

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАКАРПАТСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
Навчально-науковий Інститут філософії  
та євроінтеграційних досліджень

Серія «ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ: УКРАЇНСЬКИЙ ВИМІР»  
Випуск 10

# ЄВРОПЕЙСЬКА ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ: стан і перспективи

*Збірник наукових праць*

ББК 66.4(4УКР)

УДК 327(477)

Є 24

*У збірнику вміщено наукові статті вчених, аналітиків, представників органів державної влади, присвячені актуальним проблемам реалізації євроінтеграційних та євроатлантичних прагнень України. Більшість авторів були учасниками міжнародного «круглого столу» експертів, який відбувся в м. Ужгороді в рамках реалізації НН Інституту філософії та євроінтеграційних досліджень Закарпатського державного університету наукового проекту “Розроблення навчально-методичного забезпечення включення питань євроатлантичної інтеграції до програм підготовки фахівців у вищих навчальних закладах за спеціальністю “Міжнародні відносини” з виданням посібників, збірників нормативно-правових актів, методичних розробок і пілотне впровадження результатів проекту на регіональному рівні”. Висвітлюються питання практичної реалізації завдань, сформульованих у Цільовому Плані “Україна-НАТО” на 2008 рік.*

*Видання розраховане на науковців, студентів, працівників органів державної влади і місцевого самоврядування, які займаються проблемами реалізації завдань євроінтеграційного та євроатлантичного вибору України.*

#### **Редакційна колегія:**

<b>Ф.Г.Ващук</b>	- доктор технічних наук (голова редакційної колегії)
<b>І.В.Артёмов</b>	- кандидат історичних наук (відповідальний редактор)
<b>З.С.Варналій</b>	- доктор економічних наук
<b>С.В.Віднянський</b>	- доктор історичних наук
<b>І.І.Вовканич</b>	- доктор історичних наук
<b>І.Ф.Король</b>	- доктор історичних наук
<b>О.М.Майборода</b>	- доктор історичних наук
<b>Р.А.Офіцинський</b>	- доктор історичних наук
<b>О.С.Передрій</b>	- кандидат економічних наук
<b>С.Д.Федака</b>	- доктор історичних наук

*Рекомендовано до друку вченою радою Закарпатського державного університету (протокол № 1 від 02.09.2008 р.)*

**Точка зору авторів статей може не збігатися  
з думкою членів редколегії**

ISBN 978-966-2195-19-4

© Закарпатський державний університет,  
Навчально-науковий Інститут філософії  
та євроінтеграційних досліджень, 2008

© Поліграфцентр “Ліра”, 2008

# ЗМІСТ

**ПЕРЕДМОВА** ..... 5

**РОЗДІЛ I. УКРАЇНСЬКИЙ ВИМІР  
ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ** ..... 7

**Володимир Хандогій.** Актуальні проблеми  
співробітництва України з НАТО ..... 8

**Вадим Гречанінов.** Національна безпека України  
в умовах активізації процесів інтеграції в НАТО ..... 33

**Георгій Динис.** Проблематика ефективності механізму  
міжнародно-правового регулювання збройних  
конфліктів міждержавного характеру ..... 49

**Іван Король.** Українсько-російські відносини  
як реальний фактор політичної ситуації в Європі ..... 62

**Михайло Савчин.** Місце і роль України  
в сучасних процесах глобалізації ..... 85

**РОЗДІЛ II. ОКРЕМІ АСПЕКТИ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ  
В ЄВРОПЕЙСЬКІ СТРУКТУРИ** ..... 103

**Сергій Федака.** Україна – Європейський Союз:  
досвід та перспективи інтеграції ..... 104

**Іван Артёмов.** Україна і СОТ: очікування і ризику ... 134

**Петро Трачук.** Європейські стандарти локальної  
демократії у формуванні компетенції публічної влади  
– орієнтир для України ..... 167

**Світлана Мітряєва.** Розширення Шенгенського  
простору до кордонів з Україною:  
наслідки та перспективи ..... 191

**Петро Токар.** Проблеми соціальної мобільності і  
прикордонного українсько-угорського співробітництва  
в нових умовах (соціолого-політологічний аналіз) ..... 207

