня 1997 р. № 40 затверджено Концепцію створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи, яка визначає, що Єдина державна автоматизована паспортна система є найважливішою складовою частиною Державного реєстру населення і буде використовуватися для «формування загальної системи обліку громадян... а також організації різноманітної аналітично-довідкової роботи».

Сьогодні багато країн світу (за неофіційними даними, близько 50) перейшли до використання автоматизованих паспортних систем, що забезпечують облік громадян, які проживають у цих країнах. В основу цих систем покладено банк даних про населення, який заповнюється при одержанні або заміні паспорта, при зміні громадянства або місця проживання, та автоматизоване оформлення машинозчитуваних паспортних документів — традиційних паспортів-книжок і паспортних карток та віз (проїзних документів) у вигляді пластикових карток [5]. Ставлення до зазначених систем з

боку громадськості неоднозначно. Активність держави у формуванні баз персональних даних надзвичайно загострили проблему захисту приватного життя та інших основних прав і свобод людини. Проблема забезпечення захисту інформації про особу (персональних даних) потребує окремого розгляду та виходить за межі цієї статті.

Одним з перших нормативно-правових актів, безпосередньо спрямованих на регулювання впровадження паспортів громадян України нового зразка, був Указ Президента України № 500/2004 від 30 квітня 2004 р. «Про створення Єдиного державного реєстру фізичних осіб», згідно з якими Міністерство внутрішніх справ України разом із Міністерством фінансів мали забезпечити організацію виготовлення ідентифікаційних документів, які б відповідали вимогам європейських стандартів та рішенням Варшавської конференції 2001 р. з боротьби з тероризмом.

Зразок такого паспорта, в якому передбачена можливість використання біометричної інформації власника як одного з параметрів його ідентифікації, продемонстрував у 2004 р. консорціум «ЄДАПС» (Єдина державна автоматизована паспортна система), який виграв тендер на виробництво закордонних паспортів нового зразка й інших документів системи МВС. За визнанням ІСАО, український документ, виготовлений за допомогою новітніх ІТ-технологій, увійшов до п'ятірки кращих світових зразків за рівнем захисту від підробок (в ньому передбачено 25 рівнів такого захисту). Персональна інформація власника наноситься на спеціальну сторінку з полікарбонату за допомогою лазерної перфорації та лазерного гравіювання.

У 2005 р. було змінено стандарт розміщення інформації в паспортах громадян України, виданих для виїзду за кордон, та затвердження нанесення чіпа з даними пред'явника цього документа (Указ Президента України № 1269 від 14 вересня 2005 р.). Відтепер точне розміщення слів і даних на внутріш-

ньому лівому боці обкладинки закордонного паспорта визначалося не рекомендаціями Міжнародної організації цивільної авіації, а міжнародним стандартом ISO/IEC 7501-1:1997 «Картки посвідчення особи. Машинозчитувані проїзні документи. Частина 1. Машинозчитувані паспорти». Згідно з указом, на лівому боці обкладинки паспорта знаходиться носій, на якому розміщена інформація в електронному вигляді про пред'явника паспорта і дані про перетин ним державного кордону. В описі закордонного паспорта вказано, що на лівому внутрішньому боці обкладинки написані слова «Україна», «паспорт», вклеєна фотографія, вказані тип документа, код країни, номер паспорта, ім'я, прізвище і по батькові, громадянство, дата і місце народження, стать, персональний номер власника паспорта, дата видачі документа і назва органу, який його видав. На цій сторінці також нанесені термін завершення дії паспорта і залишено місце для підпису власника паспорта. Змінено також дизайн першої сторінки закордонного паспорта, на ній залишені тільки написи українською і англійською мовами про прохання міністра закордонних справ ім'ям України сприяти і допомагати власникові паспорта.

З прийняттям Верховною Радою 23 лютого 2007 р. постанови № 719-V «Про внесення змін в постанову Верховної Ради «Про затвердження положень про паспорт громадянина України і свідоцтва про народження» та затвердження «Положення про паспорт громадянина України для виїзду за кордон» реалізація паспортного проекту активізувалася. Положення передбачає, що додаткова інформація, зокрема біометрична, про власника закордонного паспорта, зміст якої визначається діючим законодавством, може зберігатися на безконтактному електронному носіїві, вмонтованому в документ. Згідно з вимогами ІСАО, обов'язковою інформацією для біометричної ідентифікації особи є зображення обличчя власника документа (форма людського обличчя має

суто індивідуальні характеристики і у цифровому форматі записується на чіп). Інша біометрична інформація в закордонному паспорті (відбитки пальців, сітківка ока, геометрія руки та ін.) використовуються як факультативна.

Кабінет Міністрів України затвердив новий технічний опис та зразок бланка закордонного паспорта громадянина України (постанова Кабінету Міністрів України № 858 від 26.06.2007 р. «Про затвердження технічного опису та зразка бланка паспорта громадянина України для виїзду за кордон та внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України»). Відтепер фотографічне зображення власника вноситиметься методом лазерного гравіювання або принтерного друку. У проїзному документі дані про особу проставлятимуться способом принтерного друку чорною фарбою, літери при цьому будуть українські. Як і раніше, закордонний паспорт видаватиметься на період до 10 років. До нього вноситимуться ім'я, прізвище, стать, громадянство, місце народження власника документа, код органу, який його видав, термін дії паспорта та ідентифікаційний номер фізичної особи — платника податків й інших обов'язкових платежів. Інформація про дітей фіксуватиметься на 2-й та 3-й сторінках закордонного паспорта. Крім того, постановою запроваджуються нові правила транслітерації латинських букв. Кабмін також постановив, що до 15 липня 2007 р. Міністерство внутрішніх справ повинне передати Міністерству закордонних справ 97 тис. бланків паспортів, в які фотографія власника паспорта вклеювалася. Додатковою проблемою, яка виникає при виробництві нових закордонних паспортів, є своєчасна персоналізація, тобто внесення даних документа і відомостей про особу, якій він оформлюється, до документа (здійснюється Державним центром персоналізації документів МВС України). Адже відповідно до законодавства паспорт видається заявникові не пізніше ніж через 30 днів після оформлення анкети.

До 2010 р. Міністерство внутрішніх справ має розробити

і подати до Кабінету Міністрів пропозиції з розміщення в закордонному паспорті безконтактного електронного носія, що містить паспортні дані і біометричну інформацію згідно з вимогами Міжнародної організації цивільної авіації. Але для того, щоб випускати паспорти, які містять біометричну інформацію, Україні необхідно прийняти закон про персональну інформацію, у якому, зокрема, визначити, які саме з 19 біометричних характеристик використовуватимуться в паспортах. Зазначений закон має бути внесений на розгляд Верховної Ради до 1 вересня 2007 р.

Які законодавчі перспективи у реформуванні паспортної системи в Україні в цілому? Загальносвітова тенденція — запровадження єдиного електронного посвідчення особи, яке буде одночасно офіційним ідентифікаційним документом і паспортом. Сьогодні національне законодавство у сфері паспортизації є застарілим, не враховує сучасних вимог, є безсистемним (так, наприклад, питання внутрішнього загальнообов'язкового документа визначається Положенням про паспорт громадянина України, затвердженим постановою Верховної Ради України від 2 вересня 1993 року № 3423-ХІІ). Статус документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, визначені у багатьох нормативних актах різного рівня: кількох законах, постанові Верховної Ради України, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України тощо. На нашу думку, відносини, які стосуються паспортизації громадян України, повинні бути врегульовані не положеннями президії Верховної Ради, не указом президента, а законом України, оскільки йдеться про надто важливі речі для громадян, які стосуються кожного з них, про документ, який засвідчує його особу і приналежність до громадянства. На вирішення цієї проблеми спрямовані чотири законопроекти, які було подано до Верховної Ради [6]. Головне науково-експертне управління рекомендувало взяти у першому читанні за основу законопроект № 7384 (автор нар.

деп. М. Оніщук), в якому пропонується запровадити єдиний паспорт, якій поєднає 4 документи: паспорт громадянина України, закордонний паспорт, проїзний документ дитини і свідоцтво про приналежність до громадянства України. За результатами розгляду у першому читанні проекти № 7384-1 та № 7384-2 також взяті за основу і в подальшому будуть об'єднані з проектом № 7384 в єдиний проект. Законопроект № 2478 (внесений Міністерством юстиції України) було відхилено у зв'язку з поданням до Верховної Ради проекту Закону України «Про демографічний реєстр», в якому враховані положення цього законопроекту. Загальними тенденціями законопроектів є: уніфікація та об'єднання документів, що посвідчують особу і підтверджують громадянство України; застосування персонального номера — незмінного набору цифр, використовуваних для автоматизованого оброблення персональних даних; розміщення в документі безконтактного електронного носія, що містить біометричну інформацію про його власника; передача функцій щодо паспортизації від МВС України до Міністерства юстиції України. Однак всі зазначені законопроекти неповною мірою вирішують ті ймовірні проблеми, які виникатимуть при реформуванні паспортної системи в Україні і потребують серйозного доопрацювання. Основною проблемою, на нашу думку, яку необхідно вирішити, є захист інформації про персональні дані особи, санкціонування доступу до такої інформації, усунення загрози стеження за людиною та неконтрольованого поширення даних про неї.

Список використаної літератури

1. ICAO. Документ 9303, частина 1. Машинозчитувані паспорти.
2. Мартиненко С.В. Аналітичний огляд. Сучасні програми розвитку Е-Уряду. http://www.perspektiva.dn.ua/eGov_2.pdf.
3. Council Regulation (EC) on standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by Member States, Official Journal L 385, 29/12/2004 P. 0001–0006).

4. Андрухів А. Аналіз методів ідентифікації особи за відбитками пальців. <http://it.ridne.net/security>.
5. Денісова О.О. Інформаційні системи і технології в юридичній діяльності. — К.:КНЕУ,2003.
6. Проект Закону України № 7384 від 19.04.2005 «Про паспорт громадянина України», внесений народним депутатом України М. Оніщуком.
 Проект Закону України № 7384-1 від 12.05.2005 «Про паспорт громадянина України», внесений народним депутатом України Є. Гірником.
 Проект Закону України № 7384-2 від 25.05.2005 «Про паспорт громадянина України та інші документи, що посвідчують особу і підтверджують громадянство України», поданий народним депутатом України О. Зарубінським.
 Проект Закону України № 2478 «Про документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України», внесений Міністерством юстиції України.

Розділ IV

**ФОРМУВАННЯ
МЕХАНІЗМУ НОВИХ
ВЗАЄМОВІДНОСИН
З СУСІДНІМИ КРАЇНАМИ:
ПРАКТИКА ЗАКАРПАТТЯ**

Володимир ГОБЛИК
Володимир ПРИХОДЬКО
Роман ОФЦІНСЬКИЙ
Анатолій КОЛІБАБА
Владислав ГОБЛИК
Федір ХАРУТА
Йосип ТОРПОІ
Роман КОСТЮК

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ФОРМУВАННЯ СПРИЯТЛИВОГО ІНВЕСТИЦІЙНОГО ПОЛЯ ЗАКАРПАТТЯ

Володимир ГОБЛИК,
заступник голови Закарпатської обласної
державної адміністрації,
кандидат філософських наук

За умов активного залучення України до світових процесів глобалізації та регіоналізації особливої ваги набувають регіональні аспекти стратегії соціального-економічного зростання держави. У цьому контексті особливо актуальними є питання економічного та соціального розвитку регіонів на основі позитивних структурних зрушень галузевої, просторової та функціональної систем, відновлення й зміцнення ефективного співробітництва регіонів, зменшення міжрегіональних диспропорцій, раціонального використання економічного потенціалу кожного регіону.

У 2005 р. кардинально змінилися принципи підходи до вирішення питань регіонального розвитку. Активізувалася робота з формування нормативного поля регіональної політики. Зокрема, оприлюднено і проходить доопрацювання з урахуванням результатів обговорення Державної стратегії регіонального розвитку України, прийнято Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», активно розробля-

ються і запроваджуються механізми реалізації основних положень цього закону, розробляється Програма розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки тощо.

Нинішній рік вносить суттєві корективи у процеси регулювання регіонального розвитку, водночас створюючи певні ризики для повномасштабної реалізації визначених Президентом України завдань державної регіональної політики. Запровадження політичної реформи кардинально змінює формат системи управління регіональним і місцевим розвитком, розподіл повноважень і відповідальності за розвиток територій. Передача основних положень щодо регіонального й місцевого розвитку органам самоврядування відбувається за відсутності адекватної системи й механізмів контролю за ефективністю рішень і дій цих органів; з одного боку, послаблюється вертикаль виконавчої влади, з іншого — не сформовані дієві механізми контролю місцевої влади громадами. За такої ситуації держава зобов'язана посилити увагу до питань регіональної політики, зокрема до постійного системного моніторингу соціально-економічного розвитку територій.

Цікаво простежити динаміку показників загальнодержавного моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів України у 2006–2007 роках (див. таблицю).

Зміна умов господарювання зумовила значне розбалансування галузевих пропорцій у вітчизняній економіці. Постійне та нетривале перенесення вектора державних пріоритетів на різні сектори ринку призвело до обмеження можливостей народногосподарського комплексу.

Поступове поживлення економічних відносин у народному господарстві почалося тільки при розробці та впровадженні стратегічних напрямів економічного розвитку та врегулюванні нормативно-правової бази в цій сфері. Економіці України на нинішньому етапі потрібні суттєві фінансові ін'єкції, і основним завданням держави повинно стати активне стимулювання інвестиційної діяльності.

**Динаміка показників загальнодержавного
розвитку регіонів України**

Показник		Одиниця виміру	січень–березень 2006 року		
			Україна	Закарпатська область	Місце
1.	Темп зростання (зменшення) обсягу валового регіонального продукту	відс.	104,0 I півр. 2005 р.	110,5 I півр. 2005 р.	3
2.	Темп зростання (зменшення) обсягу промислової продукції (робіт) послуг	відс.	100,6	110,2	6
3.	Рівень оплати за спожиту електроенергію наростаючим підсумком з початку звітного періоду	відс.	94,8	90,0	24
4.	Рівень оплати спожитого природного газу наростаючим підсумком з початку звітного періоду	відс.	74,8 станом на 1 квітня	83,8 станом на 1 квітня	5
5.	Темп зростання (зменшення) обсягу валової продукції сільського господарства до відповідного періоду попереднього року	відс.	104,0	97,4	23
6.	<i>Темп зростання (зменшення) обсягу інвестицій в основний капітал</i>	відс.	101,9 за 2005 р.	81,1 за 2005 р.	23
7.	<i>Обсяг інвестицій у основний капітал на одну особу</i>	грн.	1983,9 за 2005 р.	895,9 за 2005 р.	24
8.	<i>Приріст (скорочення) прямих іноземних інвестицій до початку року</i>	млн. дол. США	7843,1 за 2005 р.	16,9 за 2005 р.	15
9.	<i>Обсяг прямих іноземних інвестицій на одну особу наростаючим підсумком з початку інвестування</i>	дол. США	359,9 за 2005 р.	210,0 за 2005 р.	8
10.	<i>Темп зростання (зменшення) обсягу інвестицій у житлове будівництво</i>	відс.	108,9 за 2005 р.	132,4 за 2005 р.	3

РОЗДІЛ IV. ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ НОВИХ ВЗАЄМОВІДНОСИН
З СУСІДНИМИ КРАЇНАМИ: ПРАКТИКА ЗАКАРПАТТЯ

**моніторингу соціально-економічного
у 2006–2007 роках**

січень 2007 року			січень–лютий 2007 року			січень–березень 2007 року		
Україна	Закар- патська область	Міс- це	Україна	Закар- патська область	Міс- це	Україна	Закар- патська область	Міс- це
105,4 I півр. 2006 р.	100,6 I півр. 2006 р.	23– 24	105,4 I півр. 2006 р.	100,6 I півр. 2006 р.	23– 24	105,4 I півр. 2006 р.	100,6 I півр. 2006 р.	23– 24
115,8	145,8	1	113,4	142,1	1	112,5	136,2	1
91,3	91,1	15– 16	94,0	96,3	15	96,6	105,2	1
51,8 станом на 1 лютого	38,9 станом на 1 лютого	23	56,9 станом на 1 березня	58,4 станом на 1 березня	17	68,6 станом на 1 квітня	67,8 станом на 1 квітня	19
106,9	100,5	20	105,6	100,6	22	105,0	100,3	21– 22
116,1 9 міс.	171,5 9 міс.	2	116,1 9 міс.	171,5 9 міс.	2	119,0 за 2006 р.	154,8 за 2006 р.	3
1453,4 9 міс.	1003,3 9 міс.	17	1453,4 9 міс.	1003,3 9 міс.	17	2687,4 за 2006 р.	1625,5 за 2006 р.	19
4295 на 1 січня	36,9 на 1 січня	12	4295 на 1 січня	36,9 на 1 січня	12	4295,9 за 2006 р.	36,9 за 2006 р.	12
454,6 на 1 січня	240,1 на 1 січня	10	454,6 на 1 січня	240,1 на 1 січня	10	454,6 за 2006 р.	240,1 за 2006 р.	10
120,8 січень– верес.	215,7 січень– верес.	1	120,8 січень– верес.	215,7 січень– верес.	1	127,5 за 2006 р.	220,2 за 2006 р.	1

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА І ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО
В ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІЙ СТРАТЕГІЇ УКРАЇНИ

Показник		Одиниця виміру	січень – березень 2006 року		
			Україна	Закарпатська область	Місце
11.	Темп зростання (зменшення) обсягу введення в експлуатацію житла	відс.	103,3 за 2005 р.	123,8 за 2005 р.	3
12.	Обсяг введеного в експлуатацію житла у розрахунку на 10 тис. населення	кв. м. заг. площі	1665,6 за 2005 р.	1865,1 за 2005 р.	10
13.	Темп зростання (зменшення) обсягу експорту товарів	відс.	96,0 за січ.–лют.	89,9 за січ.–лют.	22
14.	Темп зростання (зменшення) обсягу імпорту товарів	відс.	140,0 за січ.–лют.	102,5 за січ.–лют.	2
15.	Сальдо зовнішньої торгівлі товарами	млн. дол. США	-975,1 за січ.–лют.	-20,2 за січ.–лют.	19
16.	Темп зростання (зменшення) доходів місцевих бюджетів (без трансферів)	відс.	130,9	137,1	6–7
17.	Темп зростання (зменшення) боргу за податковими зобов'язаннями (без пені) перед зведеним бюджетом	відс.	100,9 на 1 квітня	104,2 на 1 квітня	16
18.	Питома вага податкового боргу регіону в загальному обсязі податкового боргу	відс.	100,0 на 1 квітня	0,8 на 1 квітня	13– 16
19.	Темп зростання (зменшення) прибутків прибуткових підприємств від звичайної діяльності до оподаткування	відс.	80,6 за січ.–лют.	109,6 за січ.–лют.	16
20.	Темп зростання (зменшення) збитків збиткових підприємств від звичайної діяльності до оподаткування	відс.	134,1 за січ.–лют.	191,9 за січ.–лют.	27
21.	Питома вага збиткових підприємств у загальній кількості підприємств	відс.	39,1 за січ.–лют.	16,4 за січ.–лют.	1

РОЗДІЛ IV. ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ НОВИХ ВЗАЄМОВІДНОСИН
З СУСІДНІМИ КРАЇНАМИ: ПРАКТИКА ЗАКАРПАТТЯ

Продовження табл.

січень 2007 року			січень–лютий 2007 року			січень–березень 2007 року		
Україна	Закарпатська область	Місце	Україна	Закарпатська область	Місце	Україна	Закарпатська область	Місце
110,4 за 2006 р.	126,5 за 2006 р.	5	110,4 за 2006 р.	126,5 за 2006 р.	5	110,4 за 2006 р.	126,5 за 2006 р.	5
1851,3 за 2006 р.	2363,3 за 2006 р.	7	1851,3 за 2006 р.	2363,3 за 2006 р.	7	1851,3 за 2006 р.	2363,3 за 2006 р.	7
112,1 за 2006 р.	122,6 за 2006 р.	8	137,2 за січень 2007 р.	183,7 за січень 2007 р.	1	134,5 за січ.–лют.	174,4 за січ.–лют.	2
124,6 за 2006 р.	138,7 за 2006 р.	24	136,5 за січень	178,2 за січень	24	135,7 за січ.–лют.	182,9 за січ.–лют.	26
-6666,8 за 2006 р.	-274,5 за 2006 р.	21	-492,2 за січень	-13,1 за січень	21	-1380,0 за січ.–лют.	-44,3 за січ.–лют.	21
131,5	129,6	14	137,8	137,6	13	138,7	128,0	22
106,3 на 1 лютого	104,4 на 1 лютого	15	103,5 на 1 березня	103,8 на 1 березня	16	90,3 на 1 квітня	107,1 на 1 квітня	17
x	0,9	14	100,0 на 1 березня	0,9 на 1 березня	14	100,0 на 1 квітня	1,1 на 1 квітня	14
116,5 за 2006 р.	136,2 за 2006 р.	5	151,8 за січень	199,5 за січень	2	164,5 за січ.–лют.	156,2 за січ.–лют.	9
125,0 за 2006 р.	187,9 за 2006 р.	27	103,9 за січень	80,1 за січень	4	101,9 за січ.–лют.	110,5 за січ.–лют.	12
30,9 за 2006 р.	19,8 за 2006 р.	1	34,4 за січень	19,5 за січень	1	34,9 за січ.–лют.	21,3 за січ.–лют.	1

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА І ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО
В ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІЙ СТРАТЕГІЇ УКРАЇНИ

Показник		Одиниця виміру	січень – березень 2006 року		
			Україна	Закарпатська область	Місце
22.	<i>Приріст (скорочення) населення до початку року</i>	відс.	-0,15 за січ.–лют.	-0,06 за січ.–лют.	3-4
23.	<i>Інтенсивність міжрегіонального міграційного приросту (скорочення) на 1000 населення</i>	проміле	x	-1,0 за січ.–лют.	19-20
24.	<i>Кількість нових робочих місць у% до річного завдання</i>	відс.	113,9 за 2005 р.	112,7 за 2005 р.	13
25.	Середньомісячна номінальна заробітна плата	грн.	918	754	17
26.	<i>Темп зростання (зниження) рівня реальної заробітної плати</i>	відс.	123,6	124,5	16
27.	Співвідношення середньої заробітної плати та фактичної величини прожиткового мінімуму для працездатної особи	відс.	204,3 за бер.	167,4 за бер.	16
28.	Частка працівників, яким нараховано заробітну плату менше та на рівні законодавчо встановленого мінімального розміру в загальній кількості тих, що повністю відпрацювали місяць	відс.	7,5 за грудень 2005 р.	5,3 за грудень 2005 р.	8
29.	<i>Частка працівників, яким нараховано заробітну плату менше від прожиткового мінімуму для працездатної особи</i>	відс.	26,5 грудень	28,1 грудень	9
30.	<i>Темп зростання (зменшення) обсягу заборгованості з виплати заробітної плати</i>	відс.	103,8 на 1 квітня	139,7 на 1 квітня	27
31.	Темп зростання (зменшення) обсягу заборгованості з виплати заробітної плати на економічно активних підприємствах	відс.	102,0 на 1 квітня	188,7 на 1 квітня	27

РОЗДІЛ IV. ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ НОВИХ ВЗАЄМОВІДНОСИН
З СУСІДНІМИ КРАЇНАМИ: ПРАКТИКА ЗАКАРПАТТЯ

Продовження табл.

січень 2007 року			січень–лютий 2007 року			січень–березень 2007 року		
Україна	Закарпатська область	Місце	Україна	Закарпатська область	Місце	Україна	Закарпатська область	Місце
-0,60 за 2006 р.	-0,13 за 2006 р.	3	-0,07 за січень	-0,02 за січень	2	-0,12 за січ.–лют.	-0,04 за січ.–лют.	2-4
х	-1,2 за 2006 р.	18-19	х	-0,4 за січень	15-16	х	-0,5 за січ.–лют.	17
113,7 за 2006 р.	120,5 за 2006 р.	9	113,7 за 2006 р.	120,5 за 2006 р.	9	113,7 за 2006 р.	120,5 за 2006 р.	9
1112	884	17	1126	903	18	1161	922	17
112,8	113,6	15-16	112,3	113,1	15	111,5	111,7	13
211,8	168,4	17	217,5	176,2	17	234,2 за бер.	183,5 за бер.	17
5,7 грудень	7,1 грудень	14-15	5,7 грудень	7,1 грудень	14-15	5,7 грудень 2006 р.	7,1 грудень 2006 р.	14– 15
18,3 грудень	20,4 грудень	13	18,3 грудень	20,4 грудень	13	18,3 грудень	20,4 грудень	13
111,0 станом на 1 лютого	151,4 станом на 1 лютого	26	111,3 на 1 березня	136,4 на 1 березня	26	109,2 на 1 квітня	126,2 на 1 квітня	22
116,6 станом на 1 лютого	209,4 станом на 1 лютого	26	121,2 на 1 березня	175,8 на 1 березня	26	120,0 на 1 квітня	170,1 на 1 квітня	25

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА І ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО
В ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІЙ СТРАТЕГІЇ УКРАЇНИ

Показник		Одиниця виміру	січень–березень 2006 року		
			Україна	Закарпатська область	Місце
32.	<i>Кількість померлих дітей віком до 1 року на 1000 народжених</i>	проміле	10,9 за січ.–лют.	10,0 за січ.–лют.	14
33.	Темп зростання (зменшення) обсягу товарообороту роздрібної торгівлі (з урахуванням товарообороту як юридичних, так і фізичних осіб)	відс.	126,2	105,4	27
34.	<i>Абсолютний приріст обсягу товарообороту роздрібної торгівлі на одну особу</i>	грн.	156,4	81,3	21
35.	<i>Абсолютний приріст обсягу реалізованих послуг на одну особу</i>	грн.	109,8	54,0	18
36.	<i>Рівень оплати населенням житлово-комунальних послуг</i>	відс.	87,3	81,0	25–26
37.	<i>Рівень злочинності в розрахунку на 10 тис. населення</i>	од.	22,5	12,4	3
38.	Кількість малих підприємств	од.	283398 за 2004 р.	7554 за 2004 р.	13
39.	<i>Темп зростання (зменшення) кількості малих підприємств</i>	відс.	103,9 за 2004 р.	114,9 за 2004 р.	1
40.	Кількість малих підприємств у розрахунку на 10 тис. наявного населення	од.	60 за 2004 р.	60 за 2004 р.	7
41.	Кількість зареєстрованих суб'єктів підприємницької діяльності-фізичних осіб	од.	2110101 за 2004 р.	33300 за 2004 р.	26
42.	Темп зростання (зменшення) кількості зареєстрованих суб'єктів підприємницької діяльності-фізичних осіб	відс.	113,65 за 2004 р.	123,14 за 2004 р.	2

РОЗДІЛ IV. ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ НОВИХ ВЗАЄМОВІДНОСИН
З СУСІДНІМИ КРАЇНАМИ: ПРАКТИКА ЗАКАРПАТТЯ

Продовження табл.

січень 2007 року			січень – лютий 2007 року			січень – березень 2007 року		
Україна	Закар- патська область	Міс- це	Україна	Закар- патська область	Міс- це	Україна	Закар- патська область	Міс- це
10,1 за 2006 р.	9,8 за 2006 р.	13-14	10,5 за січень	8,7 за січень	10	10,5 за січ.-лют.	10,5 за січ.-лют.	17
124,0	119,2	19	125,9	121,6	15	125,8	122,4	17
74,9	52,9	16	155,5	116,9	13	251,1	187,8	17
47,0	8,9	27	95,0	29,4	24	148,9	47,5	24
69,6	65,3	26	73,4	73,7	20	80,2	84,5	13
7,8	4,5	2-3	14,9	8,3	2-3	22,5	12,4	2
295109 за 2005 р.	7802 за 2005 р.	13	295109 за 2005 р.	7802 за 2005 р.	13	295109 за 2005 р.	7802 за 2005 р.	13
104,1 за 2005 р.	103,3 за 2005 р.	11	104,1 за 2005 р.	103,3 за 2005 р.	11	104,1 за 2005 р.	103,3 за 2005 р.	11
63 за 2005 р.	63 за 2005 р.	6-7	63 за 2005 р.	63 за 2005 р.	6-7	63 за 2005 р.	63 за 2005 р.	6-7
2327885 2005 р.	40534 2005 р.	24	2327885 2005 р.	40534 2005 р.	24	2327885 2005 р.	40534 2005 р.	24
110,32 2005 р.	121,72 2005 р.	2	110,32 2005 р.	121,72 2005 р.	2	110,32 2005 р.	121,72 2005 р.	2

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА І ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО
В ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІЙ СТРАТЕГІЇ УКРАЇНИ

Показник		Одиниця виміру	січень–березень 2006 року		
			Україна	Закарпатська область	Місце
43.	Кількість зареєстрованих суб'єктів підприємницької діяльності-фізичних осіб на 10 тис. наявного населення	од.	446 за 2004 р.	267 за 2004 р.	27
44.	Кількість малих підприємств, що реалізовували продукцію та надавали послуги	відс.	72,2 2004 р.	51,4 2004 р.	27
45.	Рівень зайнятості на малих підприємствах (населення у працездатному віці)	відс.	6,8 2004 р.	5,3 2004 р.	26
46.	<i>Частка податкових надходжень від суб'єктів малого підприємництва- платників єдиного податку (фізичних та юридичних осіб) і фіксованого сільськогосподарського податку в загальному обсязі податкових надходжень</i>	відс.	xx	xx	xx
47.	Питома вага прибуткових малих підприємств у загальній кількості малих підприємств	відс.	64,5 2004 р.	79,2 2004 р.	1
48.	Середньомісячна заробітна плата найманих працівників малих підприємств	грн.	328,87 2004 р.	309,57 2004 р.	10

Примітка: старі показники рейтингу (25) виділені курсивом, нові показники (23) згідно з постановою КМУ від 3 липня 2006 р. № 916 — затемнені.

За січень-березень 2007 року область займає кращі місця (1–13 місце) за 24 показниками, у т. ч. 1–3 місце — за 10 показниками; середнє — (14 місце) — за 2 показниками, гірші місця (15–27місце) — за 21 показником, у т. ч. 25–27 місце — за 5 показниками. Порівняно з відповідним періодом минулого року (січень–березень 2006 року) становище покращено: 1–13 місце — 22 показники, у т. ч. 1–3 місце — за 10 показниками; 14

РОЗДІЛ IV. ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ НОВИХ ВЗАЄМОВІДНОСИН
З СУСІДНІМИ КРАЇНАМИ: ПРАКТИКА ЗАКАРПАТТЯ

Закінчення табл.

січень 2007 року			січень – лютий 2007 року			січень – березень 2007 року		
Україна	Закар- патська область	Міс- це	Україна	Закар- патська область	Міс- це	Україна	Закар- патська область	Міс- це
494 2005 р.	325 2005 р.	27	494 2005 р.	325 2005 р.	27	494 2005 р.	325 2005 р.	27
69,6 2005 р.	50,3 2005 р.	27	69,6 2005 р.	50,3 2005 р.	27	69,6 2005 р.	50,3 2005 р.	27
6,5 2005 р.	4,9 2005 р.	26	6,5 2005 р.	4,9 2005 р.	26	6,5 2005 р.	4,9 2005 р.	26
xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx
64,8 2005 р.	80,0 2005 р.	1	64,8 2005 р.	80,0 2005 р.	1	64,8 2005 р.	80,0 2005 р.	1
428,97 2005 р.	411,26 2005 р.	8	428,97 2005 р.	411,26 2005 р.	8	428,97 2005 р.	411,26 2005 р.	8

місце - 1 показник; 15–27 місце — 24 показники, у т. ч. 25–27 місце — за 9 показниками).

За підсумками січня-березня 2007 року покращено порівняно з січнем-березнем 2006 року місця за 24 показниками; погіршено порівняно з січнем-березнем 2006 року місця за 15 показниками; залишились ті ж самі місця за 8 показниками.

Важливою складовою державного регулювання інвестиційної діяльності є регіональний рівень управління. Відсутність у минулому власної регіональної політики призвела до виникнення значних диспропорцій у територіальній структурі економіки, неефективного використання переваг територіального поділу праці, природно-ресурсного та виробничого потенціалу, надмірного забруднення навколишнього природного середовища у багатьох регіонах, в тому числі на Закарпатті.

У зв'язку з цим необхідним є виокремлення ефективних напрямів та методів активізації інвестиційного процесу та їх впливу на соціально-економічний розвиток нашого регіону.

Для вирішення розглянутих проблем інвестиційного розвитку органами влади Закарпатської області зосереджена увага на наступних напрямках:

- стимулювання залучення інвестицій у ключові сектори економіки Закарпаття, які визначають стратегічні пріоритети розвитку;
- підтримка малого та середнього бізнесу;
- вдосконалення механізмів трансформації заощаджень в інвестиції, стимулювання на цій основі, насамперед, інвестиційної діяльності в реальному секторі економіки;
- розвиток конкурентного середовища в інвестиційній сфері, підвищення ефективності капітального будівництва;
- посилення державного контролю за інвестиційною діяльністю;
- моніторинг виконання зобов'язань інвесторами;
- вдосконалення системи ціноутворення;
- забезпечення вітчизняних товаровиробників сучасною технікою та устаткуванням за рахунок розвитку лізингу та системи пільгового кредитування для придбання техніки;
- вдосконалення фінансово-кредитних механізмів в інвестиційній сфері;
- активізація процесу формування досконалої законодавчої бази інвестиційної діяльності.

У створенні ринкового економічного середовища ми спираємося на інвестиційне проектування розвитку економіки та раціональне використання інвестиційних ресурсів для модернізації виробництва, зміцнюючи нормативно-правову базу для нормалізації інвестиційного процесу.

Стабілізація інвестиційного процесу повинна здійснюватися шляхом постійної підтримки регіонів із загальнодержавного фонду фінансової підтримки, особливо для депресивних територій. Значна частина цих коштів має спрямовуватися на фінансування найбільш перспективних інвестиційних проєктів. Для визначення реальних умов реалізації інвестиційних програм та проєктів необхідно правильно визначати стан інвестиційного клімату в місцях найбільшого зосередження капітального будівництва. Методи визначення інвестиційного клімату в області повинні ґрунтуватися на використанні узагальнених характеристик сукупності соціальних, економічних, організаційних та інших чинників, які впливають на привабливість і хід реалізації інвестування в той чи інший об'єкт на території регіону.

Слід відмітити, що управління інвестиційним процесом проходить по чітких регіональних інвестиційних програмах, які розроблені за єдиною загальнодержавною методикою з активною участю і координацією дій між регіоном та урядом.

Вибір об'єктів для інвестування проводиться за критерієм найбільшої ефективності і з найменшим часовим лагом. Державними органами управління економікою області виокремлено пріоритетні напрями інвестування. Причому по кожному об'єкту за рахунок виділених вкладень вирішується весь комплекс сучасних проблем виробництва:

- економічних (виробництво конкурентоздатної та високоєфективної продукції);
- екологічних (які гарантують екологічно чисті середовища, викиди і скиди шкідливих інгредієнтів у мінімальних гранично допустимих концентраціях);

- технологічних (застосування високих безвідходних та екологічно чистих технологій, які гарантують випуск високоякісної продукції нового покоління).

Разом з тим за рахунок цих же інвестицій ми намагаємося вдосконалити структуру матеріального виробництва для вирішення соціальних проблем, ліквідації диспропорцій між основними галузями матеріального виробництва та інфраструктурних галузей (транспорт, зв'язок, енергетикою та ін.).

Розробка перспективних інвестиційних напрямів розвитку на обласному рівні передбачає галузевий аспект та здійснюється шляхом розробки програм структурних змін в економіці області, створення більш сприятливого інвестиційного клімату на Закарпатті та розвитку інститутів, які сприяють інвестиційній діяльності в пріоритетних напрямках економічного розвитку.

Хотілось би відмітити, що стратегічні напрями розвитку інвестиційної діяльності повинні забезпечити створення сприятливого інвестиційного клімату в області для іноземних інвесторів. Крім того, збільшення інвестиційних ресурсів залежить від ефективного використання державних інвестицій, активізації довгострокового кредитування реального сектора економіки. Робота органів державної влади направлена на сприяння залученню інвесторів для модернізації об'єктів інфраструктури, а використання інвестицій у науково-технічній та інноваційній сферах — створенню нових робочих місць.

Основними цілями залучення іноземних інвестицій у різні сфери економіки області є:

- розвиток ресурсозберігаючих, наукомістких та екологічно чистих технологій;
- сприяння досягненню сучасного технічного рівня розвитку на основі нових технологій;
- структурна перебудова промислового комплексу;
- сприяння розвитку приватного сектора;
- створення виробництв із використанням місцевих природних ресурсів;

- подолання залежності економіки області від імпорту;
- збільшення обсягів експортного потенціалу Закарпаття.

Досягти цього стало можливим за умови розробки та реалізації концептуальних напрямів залучення іноземного капіталу. При цьому, важливим є зацікавлення зарубіжних партнерів, знаходження балансу взаємних інтересів у здійсненні реалізації проектів, які економічно вигідні вітчизняним та іноземним інвесторам.

Слід відмітити, що залучення іноземних інвестицій повинно спиратися на органічне поєднання іноземного капіталу з національними ресурсами, обґрунтування та селекцію сфер інвестування, експертну оцінку щорічної потреби в іноземних інвестиціях, визначення потенційної місткості ринкового середовища для іноземних інвесторів.

Проте сьогодні іноземний капітал неістотно впливає на ефективність функціонування економіки Закарпаття, його структурну перебудову, впровадження прогресивних технологій і технічне оновлення виробництва. Так, наприклад, частка капітальних інвестицій, здійснених за рахунок коштів іноземних інвесторів за 2006 рік, становила 3,1%. Очевидно, необхідно знайти економічний механізм, який дозволить збалансувати норму прибутку, рівень ризику, стимули та гарантії для залучення іноземних інвестицій у процес приватизації та розвитку експортного потенціалу, забезпечить бажаний кінцевий результат інвестування, тобто помітний внесок у розвиток економіки регіону, підвищення ефективності її функціонування, впровадження сучасних технологій і методів управління.

Для нас важливим був вибір пріоритетів у регіональному інвестиційному процесі, які забезпечать найвищий рівень його ефективності. Це об'єктивно зумовило необхідність здійснення таких заходів:

- розробка та впровадження регіональних програм інвестування;
- залучення іноземних партнерів до впровадження інвестиційних проектів, пов'язаних із використанням іннова-

ційного та промислового потенціалу;

- включення в інвестиційний процес як державних, так і приватних ресурсів;
- звуження напрямів інвестування та впровадження проєктів з урахуванням існуючого інноваційного потенціалу;
- створення нових організаційних форм інтеграції фінансового та промислового капіталу.

Що стосується ролі та значення іноземних інвестицій в інвестиційному процесі Закарпатської області, то вони характеризуються такими показниками.

За 1994–2006 роки в економіку області залучено **298,2 млн. дол. США** прямих іноземних інвестицій. В розрахунок на душу населення область посідає **дев'яте місце серед регіонів України**, цей показник становить **239,7 дол. США**.

Приріст іноземного капіталу **за 2006 рік становить 36,9 млн. дол. США**, або 14,1% до обсягів на початок року. Найбільші обсяги приросту іноземного капіталу за 2006 рік відмічено на підприємствах з виробництва деревини та виробів з деревини — 8,8 млн. дол. США, іншого виробництва (включаючи виробництво меблів) — 7,1 млн. дол. США, машинобудування (виробництво електричних компонентів для легкових автомобілів та електронної промисловості) — 5,9 млн. дол. США. У сфері торгівлі приріст становив 2,2 млн. дол. США, санаторно-курортної діяльності — 1,7 млн. дол. США, готельного господарства — 1,6 млн. дол. США.

Станом на 1 січня 2007 року в області функціонує **773 підприємства з прямими іноземними інвестиціями**.

Інвестування економіки здійснювали суб'єкти 47 країн світу. Найбільші обсяги вкладено суб'єктами Сполучених Штатів Америки — 44,0 млн. дол. США (14,8% загального обсягу), Німеччини — 36,6 млн. дол. США (12,3%), Японії — 33,7 млн. дол. США (11,3%), Угорщини — 32,6 млн. дол. США (10,9%), Австрії — 25,7 млн. дол. США (8,6%). На зазначені країни припадає 57,9% загального обсягу прямих інвестицій.

За 2006 рік промисловими підприємствами з іноземними інвестиціями реалізовано продукції на **2 964,0 млн. грн.**,

що становить **69,2%** загальнообласного показника. Фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування склав **76,2 млн. грн. проти 69,0 млн. грн.** у відповідному періоді минулого року.

Найбільші обсяги прямих іноземних інвестицій, аналогічно з попередніми періодами, надійшли у найбільш розвинені міста та райони області: Ужгород та Мукачево, Ужгородський та Мукачівський райони, а також у Виноградівський та Міжгірський райони області.

Слід відмітити, що значний вплив на розвиток інвестиційного процесу в області здійснила дія законів України «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності у Закарпатській області» та «Про спеціальну економічну зону «Закарпаття».

Результати функціонування пільгових режимів інвестиційної діяльності на території Закарпатської області, запроваджені зазначеними законодавчими актами, дають усі підстави стверджувати, що сьогодні вони відповідають визначеним цілям та відіграють домінуючу роль у розвитку економіки краю, навіть, коли скасована значна кількість статей цих законів.

Підтвердженням цього є наступні результати розвитку економіки області.

За весь період роботи території пріоритетного розвитку (ТПР) та СЕЗ «Закарпаття» у реалізацію інвестиційних проектів залучено 341 млн. дол. США, в тому числі іноземних інвестицій на суму 149,6 млн. дол. США. Частка надходжень прямих іноземних інвестицій, які були залучені у реалізацію інвестиційних проектів ТПР та СЕЗ у загальному обсязі прямих іноземних інвестицій в економіку області, які надійшли у період дії пільгових інвестиційних режимів інвестиційної діяльності **станом на 01.01.2007 становить 50%.**

За період дії цих двох законів на підприємствах території пріоритетного розвитку та спеціальної економічної зони «Закарпаття» створено та збережено майже **22 тисячі робочих місць.**

Існуючі підприємства території пріоритетного розвитку та ті, у яких термін дії договору закінчився, та спеціальної економічної зони «Закарпаття» **станом на 01.01.07** забезпечують понад **74,2%** обсягів виробництва промислової продукції області.

З початку запровадження на території області спеціального режиму інвестиційної діяльності експертною радою з розгляду інвестиційних проектів схвалено 110 інвестиційних проектів.

Станом на 01.01.2007 року **реалізуються 24 інвестиційні проекти** території пріоритетного розвитку на загальну суму інвестицій 93,5 млн. доларів США. В рамках реалізації інвестиційних проектів **залучено інвестицій на суму 163,5 млн. доларів США**. Зовнішніх інвестицій залучено на суму 89,3 млн. дол. США, або 54,6 відс. загальної суми залучених інвестицій.

Спеціальна економічна зона «Закарпаття» станом на 01.01.2007 року **налічує 16 суб'єктів** підприємницької діяльності області на загальну суму інвестицій 300,8 млн. доларів США. В рамках реалізації інвестиційних проектів **залучено інвестицій на суму 169,8 млн. доларів США**. Зовнішніх інвестицій залучено на суму 56,9 млн. дол. США, або 33,5 відс. загальної суми залучених інвестицій.