<b>Роман Офіцинський.</b> Сучасна Україна в європейському контексті трудової міграції . . . . .	244
<b>Томаш Віціан.</b> Угорсько-українське співробітництво в умовах розширення Європейського Союзу . . . . .	267
<b>Ольга Єгорова.</b> Трансформація державної допомоги в рамках спеціальних правових режимів економічної діяльності в Україні в контексті європейської інтеграції . . . . .	287

**РОЗДІЛ III. ОСОБЛИВОСТІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ . . . . . 297**

<b>Віктор Бондаренко.</b> Концептуальні підходи до формування державної регіональної політики України . . . . .	298
<b>Володимир Гоблик.</b> Інвестиційна політика як пріоритет регіонального розвитку . . . . .	312
<b>Paweł Swianiewicz.</b> Wykorzystanie środków Unii Europejskiej przez samorządy lokalne – polskie doświadczenia . . . . .	323
<b>Katarzyna Szmigiel.</b> Polsko-ukraińskie relacje międzynarodowe na szczeblu regionalnym z perspektywy polskiej . . . . .	339
<b>Йосип Торпої.</b> Туристично-інформаційні центри (ТІЦ) Закарпаття: стан та перспективи . . . . .	358
<b>Петро Немеш.</b> Забезпечення правової охорони торгової марки — необхідна умова інтеграції України до Євросоюзу . . . . .	364

## ПЕРЕДМОВА

Останнім часом, особливо після помаранчевих подій 2004 року, проблема європейської та євроатлантичної інтеграції України стала важливою складовою наукових досліджень. Це пояснюється геополітичними змінами, які активізувались після розвалу СРСР і «великого розширення» Європейського Союзу у 2004 та 2007рр., в результаті якого надпотужний економічний блок, яким є Євросоюз, та військово-політичне об'єднання НАТО вийшли на західні кордони колишнього Радянського Союзу. Зовнішньополітичний курс України на європейську та євроатлантичну інтеграцію неоднозначно оцінюється як в її окремих регіонах, так і в Росії, яка залишається одним з найпотужніших споживачів товарів і технологічної продукції, інвестором багатьох галузей господарювання, особливо ВПК нашої держави.

Активна позиція НАТО щодо розміщення військових об'єктів у Польщі та Чеській Республіці, євроатлантична політика України і її бажання приєднатись до ПДЧ, заяви політиків США щодо підтримки прагнень України і Грузії стати членами НАТО – все це створює відповідну напругу навколо європейських і євроатлантичних інтеграційних намірів України.

Серйозна робота з підготовки України до вступу в СОТ і отримання в ній членства, участь у миротворчих місіях наших військових, а також чітко сплановані заходи щорічних Цільових планів «Україна-НАТО» – свідчення динамічності реалізації євроінтеграційних намірів України, які з кожним роком набувають дедалі чіткіше окреслених форм.

Інтеграційні процеси, що відбуваються у світі в цілому і в Україні зокрема, часто не отримують необхідного висвітлення та оцінки багатьох громадян України, особливо молоді.

Власне, це багато в чому і спонукало Закарпатський державний університет, в особі НН Інституту філософії та євроінтеграційних досліджень, вести наукові розробки і моніторинг громадської думки з проблематики євроінтеграційних процесів. Важливе місце в цій роботі належить міжнародним науково-практичним конференціям, семінарам та «круглим столам» з обговорення і роз'яснення найбільш гострих проблем євроінтеграційного і євроатлантичного вибору України.

За результатами названих заходів Інститутом видаються збірники наукових праць. Зокрема, у 2007 році побачили світ видання «Україна на перехресті геополітичних інтересів: актуальні аспекти проблеми»; «Регіональна політика і транскордонне співробітництво в євроінтеграційній стратегії України», у 2008 році випущено збірник наукових праць «Актуальні аспекти реалізації євроінтеграційних прагнень України».

Слід підкреслити, що названі збірники, а також навчальні посібники з євроінтеграційної проблематики, випущені минулого року, є результатом виконання наукових проектів, які фінансує МОН України в рамках реалізації завдань Плану дій «Україна-НАТО».

Пропонований збірник наукових праць стане в нагоді студентам і викладачам вузів, фахівцям, що цікавляться проблематикою європейської та євроатлантичної інтеграції.



**Розділ І.  
УКРАЇНСЬКИЙ ВИМІР  
ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ  
ІНТЕГРАЦІЇ**

**Володимир Хандогій  
Вадим Гречанінов  
Георгій Динис  
Іван Король  
Михайло Савчин**

*Володимир ХАНДОГІЙ*



## АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З НАТО



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 – процеси розширення НАТО і Європейсько-го Союзу 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 спільно-

---

© *Хандогій Володимир Дмитрович* – перший заступник міністра закордонних справ України



ти. Перші її підсумки показали, що радикальні засоби, якими є застосування військової сили проти терористів, можуть бути успішними лише в разі їхньої одностайної 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 спро-

можну 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, самотійно 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; 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 су-

міжна 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 загрозовий 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.

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 РСАП 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 Адриатичної 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 підвищенню 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 Угорщи-



ни 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 проєкт 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 (англій-

ська, 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.

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 НБСЄ, 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 ви-

значається 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 с 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.

\* \* \*

**Тема НАТО тривалий час була досить закритою для українського суспільства. Не йдеться про те, що така «закритість» регламентувалася зверху, просто наша співпраця з Північноатлантичним альянсом дуже мало висвітлювалася в засобах масової інформації.**

Після останніх президентських виборів відбувся свого роду інформаційний вибух. Частково це було пов'язано з чіткою і однозначною позицією Президента Віктора Ющенко в питанні нашої політики у сфері євроатлантичної інтеграції, частково – у зв'язку з тим, що відбувся серйозний прорив в розвитку цивільного суспільства, якісної еволюції політичної системи держави.

Якщо озирнутися років на десять назад, то ми побачимо картину, про яку офіційна влада майже нічого не говорила своїм громадянам: практична співпраця з НАТО великими і впевненими кроками розвивалася по

висхідній, охоплювала всі нові і нові області і сфери, приносила прямі дивіденди країні і простим людям.

Пригадайте, у той час Україна співробітничала з НАТО з питань ліквідації наслідків руйнівних повеней в Закарпатті, країни альянсу фінансують ліквідацію протипіхотних мін під Донецьком, а також запасів, непридатних для використання і небезпечних для населення боєприпасів. У середині 90-х років, коли відбулася аварія на очисному колекторі в Харкові, саме НАТО надало нам насоси великої потужності, тим самим рятуючи місто і людей.

У 2002 році на засіданні Ради національної безпеки і оборони України ухвалюється стратегічно важливе рішення, відповідно до якого кінцевою метою співпраці України з НАТО визначено вступ нашої країни до реформованого і адаптованого до сучасних реалій Північноатлантичного альянсу.

Примітно, що символом «реформованого і адаптованого» альянсу стало те, що, окрім військово-політичних задач, НАТО продемонструвало здатність вирішувати проблеми невійськового характеру. Мабуть, у тому числі і цей факт вплинув на ухвалення відповідного рішення РНБО.

Але у той час мало хто публічно про це говорив. З одного боку, експерти уникали цієї теми, очевидно, виходячи з того, що достатньо специфічні і вузькоспеціальні питання взаємодії з НАТО навряд зацікавлять українців.

З другого боку, з урахуванням того, що в суспільстві продовжували існувати добре відомі і до сьогоднішнього дня радянські стереотипи часів «холодної війни», у політичних сил були, очевидно, побоювання, що таку співпрацю не зрозуміють.

Ще один момент, про який не варто забувати. Чи багато відомо суспільству про нашу співпрацю з Органі-

зацією Об'єднаних Націй, ОБСЄ, Європейським Союзом, іншими міжнародними структурами? Що знають про це наші громадяни? І питання не в тому, що ця співпраця таїть якісь секрети, а в підходах до її висвітлення.

Таким чином, результатом таких підходів стала ситуація, в якій ми знаходимося сьогодні, коли тема НАТО абсолютно по-різному сприймається в різних регіонах України.