Слід зазначити, що Закарпатською облдержадміністрацією щомісячно та за результатами року проводиться моніторинг реалізації інвестиційних проектів. Щоквартально проводяться наради з керівниками суб'єктів ТПР та СЕЗ «Закарпаття» щодо результатів роботи пільгових режимів інвестиційної діяльності області та щодо результатів виконання запланованих показників суб'єктами ТПР та СЕЗ. Крім цього, з підприємствами, які суттєво порушують виконання умов договорів, розриваються договори на реалізацію інвестиційних проектів.

Щорічно згідно із затвердженим облдержадміністрацією планом здійснюються вибіркові перевірки виконання

договірних зобов'язань за договорами з виїздом на підприємства.

Проте поряд з позитивними тенденціями на сьогодні можна констатувати зниження інтересу іноземного інвестора до роботи на Закарпатті. На жаль, саме цей негативний наслідок важко вимірюється у абсолютних величинах, але легко прослідковується через поведінку іноземного інвестора. Якщо з 1994 по 2000 рік Закарпаття в середньому залучало по 14 млн. дол. США прямих іноземних інвестицій, а починаючи з 2002 року, спостерігалася тенденція до значного зростання їх обсягів (2002 рік — 30,1 млн. дол. США, 2003 рік — 52,8 млн. дол. США, 2004 рік — 62,7 млн. дол. США, в 2005 році — 45 млн. дол. США), то за 2006 рік залучено лише 26,5 млн. дол. США. Фактичні вимірювані втрати від прийняття змін до законодавства, що регулює інвестиційну діяльність, у основних показниках є наступні:

**Розрахунок втрат у сфері інвестиційного
співробітництва Закарпатської області**

	ТПР		СЄЗ «Закарпаття»		Разом	
	к-сть	сума	к-сть	сума	к-сть	сума
Призупинено реалізацію проектів, од./ млн. дол. США	1	3,0	7	109,0	8	112,0
Недофінансовано проектів, од./ млн. дол. США	14	11,47	15	163,6	29	175,1
Недостворено робочих місць	4850		7000		11850	

Призупинені реалізація семи інвестиційних проектів у спеціальній економічній зоні «Закарпаття», серед яких найбільші: ТОВ «Євромотор», ТОВ «Флекстронікс», перенесення місця виконання договору між японською кор-

порацією «Ядзакі» та французькою компанією «Пежо» з виробництв автоджгутів з заводу ТОВ «Ядзакі Україна» до Словаччини, перенесення проекту Флекстронікс – Берегівський радіозавод з виготовлення електронної апаратури до Угорщини та Румунії, **загальною вартістю проектів 159,0 млн. дол. США, та 1 проект території пріоритетного розвитку вартістю 3 млн. дол. США. Втрачено та скорочено 11 850 робочих місць.**

Згідно з планами інвестування підприємств на умовах спеціального режиму інвестиційної діяльності 14 інвестиційних проектів залишаються недофінансованими на загальну суму 11,47 млн. дол. США. Сьогодні порушується право цих підприємств на внесення інвестицій у реалізацію інвестиційних проектів на пільгових умовах.

У спеціальній економічній зоні «Закарпаття» залишаються **недофінансованими 15 інвестиційних проектів на суму 163, 6 млн. дол. США.**

Крім цього, область втратила інвесторів, які мали наміри працювати, але після зміни середовища переорієнтувалися на інші ринки, а також тих, які за умови збереження позитивних тенденцій у сфері інвестиційного співробітництва області виявляли бажання працювати на Закарпатті. На жаль, саме цей показник є важко вимірюваним, але дуже вагомим для зростання економіки Закарпаття та її інтеграції в міжнародну кооперацію виробництва.

Для усунення зазначених негативних процесів та активізації інвестиційної діяльності необхідним є розвиток інноваційної складової економіки.

Інноваційна сфера України понад десять років функціонує в умовах перехідної економіки, проте суттєвих зрушень у створенні ринкових механізмів, які забезпечують перетворення науки на ефективний чинник економічного зростання, поки що не відбулося, незважаючи на наявний потужний потенціал науково-технічної сфери та значну кількість завершених наукових досліджень, доведених до унікальних технологій та зразків продукції.

Найважливішою умовою для інноваційно-інвестиційного розвитку в регіонах є здійснення основних заходів державної підтримки у сфері науки і технологій, розрахованих на довготривалу перспективу. Під час їх розробки повинні бути окреслені не лише завдання розвитку науково-технічної сфери, але й необхідні зміни в управлінні нею: від визначення пріоритетів до організаційного забезпечення реалізації інноваційної стратегії. Сьогодні в Україні відсутні ринкові механізми формування інноваційної інфраструктури, немає чіткої стратегії національної інноваційної системи, орієнтованої на ринок. Тому необхідним є поєднання ринкових методів управління науково-технічною діяльністю із заходами державного регулювання. Нові ринкові структури (бізнес-центри, технопарки, технополіси, венчурні фонди тощо), що можуть ініціювати інноваційно-інвестиційний розвиток, поки що слабкі та неспроможні нести повну відповідальність за ці процеси. Результатом реалізації інноваційного потенціалу повинні стати значні технологічні досягнення в пріоритетних напрямках, здійснені за участю держави та її інститутів, і, відповідно, подолання технологічного відставання України від провідних країн світу та побудова партнерських стосунків з ними. Отже, важливою складовою інноваційного розвитку повинна стати державна система визначення та підтримки реалізації пріоритетів, від фундаментальних розробок до участі у виробництві конкурентоспроможної продукції.

У зв'язку з цим основними інструментами реалізації інвестиційного напряму розвитку економіки області повинні стати:

- побудова ефективної системи взаємодії науки, освіти, виробництва, фінансово-кредитної сфери у розвитку інноваційної діяльності;
- створення та розвиток загальнодержавної інноваційної інфраструктури та розбудова регіональної інноваційної політики;

- вдосконалення нормативно-правового регулювання інноваційної діяльності;
- концентрація фінансових та інтелектуальних ресурсів на реалізації визначених державою пріоритетів інноваційного розвитку;
- створення умов для розвитку науково-технічного потенціалу та кадрове забезпечення інноваційної діяльності;
- створення умов для переорієнтації інвестиційних потоків на високотехнологічні сфери виробництва;
- формування позабюджетних джерел підтримки інноваційної діяльності, законодавче врегулювання питань спільного інвестування.

Отже, економічний розвиток регіонів визначається здатністю бізнесу і держави адаптуватися до швидкої зміни внутрішніх і зовнішніх ринкових умов. Формування конкурентного потенціалу регіональної економіки, її здатності до швидкого відновлення, структурних зрушень лежить у площині підвищення інтеграції науки з виробництвом, створення та стимулювання підприємств, зайнятих наукоємним виробництвом, стимулювання експорту високотехнологічної продукції. Тому для підтримки сталого економічного зростання в умовах жорсткої конкуренції необхідно безперервно шукати нові механізми генерування та впровадження інновацій.

У зв'язку з цим ми намагаємось селективно сприяти інвестиціям (вітчизняним і зарубіжним), передусім у реальний сектор економіки з метою його ефективної реструктуризації у процесі ринкових перетворень. Пріоритетним для нас є формування стійкої інвестиційної мотивації суб'єктів підприємницької діяльності, яке здійснюється за рахунок коштів регіональних, місцевих бюджетів, прибутку підприємств та позабюджетних фондів.

Узагальнюючи, хочу відмітити, що ефективність інвестиційної діяльності на регіональному рівні визначається раціональністю використання інвестиційних ресурсів. У цьому плані вирішальне значення мають результати господарської

діяльності галузей, які забезпечують інвестиційний процес. Їх технічний рівень, організація виробництва, розвиток підприємницької активності, здатність до освоєння інновацій суттєво впливають на інвестиційний цикл, окупність і віддачу інвестиційних ресурсів.

На мою думку, найбільш ефективний шлях економічного розвитку Закарпаття пролягає через ресурсозберігаючу інвестиційну стратегію. Для подолання економічного спаду необхідно змінити акценти в пріоритетах і формах інвестування. Тільки структурна переорієнтація інвестицій дозволить ліквідувати застарілі диспропорції, збалансувати економічні процеси, досягти більш високого життєвого рівня населення.

Ми намагаємось забезпечити повну відкритість економіки області, що буде сприяти надходженню інвестицій і матиме підтримку міжнародних фінансових інститутів. Стимулювання інвестиційної діяльності вимагає розширення грошового попиту на споживчому ринку за рахунок нарощування державного фінансування соціальної сфери. Такий підхід забезпечить довгострокові пріоритети соціально-економічного розвитку.

Прискорений розвиток високоефективних галузей має поєднуватися з ліквідацією неефективних виробництв, заміною застарілих технологій на прогресивні ресурсозберігаючі, зниженням техногенного впливу на навколишнє середовище.

Отже, активні економічні процеси в області можливі лише за правильної розробки та впровадження стратегічних напрямів регіонального розвитку, для успішного здійснення яких необхідним є вжиття таких заходів:

- розробка і своєчасне коригування стратегічних напрямів інвестиційної діяльності в регіоні;
- формування системи цілей інвестиційної діяльності та основних її напрямів на довгостроковий період із виокремленням пріоритетних завдань, які потрібно розв'язати у найближчій перспективі;

- розробка стратегії формування інвестиційних ресурсів області;
- вибір найбільш ефективних інвестиційних програм і проєктів, які відповідають стратегії регіону;
- розробка стратегічних планів реалізації інвестиційних програм і проєктів та управління інвестиційним процесом;
- організація чіткого моніторингу реалізації окремих інвестиційних програм і проєктів;
- виявлення причин відхилень реалізованих інвестиційних програм і проєктів від намічених термінів та проєктної ефективності.

Для того, щоб ці прогресивні напрями інвестування було реалізовано, необхідно всіма можливими способами на-рощувати та підтримувати наявний потенціал інвестиційної діяльності, трансформувати господарський механізм у напрями впровадження процесів науково-технічного прогресу.

Як відомо, конкурентоспроможність національної економіки визначає ефективність державної політики у сфері управлінні інноваційними процесами. У розвинених країнах до 90% приросту внутрішнього валового продукту забезпечується за рахунок впровадження результатів науково-технічних розробок та нових технологій. Непослідовність у проведенні та неефективність науково-технічної та інноваційної політики обумовлює збільшення технологічного відставання України від розвинених країн, зниження конкурентоспроможності економіки, стримує розвиток внутрішнього ринку високотехнологічної продукції. Знижується інноваційна активність підприємств промисловості, в т. ч. і в Закарпатській області. Зазначений стан є результатом відсутності стратегії переходу України до інноваційної моделі розвитку, неналежного використання методів наукового планування на всіх рівнях управління (системного аналізу, прогнозування, оптимізації, програмно-цільових методів управління тощо), недостатньої уваги до інноваційних процесів з боку працівників органів державної виконавчої влади в регіонах.

В той же час директивними документами Президента і Уряду України (Указ Президента України від 11.07.2006 р., № 606/2006 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 06.04.2006 р. «Про стан науково-технологічної сфери та заходи щодо забезпечення інноваційного розвитку України») проголошено курс на інвестиційно-інноваційний розвиток держави. Розв'язання зазначеної проблеми Президент та Уряд України вбачають у розробці Державної програми розвитку інноваційної інфраструктури України, здатної забезпечити підвищення конкурентоспроможності національної економіки та ефективного використання вітчизняного науково-технічного потенціалу. Необхідно відмітити, що в Закарпатській області в цьому напрямі проведена певна робота. Так, облдержадміністрацією 5 лютого 2007 року погоджений проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження концепції Державної програми розвитку інноваційної інфраструктури на 2008–2011 роки». Першим кроком у вирішенні поставленої Урядом задачі у Закарпатській області є затвердження 17 травня 2007 року обласною радою «Програма розвитку інноваційно-інвестиційної діяльності Закарпаття на 2007–2008 роки».

Основними результатами виконання Програми стануть:

1) розробка і впровадження методичних, технологічних та фінансових засобів і засад оперативного і постійного обслуговування запитів юридичних і фізичних осіб стосовно передумов розробки, серійного виготовлення, замовлення та реалізації збуту основної продукції та інноваційної продукції промислових комплексів області за рахунок кредитних коштів обласного комунального інноваційного фінансово-кредитного фонду;

2) виявлення і започаткування реалізації найбільш вагомих для поліпшення соціально-економічної збалансованості розвитку області пілотних проектів середньострокової науково-практичної пошукової та експериментальної виробничої діяльності промислового комплексу області шляхом впрова-

дження нових ефективних форм інноваційно-інвестиційної співпраці науково-інженерної еліти, бізнесових кіл, обласної влади і громад області, спираючись в основному на власні енергетичні природо-сировинні, технологічні, матеріально-технічні та кадрові ресурси;

3) активізація горизонтальних корпоративних економічних зв'язків і, що особливо важливо, самоконтроль виконавської дисципліни учасників пропозиції на всіх стадіях: дослідження — розробка — виробництво — збут тощо.

Отже, підсумовуючи викладене вище, слід відмітити, що основними засобами посилення трансформаційних процесів в економіці області є стимулювання інвестиційної та інноваційної активності, вдосконалення механізмів залучення інвестицій, повне і всебічне використання закладеного в них потенціалу. З точки зору нашого регіону, механізми інвестування повинні забезпечити залучення інвестиційних ресурсів для реалізації існуючих ринкових можливостей інноваційного розвитку, завоювання міцних позицій на ринку, отримання прибутку суб'єктами підприємницької діяльності та розширення їхньої діяльності, з метою стрімкого соціально-економічного розвитку Закарпаття.

ПРАКТИКА СТИМУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ АКТИВНОСТІ В ЗАКАРПАТСЬКІЙ ОБЛАСТІ

Володимир ПРИХОДЬКО,

генеральний директор ТОВ «Закарпатське
обласне агентство із залучення інвестицій
та господарського розвитку територій»,
кандидат історичних наук

Ефективним знаряддям інтеграції України в європейське співтовариство, у світову виробничу кооперацію, нарощування українського експорту, інновацій та подолання депресивності, створення робочих місць, як це і передбачено Програмою Президента В.А. Ющенка, є реалізація в Закарпатті інвестиційних проектів за участю провідних світових компаній.

Ці проекти стали пріоритетними для ринку праці, бюджетних відносин та формування значних обсягів виробництва й експорту.

Особливістю області є потужне представництво транснаціональних корпорацій з європейським та світовим брендом.

Так, зокрема,

• у виробництві електронних компонентів — ТОВ «Джейбіл Сьоркіт Юкрейн Лімітед» — інвестиції США, Ні-

дерландів; ТОВ «Флекстронікс» — інвестиції **США, Австрії**; ВАР «Мукачівський завод «Точприлад» — інвестиції компанії «Філіпс», ТДК **Австрії, Угорщини**; ЗАТ «Берегівський радіозавод» — інвестиції **США, Угорщини**;

- у меблевому виробництві — ТОВ «ЕНО–Меблі», «Стен» — інвестиції **ІКЕА, Австрії**; ТОВ «Інтер–Каштан» — інвестиції **Іспанії**,

- у добувній промисловості (видобування золота) — ТОВ «Сауляк» — інвестиція **Австралії**;

- у легкій промисловості — ЗАТ «Ужгородська швейна фабрика» та ТОВ «Ле-Го Україна» — інвестиції **Німеччини**; ТОВ «Авантекс Україна» — інвестиції **Італії, Угорщини**; ВАР «Мрія» — інвестиції **Данії**;

- у виробництві автомобілів — ЗАТ «Єврокар», ТОВ «РІК», ТОВ «Євровіп» — інвестиції компаній «Фольксваген», «Ауді», «Шкода Авто» — **Німеччина, Чехія**;

- у виробництві комплектуючих до автомобільної промисловості — ТОВ «Ядзакі–Україна» — інвестиції **Японії, Німеччини**; ТОВ «Гроклін Карпати» — найбільша в Україні інвестиція **Польщі**;

- у галузі транспорту — ТОВ «Термінал–Карпати» — інвестиції **Австрії**.

У рамках інвестиційних програм працюють *виробничі підприємства, які дають реальний ефект економіці області від своєї діяльності, працюють «прозоро», у рамках правового поля* (див. табл. 1).



У 2002–2006 роках в Закарпатській області було створено реальні передумови трансформації території пріоритетного розвитку (ТПР) та спеціальних економічних зон (СЕЗ) у сучасні, європейського рівня, механізми стимулювання інвестиційної діяльності.

Попри суперечливість та декларативність законів, міжвідомчі конфлікти причетних урядових інституцій, підклимні ігри конкурентів, тут у найкоротший строк реконструйовано залізничний термінал, здатний обробити до 5 000 тонн

Таблиця 1

ЩО ВДАЛОСЯ ЗРОБИТИ		
Іноземні корпорації, що працюють в СЕЗ «Закарпаття» (виробляють 50% промислової продукції, 30% консолідованого бюджету)		
2001		«Шкода-Авто» найбільш велике підприємство в Чеській Республіці; прибуток — 4.815 млрд. крон (+91.3%) в 2004 році; товарообіг складає 136,3 млрд. крон; виробляється 421 000 авто/рік; 1 млн. двигунів; 24,56 тис. чол. працюючих; «Шкода-Авто» залучає 3% робоча сили всієї Чехії
2002		Концерн Volkswagen AG є крупнішим європейським автовиробником і об'єднує марки Audi, Seat і Lamborghini; 90 заводів в світі; марка Volkswagen є практично на всіх ринках світу; виробництво — 5 083 547 авто/рік; доля світового ринку — 12,2 %; оборот — 50 млрд. євро
2003		Лідер з проектування, виробництва, надання послуг і виготовлення продукції під ключ, розміщені в 28 країнах на 4 континентах; річний обіг корпорації — 10 млрд. доларів США; в 1998 році — досягнення мільярдного прибутку; 12 заводів в Азії, Європі, Америці; 13 тисяч працюючих; послуги з розробки, виробництва та розповсюдження продукції провідним виробникам, таким, як Cisco, COMPAQ, Hewlett-Packard, IBM, Lifescan, Lucent, Nokia, Philips, Sony та WebTV
2003		«Ядзакі» — світовий лідер більш ніж з 70-річним досвідом в проектуванні, технології та виробництві електричних та електронних систем для автомобільної індустрії; в 31 країні світу працює понад 115 000 працівників (в Європі — 11 000); річний товарообіг компанії — понад 8,3 млрд. дол. США; один з 2-х найбільших виробників, що постачає свою продукцію японським та міжнародним автовиробникам

Продовження табл. 1

2003		<p>Концерн Audi AG входить до складу європейського концерну Volkswagen AG; Audi – один із крупніших гравців на світовому ринку; зараз німецькому бренду належить 3,6% ринку; автомашини виробляються на трьох європейських підприємствах; самий крупний завод компанії – в м. Інгольштадті, де щоденно виробляються до 780 А3, майже стільки ж А4 і ще біля двохсот моделей ТТ; займають тут майже 2 млн. та ; чистий прибуток концерну Audi AG – 871 млн. євро в 2004р.</p>
2003		<p>Джейбіл Сьоркіт – лідер у сфері послуг у виробництві електроніки; річний дохід корпорації в 2004 році – 6,3 млрд. дол. США; Джейбіл має 14 заводів по Європі; створили 41 000 робочих місць; надає повний спектр послуг найбільшим світовим виробникам електроніки, таким, як Philips, Nokia, IBM, Alcatel, HP, Valeo, та інші;</p>

вантажів за добу – ВАТ «Закарпатінтерпорт», побудовано вперше в історії краю автоскладальний завод ЗАТ «Єврокар» потужністю 120 000 автомашин на рік та найбільший у Центральній Європі завод автоджгутів ТОВ «Ядзакі–Україна» потужністю на початковому етапі – 1 150,0 тис. комплектів.

Завдяки реалізації цих та інших проектів у 2003–2006 роках вироблено понад 50% обсягів промислової продукції, створено та збережено близько 3 559 робочих місць (або кожне десяте в регіоні). Із заявлених на період до 2012 року 300 898 тис. дол. США в економіку області залучено 169 831,17 тис. дол. США, в т. ч. іноземних 56 997,22 тис. дол. США, та сформовано інвестпортфель на період до 2012 року у сумі 155 млн. дол. США. Започаткована прогресивна тенденція до конкурування за трудовий ресурс, особливо в машино- і приладобудівній промисловості, що дало можливість послідовно нарощувати середню заробітну плату (середня заробітна плата по СЕЗ

«Закарпаття» у 2006 році становила 1 020 гривень, по області 950 грн.)

Завдяки накопиченому досвіду роботи СЕЗ область посіла стабільні позиції в п'ятірці провідних регіонів держави за рейтингом інвестиційної привабливості та динаміки росту інвестицій і стала реальним економічним полем, на якому держава може відпрацьовувати найбільш оптимальні національні підходи до міжнародної економічної співпраці.

При формуванні системи стратегічного зовнішнього та внутрішнього інвестування в області вдалося дистанціюватися від представників кланового, офшорного та торгово-посередницького капіталу, сформувані такі галузеві комплекси, як машинобудування, електронна, легка, деревообробна і консервна промисловість, орієнтовані переважно на експорт продукції.

За умови вдосконалення законодавства, дієвого, а не показного діалогу держави та інвесторів, відмови від кон'юнктурних і недалекоглядних спроб перегляду перевірених часом норм і правил, схвалених договорів, подолання чиновницького свавілля та недопущення в зони творців різного роду «схем», економічна зона, території із спеціальним режимом інвестування як державні інституції із спеціальним податковим та митним режимом могли б стати у руках Президента та Уряду нової України ефективним знаряддям інтеграції у світову виробничу кооперацію, нарощування українського експорту, інновацій та подолання депресивності регіонів держави, створення робочих місць.