Разом з тим останнім часом намітилися тенденції активного включення в політичні дискусії таких гострих питань, як, наприклад, статус російської мови або НАТО.

Нове звучання цим дискусіям дала консолідована позиція з приводу Плану дій з питань членства в НАТО, висловлена недавно в листі президента, прем'єр-міністра і глави парламенту на ім'я Генерального секретаря альянсу. Вона, поза сумнівом, стала тим чинником, який істотно підвищив інтерес до теми нашої співпраці з НАТО.

Я хотів би відзначити, що за наслідками численних опитувань близько 80% експертів вважають, що Україна повинна стати членом НАТО.

На чому ж ґрунтується їх позиція?

Незалежні фахівці виходять з реального прогресу в наших відносинах з НАТО і аналізу того, яким чином співпраця з альянсом повинна зміцнити національну безпеку держави і безпеку кожного його громадянина.

Давайте подивимося на це питання з погляду наших громадян.

По-перше, достатньо відома теза — колективна безпека коштує дешевше, ніж розвиток власного потенціалу реагування на сучасні загрози.

У практичному значенні це означає, що більше ресурсів можна буде спрямувати на соціальні потреби. Та і сама армія, інтегрована в систему колективної безпеки, може бути значно меншою.



По-друге, в політичному значенні для національної безпеки України важливою буде можливість впливати на рішення НАТО, оскільки всі рішення в НАТО ухвалюються консенсусом. Кожна країна має тільки один голос, і без згоди всіх рішень не ухвалюються. Тобто ті рішення, де ми побачимо загрозу нашим інтересам, прийняті не будуть.

По-третє, в юридичному значенні національна безпека, незалежність і територіальна цілісність держави будуть додатково гарантовані відповідними положеннями основоположного документа НАТО — Вашингтонським договором.

Дозволю собі ще раз нагадати суть основоположного договору альянсу. У цьому документі, підписаному в 1949 році, чітко записано, що задачею НАТО є колективна оборона і безпека, а не напад або агресія. Більш того, НАТО (як у своїх принципах, так і в діяльності) дотримується норм ООН і діє відповідно до її Статуту.

До того ж НАТО часів «холодної війни» істотно відрізняється від сучасного альянсу, що пережив декілька етапів трансформації, реагуючи на геополітичні зміни в світі, а також еволюцію самого характеру загроз. Загрози мінялися, необхідні для боротьби з ними засоби — теж, проте принцип залишився тим же — загальні цінності і загальна безпека.

Таким чином, з політичної і практичної точок зору, саме членство в НАТО може забезпечити Україні реальну безпеку.

І не треба використовувати достатньо примітивний аргумент, що, мовляв, «зараз нам ніхто не загрожує». Зараз — так. Але якщо раптом загроза все-таки виникне?

Деякі стверджують, що краще було б нам мати нейтральний статус. Громадян України намагаються переконати в тому, що нейтральний статус нібито закріплений в нашій Конституції. Хотілося б в цьому питанні бути гранично

точним і об'єктивним. По-перше, в Основному Законі немає положень про нейтральний статус. По-друге, єдина згадка про такий статус міститься в «Декларації про державний суверенітет України», яка була прийнята ще 16 липня 1990 року. У цьому документі, зокрема, мовиться, що «Українська РСР урочисто проголошує про свій намір стати в майбутньому постійно нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках і слідує трьом неядерним принципам: не приймати, не виробляти і не придбавати ядерну зброю».

Фіксація в той непростий час саме такого положення має абсолютно логічне пояснення. Так, проголосивши намір стати без'ядерною, позаблоковою і постійно нейтральною державою, Україна не могла більш залишатися в Радянському Союзі, оскільки він був ядерною державою і входив у військово-політичний блок.

Після отримання незалежності один з намірів був реалізований — Україна стала без'ядерною державою. Але намір відносно нейтралітету і позаблоковості не був реалізований, оскільки він не відповідає ні міжнародним реаліям сучасності, ні національним інтересам України. Це чітко зафіксовано в «Основних напрямках зовнішньої політики України», затверджених ухвалою Верховної Ради України № 3360-ХІІ від 2 липня 1993 р.

Наскільки нейтральний статус країни може забезпечити безпеку її громадян?

Я пропоную звернутися до історії і пригадати долю Бельгії в роки Другої світової війни. Нейтральний статус цієї країни не зміг врятувати її від фашистської окупації. Є чимало і інших прикладів.

Висновок очевидний. Нейтральний статус (тим більше — самопроголошений) не є гарантією безпеки.

Є ще один момент — «вартість» такого статусу. Швеція з населенням в 10 млн. витрачає на оборону 4 млрд.

євро в рік, а 47-мільйонна Україна — 1,78 млрд. Правда, є над чим задуматися?

Хочу також згадати про Швейцарію, яка є традиційно нейтральною країною. Вона навіть повноправним членом ООН стала лише в 2002 році. Думаю, далеко не всі в Україні знають, що кожен чоловік-швейцарець є військовозобов'язаним і до 42 років повинен регулярно брати участь у військових зборах, які тривають декілька тижнів. Більш того, він зберігає у себе вдома особисту зброю і військову форму, а у разі потреби повинен з'явитися в мобілізаційний пункт протягом кількох годин у повній бойовій готовності.

Такий ось зворотний бік медалі під назвою «нейтралітет». Чи готові ми бути нейтральними?

У цьому ж зв'язку згадується Будапештський меморандум 1994 року. При всій його важливості його можна назвати документом, який лише підтверджує вже існуючі юридичні гарантії, які містяться в Статуті ООН, в Завершальному акті РБСЄ (нині — ОБСЄ) і в Договорі про нерозповсюдження ядерної зброї.

Навряд можна вважати Будапештський меморандум гарантією майбутньої безпеки України, якщо його положення зобов'язують ядерні держави тільки сісти за стіл переговорів у разі загроз на адресу України, і лише якщо загрожувати будуть ядерною зброєю.

Крім того, слід пригадати і практичну цінність пункту третього Будапештського меморандуму, відповідно до якого країни-гаранти зобов'язалися «відповідно до принципів Завершального акту ОБСЄ утримуватися від економічного тиску, спрямованого на те, щоб підпорядкувати своїм власним інтересам здійснення Україною прав, властивих її суверенітету, і таким чином одержати які-небудь переваги». Події навколо українського острова

Тузла, а також те, що відбувалося в енергетичній сфері в січні позаминулого року, дозволяють нам дати однозначну відповідь з приводу так званої «ефективності» цього документа.

Якщо говорити про міжнародні гарантії, то вони можуть бути політичними, юридичними і матеріальними. Так от, членство в НАТО дає не тільки політичні і юридичні, але і матеріальні гарантії безпеки її членів. У цьому вся різниця.

Наступний аспект — Росія. Українці стурбовані тим, що наше зближення з НАТО погіршує відносини з Росією.

Сьогодні ми дійсно зіткнулися з принциповими розбіжностями в поглядах між нами і нашими російськими партнерами.

Ми вважаємо розширення НАТО розширенням зони стабільності, а Росія чомусь бачить в цьому загрозу для себе. В цей же час практично паралельно Російська Федерація істотно поглиблює свою співпрацю з НАТО, так би мовити, «по всіх напрямках», в першу чергу в оборонній сфері, реалізуючи численні крупні проекти з країнами — членами альянсу.

Таким чином, крок за кроком, планомірно і цілеспрямовано Росія підсилює свою присутність на міжнародних ринках озброєнь і високотехнологічної продукції, активно працює в країнах НАТО, при цьому чомусь вважаючи, що зближення України з альянсом неминуче поставить хрест на співпраці української і російської «оборонки».

В той же час наші спроби лише почати шлях до отримання членства в альянсі дехто намагається представити як основний стримуючий чинник для співпраці з Росією у військово-технічній сфері.

Будемо відверті: Росія давно навчилася підходити до військово-технічної співпраці прагматично. Більш того,

вона давно створила замкнуті цикли виробництва озброєнь і військової техніки на власній території.

Хотів би нагадати, що курс на автономне функціонування власної оборонної промисловості РФ визначила не рік-два, а більше десяти років тому, коли в Україні навіть розмов не було про плани вступу в НАТО.