Однак зловживання податковими пільгами, спричинене не стільки самими СЕЗами і ТПР, скільки більш комплексними прогалинами в законодавстві, профанувало ідею СЕЗ як інструменту залучення інвестицій в очах українських реформаторів. У 2005–2006 роках уряд Ю.В. Тимошенко прагнув вирівняти податкове і адміністративне поле, не створюючи пільг, розширюючи податкову базу, спрощуючи процедуру сплати податків [1].

За цих умов створені в Закарпатській області передумови інвестування могли бути знівельовані існуючими ризиками та новими протиріччями.

З одного боку, принципи верховенства права, безпеки та рівних умов бізнесу, поваги до приватного власника та відкритості до світових і європейських інвестицій знаходять повну підтримку та порозуміння в середовищі представників національних та іноземних ділових кіл, які провадять свою діяльність на теренах Закарпатської області.

У той же час суттєвим фактором вдалого маркетингу Закарпаття останніх років для транснаціональних корпорацій, окрім великої кількості незайнятого населення, висококваліфікованих кадрів, вигідного географічного розташування, стала наявність спеціальних режимів стимулювання інвестицій, передбачених Законами України № 2322-III від 22 березня 2001 року «Про спеціальну економічну зону «Закарпаття» та № 357-XIV від 24 грудня 1998 року «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності у Закарпатській області».

Виконання Україною критеріїв членства в СОТ передбачає накладення мораторію на реєстрацію нових інвестиційних проєктів в цих режимах, а поправками до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» ці режими взагалі було скасовано.

У перспективі скасування пільг працюватиме позитивно на інвестиційний імідж України.

Однак сьогодні раптове закриття усіх СЕЗ і ТІП України стало болісним ударом по й без того невисокій інвестиційній привабливості країни. Постраждали ті інвестиційні проєкти, які вже дають значний притік коштів до бюджету країни, значну кількість робочих місць. Перехід зазначених підприємств на нові умови господарювання та відносини з інвесторами проходять вкрай важко, а в умовах раптової відміни державних гарантій спеціальним режимам інвестування має негативні іміджеві, соціальні та інвестиційні наслідки.

В умовах Закарпаття саме цими підприємствами здійснюється будівництво нових та реконструкція старих ви-

робничих приміщень, де планується створити до 2010 року близько 7 тисяч робочих місць. Зміни системи контрактації у результаті суттєвого (до 30%) подорожчання продукції призвели до змушених відпусток та скорочень робочих місць, втрат відрахувань до Пенсійного та інших цільових державних фондів, втрат податку на прибуток з фізичних осіб, платежів по ПДВ та скорочення виробництва на 25%. Аналізуючи розвиток інвестиційного співробітництва у 2005 та 2006 роках, важливо врахувати, що тенденція до сповільнення темпів надходження іноземних інвестицій в економіку області є загальнодержавною, і причини такого явища є також спільними для держави в цілому. При цьому ми не враховуємо стратегічних портфельних інвестицій, що мали місце у продажах «Криворіжсталі», ряду банків і таке інше.

«Наша країна зберігає свою привабливість, але інвесторів стримують політичні та юридичні ризики», — таку думку висловили учасники семінару «Поліпшення інвестиційного клімату в Україні: наступні кроки», який відбувся у Посольстві США в Україні.

Зокрема, член ради директорів Американської торгової палати в Україні Мирон Василик відмітив високі очікування інвесторів стосовно України на фоні росту впевненості споживачів і найвищого за всі роки незалежності рівня довіри до уряду.

Але в той же час він висловив занепокоєння тим, що без активної роботи з подальшого реформування ці можливості можуть бути упущені. Василик підкреслив, що інвестори очікують прозорих і незмінних реформ і дій Уряду на основі верховенства права та антимонопольних принципів [2].

На нашу думку, ключем до пошуку рішення є позиція Президента України. На прес-конференції 29.03.2005 року він зазначив: «Сама концепція СЕЗ, яка передбачає діяльність в Україні таких зон, уже не працює. Ми добре розуміємо, що ця концепція будувалася під певні політекономічні клани. Таким чином, ми дискредитували цю ідею, і тепер від цього

потрібно грамотно відійти», — сказав Віктор Ющенко. Він зауважив, що не поділяє думки про те, що усі зони є неефективними. «Це неправильно. Є ефективні проекти й ефективні зони. Тому те, що є ефективним, потрібно зберегти», — наголосив керівник держави. У зв'язку з цим він вважає за доцільне тимчасово призупинити діяльність спеціальних економічних зон «з точки зору преференцій від держави» і провести протягом року ревізію роботи кожної такої зони. Ті, що сприяли створенню нових робочих місць у регіоні, повинні відновити свою роботу, а ті, які використовувалися для здійснення кланових інтересів, мають бути закриті, підкреслив президент [3].

Зниження митних платежів до рівня, прийняттого для СОТ, відміна обов'язкового продажу є необхідним і знаковим сигналом про відкритість українського ринку для СОТ та ЄС. У той же час вже слід було б визначитися зі стратегією підтримки українського експорту, зокрема використання експортного потенціалу деревообробки, сфери високих технологій і електронної галузі; автомобільної і автогрегатної промисловості, присутніх в закарпатському регіоні, постійного закріплення української присутності на нових ринках, усунення торгової дискримінації, стимуляції інвесторів на виготовлення експортної продукції з більшою доданою вартістю, використання прогресивних форм міжнародного торгово-економічного співробітництва.

Одним з винятково позитивних факторів є аутсорсинг виробничих потужностей з країн Центральної Європи, передбачений процесом розширення Європейського Союзу.

Поступове «зближення» соціально-економічних показників ЄС і країн Центрально-Східної Європи — кандидатів на вступ до блоку у процесі їх підготовки до вступу призвело до того, що багато західних промислових компаній, які прийшли до регіону, почали переносити свої виробничі потужності у країни з більш дешевою робочою силою. Унаслідок розширення ЄС та наближення кордонів блоку до України очікується збільшення кількості іноземних компаній-вироб-

ників експортної продукції на території країни. Безпосереднім бенефіціантом цієї тенденції можуть стати прикордонні регіони України.

Залучення іноземних інвестицій в українській експортний потенціал потребує проведення прозорої і сприятливої інвестиційної політики. Якщо її не буде, то по аутсорсингу виробничих потужностей держава може програти на користь азіатських та балканських країн.

Наявна інформація від суб'єктів інвестиційної діяльності говорить про те, що розмір ставок ввізного мита в Україні загрожує конкурентоспроможності та інвестиційній привабливості для виробників електроніки порівняно з іншими країнами Східної Європи. Відсутність невідкладних дій з боку Уряду України унеможлиблює роботу електронних компаній щодо продовження виробництва на експорт.

За цих умов слід терміново, в першочерговому порядку приймати нове законодавство України про стимулювання інвестиційної діяльності.

Ухвалена за ініціативою Президента постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.05 № 1119 «Деякі питання ввезення (пересилання) товарів у спеціальні (вільні) економічні зони та вивезення товарів за її межі» є тимчасовим заходом, спрямованим на збереження інвесторів в Україні.

В даний час Міністерством економіки та Міністерством фінансів направлено на розгляд Кабінету Міністрів України два законопроекти, а саме: «Про деякі питання функціонування спеціальних (вільних) економічних зон, територій пріоритетного розвитку та внесення змін до деяких законів України з питань оподаткування», «Про деякі питання здійснення інвестиційної діяльності на митній території України та внесення змін до деяких законів України з питань оподаткування». Орієнтований термін введення в дію цих законів — з 1 січня 2008 року. Вони, на нашу думку, можуть стати складовою частиною такого нового законодавства.

Треба домогтися єдності підходів урядових інстанцій та ділових кіл у питанні необхідності, базових засад та механізмів

стимулювання інвестиційної діяльності в Україні (правила гри). Вилучити з політичних дискусій питання інструментів стимулювання інвестиційної діяльності (СЕЗ, ТПР, інвестиційні парки, туристично-рекреаційні території). Невідкладно доопрацювати проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» та інших законів України.

Нове інвестиційне законодавство повинно сприяти підтримці українського експорту та інновацій в пріоритетних видах діяльності, що відповідають вимогам СОТ та ЄС, стимуляції інвесторів на виготовлення продукції з більшою добавленою вартістю, недопущенню зупинок виробництва та інвестування раніше зареєстрованих проектів, що реалізуються за участю провідних іноземних та національних компаній, поетапному подоланню депресивного стану районів, міст, сіл, селищ країни, створенню сприятливих умов для їх динамічного соціально-економічного розвитку та підвищенню рівня життя їх населення, створенню нових робочих місць, реструктуризації підприємств.

Одним з сучасних механізмів стимулювання інвестицій може стати інвестиційний парк.

Метою створення інвестиційних парків в Україні повинно стати залучення інвестицій, сприяння розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, збільшення поставок високоякісних товарів і послуг, створення сучасної виробничої транспортної і ринкової інфраструктури, а також подолання депресивного стану регіонів держави.

У законодавстві слід деталізувати механізм утворення інвестиційних парків. До їх складу за поданням органів місцевого самоврядування та державних адміністрацій Кабінетом Міністрів України могли б включатися як окремі виробничі комплекси, так і вільні земельні ділянки несільськогосподарського призначення, розташовані в депресивних районах, містах, селах і селищах із несприятливими соціально-економічними та екологічними умовами розвитку.

Слід передбачити використання для позначення території зі спеціальними режимами інвестиційної діяльності — терміну інвестиційний парк, встановлення для раніше схвалених інвестиційних проєктів, по яких вже виконані певні обсяги робіт і вкладені кошти, перехідного періоду зі стимулюючими режимами діяльності. Підприємствам, які вже вклали значні кошти, запропонувати нові умови роботи згідно з внесеними змінами, або у разі неприйнятності таких умов, для уникнення судових процесів, залишити існуючі умови на перехідний період, наприклад 5 років.

Варто було б уніфікувати порядок переміщення товарів, послуг, робіт на території, де реалізуються інвестиційні проєкти шляхом запровадження щодо територій підприємств, де реалізуються інвестиційні проєкти, спеціального митного режиму, встановити преференції з ПДВ і мита при імпорті технологічного устаткування, обладнання, будівельних матеріалів, технологій, яке не виробляється в Україні, уніфікувати порядок включення/виключення територій до складу інвестиційних парків.

Окремої уваги вимагає порядок спрямування бюджетних коштів для створення інфраструктури інвестиційної діяльності. Пропонується передбачити участь у цьому держбюджету та місцевих і регіональних бюджетів. У Китаї, наприклад, для залучення очікуваного 1 дол. США іноземних інвестицій держава спочатку витрачає 5,5 дол. США національних ресурсів на розвиток супутньої інфраструктури. Відсутність таких механізмів у нас не дає можливості повною мірою використовувати інвестиції як інструмент вирішення соціальних проблем депресивних регіонів.

Слід розробити і затвердити постановами Кабінету Міністрів України нормативні документи, що стосуються:

- розробки однотипного порядку оцінки підприємств, де реалізуються інвестиційні проєкти;
- порядку спрямування платежів по інвестиційних проєктах у місцеві бюджети, з метою стимулювання інтересу регіонів до підготовки інфраструктури і залучення інвестицій;

- порядку накладення санкцій за порушення умов реалізації інвестиційних проектів;
- порядку обмеження ввезення/вивезення окремих видів товарів, що виробляються на підприємствах з інвестиціями, для захисту внутрішнього ринку і вітчизняного виробника;
- порядку обслуговування підприємств, де реалізуються нові інвестиційні проекти, спеціальними підрозділами митниці;
- порядку і форм статистичної звітності підприємств, що реалізують інвестиційні проекти, за показниками планової збитковості та сальдо пільг і надходжень.

Розробка нового інвестиційного законодавства потребуватиме внесення змін до Митного кодексу України, Закону України «Про давальницьку сировину», розробки нового Закону України «Про пріоритетні галузі економіки України», Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів».

Прийняття нового законодавства щодо стимулювання інвестиційної діяльності сприятиме підвищенню ефективності та зростанню масштабів інвестицій, інновацій та експорту, упорядкуванню умов господарювання на території держави, що дозволить запобігти дискримінації у справлянні податків для виробників продукції, подоланню депресивного стану районів, міст, сіл, селищі створенню нових робочих місць.

Список використаної літератури

1. Зони виживання. У травні спеціальних економічних зон поменшає. Маркіян Дацишин, заступник директора Інституту реформ, Олександр Білов, старший економіст Міжнародного центру перспективних досліджень. «Поступ» <http://www.uzhgorod.net.ua/news/7873/>.
2. Наша країна зберігає свою привабливість, але інвесторів стримують політичні та юридичні ризики // Дзеркало тижня. — 2005. — 16 квітня.
3. www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/news.

ТИПОВІ ПЕРЕШКОДИ У ТРАНСКОРДОННОМУ СПІВРОБІТНИЦТВІ СУЧАСНОГО ЗАКАРПАТТЯ

Роман ОФЦИНСЬКИЙ,
професор кафедри історії України
Ужгородського національного університету,
доктор історичних наук

Після масштабного розширення Європейського Союзу і Північноатлантичного альянсу в 2004–2006 рр. західний кордон України перетворився на східну межу Європи як трансдержавної формації. Відтоді експерти і урядовці дужче переймаються трактуванням прикордонного співробітництва ЄС з Україною як форми глибшої інтеграції та чинника обопільної мінімізації внутрішніх ризиків.

Наверх зриміше вийшла асиметрія в рівнях соціального та економічного розвитку прикордонних регіонів країн-сусідів. Серед них — нові члени Євросоюзу Угорщина, Польща, Словаччина, Румунія, котрих вітчизняна дипломатія в останні роки небезпідставно прагне використати в ролі лобістів інтересів України у фарватері європейської та євроатлантичної інтеграції.

Об'єднанню зусиль України та її західних сусідів з метою інтенсифікованого розвитку транскордонної співпраці заважають чимало внутрішніх факторів, що живляться успад-

кованими і досі неподоланими стереотипами постсоціалістичної перехідності. Це можна проілюструвати на прикладі Закарпатської області, котра слугує певним коридором або, точніше, своєрідним «вікном в Європу» для України і «вікном в Україну» для Європи.

Найперше йдеться про професійну неготовність регіональних органів державної влади адекватно сформулювати і включити в порядок денний найважливіші питання транскордонної співпраці, передовсім через різноманітні спільні проекти під патронатом ЄС. Навіть за формальними критеріями освіченість державних службовців, які працюють у Закарпатській області і функціонально займаються в тому числі й транскордонними проблемами, є невисокою. З цих понад 8 тис. держслужбовців 6 тис. працюють у виконавчій владі та 2 тис. — в органах місцевого самоврядування. З них тільки 71% мають вищу повну освіту, а решта — базову [1]. Тобто освітньо-кваліфікаційна підготовка (без розгляду кар'єрного зросту) близько третини закарпатських чиновників уже викликає пересторогу.

Якщо проаналізувати якість отриманого диплому з урахуванням ментальної складової та шкали освітніх послуг у Закарпатській області, то одержимо не зовсім привабливу картину реалій, що різко контрастують із задекларованими стратегіями офіційного Києва.

Перший камінь спотикання — усталення зловживань службовим становищем як природного гла протікання будь-якого суспільного явища. Як зазначено в аналітичній доповіді «Про стан корупції в освіті України» (червень 2007 р.) польської неурядової організації «Форум — Інтеграція — Демократія — Європа», в Україні загалом близько 40% старшокласників готові дати хабар, аби вступити до вузу, ще 20% роздумують над тим [2].

Це засвідчило опитування експертів (58 осіб), які працюють викладачами державних і приватних вищих навчальних закладів. Сума хабарів у сфері освіти України сягає нині приблизно 300 млн. дол. Показовий факт. Тільки 10% опитаних

експертів вважали, що зовнішнє тестування випускників (запозичена європейська модель) дозволить уникнути хабарництва в системі освіти України.

Друга «болячка» — безнадійно відсталий менеджмент в освітньо-науковій сфері Закарпаття, що не відповідає не лише всеукраїнській меті «просування в Європу», але й внутрірегіональним запитам. Прикметно, що міністерство освіти і науки України із 2006 р. проводить експериментальне ранжування вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації. Рейтингове оцінювання запроваджено з урахуванням досвіду міжнародних агентств, чії результати широко використовуються для оцінювання якості вищої освіти. Насамперед це потрібно для вдалого вибору абітурієнтами вищого навчального закладу, для його ефективного адміністрування, підготовки якісної робочої сили й адекватності ринків освітніх послуг і праці. У цій рейтинговій системі, окрім інших важливих тематичних напрямів, важливе місце відведено презентації здобутків на міжнародному рівні: зв'язки, виставкова діяльність, здобутки студентів.

Всеукраїнські результати ранжування 2007 р., де брали участь 266 вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації (університети, академії, інститути), зруйнували т. зв. «центральноєвропейський міф», яким із рекламистських міркувань послуговуються офіційні кола Закарпаття вже друге десятиліття. Жоден із освітніх закладів регіону не здатен створити серйозну конкуренцію всередині країни, не кажучи про виконання якихось культуртрегерських функцій. Серед 24 класичних університетів України крайовий флагман — Ужгородський національний університет (засновано 1945 р.) із доволі скромними показниками зайняв 9 місце, а відносно молодий Закарпатський державний університет (1995 р.) — 14-те [3].

У своїх групах Мукачівський технологічний інститут (технологічні, будівництво, транспорт), Мукачівський гуманітарно-педагогічний інститут (педагогічні, гуманітарні, фізичне виховання і спорт), Закарпатський художній інститут (культура, мистецтва, живопис, скульптура і дизайн),

Карпатський університет ім. А. Волошина і Закарпатський угорський інститут ім. Ференца Ракоці II (приватні) або відстають від лідерів із великим розривом, або замикають «турнірну таблицю».

Поміж типовими перешкодами у повноцінному транскордонному співробітництві сучасного Закарпаття чи не найгучніше говориться про трафіки нелегальної міграції у країни ЄС. Управління Верховного комісара ООН у справах біженців на території України наприкінці 2006 р. зафіксувало близько 10 тис. біженців і до 60 тис. людей без громадянства. Вони походять здебільшого з Північного Кавказу, Центральної Азії, Африки.

У табір тимчасового утримування нелегалів «Павшино», що розташований поблизу м. Мукачева, доправляють затриманих вихідців із країн Азії та Африки, які намагалися незаконно потрапити через Україну до Євросоюзу через закарпатський відрізок держкордону [4]. Тут близько чотирьохсот нелегалів проживають до півроку, поки не отримують статус біженця. Більшість із них опісля знову пробують нелегально перетнути кордон з Євросоюзом. Усе відбувається, наче в зачарованому колі. Однак такі європейські стандарти щодо правового статусу біженців.

На тому тлі спостерігається позитивний процес нарощення української діаспори в країнах Європи за рахунок відтоку трудової сили з України. Ці трудові мігранти щорічно переказують на батьківщину до 5 млрд. дол. Політична верхівка ними переймається мляво і не за власною ініціативою, а через зовнішньополітичний тиск. Натомість вітчизняний ринок праці заповнюють громадяни бідніших країн. Згідно з дослідженням Міжнародної організації з міграції (червень 2007 р.), щорічно кордони України перетинають майже 40 млн. іноземців [5]. З них більше мільйона залишаються в Україні, переважно нелегально — вихідці з Росії, Азербайджану, Молдови, країн Азії.

Поки офіційний Київ півтора десятиліття декларативно рухався в Європейський Союз, близько 4 млн. українців вже

добре освоїлися там. Приміром, у Чехії, з якою Закарпаття пов'язане спільною історією (1920–1930-ті рр.), одержали робочі візи або дозвіл на постійне проживання близько 100 тис. українців. За неофіційними даними їх удвічі більше [6]. Домінують закарпатці. Вони знайшли краще, ніж удома, оплачувану працю продавців у сувенірних кіосках, обслуги в кафе, готелях, будівельників, робітників швейних, сільськогосподарських підприємств, шахтарів, медсестер тощо.

У чеській поліції створено навіть спеціальний відділ із розкриття випадків примусової праці та трудової експлуатації. Під його контролем понад 600 адрес, за якими проживають від десяти і більше українських заробітчан. Міністерство праці Чехії створило базу даних про вакансії, яку можна знайти в Інтернеті (www.pracerozicizince.cz). Видається безліч бюлетенів, де українці одержують корисну інформацію щодо працевлаштування і законодавства. З ініціативи керівників української діаспори Чехії виходить періодика — «Український журнал» і журнал «Пороги».

Однак у цих вагомих подіях важко віднайти системну турботу виконавчої влади Закарпатської області, котра, втім, причетна до лобіювання і незаконного покровительства високорентабельного тіньового заробітчанського бізнесу, додаючи головного болю чеській поліції.

Крім довгострокової трудової міграції, серйозною проблемою в бездіяльності місцевої влади Закарпаття залишаються правові та соціальні аспекти сезонних переливів населення. Мова йде не стільки про відсутність достатньої кількості робочих місць удома, скільки про низький рівень оплати праці та звужений «соціальний пакет» оновлених інвесторами підприємств. Наприклад, у Мукачівському районі зареєстровано 57 тис. осіб працездатного віку. Звіди весною 2007 р. на сезонні роботи виїхало, за приблизними даними органів місцевого самоврядування, 4,5 тис. громадян [7].

Без сумніву, це не відповідає реальному стану справ. Зокрема, напередодні сільськогосподарського сезону консульські відділи Угорщини в містах Берегово та Ужгород ледве

справляються з напливом виїзних клопотань. Насамперед закарпатці, головним чином угорського походження, направляються у Сегед збирати ранні черешні, де за день отримують майже 15 дол., у Дебрецен, де за один зібраний ящик помідорів платять 1 дол., а за день — 30–40, у Кішкунхалаш і Шопрон, де зароблять 1,5 дол. за годину праці на плантаціях ранньої капусти, огірків, суніць.

Причому це обходиться без гучних транскордонних міжрегіональних угод, а на підставі персональної ініціативи і власного ризику пересічних мешканців Закарпаття, котрі не обізнані з практикою відмивання коштів ЄС напівдержавними регіональними фундаціями, що за відповідні гранти начебто ґрунтовно відстежують зазначені вище процеси і начебто істотно впливають на відповідні політичні рішення.

Поки політична воля сотень державних службовців і посадових осіб із державного сектора не конвертується у суспільно значимі вчинки, доти у транскордонному співробітництві буде більше перешкод, ніж справжніх зрушень. Доти в цьому історично об'єктивному процесі домінуватиме громадська ініціатива, спровокована бездіяльністю держави, котра не виконує свої найважливіші функції.

Список використаної літератури

1. Закарпаття (www.zakarpatya.net.ua). — 19.06.2007.
2. 60% випускників подумують дати хабар // www.ПРАВДА.com.ua. — 20.06.2007.
3. Див. відп. розділ на сайті Міністерства освіти і науки України (<http://www.mon.gov.ua/>)
4. Петрів Н. Як живеться біженцям-недегалам в Україні? // radioSvoboda.ua. — 2007. — 20 червня.
5. Трудова міграція в Україні набуває нового виміру // www2.dw-world.de/ukrainian. — 20.06.2007.
6. Карпенко О. Зустрічі з українцями на чеській землі // Закарпаття (www.zakarpatya.net.ua). — 15.06.2007.
7. Пумпинець В. Закарпатці вже подалися на сезонні роботи за кордон // Новини Закарпаття. — 2007. — 3 червня.

ОСОБЛИВОСТІ РОБОТИ ПІДПРИЄМСТВ І ОРГАНІЗАЦІЙ УЖГОРОДСЬКОГО РАЙОНУ ЩОДО ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ ПІСЛЯ РОЗШИРЕННЯ ЄС

Анатолій КОЛІБАБА,

голова Ужгородської районної державної адміністрації,
кандидат філософських наук

Упродовж останніх років Україна стала активним учасником європейських інтеграційних процесів. Важливим фактором, що має позитивне стратегічне значення та об'єктивно відкриває нові можливості для співробітництва, є розширення Євросоюзу.

Наближення ЄС до українських кордонів надає доступ до найбільшого єдиного ринку в світі, а також модернізує співробітництво з новими членами Євросоюзу, даючи новий імпульс взаємовідносинам між країнами-сусідами.

ВУжгородському районі Закарпатської області проводиться робота у напрямі створення сприятливого інвестиційного середовища для здійснення ефективного міжрегіонального співробітництва, а також нейтралізації окремих проявів негативного впливу розширення Євросоюзу на розвиток регіону.

Серед **позитивів** розширення Європейського Союзу на схід:

- перенесення ряду виробництв з нових держав-членів ЄС на територію України;
- збільшення надходжень іноземних інвестицій;
- розбудова транспортної інфраструктури;
- модернізація пунктів перетину кордону у відповідності з євростандартами.

До **негативів** слід віднести:

- обмеження можливостей вітчизняного експорту внаслідок запровадження новими державами — членами ЄС європейських норм та правил технічного, санітарного, екологічного регулювання;
- ускладнення ділових обмінів через введення в дію візового режиму.

Таким чином, на прикордонних територіях відбувається адаптація та випробування вітчизняних норм і стандартів до європейських вимог.

На сьогодні перед нами стоїть важливе завдання максимального використання переваг геостратегічного розміщення району для прискорення його соціального та економічного розвитку.

Особливостями Ужгородського району, які здійснюють безпосередній вплив на його інвестиційну привабливість, є:

- близькість до кордонів двох держав-членів ЄС;
- розвинене транспортне сполучення;
- використання транзитних можливостей регіону;
- розвинена прикордонна, митна, сервісна інфраструктура;
- наявність необхідної кількості кваліфікованого працездатного населення;
- доступ до дешевих природно-сировинних та енергетичних ресурсів.

Та не тільки це приваблює інвесторів.

На території Ужгородського району діють прийняті у грудні 1998 року Закони України «Про спеціальну економічну зону «Закарпаття» та «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності в Закарпатській області», що створило додаткові

стимули для здійснення інвестиційної діяльності.

Завдяки вдосконаленню інвестиційної політики, створенню сприятливого інвестиційного клімату вдалось значно поліпшити умови функціонування капіталу, створити нові сучасні підприємства, модернізувати та оновити виробничі лінії, створити розгалужену виробничу інфраструктуру, налагодити випуск конкурентоздатної продукції.

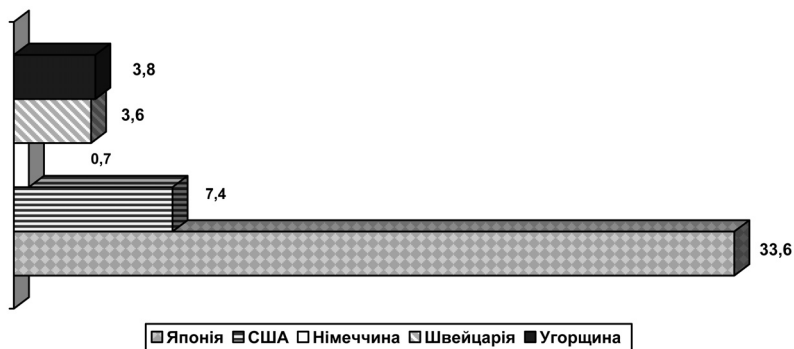
Станом на 01.01.2007 р. в Ужгородський район залучено 51,9 млн. дол. США прямих іноземних інвестицій, що становить 17,4 відсотка від загальнообласного підсумку. На одного жителя району сума вкладених іноземних інвестицій становить 782,9 дол. США при середньообласному показнику 240,1 дол. США.

Тільки протягом 2005–2006 рр. надійшло 6,5 млн. дол. США інвестицій.

У структурі прямих іноземних інвестицій 81,6 відс. складають грошові внески, 18,4 відс. — внески у формі рухомого та нерухомого майна.

Розширюється географія іноземних інвестицій. Так, в Ужгородський район надійшли інвестиції з 20 країн світу. Найбільші обсяги іноземного капіталу залучено з Японії (64,8% від загального обсягу), США (14,3%), Угорщини (7,4%) та Швейцарії (7,0%).

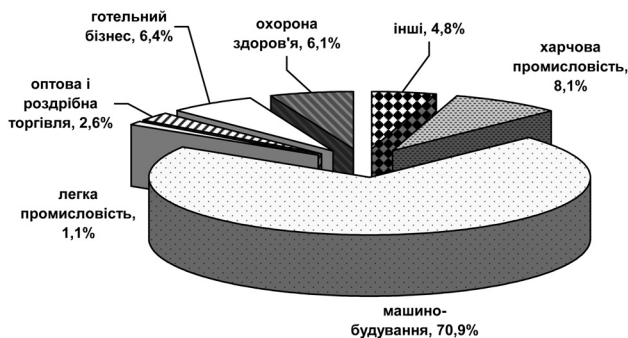
Прямі іноземні інвестиції у розрізі країн світу, млн. дол. США



Слід зазначити, що 14,0% від загального обсягу інвестицій надійшло з країн, які є членами Євросоюзу. Сумарно це становить 7,3 млн. дол. США.

Найбільш привабливою для залучення іноземних інвестицій є промисловість. На її частку припадає 83% від загального обсягу вкладених прямих іноземних інвестицій. Це, зокрема, машинобудування, у яке залучено 36,8 млн. дол. США. У харчову промисловість надійшло 4,2 млн. дол. США, у легку — 0,6 млн. дол. США. Крім того, 3,2 млн. дол. США залучено у сферу охорони здоров'я та 3,3 млн. дол. США, — у готельний бізнес.

Прямі іноземні інвестиції за видами економічної діяльності



За участю іноземного капіталу працює 55 підприємств району. Переважна більшість з них — промислові об'єкти (45,5%).

Найбільш яскравими прикладами вдалої реалізації інвестиційних проектів на території району є прихід представників всесвітньовідомих компаній, таких, як Шкода, Ауді, Фольксваген, Джейбіл, Ядзакі, які вже своєю присутністю демонструють зацікавленість великого капіталу в функціонуванні на вітчизняному ринку та приваблюють бажаючих розпочати бізнес в Україні.

Завод «Єврокар» з виробництва автомобілів марки «Шкода», «Фольксваген» та «Ауді» на сьогодні є найпотужнішим промисловим виробником у районі. З року в рік підприємство динамічно розвивається, нарощуючи виробничі потужності, збільшуючи асортимент та розширюючи ринки збуту своєї продукції.

Так, якщо у 2004 році на заводі «Єврокар» було вироблено 8 818 автомобілів, у 2005 році — 11 192 автомобілі, то у 2006 році — вже 21 389 автомобілів.

Збільшенню обсягів виробництва сприяло введення у дію в травні 2006 року другої черги заводу «Єврокар» потужністю 45 тисяч автомобілів на рік.

На перспективу друга черга проекту передбачає будівництво заводу зі зварювальними та фарбувальними комплексами, а також центром контролю якості. Обсяг інвестицій сягне 200 млн. дол. США.

На сьогоднішній день на заводі працює 610 чоловік. Середня заробітна плата становить понад 1590 гривень.

У рамках реалізації на підприємстві програми створення робочих місць і розширення виробничих потужностей, розрахованої на 2005–2010 рр., планується поетапне збільшення кількості працівників до 1 640 осіб у 2009 році.

Вагомий внесок в економіку району здійснює завод з виробництва електрокабельної продукції для автомобільної промисловості **ТОВ «Ядзакі Україна»**. В рамках реалізації проекту залучено 31,9 млн. дол. США іноземних інвестицій.

Кількість створених робочих місць становить 1 553 одиниці, а середня заробітна плата — понад 1 395 гривень.

Крім того, у 2005 році розпочало виробництво компонентів для електронної промисловості **ТОВ «Джейбіл Сьоркіт Юкрейн Лімітет»**. Підприємство вже завершило пілотний інвестиційний проект і розпочало реалізацію нового вартістю понад 50 млн. дол. США, який передбачає будівництво заводу з виробництва та збирання компонентів для електронної промисловості.

Завершується будівництво першої черги заводу, на якому зможуть працювати 2 400 працівників. Передбачається, що новозбудований завод з найсучаснішим високотехнологічним обладнанням буде зданий в експлуатацію в липні 2007 року.

У разі прийняття змін до законодавства, які б стимулювали іноземного інвестора, компанія «Джейбіл» розглядатиме можливість реалізації другої фази свого інвестиційного проекту, а також створення парку високих технологій для виробництва електроніки.

На рівні обласної влади є позитивні напрацювання у напрямі залучення інвестицій у створення індустріального парку автомобілебудування.

Зі створенням на території району (с. Соломоново) індустріального парку очікується прихід потужних гравців на промисловому ринку України, що об'єднає автомобільну та електронну промисловість в умовах автомобільного кластеру на Закарпатті.

Найближчим часом передбачається будівництво поблизу м. Чоп потужного заводу з виробництва біоетанолу з кукурудзи потужністю 60 тис. тонн біоетанолу в рік. За розрахунковими даними оціночна вартість даного проекту становить 100 млн. дол. США.

На заводі працюватимуть 600 чоловік, а також до його роботи будуть причетні близько 2 000 трудівників села, які вирощуватимуть для заводу кукурудзу.

Разом з тим можна спостерігати динамічний розвиток підприємств харчової та легкої промисловості.

Успішно здійснює свою діяльність **фірма «ХІПП — Ужгород»** — підприємство зі 100%-ним іноземним капіталом. Завдяки залученим інвестиціям побудовано завод дитячого харчування, встановлено сучасне обладнання, розробляються нові технології виготовлення продукції.

У «ХІПП — Ужгород» є плани щодо розширення виробництва продуктів дитячого харчування, зокрема нових видів фітосаїв та фітованн для дітей, що потребуватиме залучення додаткових ресурсів.

На теренах району нещодавно з'явилась всесвітньо відома компанія «Голден Фудз», що спеціалізується на виготовленні кукурудзяних снєків та картопляних чіпсів.

На сьогодні у підприємство, що знаходиться у с. Сторожниця, інвестовано значні кошти в нові лінії і обладнання потужністю 200 тонн чіпсів та снєків на місяць. Планується, що до кінця року на виробництві будуть задіяні 200 чоловік, крім того, буде створено всеукраїнську мережу регіональних представництв з продажу.

Компанія планує розпочати виробництво вже в червні цього року.

Іншим прикладом є підприємство зі 100%-ним іноземним капіталом «РОСС–Україна», яке розпочало свою діяльність у 2005 році і спеціалізується на виробництві та реалізації швейних виробів, зокрема пошитті чоловічих та жіночих штанів за давальницькими схемами.

З січня 2007 року на підприємстві введено в дію додаткові виробничі потужності та створено нові робочі місця, що дало змогу значно наростити обсяги виробництва, розширити асортимент виробленої продукції.

Поряд зі збільшенням обсягів виробництва розширюються ринки збуту готової продукції. Вироблена в нас продукція користується попитом як на вітчизняному, так і на зарубіжному ринку.

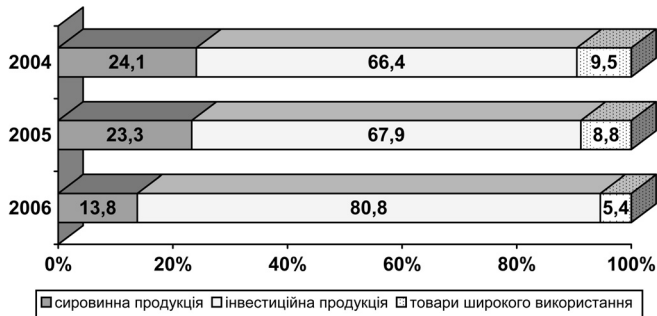
Протягом 2005–2006 рр. обсяг реалізованої промислової продукції по району зріс у 2,5 раза. Так, у 2006 році реалізовано продукції на 2,1 млрд. грн.

У структурі реалізованої промислової продукції значно переважає інвестиційна продукція, яка становить 80,8% від загального обсягу реалізованої продукції по району.

Найбільші обсяги інвестицій залучено у підприємства СЕЗ «Закарпаття» та території пріоритетного розвитку.

На сьогоднішній день на території СЕЗ «Закарпаття» нараховується 16 суб'єктів господарської діяльності, які реалізують інвестиційні проекти загальною кошторисною вартістю

Структура реалізованої промислової продукції
за 2004–2006 рр., %



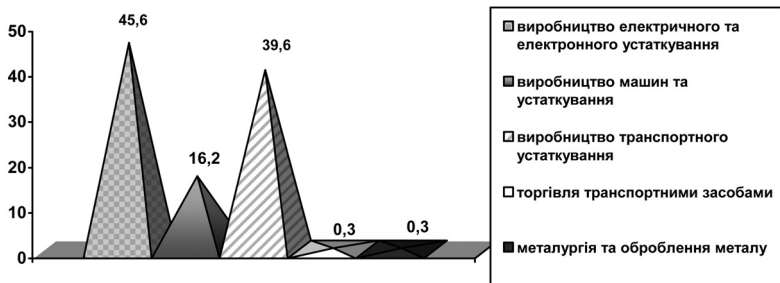
306,5 млн. дол. США. У рамках реалізації цих проектів ними планується створити 10 280 нових робочих місць.

На сьогодні вже залучено 102,1 млн. дол. США інвестицій, що становить 33,3% передбачених проектами, з них іноземних — 39,5 млн. дол. США. Тільки протягом 2006 року надійшло 39,6 млн. дол. США інвестицій.

Серед країн світу найбільші обсяги інвестицій надійшли з Японії (80,5% від загального), Австрії (10,0%) та Швейцарії (8,1%).

Слід зазначити, що найбільші обсяги інвестицій зосереджені в об'єктах промислового виробництва.

Надходження інвестицій у СЕЗ «Закарпаття»
за видами економічної діяльності, млн. дол. США



За період функціонування спеціальної економічної зони підприємствами району освоєно 488,0 млн. грн. інвестицій, з них протягом 2005 року — 34,9 млн. грн інвестицій, а вже 2006 року — 248,1 млн. грн. Найбільшу частку становлять інвестиції в основні засоби (84,6% від загального обсягу).

**Обсяги освоєних інвестицій
підприємствами СЕЗ «Закарпаття», млн. дол. США**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Передбачено проектами	2,1	2,3	2,0	14,8	23,8	107,4	86,3
Фактично	1,8	0,9	78,7	11,0	6,3	6,7	47,0
У % до запланованого	85,7	39,1	у 39,4 р.б.	74,3	26,5	6,2	54,5

Позитивним результатом діяльності СЕЗ «Закарпаття» протягом останніх років є значне нарощення обсягів виробництва продукції підприємствами регіону.

Так, за період функціонування загальний обсяг реалізованої продукції суб'єктами СЕЗ склав 7,1 млрд. грн., у тому числі експортовано товарів на 644,6 млн. грн. Лише у 2005 році реалізовано продукції на 1,6 млрд. грн, а вже протягом минулого року — на 2,3 млрд. грн.

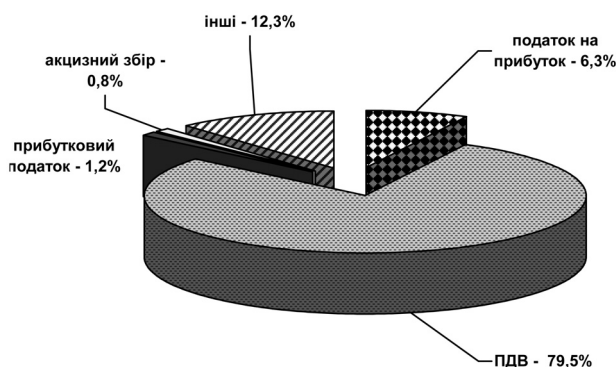
**Обсяги виробленої продукції (робіт, послуг)
підприємствами СЕЗ «Закарпаття», млн. грн.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Обсяг виробленої продукції (робіт, послуг) у діючих цінах	7,1	8,9	91,5	332,9	763,4	1017,9	1686,0
Обсяг експорту товарів	5,6	4,4	5,7	26,1	159,3	245,4	239,7

Загалом з початку реалізації інвестиційних проектів прибуток суб'єктів господарської діяльності спеціальної економічної зони від звичайної діяльності становить понад 591,4 млн. грн.

Важливим показником ефективної діяльності підприємств є збільшення відрахувань до бюджетів усіх рівнів. Сума сплачених податкових зобов'язань суб'єктами СЕЗ становила 880,8 млн. грн., з них протягом 2005 року сплачено 271,3 млн. грн., а у 2006 році — 442,2 млн. грн.

Структура сплачених податкових зобов'язань суб'єктами СЕЗ «Закарпаття»



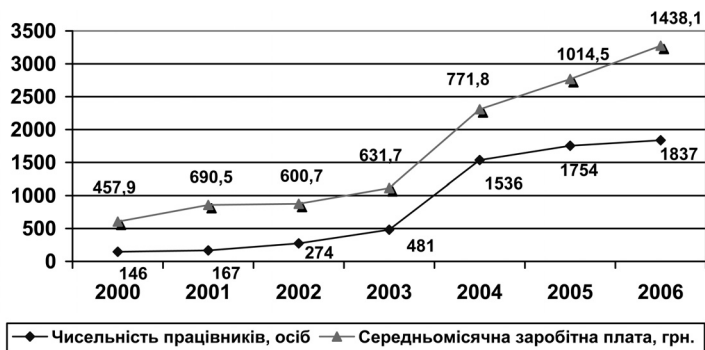
Своє вирішення знайшла і проблема зайнятості населення. Зокрема, на сьогодні на підприємствах СЕЗ «Закарпаття» створено 3 012 нових робочих місць. Середньомісячна заробітна плата працівників сягає 1 438,1 грн.

Свій позитивний внесок у розвиток регіону роблять і підприємства, які здійснюють свою діяльність на територіях пріоритетного розвитку.

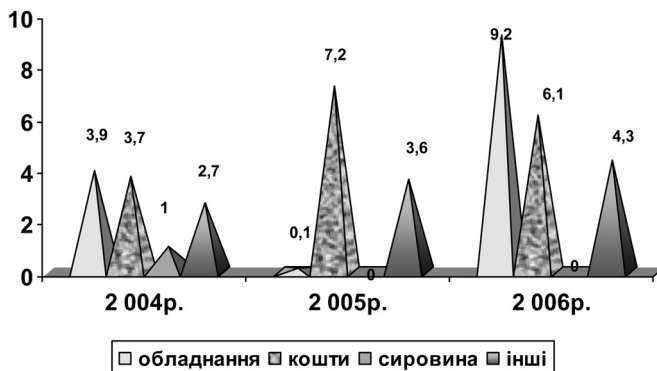
Станом на 01.01.2007 р. суб'єктами господарської діяльності територій пріоритетного розвитку залучено інвестицій на загальну суму 17,2 млн. дол. США. Тільки протягом 2005–2006 років надійшло 8,2 млн. дол. США інвестицій.

Всього з початку функціонування суб'єктами ТПР освоєно 71,0 млн. грн. інвестицій. Переважна більшість із них надійшла у вигляді обладнання (38,1% від загального обсягу)

Динаміка чисельності працюючих
та обсягів заробітної плати суб'єктів СЕЗ



Структура освоєних інвестицій суб'єктами
ТПР протягом 2004–2006 рр., млн. грн.



та коштів (36,9%). Якщо протягом 2005 року освоєно 10,9 млн. грн., то вже у 2006 році — 19,6 млн. грн.

Найбільші обсяги інвестицій спрямовано в об'єкти туристично-рекреаційного комплексу, що допомогло розбудувати інфраструктуру, підвищити рівень обслуговування та забезпечити комфортні умови перебування відпочиваючих.