В той же час сьогодні дуже важливо і принципово необхідно підтримувати постійний діалог з нашими російськими партнерами з широкого кола питань, у тому числі і що стосуються співпраці з НАТО.

Ми можемо зняти всі гострі моменти в ході консультацій, не вдаючись до загроз і взаємних звинувачень.

Україна неодноразово пропонувала Росії аргументовано висловити загрози, які РФ пов'язує з потенційним членством нашої країни в НАТО, і якщо такі є, то обговорити їх і дійти загального рішення, яке буде прийнятним для обох сторін.

Наш євроатлантичний курс не спрямований проти Росії. Не є «ворожим» по відношенню до Росії і НАТО. Це, до речі, неодноразово визнавало і саме керівництво РФ.

Україна налаштована на діалог і виступає за те, щоб відносини між нашими двома державами розвивалися на принципах рівноправності, взаємної вигоди і взаємоповаги.

На жаль, закритість Радянського Союзу зіграла свою роль і певною мірою продовжує впливати на наше суспільство.

Пригадайте, адже ще не так давно будь-який іноземець вважався потенційним ворогом або шпигуном, і будь-які контакти з ним присікалися, обмежувалися або переслідувалися.

На жаль, серед наших громадян і сьогодні існують страшилки про те, що у разі членства України в НАТО

«натівський чобіт топтатиме землю України», військові бази НАТО будуть розміщені на нашій території, а наші діти стануть гарматним м'ясом. Їх, на жаль, поширюють і деякі політичні сили.

Давайте подивимося на це серйозно: насправді НАТО не має своїх збройних сил. Якщо Україна вступить в НАТО, то від неї потрібно буде лише виділити певні сили і засоби для можливої участі в сумісних операціях альянсу під егідою об'єднаного командування.

При цьому залишається непорушним принцип, що всі рішення щодо використання наших збройних сил ухвалюються Верховною Радою України. Окрім цього, участь в операціях НАТО, які, як відомо, здійснюються з відома всіх членів, є справою добровільною.

Що стосується військових баз, то Конституція України однозначно говорить: «на території України не допускається розміщення іноземних військових баз». Виняток до 2017 року зроблено лише для Чорноморського Флоту Російської Федерації.

Коментарі, я думаю, тут зайві.

Декілька міркувань з області психології. З кожною країною — членом НАТО і у нас, і у Росії чудові відносини. І наші громадяни, і росіяни їздять відпочивати до Туреччини або Греції, вчитися, наприклад, — до Іспанії, підробляти — до Польщі або Португалії. Ми купуємо німецькі або французькі автомобілі, американські комп'ютери і програмне забезпечення. І це все — країни НАТО.

Але коли представники цих країн сідають за один стіл у штаб-квартирі НАТО в Брюсселі, вони чомусь стають представниками «агресивного блоку», якого потрібно по-боюватися.

Примітно також і те, що, перейшовши з будівлі НАТО в будівлю Європейського Союзу в тому ж Брюсселі, вони

знову стають друзями для нас і для Росії. І більшість українців підтримує необхідність вступу нашої країни в Євросоюз. Де ж логіка?

Наступний чинник — економічний. Я думаю, якщо запитати у німецького, французького або італійського бізнесмена, що таке НАТО, то він навряд відповість, використовуючи військову термінологію. Головне, з його точки зору, це те, що його держава, будучи членом НАТО, має союзницькі відносини з іншими державами Європи, і всі разом вони забезпечують безпеку громадянина, безпеку його сім'ї і безпеку його бізнесу.

НАТО для бізнесмена є певним знаком якості, символом благополуччя і упевненості в завтрашньому дні. Це значить, що він може упевнено вкладати свої гроші в бізнес будь-якої іншої країни — члена НАТО.

Не викликає сумніву, що подальше зближення України з НАТО позитивно вплине на збільшення іноземних інвестицій в українську економіку.