На територіях пріоритетного розвитку реалізується два інвестиційні проекти у цій сфері, якими передбачена повна реконструкція та модернізація санаторно-оздоровчих об'єктів, приведення їх до рівня світових вимог та стандартів.

Вже в квітні цього року введено в дію другу чергу готельно-санаторного комплексу «**Термал Стар**» де можна отримати широкий спектр послуг високого рівня, оздоровити свій організм та приємно відпочити. Розпочалась реалізація третьої черги об'єкта, яка передбачає будівництво дерев'яних будиночків для відпочинку.

Повним ходом йде розбудова санаторно-курортного комплексу **ТОВ «Деренівська купіль»**. На об'єкт вже залучено та освоєно значні обсяги інвестицій. Передбачається спорудження комплексу з широкими можливостями для рекреації.

Крім того, в кінці минулого року в с. Анталовці запрацював туристично-оздоровчий комплекс «**Богольвар**», де вдалось вдало поєднати неповторність мальовничого куточку Закарпаття з сучасним рівнем сервісу та обслуговування, що приваблює відпочиваючих не лише з України, але й зарубіжжя.

Ужгородський район дуже перспективний з точки зору розвитку туристично-рекреаційного комплексу. Цьому сприяють не лише унікальні природнокліматичні умови, а й наявний запас мінерально-сировинних ресурсів. На території району розвідані запаси джерел мінеральних, термальних вод, які придатні для використання при лікуванні різних захворювань і загалом позитивно впливають на весь організм людини.

Район має всі можливості для перспективного розвитку сільського (зеленого) туризму, екотуризму. Багата культурно-історична спадщина приваблює туристів з усього світу.

Значна кількість земельних ресурсів, сприятливі умови для вирощування сільськогосподарських культур сприяють розвитку агропромислового комплексу, важливою складовою якого є харчова та переробна промисловість.

Ужгородський район має унікальні можливості для розвитку садівництва та виноградарства, виробництва високоякісної продукції виноробства. Вина та коньяки, які виробляються на території району, відомі далеко за межами України.

Враховуючи пріоритетність окремих видів діяльності для розвитку Ужгородщини, а також зв'язки з представниками як вітчизняних, так і зарубіжних промислових груп, найближчим часом очікується реалізація таких інвестиційних проектів:

- будівництво заводу будівельних матеріалів за новою німецькою технологією у с. Вовкове;
- відновлення роботи заводу з переробки фруктів на базі радгосп-заводу «Червона зірка»;
- створення логістично-виставкового центру поблизу м. Чоп.

Передбачається, що реалізація цих проектів сприятиме зростанню реального сектору економіки, розвитку інвестиційного співробітництва та зовнішньоекономічної діяльності.

Важливою особливістю співпраці у нових геополітичних умовах є прискорення темпів зростання взаємної торгівлі, що не в останню чергу пояснюється лібералізацією торговельного режиму на основі принципів СОТ та євростандартів.

Так, у 2006 році зовнішньоторговельний обіг підприємств і організацій району становив 381,8 млн. дол. США і зріс у порівнянні з 2004 роком на 30,6%.

На сучасному етапі необхідно відшукати взаємоприйнятні механізми, здатні зберегти і розвинути позитивну динаміку через:

- забезпечення стимулюючих умов для роботи інвесторів;
- запровадження інноваційної моделі економічного розвитку;
- визначення шляхів підвищення конкурентоздатності продукції;

- здійснення заходів щодо забезпечення доступу вітчизняних товарів та послуг на ринок Євросоюзу;
- приведення системи стандартизації власної продукції до норм і стандартів ЄС;
- залучення ресурсів структурних фондів ЄС, міжнародної технічної допомоги.

Усе це створить умови для входження до спільноти розвинених європейських країн, поглибить міжрегіональну співпрацю та надасть новий імпульс розвитку взаємин між країнами-сусідами.

ТУРИСТИЧНО-РЕКРЕАЦІЙНИЙ РЕСУРС ЗАКАРПАТТЯ ЯК ОБ'ЄКТ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Владислав ГОБЛИК,

здобувач Закарпатського державного університету

Унікальне географічне розташування Закарпаття, яке межує з країнами Євросоюзу — Польщею, Румунією, Словаччиною, Угорщиною — має, поряд з іншими позитивами, потужні можливості для розвитку туристично-рекреаційного комплексу.

У виступі голови Державної служби туризму і курортів України Анатолія Пахлі на міжнародній конференції «Нові можливості розвитку туризму в Карпатському єврореґіоні», що проходила 23 лютого 2007 р. в м. Ужгороді, відмічалось що в 2005 році Україну відвідало понад 17 млн. іноземних туристів — на 3 млн. більше, ніж у 2004 році. А впродовж 2006 року в Україну завітали вже 18,9 млн. іноземних туристів, 8,3 млн. українських туристів подорожували в межах держави. Поліпшення якості обслуговування привело до зростання туристів в Закарпатській області на 28% [1].

Важливе місце у вирішенні проблем раціонального використання туристично-рекреаційних можливостей Закарпаття належить підготовці кваліфікованих кадрів. Готуються вони в університетах області.

Після прийняття у 2004 році Міністерством освіти і науки України галузевого стандарту вищої освіти напряму підготовки 0504 «туризм» в Ужгородському національному університеті на кафедрі туризму розпочато підготовку фахівців з цієї спеціальності за денною формою навчання з 2005 року. Навчальні плани за цим стандартом передбачають надання майбутнім фахівцям ґрунтовних знань циклів гуманітарних, суспільно-економічних, природничих та професійно-орієнтованих дисциплін.

За чотири роки навчання в університеті студенти отримують диплом бакалавра з туризму, тобто базову вищу освіту. Друга ступінь навчання передбачає подальшу підготовку магістрів з туризму [2].

Про важливість підготовки кваліфікованих кадрів свідчить і наявна мережа санаторно-курортних, туристично-рекреаційних та готельних закладів області. Вона нараховує 298 об'єктів, серед яких: 37 санаторіїв та санаторіїв-профілакторіїв; 137 туристичних баз та баз відпочинку; 124 готельних заклади. На території області діють 53 ліцензованих суб'єкта туристичної діяльності, з них 17 — туроператорів та 36 турагентів.

Оздоровча база щорічно поповнюється новими об'єктами завдяки освоєнню в області інвестиційних проектів.

У 2007 році вже зареєстровано 5 інвестиційних проектів у галузі туризму на загальну суму 17,6 млн. дол. США, з них: 4 — у сфері санаторно-курортного обслуговування та 1 — у сфері туристичних послуг.

Враховуючи актуальність проблеми та наявність прекрасних географічно-кліматичних і бальнеологічних властивостей Закарпаття, питання розвитку рекреаційно-туристичного потенціалу приваблювало і приваблює вчених-економістів та інших вітчизняних і зарубіжних фахівців до цієї проблеми. Є вже відповідна джерельна база.

Так, в статі В.Ф. Кифяка та О.В. Кифяка «Стратегічні напрями розвитку сфери рекреації і туризму в Закарпатській області та її вплив на соціально-економічний стан регіону»

розвитку області, яка визначає довгострокову (20–30 років) перспективу еколого-економічного та соціального розвитку краю і де сфера рекреації і туризму — у числі пріоритетних видів регіонального розвитку. В області прийнята **Комплексна програма розвитку туризму і рекреації в Закарпатській області на 2002-2010 роки**. Сьогодні багато науковців та практиків розглядають сферу рекреації і туризму як галузь, що має тісні виробничі та сервісні зв'язки з багатьма секторами економіки краю.

Цікаві дослідження щодо застосування моделей міжсекторного співробітництва у процесах місцевого розвитку проведено Київським центром Інституту Схід–Захід у 2001 році, де фокусним регіоном було обрано Закарпатську область.

«Логічними складовими питання міжсекторного співробітництва у місцевому розвитку стали такі аспекти: аналіз діяльності щодо економічного розвитку, що здійснюється місцевими органами влади; методи формування бюджетів та можливість оптимізації бюджетних відносин; роль спеціальної економічної зони «Закарпаття» і міжрегіональної асоціації «Карпатський євро регіон» як механізмів місцевого економічного та регіонального розвитку; місце неурядового сектору в процесах місцевого розвитку та існуючі механізми залучення громадян до управління; досвід використання ресурсів міжнародних програм та міжнародного співробітництва у процесах місцевого розвитку» [5].

Рекреаційні ресурси Закарпатської області включають бальнеологічні, лісові, кліматичні, історико-культурні цінності та географічний ландшафт. Найціннішим видом рекреаційних ресурсів області є мінеральні лікувальні води, за кількістю та хімічним складом яких Закарпаття займає перше місце в Україні. На територіях рекреаційно-туристичного призначення розміщено понад 30 типів вод, серед яких 4 родовища типу Єсентуки, 3 родовища типу Боржомі, 3 родовища типу Арзуні.

Тобто в області є майже всі аналоги найвідоміших у світі мінеральних вод: гідро-карбонатні натрієві, хлоридно-

гідрокарбонатні, гідрокарбонатно-сульфатні, кальцієво-магнієві, сульфідні, миш'яковисті, кремнієві, які не поступаються за якісними показниками відомим водам Кавказу, Чехії, Польщі, Франції. Вони є високоефективними для профілактики і лікування захворювань органів травлення, опорно-рухового апарату, серцево-судинної і периферійної нервової систем.

У Закарпатті зосереджено 66% родовищ вуглекислих мінеральних вод України. Однак наявні запаси родовищ мінеральних вод Закарпаття використовуються тільки на 7% та на 15% затверджених ДКЗ запасів.

В області знаходиться велика кількість унікальних туристичних об'єктів та природно-заповідних зон. Це, зокрема, «Центр Європи» у Рахівському районі, Синевирське озеро, Долина нарцисів, Карпатський біосферний заповідник, національний парк «Синевир», Ужанський національний природний парк та інші. Перспективними для використання в сфері рекреації і туризму є велика кількість історико-архітектурних та культурних пам'яток.

Наявні в області музейні комплекси (Закарпатський музей народної архітектури і побуту, єдиний в Україні музей лісу і сплаву, музей-кузня «Гамора»), замкові споруди, дерев'яні церкви краю та багато інших можуть успішно використовуватися для організації масових видовищ з метою приваблення туристів. Всього в області на державному обліку знаходиться понад 1 800 пам'яток археології, історії та монументального мистецтва. Серед них — 13 замкових та фортифікаційних споруд, 29 дерев'яних церков — перлин рукотворного мистецтва, 3 державні та 76 громадських музеїв. В селі Велика Копаня виявлені найдавніші стоянки первісної людини.

Порівняльні показники фінансово-господарської діяльності туристично-рекреаційних закладів області за 2004–2005 роки свідчать про високі темпи зростання як кількості осіб, що отримали рекреаційно-туристичне обслуговування, так і обсягу наданих послуг (табл. 1) [6].

Таблиця 1

**Порівняльні показники фінансово-господарської діяльності
туристично-рекреаційних закладів області за 2004 та 2005 роки**

		Рік		Ріст (на %)
		2004	2005	
К-сть обл., осіб		247 274	3 055 762,0	58 488 (на 24%)
Обсяг наданих послуг, тис. грн.		91 427,1	115 705,0	24 277,9 (на 27%)
Балансований прибуток, тис. грн.		4 114,2	5 396,7	1 282,5 (на 31%)
Відраховано до бюджетів, тис. грн.	місцев.	3 560,9	4 430,9	870,0 (на 24%)
	держав.	11 090,2	13 036,3	1 946,1 (на 18%)
Заборгованість перед бюджетом, тис. грн. у порівнянні з попереднім роком		61,4	146,2	84,8 (в 2 р.)
Кошти, направлені на модернізацію, тис. грн.		22 999,3	28 089,7	5 090,4 (на 22%)
Заборгованість по заробітній платі, тис. грн. у порівнянні з попереднім роком		0,0	0,0	

Надзвичайно цікаві дані про переваги і недоліки розвитку сфери рекреації та туризму є у SWOT-аналізі стану справ, що міститься у дослідженні В.Ф. Кифяка і О.Ф. Кифяка (табл. 2) [7].

Важливе місце в системі розвитку туристично-рекреаційного комплексу займають кластери. Кластер — це сукупність підприємств, які функціонують на визначеній території (географічна належність), використовують загальну технологічну базу (технологічна ознака) і мають вертикальну інтеграцію.

Таблиця 2

**SWOT-аналіз Закарпатської області в контексті перспектив
розвитку сфери рекреації та туризму**

ПЕРЕВАГИ (+)	П*	НЕДОЛІКИ (-)	П*
1	2	3	4
1. Географічне та геополітичне розташування.	5	1. Недосконалі умови прибуття та пересування (неякісне транспортне забезпечення, стан доріг)	4
2. Історична національно-етнографічна особливість регіону.	5	2. Відсутність програми просування національно-етнографічної спадщини регіону.	3
3. Існування досвіду прийому відвідувачів.	3	3. Відсутність гарантій якості послуг, нестача кваліфікованих спеціалізованих кадрів.	4
4. Наявність природних рекреаційних ресурсів.	4	4. Концентрація природно-рекреаційних ресурсів в окремих районах.	3
5. Наявність архітектурних пам'яток, історична спадщина міст і сіл, збереженість самотньої культури та народних ремесел.	4	5. Зanedбаність пам'яток історії, архітектури та культури.	3
6. Наявність кордонів (митниць) з Румунією, Угорщиною, Словаччиною та Польщею.	5	6. Недостатньо розвинута прикордонна та загальна інфраструктура, тяжіння загальної інфраструктури до транспортних магістралей.	4
7. Порівняно висока пропускна здатність рекреаційного господарства та рівномірність його використання (вплив сезонності мало відчутний)	3	7. Нерівномірність розміщення закладів інфраструктури у територіально-адміністративному розрізі.	3

Продовження табл. 2

1	2	3	4
8. Політична стабільність в регіоні, відсутність міжнаціональних та між-релігійних конфліктів.	4	8. Політичні негаразди на загальнодержавному рівні.	3
9. Визнання на рекреаційно-туристичних ринках, в т. ч. міжнародних (Австрія, Німеччина, Польща та ін.), відносно позитивний імідж регіону.	2	9. Відсутність інформації про область, недостатність туристичних карт, довідників, рекламної продукції.	3
10. Значна кількість об'єктів релігійного паломництва.	3	10. Відсутність розроблених та впроваджених маршрутів на релігійну тематику	3
11. Гостинне населення, вишукана різноманітна закарпатська кухня.	5	11. Невисокий рівень якості обслуговування	3
12. Встановлені транс-кордонні контакти та співпраця в межах євро-регіону «Карпатський»	4	12. Наявність подібних ресурсів та можливостей на територіях деяких інших учасників єврорегіону «Карпатський».	4
13. Значний науковий потенціал, підготовка спеціалізованих кадрів навчальними закладами краю.	4	13. Відсутність наукового обґрунтування стимулювання процесів розвитку рекреаційно-туристичної сфери регіону, недостатність коштів для проведення маркетингових досліджень та реклами регіону.	5
14. Чисте навколишнє середовище, порівняно невисоке забруднення внаслідок аварії на ЧАЕС.	4	14. Промислова та комунальна інфраструктура характеризується критичним станом основних фондів, низьким	4

Продовження табл. 2

1	2	3	4
		коефіцієнтом корисної дії, високою аварійністю, що призводить до забруднення оточуючого середовища.	
15. Розвинута транспортна мережа.	3	15. Недостатнє забезпечення автодоріг туристичною, сервісною та інформаційною інфраструктурою (відсутність мотелів, СТО, кафе, кемпінгів, рекламних щитів та єдиної системи маркування автошляхів щодо закладів туризму, в т. ч. сільського).	3
16. Зростання обсягів приватних інвестицій.	3	16. Відсутність стійких інвестицій в сферу рекреації.	4
17. Постійне зростання якості та асортименту рекреаційно-туристичних послуг, тенденція до нарощування обсягу наданих послуг.	4	17. Недосконалість законодавчої та нормативно-правової бази в галузі рекреації, неналежний стан туристичних маршрутів (брак обладнаних місць перепочинку, гірських притулків, відсутність єдиної системи маркування), недостатній розвиток інфраструктури розваг для різних вікових і соціальних груп населення, недосконалість бази даних туристично-рекреаційних об'єктів.	4
18. Визнання рекреаційно-туристичної сфери пріоритетним напрямом розвитку регіонів.	4	18. Відсутність чіткої розробленої концепції розвитку туризму в області.	4

Продовження табл. 2

МОЖЛИВОСТІ	P**	ЗАГРОЗИ	P**
1	2	3	4
1. Розвиток сільського туризму як форми рекреації.	3	1. Конкуренція з боку сусідніх областей, які пропонують подібні і (або) кращі продукти.	3
2. Розвиток гірськолижного та інших видів зимового туризму.	3	2. Реклама та поширення на території Закарпатської області туристичних послуг, що пропонуються на території румунської та словацької частини Карпат, Угорщини.	2
3. Екстремальний (екзотичний) та мисливський туризм.	2	3. Створення на території Закарпаття представництв та філій потужних київських та львівських туристичних фірм.	2
4. Екологічний туризм.	3	4. Подальше руйнування історико-архітектурних пам'яток.	3
5. Організація турів для діаспори, в т. ч. релігійний туризм.	3	5. Зниження рівня державного фінансування проектів та матеріально-технічної бази рекреації.	3
6. Культурно-пізнавальний туризм та спортивна рекреація.	3	6. Ерозія ґрунтів на гірських схилах при проведенні лісозаготівельних робіт в лісах Карпатського регіону.	2
7. Розширення екскурсійної діяльності.	2	7. Забруднення водних об'єктів та порушення режиму водоохоронних зон і прибережних смуг.	1
8. Розвиток молодіжного та шкільного туризму.	3	8. Деградація земель, розвиток зсувних процесів.	1

Закінчення табл. 2

1	2	3	4
9. Проведення наукових конференцій, конгресів, симпозіумів.	3	9. Порушення вимог природоохоронного законодавства в рекреаційній сфері.	2
10. Використання регіону як транзитної території.	3	10. Відсутність належної уваги до проблем рекреаційної сфери з боку місцевої влади.	3
11. Залучення інвестиційних ресурсів в туристичну інфраструктуру.	3	11. Ймовірні погані враження	3
12. Створення спеціальної економічної зони рекреаційно-туристичного профілю.	2		
13. Регіональна співпраця в рекреаційно-туристичній сфері в рамках єврорегіону «Карпатський»	3		

На думку науковців, кластерна модель має реальну можливість поліпшити загальний економічний стан країни, оскільки:

по-перше, підвищується продуктивність підприємств за рахунок кращого доступу до робочої сили, постачальників та спеціалізованої інформації;

по-друге, збільшуються темпи впровадження інновацій, напрями яких визначаються за рахунок кращого бачення і розуміння ринку, здатності швидко та гнучко проводити зміни, меншого тиску конкурентів та інших виробників кластеру;

по-третє, стимулюється створення нових підприємств, а це сприяє посиленню стійкості кластера.

Наголосимо на тому, що найбільший економічний ефект дає використання кластерної моделі розвитку регіональної

економіки в промисловості, однак кластер може бути також успішно застосований і в сфері послуг, наприклад, кластер індустрії розваг, кластер туризму, рекреаційний кластер, курортно-рекреаційний кластер, рекреаційно-туристичний кластер.

Враховуючи все наведене вище і те, що Україна, зокрема Закарпатська область, має великий туристично-рекреаційний потенціал, слід говорити про утворення рекреаційно-туристичного кластера.

Сьогодні наш край користується дедалі більшою популярністю не лише у громадян України і країн СНД, але й багатьох країн Європи та Азії. Про це свідчить статистика, яка показує зростання кількості туристів, що відвідали Закарпаття протягом останніх двох років. Для досягнення мети якісного обслуговування туристів та рекреантів розвиток туристичної галузі області спрямований на створення мережі малих приватних готелів і засобів розміщення інших типів, а також поступовий розвиток інфраструктури обслуговування.

За останні роки популярність сільського зеленого туризму значно зросла не лише в Україні, а й у Європі. На Закарпатті сільський зелений туризм розпочав своє існування давно, однак найбільшої популярності набув за останні 3–5 років.

Власники сільських садиб почали об'єднуватись у асоціації, створювати комунальні підприємства та центри розвитку сільського туризму, що дало можливість більш активно, зі знанням справи, розвивати сільський туризм, залучаючи нових його представників, а також спільними зусиллями пропагувати свій туристичний продукт, створювати нові послуги та атракції для відпочиваючих.

Реалізувати такий кластер неможливо без інвестицій.

Рекреаційно-туристичні кластери мають об'єднувати складну систему рекреаційно-туристичних установ, підприємств інфраструктури та інших галузей, які мають тісні виробничі, економічні, інформаційні зв'язки, спільно ви-

користуються ресурси з метою задоволення різноманітних оздоровчих (лікування, медична реабілітація, відпочинок, профілактика), пізнавальних, культурних, розважальних та інших потреб суспільства.

Тому є усі підстави стверджувати, що створення рекреаційно-туристичних кластерів у Закарпатті дозволить підвищити конкурентоспроможність рекреаційно-туристичної галузі, сприятиме роботі підприємств комплексу, а також допоможе спрямувати фінансові, матеріальні і трудові ресурси регіону, підприємств комплексу, підприємств споріднених галузей для отримання прибутку від реалізації рекреаційно-туристичного продукту.

Якщо спробувати виділити *пріоритетні* напрями розвитку туристично-рекреаційного комплексу Закарпаття, *то їх необхідно згрупувати в такому порядку:*

- оздоровчо-лікувальна діяльність;
- гірськолижний туризм;
- зелений (сільський) туризм;
- пізнавальний туризм (пішохідний туризм, екскурсії тощо).