Досвід останніх двох хвиль розширення альянсу, коли членами стали країни Центральної і Східної Європи, свідчить про те, що в період перебування цих держав на етапі Плану дій щодо членства (ПДЧ), куди сьогодні прагне Україна, об'єми прямих іноземних інвестицій збільшилися на мільярди доларів.

Що ж до недостатнього рівня суспільної підтримки ідеї членства України в НАТО, то хотілося б заспокоїти всіх. НАТО ніколи не запросить державу почати конкретні переговори про членство, якщо альянс сам не переконується, що цього хоче більшість населення. Це є одним з основоположних критеріїв. Але судити про це доцільно після проходження всіх етапів і процедур, до яких, власне, і відноситься ПДЧ. Саме так чинили Угорщина, Словенія, Словаччина, проводячи референдуми про приєднання до

НАТО. До слова, стартові позиції в цих державах з погляду підтримки громадянами євроатлантичного курсу схожі з ситуацією в Україні сьогодні. Польща, яка референдум не проводила, теж почала з 25—30% підтримки.

Для будь-якої держави приєднання до ПДЧ є питанням серйозності намірів властей не на словах, а на ділі проводити ті широкомасштабні реформи, про яких багато ідеться на передвиборних мітингах, і реально діяти відповідно до європейських стандартів.

Адже ПДЧ на дві третіх за своїм змістом є програмою реформування політичної, економічної і соціальної систем, і лише одна третина присвячена заходам у військовій сфері.

Треба усвідомлювати, що цей план передусім потрібен самій державі, щоб вивести суспільство на високий рівень соціальних стандартів, які існують в Європі, забезпечити упевненість у безпечному і гідному майбутньому своїх дітей.



*Вадим ГРЕЧАНІНОВ*



## **НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ В УМОВАХ АКТИВІЗАЦІЇ ПРОЦЕСІВ ІНТЕГРАЦІЇ В НАТО**



Після саміту НАТО в Бухаресті, на якому Україна так і не одержала бажаного Плану дій щодо членства в НАТО (ПДЧ), Росія, а потім Німеччина, Франція і деякі інші країни стали об'єктами критики з боку багатьох українських політиків і ЗМІ. Бо, як вважає багато хто в Україні, ці країни, виступивши проти надання ПДЧ, піддалися впливу Росії, яка настирливо і безцеремонно виступає проти вступу нашої країни до Організації Північноатлантичного договору.

Чи змінили Німеччина і Франція свої позиції після недавніх заяв В.Путіна про те, що Україна – це зовсім не держава? В унісон з цим мер Москви Лужков знову ставить на порядок денний питання повернення Севастополя до складу Росії. Яке ставлення до цієї очевидної провокації? Як вплинуть ці моменти на політичну ситуацію в південно-східному регіоні Європи, на її стабільність, на національну безпеку України, які висновки треба зробити Україні з аналізу міжнародного становища, що складається, що потрібно зробити власне Україні до грудня, щоб на зустрічі міністрів закордонних справ країн-членів НАТО прозвучав позитивний сигнал, і яку допомогу можуть на-

---

© *Гречанінов Вадим Олександрович* – президент Атлантичної Ради України

дати Україні країни НАТО для досягнення цієї мети? Чи впливає на співпрацю між Україною і країнами Альянсу та політична боротьба, яка розгорнулася останнім часом між президентом і прем'єр-міністром?

Нами був проаналізований певний досвід діяльності країн-учасників Північноатлантичного договору, вислови ряду зарубіжних фахівців. З урахуванням цього зроблені аналітичні узагальнення, викладені нижче.

Мабуть, ситуація в Україні на етапі намірів отримання ПДЧ вимагає від держави зосередження на певних напрямках діяльності.