Для розвитку вказаних напрямів слід забезпечити:

- формування нових економічних засад галузі на основі різних форм власності;
- вирішення питання підпорядкованості (власності) санаторно-курортних і туристичних закладів та інше [8].

Важливим резервом розвитку туризму є робота із зміцнення зв'язків у сфері прикордонного туризму між Закарпатською та Саболч–Сатмар–Березькою областями. Так, протягом 2005–2007 рр. буде надано близько 20 млн. євро українським партнерам, задіяним у проектах, спрямованих на посилення транскордонної співпраці між розширеним ЄС і його новим сусідом Україною у рамках програми INTERREG IIIA (Україна–Польща–Білорусія, Україна–Сло-

ваччина—Угорщина, Україна—Румунія). Для країн-членів ЄС фінансування проектів за Програмами сусідства упродовж цього часу здійснюватиметься через програму INTERREG III.

2005–2007 рр. — шляхом координації спрямування фінансових ресурсів традиційних програм TACIS CBC, INTERREG III A, для чого і було започатковано Програми сусідства на кордонах — Програма Україна—Словаччина—Угорщина. Водночас ці ініціативи повинні бути узгодженими із традиційними фінансовими інструментами підтримки Євросоюзу.

Після 2006 року — формування окремого та автономного від інших програм Інструменту сусідства, який дозволить партнерам пропонувати на розгляд Європейської Комісії ініціативи, що об'єднуюватимуть елементи транскордонної співпраці та регіонального розвитку Прикордоння з метою зближення рівнів розвитку територій, розділених кордонами.

Список використаної літератури

1. Анатолій Пахля. Нові можливості розвитку туризму у Карпатському регіоні // Матеріали міжнародної конференції. — Ужгород: Ліра, 2007. — С. 13.
2. Степан Поп. Кадри для галузі туризму. Нові можливості розвитку туризму у Карпатському регіоні // Матеріали міжнародної конференції. — Ужгород: Ліра, 2007. — С. 17.
3. Шевчук Л.Т. Розміщення продуктивних сил. — Львів, 2001. — С. 53.
4. Антоненко І.Я. Ефективність туристично-рекреаційного потенціалу Закарпаття // Туристский феномен: экономические, социальные, экологические и культурно-исторические предпосылки и последствия: Материалы международной научно-практической конференции, г. Святогорск, 2002. — С. 245.
5. Розробка та реалізація стратегій розвитку територіальних громад: вітчизняний досвід / За редакцією: Сергія Максименка, Володимира Нудельмана, Ігоря Санжаровського. — К., 2003. — С. 9.
6. Інформація про хід виконання Програми розвитку туризму та рекреації в Закарпатській області на 2002–2010 роки. Додаток № 1.

7. Кифяк В.Ф., Кифяк О.В. Стратегічні напрями розвитку сфери рекреації і туризму в Закарпатській області та її вплив на соціально-економічний стан регіону // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Соціально-економічний розвиток регіону: діагностика, стратегія, управління. Випуск 4 (60). НАН України. Інститут регіональних досліджень /Редкол.: відп. ред. академік НАН України М.І. Долішній. — Львів, 2006. — С. 130.
8. Концепція сталого розвитку Закарпаття. Рекреаційно-туристичний комплекс. — Ужгород, 2005. — С. 20.

НОВІ МОЖЛИВОСТІ ТРАНСПОРТНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ПІСЛЯ РОЗШИРЕННЯ ЄС ТА ЇХ РЕАЛІЗАЦІЯ В ПРАКТИЦІ РОБОТИ ВАТ «ЗАКАРПАТІНТЕРПОРТ»

Федір ХАРУТА,

голова постійної комісії

з питань бюджету Закарпатської обласної ради,
голова спостережної ради ВАТ «Закарпатінтерпорт»

В умовах розширення ЄС та його наближення впритул до кордонів нашої країни зростає роль західних регіонів як інтеграторів України на шляху до Євросоюзу.

Особливо потужний потенціал у цьому плані має Закарпаття. Окрім зручного географічного розташування, тут набуто багаторічного досвіду співпраці з сусідніми регіонами країн — нових членів ЄС — в рамках Карпатського єврорегіону, та в умовах, коли діяв режим СЕЗ «Закарпаття». Зростання міжнародного іміджу України як надійного партнера сприяє й успішній роботі наших терміналів, які, значно розширивши спектр обслуговування експортно-імпортних та транзитних вантажів, довели реальну можливість збільшення транзитного вантажопотоку через Україну.

В нових умовах одним з головних пріоритетів збереження й зміцнення вітчизняних позицій на міжнародному тран-

спортному ринку є ефективне функціонування транспортної мережі міжнародних транспортних коридорів.

Особливо важливе місце займає 5-й (Критський) міжнародний транспортний коридор, складовою якого виступає прикордонна транспортна інфраструктура на території Закарпаття.

Він бере свій початок у Трієсті, проходить через Люблян, Загреб, Будапешт і далі територією України через Чоп до Львова. Загальна довжина цієї транспортної артерії — 1 595 км. Територією України пролягає 339 км автодорожніх та 266 км залізничних шляхів. Цим коридором проходить близько 40% вантажопотоків, що перетинають західний кордон України.

Існуючий потенціал перевезень через нашу область оцінюється в 52 млн. тонн експортно-імпортних і транзитних вантажів у рік, що удвічі перевищує їх реальні сьогоденні обсяги.

З огляду на сучасні вимоги до міжнародного транспортного ринку інтермодальних перевезень і наявні можливості термінальної обробки експортно-імпортних і транзитних вантажів, можливість та досвід роботи транспортного комплексу області в умовах СЕЗ, засвідчують, що у нас є всі реальні можливості змінити імідж Закарпаття з провінційного регіону на статус європейського транзитного центру. Зокрема, із завершенням реконструкції КПП Тиса на українсько-угорському кордоні його пропускна здатність збільшилась удвічі і становить до 5000 легкових машин, 80 автобусів, 500 вантажних машин щодоби. Можливості залізничних переходів становлять більше 60 поїздів на добу. Закладено серйозну основу в розвиток української мережі логістичних центрів з участю іноземних інвесторів, розпочато реалізацію проекту зі створення міжнародного Чопсько-Захонського логістичного центру в складі 5-го коридору. Він зорієнтований на організацію інтермодальних перевезень і досягнення найбільш ефективного використання транспортних ресурсів України.

Що ж стосується безпосередньо ВАТ «Закарпатінтерпорт», то це — перша з комерційних структур, яка ще в 1996

році почала надавати комплекс прикордонних термінально-транспортних послуг на території України з обслуговування експортно-імпортних і транзитних вантажів, що перевозяться залізничним транспортом. В подальшому, в 1998–1999 роках, на ринку термінально-транспортних послуг з'являються нові компанії, що діють у подібний спосіб. Це «Варінт–Логістик», термінал «Карпати», «Експорттрансбуд», «Євро ТЕО» та інші. Наявність конкурентного середовища приводять до ще більшої оптимізації транспортної складової.

Робота ВАТ «Закарпатінтерпорт» у складі СЕЗ «Закарпаття» дала можливість сформуванню конкурентоздатні ставки, істотно розширити спектр послуг — митно-брокерські, доробка і зберігання під митним контролем, зміна виду транспорту, власників, ціни та інші послуги в єдиному центрі обслуговування, що значно здешевило транспортну складову в ціні товару. Почали зростати й обсяги контейнерних перевезень, для яких обладнані ефективно працюючі спеціальні майданчики в складі терміналів.

У той же час, розглядаючи умови розвитку транспортної інфраструктури України в контексті інтеграції в ЄС, необхідно в першу чергу виключити вузькі місця в транспортному комплексі, які сьогодні ще мають місце.

Важливо змінити тенденції відтоку вантажів з української ділянки МТК-5. На нашу думку, цьому б мали сприяти утворення стабільного законодавства, в якому б були враховані всі нюанси, що негативно впливають на міжнародні перевезення, а саме: ліквідація в 2005 році митних пільг на територіях СЕЗ, що здійснюють комплексну обробку експортно-імпортних і транзитних вантажів при позитивній динаміці росту обсягів робіт і відрахувань у бюджет;

позбавлення «Укрзалізниці» статусу митного перевізника негативно позначилось на обсягах перевезень підакцизних вантажів залізничним транспортом;

необґрунтовані простой і втрати при здійсненні контролюючими органами на кордоні оглядів при необмеженому

часі, і митні, у т. ч. і на транзитні вантажі, податкові й тарифні зміни протягом робочого року при працюючих контрактах на міжнародні перевезення та інші внутрішньовідомчі й регіональні проблеми, тощо.

Незадовільний технічний стан вагонного парку «Укрзалізниця», коли при обробці вантажів на терміналах нам доводиться тією чи іншою мірою ремонтувати майже 80% поданого під перевантаження порожняка також негативно впливає на якість, збереження, конкурентоздатність перевезень.

Фактично законсервованим залишається перспективний, як на наш погляд, проект з організації змішаних перевезень із використанням і можливостей водного транспорту — порт «Тиса» в м. Чоп.

З огляду на перспективи співробітництва в залізничних перевезеннях і багаторічний досвід роботи українських термінальних компаній, а також враховуючи національні стратегічні інтереси країн-сусідів, вважаємо за необхідне продовжити роботу зі створення міжнародного українсько-угорсько-словацько-російського логістичного центру, причому на території України. На наше переконання, Україна, приєднавшись до Конвенції про міжнародне залізничне сполучення (КОТИФ), найбільш готова до одночасного надання логістичних послуг всім учасникам проекту. Актуальність нашої пропозиції підтверджується також і наявністю ряду відповідних нормативних актів, якими передбачено створення такої структури на українському боці Чопсько-Захонського транспортного вузла. Зокрема, комплексною Програмою затвердження України як транзитної держави на 2002–2010 роки.

Маркетингові дослідження, проведені нашими фахівцями, засвідчують, що створення такого логістичного центра у перспективі може дати додатково як мінімум 30 тисяч робочих місць (у середньому по 10 тисяч на кожну країну-учасницю проекту!) і одночасно серйозно поповнити їхні бюджети.

В основу цієї концепції покладено принципи інтермодальності, багатофункціональності, використання сучасних

технологій, тобто йдеться про створення комплексу з обслуговування вантажних потоків на базі міжнародного логістичного центру.

Такий центр буде здійснювати заходи, спрямовані на здешевлення транспортної складової в ціні товару для всіх видів транспорту, забезпечувати зв'язок між власником вантажу й вантажоодержувачем за схемою «від дверей до дверей» у єдиному центрі обслуговування.

Функції діяльності логістичного центру в сучасних умовах частково апробовані і технологічно відпрацьовані на термінальних комплексах ВАТ «Закарпатінтерпорт» та ТОВ «Варіант–Логістик».

Сьогодні ці підприємства мають 66 000 м² відкритих і закритих складських площ у режимі зони митного контролю в пункті пропуску ст. Чоп та на ст. Мукачево, обладнаних новітніми технічними вантажно-розвантажувальними засобами, де здійснюється широкий комплекс послуг з організації перевезення, зберігання й складські обробки вантажів, дроблення і укрупнення партій, консигнації, накопичення та інше. У переліку наших послуг — перевантаження вантажів, у тому числі й сипучих зернових вакуумною установкою, операції з обслуговування транзитних вантажів, їхнє зберігання, сортування, пакетування. Здійснюємо також митне оформлення експортно-імпортних і транзитних вантажів, займаємось і страхуванням вантажів та рядом інших послуг.

Як голова комісії з питань бюджету обласної ради, хочу наголосити й на такому.

Згадані чинники обласна рада намагається використати одночасно як для вирішення питань стимулювання євроінтеграції, так і для поліпшення соціально-економічного розвитку регіону через підвищення рівня його інвестиційної привабливості, у тому числі й за рахунок іноземних інвесторів.

З огляду на це, наша комісія ініціювала розробку і впровадження у кожній територіальній громаді інвестиційних паспортів. Їх ми розглядаємо як важливу складову створення

в області сучасної інформаційно-комунікаційної структури та прозорого ринкового середовища. При розробці цього проекту наша комісія виходила з того, що в разі створення в мережі Інтернет єдиного електронного простору України зі сприяння інвестиціям, електронна версія інвестиційного паспорту могла б стати його складовою і сприяти піднесенню зовнішньоекономічної активності суб'єктів господарювання та формуванню іміджу Закарпаття як регіону інвестиційно привабливого та відкритого для інвесторів.

У правильності наших підходів комісія переконалась під час роботи над впровадженням іншого важливого документу — бюджетного паспорту. Ця ідея знайшла підтримку з боку аналогічних комісій ряду обласних рад, окремі з яких скористалися досвідом закарпатських колег при розробці аналогічних власних проектів.

У процесі роботи над інвестиційним паспортом одним із найважливіших завдань наша комісія вважала врахування досвіду й конкретних напрацювань, які мали у цьому плані органи виконавчої влади, зокрема управління з питань європейської інтеграції, зовнішньоекономічних зв'язків та туризму ОДА, торгово-промислової палати, обласне агентство із залучення інвестицій та господарського розвитку територій. Саме тому з їх керівниками було укладено протокол намірів про співпрацю, згідно з яким кожна з сторін визначила для себе коло проблем у межах своєї компетенції, які буде напрацьовувати на кожному з етапів впровадження інвестиційного паспорту. Таке порозуміння на етапі розробки сьогодні трансформується у спільні конкретні дії з реалізації усього проекту.

З врахуванням спільних підходів напрацьовано й механізм впровадження інвестиційних паспортів. У кожному з районів визначено «пілотні» територіальні громади, на прикладі яких буде апробовано весь процес формування необхідної бази даних і лише після цього, з врахуванням зауважень і пропозицій фахівців, вони будуть запроваджені у всіх територіальних громадах області.

Що ж стосується структури цього документу, то вона виглядає таким чином. Інвестиційний паспорт територіальної громади складається з семи розділів. У першому з них дається загальна характеристика території. Потенційний інвестор знайде тут всю інформацію, що стосується особливостей географічного розміщення території громади, наявної інфраструктури населеного пункту, економічну активність господарюючих тут суб'єктів, а також відомості про пріоритетні галузі та ті, для появи яких громада має необхідні ресурси.

Окремим підрозділом подаються відомості, які характеризують діючі на території громади фінансово-кредитні інституції — наявність філій банків, обсяги надання кредитів, середні процентні ставки на ринку короткострокових та довгострокових кредитів, відомість про найбільші фінансово-кредитні установи, стан фондового ринку та рівень аудиторської діяльності.

У наступних трьох розділах акумулюється інформація, що стосується факторів виробництва. Четвертий містить відомості про наявного виробничого потенціалу, вартості ресурсів та комунальних послуг. П'ятий розділ знайомить з чинним законодавством, що регулює підприємницьку діяльність, та діючою системою оподаткування, шостий — з соціальною інфраструктурою територіальної громади.

З кон'юнктурою ринку та фінансовим станом територіальної громади потенційного інвестора знайомить останній, сьомий розділ інвестиційного паспорта.

Сьогодні нові члени ЄС: Угорщина, Словаччина, Румунія, Польща, що безпосередньо межують з Україною, у тому числі й на ділянках кордону, які пролягають через територію нашої області, зацікавлені у тому, щоб мати стабільного та передбачуваного сусіда. А тому пошуки регіональними органами додаткових зусиль та шляхів забезпечення такого стану справ відіграють позитивну роль у приверненні уваги Євросоюзу до обоюдно вигідних стосунків зі своїм новим сусідом.

УСПІШНІ ТРАНСКОРДОННІ ТУРИСТИЧНІ ПРОЕКТИ В КАРПАТСЬКОМУ ЄВРОРЕГІОНІ

Йосип ТОРПОІ,

директор Центру українсько-угорського розвитку (м. Ужгород)

З початку 1990-х рр. ЄС здійснює фінансову підтримку прикордонного співробітництва в Карпатському євро регіоні шляхом використання ряду ініціатив, програм та проектів, а саме: PHARE CBC, TACIS CBC, INTERREG тощо.

Програма TACIS CBC була ініційована у 1996 р. і має свій окремий бюджет. У 1996 році Європейська комісія запровадила новий механізм фінансування проектів — Програму TACIS сприяння малим та мікро-проектам з прикордонного співробітництва (TACIS CBC SPF-MPF) з метою підтримки проектів малих форм співпраці між місцевими та регіональними органами влади на західних кордонах СНД. В Карпатському євро регіоні по програмі TACIS CBC були здійснені проекти «Підтримка місцевого розвитку та туризму Карпатського регіону України» (загальна вартість 1,5 млн. євро), «Міст для співпраці 2003» (TACIS CBC SPF, створено Центр українсько-угорського регіонального розвитку).

В рамках програми ЄС EU-TACIS Institution-Building Partnership Programme (IBPP) Key Institutions «Створення інформаційної бази туристичної індустрії через утворення мережі туристичних центрів» (Партнери: Федеральне міністерство

економіки та технологій землі Вартен-Вюртемберг; Агентство міжнародного розвитку землі Вартен-Вюртемберг - Baden-Württemberg International та Державна туристична адміністрація України). Метою проекту було розробка та презентація методології створення і діяльності туристичних інформаційних центрів в Україні. В рамках проекту видано практичний посібник під назвою «Створення та діяльність туристичних інформаційних центрів в Україні». Посібник глибоко і професійно розкриває такі питання, як аналіз маркетингу напрямів, ролі туристичних інформаційних центрів, аналіз стану розвитку туризму в Україні, дає аналіз різних моделей діяльності ТІЦ, розкриває нормативні засади діяльності ТІЦ в Україні та пропонує найбільш вдалі для України моделі ТІЦ, містить також практичні поради щодо розвитку людських ресурсів і підготовки професійних кадрів для роботи в ТІЦ.

В 1999 р. угорський VÁTI Kht, який відповідає за здійснення Phare CBC в Угорщині, неодноразово звертався до Європейської Комісії Євросоюзу щодо розширення діяльності програми Phare CBC на угорсько-український кордон. ЄС в рамках INTER-REG та Phare на 2002–2003 рр. започаткував так званий «Фонд експериментальних малих грантів» з самостійним бюджетом. По програмі PHARE CBC були здійснені такі проекти:

1. Транскордонні можливості розвитку туризму

Партнери:

- Торгово-промислова палата області Саболч-Сатмар-Берег (Угорщина);
- Торгово-промислова палата Закарпатської області (Україна).

Сума гранту: 28 160 євро.

Мета проекту: ознайомлення з туристичною продукцією і послугами, розташованими в регіоні, зміцнення економічного співробітництва прикордонних районів, збільшення інвестицій, забезпечення більшого використання туристичних можливостей краю.

Результати проекту:

- в Ужгороді проведено фахову конференцію та ярмарок, а також триденну екскурсію;
- українські спеціалісти по туризму в Угорщині взяли участь у триденній екскурсії;
- в Ніредьгазі проведена фахова конференція, в рамках якої разом з визначенням сучасного становища було окреслено і можливі напрями розвитку;
- видано матеріали конференції та інформація про угорських і українських туристичних підприємців;
- Торгово-промислова палата надіслала ці видання в обласні палати і діючим в Угорщині зарубіжним посольствам, а також посольствам Угорщини за кордоном.

2. Розвиток водного туризму на Тисі на ділянці від Рахова до Ракамазу

Партнери:

- Об'єднання Угорсько-український клуб водного туризму і шанувальників природи (Угорщина);
- Клуб «Тиса» (Україна).

Сума гранту: 38 400 євро.

Мета проекту: визначення перспектив найбільш оптимального розвитку туризму на Тисі, що є природним водним шляхом і мостом сполучення між двома країнами, та залучення спеціалістів з туризму та водного господарства обидвох країн до організації міжрегіональних програм та співробітництва в області водного туризму.

Результати проекту:

- підготовлено дослідження з оцінкою стану водного туризму на ділянці Тиси від Рахова до Ракамазу.
- спеціалісти з туризму та водного господарства взяли участь в обміні досвідом та відрядженні на українській та угорській території з метою обґрунтування співробітництва і перспектив розвитку.

- розроблено спільні програми маршрутів і програми дій, пов'язані з водним туризмом на Тисі;
- створено координаційне бюро водного туризму.

3. Транскордонні маршрути ознайомлення з пам'ятками архітектури і туризму

Партнери:

- Агентство розвитку області Саболч-Сатмар-Берег (Угорщина);
- Об'єднання прикордонних місцевих органів самоврядування Закарпаття (Україна);
- Центр українсько-угорського регіонального розвитку (Україна).

Сума гранту: 21 064 євро.

Мета проекту: зростання потоку туристів у результаті збільшення кількості транскордонних туристичних проектів, реалізації узгоджених розробок з туризму по обидва боки кордону, взаємного ознайомлення з визначними історичними пам'ятками в обидвох регіонах.

Результати проекту:

- організовано три семінари в Ніредьгазі та Ужгороді;
- організовано триденний інтерактивний тренінг для 40 учасників (менеджери мікрорегіонів області та районні менеджери Закарпаття);
- підготовлено брошуру з інформацією про можливі місця проживання та харчування в регіоні, а також місцеві історичні пам'ятки.

4. Розробка пакетів туристичних програм у прикордонному регіоні

Партнери:

- Березька асоціація регіонального розвитку (Угорщина);
- Угорське культурне товариство Березького краю (Україна).

Сума гранту: 35 034 євро.

Мета проекту: обґрунтування роботи потенційних інвесторів та туристичних агентств, надання допомоги щодо підготовки програм розвитку туристичної продукції і спільних маркетингових матеріалів.

Результати проекту:

- розроблена Концепція розвитку туризму та Програма розвитку туристичної продукції у прикордонному регіоні;
- для розробки документів було організовано два семінари;
- аплікант здійснив збір даних, аналіз стану і склав «інвентар туристичної привабливості»;
- визначено потенційні та вже існуючі туристичні продукти і програми, що разом та окремо також можна перетворити у самостійні пакети програм;
- партнерами підготовано і розповсюджено туристичний рекламний і маркетинговий матеріал на угорській, українській та англійській мовах.

Ці проекти можна було подавати з угорської сторони. Обов'язкова умова — наявність українського партнера, який фінансову допомогу не отримував, але міг отримати якийсь досвід проектного менеджменту.

Основними проблемами з українського боку щодо використання коштів ЄС є відсутність фінансування для їх розробки і подальшого вироблення конкретних проектних пропозицій, а також неузгодженість механізмів одночасного співфінансування транскордонних проектів за рахунок коштів програм ЄС, національних і регіональних бюджетних асигнувань та позабюджетних джерел.

24 червня 2004 р. був прийнятий Закон України «Про транскордонне співробітництво», який серед іншого визначає мету та принципи державної політики у сфері транскордонного співробітництва, повноваження суб'єктів транскордонного співробітництва України, принципи та форми державної підтримки останнього та його фінансове забезпечення. Відповідно до вимог ЄС новий Закон України «Про

транскордонне співробітництво» передбачає два основних види проектів та програм транскордонного співробітництва: спільні та національні. Відповідно до прикінцевих положень зазначеного закону у Державному бюджеті України на 2005 р. та наступні роки визначено кошти та механізм співфінансування відібраних проектів з українського боку. Однак джерела та механізм надання такої підтримки з боку держави не визначаються.

Протягом 2004–2007 рр. буде надано близько 20 млн. євро українським партнерам, задіяним у проектах, спрямованих на посилення транскордонної співпраці між розширеним ЄС і його новим сусідом Україною у рамках програми INTERREG III A (Україна–Польща–Білорусія, Україна–Словаччина–Угорщина, Україна–Румунія).

По програмі Україна–Словаччина–Угорщина отримали фінансування такі проекти по туризму:

1. Створення регіонального туристичного інформаційного центру в Закарпатській області

Партнери:

- Центр українсько-угорського регіонального розвитку (Україна)
- Агентство розвитку області Саболч-Сатмар-Берег (Угорщина)

Мета проекту полягає у підвищенні рівня розвитку туризму в Закарпатській області як однієї з найперспективніших галузей економіки прикордонного регіону.

Проект передбачає реалізацію таких заходів:

- створення регіонального туристичного інформаційного центру в м. Берегові Закарпатської області;
- формування і постійне оновлення бази даних про туристичні організації, послуги, які надаються туристам в межах прикордонного регіону;
- розробка та підтримання інтернет-сторінки туристичного інформаційного центру;

- підвищення якісного рівня туристичних послуг шляхом проведення низки навчальних семінарів;
- підтримання контактів із туристичними інформаційними центрами сусідніх регіонів Угорщини.

2. Транскордонна співпраця між Україною та Словаччиною у сфері туризму

Партнери:

- Асоціація розвитку туризму Земплін (Словаччина);
- Громадська організація «Панонія» (Україна).

Мета проекту: проведення організаційно-практичних заходів, що мають на меті сприяти розвитку туристичних ініціатив між Словаччиною та Україною, та створення мережі туристично-інформаційних центрів, до складу якої входить п'ять центрів у Східній Словаччині та два центри в Ужгороді.

3. Водний та сільський туризм без кордонів

Партнери:

- Спілка сільського туризму області Саболч-Сатмар-Берег (Угорщина);
- Громадська спілка SOSNA (Словаччина);
- Центр українсько-угорського регіонального розвитку (Україна).

Мета проекту: поліпшення умов життя в цільовому регіоні, підтримка транскордонного співробітництва за допомогою туристичних засобів, створення мережі для співпраці між організаціями для розвитку водного туризму, створення загальної системи для забезпечення якості у галузі водного туризму.

Проект передбачає реалізацію таких заходів:

- створення партнерської мережі між туристичними організаціями, які працюють у сфері водного та сільського туризму в прикордонному регіоні для майбутньої співпраці;
- розвиток туристичного потенціалу у цільовому регіоні в сферах водного та сільського туризму;

– підвищення рівня рекламної діяльності та, як результат, збільшення прибутку підприємств, які працюють у сфері туризму;

– підтримка розробленої системи для підвищення якості дає можливість поліпшити рівень охорони навколишнього середовища.

4. Розвиток та зміцнення зв'язків у сфері прикордонного туризму між Закарпатською та Саболч-Сатмар-Березькою областями

Партнери:

– Агентство розвитку області Саболч-Сатмар-Берег (Угорщина);

– Центр українсько-угорського регіонального розвитку (Україна).

Мета проекту: розвиток співпраці між туристичними організаціями в прикордонному регіоні, планування спільних туристичних атракцій, видання путівників, карт та брошур, організація спільних туристичних заходів, проведення спільної рекламної діяльності з партнерами (розробка веб-сторінок, туристичних карт тощо).

Результати проекту. В рамках проекту було організовано дві ділові зустрічі між експертами з туризму обох областей, проведено ділову поїздку на Закарпаття та в область Саболч-Сатмар-Берег. На основі цього проведено дослідження для розвитку туризму в прикордонних областях. Підготовлено брошуру та веб-сторінку для туристів на кількох мовах.

Протягом 2005–2007 рр. буде надано близько 20 млн. євро українським партнерам, задіяним у проектах, спрямованих на посилення транскордонної співпраці між розширеним ЄС і його новим сусідом Україною у рамках програми INTERREG III A (Україна–Польща–Білорусія, Україна–Словаччина–Угорщина, Україна–Румунія). Для країн-членів ЄС фінансування проектів за Програмами сусідства упродовж

цього часу здійснюватиметься через програму INTERREG III.* Основним завданням оновленого транскордонного співробітництва повинно стати досягнення таких цілей, як: сприяння сталому економічному та соціальному розвитку прикордоння Європи, зокрема шляхом залучення економіки прикордонних регіонів «сусідів» до європейських ринків; розвиток туризму в регіоні; вирішення проблем довкілля; забезпечення ефективності та безпеки кордонів, зокрема боротьби проти нелегальної міграції; сприяння контактам між людьми у Прикордонні. Досягти цих стратегічних завдань заплановано у два етапи:

2005–2007 рр. — шляхом координації спрямування фінансових ресурсів традиційних програм TACIS CBC, PHARE CBC, INTERREG III A, для чого і було започатковано Програми сусідства на кордонах — програма Україна–Словаччина–Угорщина. Водночас ці ініціативи повинні бути узгодженими із традиційними фінансовими інструментами підтримки Євросоюзу;

після 2006 року — формування окремого та автономно-го від інших програм Інструменту сусідства, який дозволить партнерам пропонувати на розгляд Європейської Комісії ініціативи, що об'єднуюватимуть елементи транскордонної співпраці та регіонального розвитку Прикордоння з метою зближення рівнів розвитку територій, розділених кордонами.

* Європейська комісія ініціює подвоєння розмірів технічної допомоги в рамках європейської політики сусідства (ЄПС) на період з 2007 до 2012 року — до 15 млрд. євро. Це практично удвічі більше, ніж на період з 2000 до 2006 року.

УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТУРИСТИЧНО-РЕКРЕАЦІЙНОГО КОМПЛЕКСУ МІЖГІРСЬКОГО РАЙОНУ

Роман КОСТЮК,

голова Міжгірської районної державної адміністрації

Туристично-рекреаційна галузь є стратегічним напрямом розвитку Міжгірщини. Район має всі передумови для інтенсивного розвитку внутрішнього та іноземного туризму: особливості географічного розміщення, багатство природного, історико-культурного та туристично-рекреаційного потенціалів.

Розширення міжнародних зв'язків відкриває великі можливості для просування туристичного продукту регіону на світовому ринку та для передового досвіду організації туристичної діяльності.

Туристична галузь як стратегічний напрям розвитку є важливим чинником стабільного й динамічного збільшення надходжень до бюджету, підвищення зайнятості населення, зміцнення економічного співробітництва між регіонами та ін.

Зазначена галузь на Міжгірщині розвивається з позитивною динамікою: зростають обсяги туристичних потоків, туристичного споживання, бюджетних надходжень.

Головним факторами розвитку туризму стали:

- підвищена зацікавленість інвесторів, насамперед вітчизняних, у розвитку туристично-рекреаційної галузі району;
- розроблення передпроектних схем забудови територій рекреаційного призначення та їх облаштування;
- будівництво та реконструкція виробничої та супутньої до туристично-рекреаційної галузі інфраструктури;
- популяризація туристичного продукту та пріоритетних для Міжгірщини видів туризму.

Питання розвитку туризму розглядались на пленарних засіданнях районної ради в 2002, 2003, двічі в 2005 роках та в 2007 році. В цілому на виконання районної Програми розвитку туризму з районного бюджету протягом 2002–2007 років виділено 29,5 тис. грн. та 70 тис. грн. в 2007 р.; витрачено грантівських коштів — 48,0 тис. грн, освоєно капітальних інвестицій туристично-рекреаційним закладами району (згідно з даними статистичного управління) — 20 420,06 тис. грн.

З метою створення належних умов для розвитку сфери туризму, розбудови сучасної туристичної інфраструктури та на виконання доручення заступника голови обласної державної адміністрації розпорядженням голови районної державної адміністрації від 18.08.2003 № 284 створено постійно діючу робочу групу з питань діяльності туристично-рекреаційних, санаторно-курортних та готельних господарств.

На сьогодні мережа туристичних закладів нараховує 55 об'єктів, які зареєстровані як юридичні та фізичні особи: з них 26 — діючих. Наявні 17 канатних витягів (з них 2 крісельного типу), 7 розпочали роботу в цьому році. Працює 12 пунктів прокату гірськолижного спорядження. Взимку на канатних дорогах функціонувало 7 ратраків. Кількість зайнятих в цій галузі становить 244 чоловіка (без сезонних робітників).

В 2002 році надходження коштів до бюджету від туристично-рекреаційної діяльності становило 286,8 тис. грн., а в 2006 році — 802,9 тис. грн. (за Програмою передбачалося 700,0 тис. грн.). Сума капітальних інвестицій, освоєних туристично-рекреаційною діяльністю становить 20 420,06 тис. грн.

тично-рекреаційними закладами району в 2002 році, згідно зі статистичними даними, становила 150,6 тис. грн., у 2006 році — 17 565,0 тис. грн.

Якщо в 2002 році працювали 4 канатні дороги, то в 2006 році — 17 і 8 ратраків.

Протягом 2002–2006 року розпочали роботу 12 туристично-рекреаційних закладів (готель «Шепіт Карпат», база відпочинку «Арніка», ТОВ «Боржавські полонини», ТзОВ «Магура», ПП «Затишок», ТзОВ «Альянс», ПП «Боржавська ялина», ТОВ «Контраст сервіс», ПП «ВЮВ-Тур», ПП «МЕДРЕСТ», ТОВ «Лайт», ТОВ «Подобовець–2000»), ще 7 проводять будівництво баз відпочинку та канатних доріг (ПП «Росичі», ПП «Поляна казок», ТОВ «Чарівна долина», ПП «Сенчук», ТОВ «Фортуна», ПП Кривка В.Ф.).

Провели капітальні ремонти, реконструкції теплотрас та добудови ТОВ «Подобовець–2000», ДП «Едельвейс», ТОК «Синевирське озеро», ТОК «Карпати», ДП санаторій «Верховина».

У 2002 році разовий прийом туристів становив 505 чол. за добу, з них 100 припадало на агрооселі, в 2006 році — 1 147 чол. за добу, з них 430 припадало на сільський зелений туризм.

Споруджено біоочисні споруди на базах відпочинку «Шепіт Карпат», «Затишок», «Магура» (с. Пилипець), «Подобовець–2000» (с. Подобовець).

Необхідно звернути увагу на їх будівництво керівникам ДП «Едельвейс» (с. Верхній Студений), ТОВ «Лайт» (с. Подобовець), ТОК «Синевирське озеро», баз відпочинку «Арніка», «Морське око» (с. Синевирська Поляна), «Теребля» (с. Синевир).

Сьогодні в районі реалізуються такі проекти:

- реконструкція санаторію «Сойми» на 500 місць (с. Сойми Міжгірського району) — ЗАТ «Джерела Міжгір'я»;
- завершення будівництва бази (60 місць) відпочинку та канатно-буксирувальної дороги крісельного типу в с. Ізки — ПП «Боржавська ялина»;

– будівництво оздоровчого комплексу на 100 місць та канатно-буксирувальної дороги в смт Міжгір'я, вул. Прохідна (Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»);

– будівництво відпочинково-оздоровчого комплексу (60 місць) в с. Пилипець — ПП «Росичі»;

– будівництво канатно-крісельної дороги, завдовжки 2 км, с. Пилипець — ПП «Затишок».

Розвивається сільський зелений туризм. Кількість агросадиб із створеними мінімальними стандартами сервісу в 2002 році становила 15, в 2006 — 51. Власники 16 з них зареєстровані як приватні підприємці. Триває робота з виконання постанови Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 року № 297 «Про порядок надання послуг з тимчасового розміщення (проживання)».

З метою поліпшення інвестиційної привабливості та впорядкованого розміщення об'єктів туристичної галузі приватним підприємством фірмою «Горизонт АЛ» проведено попередні дослідження умов створення сучасного туристичного центру у Міжгірському районі. Матеріали оформлені як наукова праця. Підприємством проводяться дослідження та проектно-вишукувальні роботи в с. Новоселиця та с. Подобовець з метою створення там гірськолижних центрів.

Також Закарпатським державним інститутом проектування міст і сіл «Закарпатдіпромісто» було розроблено план-схему забудови супутньої туристичної інфраструктури в селі Подобовець. Цим же підприємством проводиться розробка концепції розвитку Терелянської долини (територія Негровецької, Колочавської, Синевирської, Синевирсько-Полянської сільських рад та НПП «Синевир») і нижньої частини території, прилеглої до Синевирського озера.

Поряд із цим розроблено схему забудови гірськолижного комплексу на території Річківської, Буковецької, Ізківської сільських рад. Пропускна здатність гірськолижних трас на те-

риторії зазначеного комплексу становить близько 16 000 чол. за день, разовий прийом туристів — 5 000 чол. за день.

Для збереження і захисту від забруднення та екологічного перевантаження унікального природного водоспаду «Шипіт» районна рада дала доручення керівникам Міжгірського державного лісового господарства та філіалу «Міжгір'я Держспецлісгосп» підготувати відповідну документацію і порушити клопотання перед відповідними обласними структурами про створення заказника місцевого значення «Шипіт».

Одночасно відповідно до рішення районної ради «Про граничні розміри залучення коштів забудовників на розвиток інфраструктури, порядок залучення та їх використання» проводиться робота з укладання договорів із забудівельниками щодо дольової їх участі у розвитку інженерно-транспортної та соціальної структури населених пунктів.

З метою популяризації туристично-рекреаційного потенціалу району за кошти грантів закуплено комп'ютерну техніку, розроблено та розповсюджено навчально-інформаційний та рекламний матеріал, зокрема:

- «Порадник організатору відпочинку та власнику садиби»;
- «Изучение элементов горнолыжной техники»;
- «Відпочивайте в селах Міжгірщини»;
- «Міжгірщина запрошує на відпочинок»;
- путівник «Міжгірщина — туристична перлина Карпат»;
- карта «Туристичні маршрути Міжгірщини».

Одночасно залишається ряд невирішених проблемних питань, зокрема:

- відсутність генерального плану забудови території району;
- незавершене розпаювання земельних ділянок;
- проведення грошової оцінки земельних ділянок;
- нерозвинена сервісна інфраструктура та забруднення території, особливо річок;

- слабка комунікаційна доступність перспективних для освоєння в туристично-рекреаційних цілях територій (незадовільний стан доріг, відсутність телефонізації тощо);
- кадрове забезпечення;
- відсутність передпроектних пропозицій забудови туристично-рекреаційних комплексів і канатно-буксирувальних доріг (за винятком Боржавських полонин);
- невизначений статус гірськолижних трас спуску;
- відсутність картографічного матеріалу на маломасштабних картах туристичних маршрутів;
- недостатня кількість сувенірної продукції;
- не виконуються умови купівлі-продажу двох ферм в с. Пилипець (урочище Шипіт — Лазок), будівлі в с. Синевирська Поляна (біля ТОК «Синевирське озеро»). Залишається невирішеною проблема використання території військової турбази «Міжгір'я» та інші.

Основні завдання щодо подальшого виконання районної Програми розвитку туризму:

- дослідження територій району та розробка передпроектних пропозицій, а також генеральних планів забудови населених пунктів;
- розбудова перспективних туристично-рекреаційних територій: Боржавського масиву, полонини Красна та ін.);
- розвиток сільського зеленого туризму, як одного з пріоритетних напрямів туристичної діяльності, що дозволяє приймати туристів у місцевостях з наявною туристичною інфраструктурою, але слабо розвиненою базою розміщення;
- освоєння активних видів відпочинку (пішохідний туризм, велотуризм, кінний туризм, пара- та дельтапланеризм тощо);
- будівництво та реконструкція туристичної інфраструктури шляхом співпраці між суб'єктами господарювання та органами самоврядування.

**План розбудови рекреаційної інфраструктури на території
Міжгірського району на 2007 рік**

№ з/п	Назва заходу	Виконавці
1	Будівництво канатної дороги в с. Колочава.	ПП «Тисак»
2	Планування території довкола Синевирського озера з метою розвитку інфраструктури. Розробка Концепції розвитку Тереблянської долини, зокрема сіл Негровець, Колочава, Синевир, Синевирська Поляна	Закарпатський державний інститут проектування міст і сіл «Закарпатдіпромисто»
3	Будівництво водозабору та благоустрій території санаторію на 500 місць в с. Сойми.	ЗАТ «Джерела Міжгір'я»
4	Будівництво туристично-оздоровчого комплексу згідно зі схемою генерального плану в урочищі «Тішня», смт Міжгір'я	Агрофірма «Верховина»
5	Будівництво міні-готелю в с. Пилипець, урочище «Імхатий»	ПП Микулін М.І.
6	Завершення будівництва відпочинково-оздоровчого комплексу в с. Пилипець, урочище «Парашинців»	ПП «Росичі»
7	Реконструкція очисних споруд в с. Верхній Студений, урочище Квасовець	ДП «Едельвейс», ПП «Сенчук»
8	Будівництво зони відпочинку в с. Верхній Студений, урочище «Котово – Чернина»	ПП Гудзенко В.І.
9	Виготовлення схеми забудови с. Розтока, урочища «Пригорода», «Морозів вершок», «Дудішів кут» для будівництва гірськолижного рекреаційного центру «Климово»	Відділ архітектури та містобудування райдержадміністрації
10	Будівництво канатно-бугельної дороги в с. Розтока, урочище «Баштелівське»	ПП Гула М.М.
11	Виготовлення генплану на будівництво готельно-туристичного комплексу в с. Синевир, урочище «Чертіж»	ТОВ «ПромКарпат-Буд»

РОЗДІЛ IV. ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ НОВИХ ВЗАЄМОВІДНОСИН
З СУСІДНІМИ КРАЇНАМИ: ПРАКТИКА ЗАКАРПАТТЯ

12	Благоустрій території та будівництво бази відпочинку на 60 місць	ТОВ «Контраст-сервіс»
13	Будівництво канатно-крісельної дороги в с. Келечин, урочище «За рікою»	МПП «Потік»
14	Будівництво канатно-буксирувальної дороги та готельного комплексу в с. Келечин	ПП Белень В.Ю.
15	Будівництво бази відпочинку на 60 місць в с. Подобовець	ТОВ «Лайт»
16	Будівництво бази відпочинку на 100 місць та канатно-буксирувальної дороги в смт. Міжгір'я, вул. Прохідна	Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»

Серія «ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ: УКРАЇНСЬКИЙ ВИМІР»
Випуск 1

Наукове видання

**РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА І ТРАНСКОРДОННЕ
СПІВРОБІТНИЦТВО В ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІЙ
СТРАТЕГІЇ УКРАЇНИ**

Збірник наукових праць
за матеріалами міжнародної конференції
(м. Ужгород, 24–25 травня 2007 р.)

Відповідальний редактор
кандидат історичних наук, доцент
Артюмов І.В.

Літературне редагування *Середа Л.І.*

Комп'ютерний набір *Бродич А.І.*

Верстка *Сливканич В.А.*

Обкладинка *Реш Р.С., Бродич А.І.*

Оригінал-макет виготовлено в «Поліграфцентрі «ЛІРА».

Підписано до друку 14.08.2007. Формат 70×100/16. Папір офсетний.
Друк офсетний. Ум. друк. арк. 36,8. Гарнітура Palatino Linotype.
Замов. № 1259. Наклад 300 прим.

«Поліграфцентр «ЛІРА»:

88000, м. Ужгород, вул. Митрака, 25, тел./факс (0312) 61–54–99.
Серія ЗТ № 24 від 07 листопада 2005 р.

P-32 **Регіональна політика і транскордонне співробітництво в євроінтеграційній стратегії України: Збірник наукових праць за матеріалами міжнародної конференції (м. Ужгород, 24–25 травня 2007 р.) / Відп. ред. І.В. Артёмов. — Ужгород: Ліра, 2007. — 456 с. (Серія «Євроінтеграція: український вимір». Вип. 1)**

ISBN 978-966-8266-72-0

У збірнику вміщено статті і повідомлення учасників міжнародної наукової конференції, проведеної 24–25 травня 2007 р. навчально-науковим Інститутом філософії та євроінтеграційних досліджень Закарпатського державного університету за сприяння Закарпатської обласної державної адміністрації.

На обговорення були винесені питання, пов'язані з реальним станом транскордонного співробітництва України з країнами-членами ЄС після його розширення, особливостями регіональної політики в контексті реалізації євроінтеграційного курсу нашої держави, місцем Закарпатської області у формуванні механізму нових взаємовідносин з сусідніми країнами-членами Євросоюзу.

ББК 65.049(4Укр–4Зак)6–18
УДК 332.14(477.87)