**Перший напрям діяльності** пов'язаний з внутрішнім становищем України. Тобто йдеться про внутрішню стабільність тієї державної політики, яка задекларована верховною владою, спрямована на подальшу перспективу розвитку держави і підтримувалася б більшістю населення. Тут задача забезпечення внутрішньої стабільності і передбачуваності в політиці України залежить в першу чергу від президента, а також від прем'єр-міністра. Зрозуміло, що справи в українській дійсності йдуть явно не на рівні, потрібному для отримання в грудні ПДЧ. Що стосується підтримки інтеграції України в НАТО з боку населення, то в цьому також є проблеми: по-перше, тільки 28 травня затверджена Державна цільова програма інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2008-2011 роки, і ніхто ще практично не відчув її впливу, хоча на неї в бюджеті виділено 10 млн. доларів США і, по-друге, гальмом є те, що інформаційною роботою з населенням в регіонах, як і раніше, впродовж останніх 5-10 років займається тільки невелика мережа самостійно професійно підготовлених громадських організацій. Адже результати діяльності в цьому напрямі могли б забезпечити підняття рівня під-

тримки населенням інтеграції в НАТО на 5-10% до кінця 2008 року, що вкрай важливо. Реально ж слід уявляти, що без участі влади (фінансового і загальнодержавного організаційного) задачу підвищення відсотка підтримки НАТО з боку населення не вирішити.

**Другий напрям діяльності** пов'язаний з внеском України в загальноєвропейську і регіональну стабільність у разі вступу в НАТО. Європейці не без підстав вважають, що саме тут починає чинити свій вплив широко відомий „російський фактор”. Вони не вважають, що Росія має право вето. Але вони сьогодні готові враховувати заяви і сприйняття російською владою і населенням самого факту приєднання України до ПДЧ. Ряд керівників європейських країн, наприклад, Німеччини, при цьому вказують на те, що НАТО і Україна спільно повинні прагнути до того, щоб питання про вступ України в НАТО стало прийнятнішим для Росії. От так!? І хоча все це звучить достатньо принизливо для України – це сьогоднішня реальність. Такий підхід європейці пов'язують з уже відомим поняттям – європейськими „заходами по зміцненню довіри” і відверто вважають, що Україна повинна усвідомлювати, вже із загальноєвропейських позицій, своє власне значення, власну вагу і вплив на загальнополітичну і регіональну ситуацію в Європі. У зв'язку з цим вона повинна серйозно займатися формуванням відносин з своїми партнерами. Треба сказати, що керівництво України, зокрема президент, мабуть, достатньо вірно сприйняв для себе, як державного посадовця, цю задачу, і після квітневого саміту НАТО в Бухаресті цілеспрямовано, за рахунок особистої участі, проводить політику, направлену на європейську і євроатлантичну інтеграцію України. Це, зокрема, виражається в проведенні в Україні великої кількості міжнародних заходів з особистою учас-

тю президента, його офіційних і робочих візитах у країни – члени Альянсу. У сьогоднішній особистій роботі президента важливо, щоб він розумів, що візити в провідні країни НАТО – це добре, але в Альянсі сьогодні 26 країн, і всі вони мають право вирішального голосу як за, так і проти і, крім того, президенту слід керувати всім процесом підготовки країни до отримання ПДЧ, а не тільки зовнішньополітичною діяльністю. Якість і вага цієї діяльності, звичайно, знижують внутрішні суперечності між президентом і прем'єр-міністром, гострота яких значно перевершує рівень загальноприйнятої демократії.

**Третім напрямом діяльності** є добре відомі так звані домашні завдання у військово-політичній і інших сферах, які, згідно з існуючим Цільовим планом УКРАЇНА-НАТО на 2008 рік, повинна виконувати Україна за допомогою і в співпраці з НАТО, а також самостійно. Тут, за західними оцінками, є вади і, як вони говорять, дефіцити – і з цим доводиться погодитися.

У результаті можна констатувати, що в Україні дещо активізувався процес інформованості населення щодо НАТО, в кінці травня затверджена Державна програма інформування населення, президент разом з МЗС проводять активну серію візитів і роботи за рубежом. Декларативно поки що партія „Наша Україна” проголосила інформаційну програму „НАТО – так!”, яку вона обіцяє розгорнути у всіх регіонах. Першою акцією став захід у Національному палаці мистецтв „Україна” 30 травня в Києві. Засновники цієї кампанії ставлять перед собою амбітну мету – здійснити перелом у громадській позиції і обіцяють не припиняти зусиль, поки Україна не одержить План дій щодо членства в НАТО.

Разом з цим, усередині країни відбуваються деколи запеклі сутички і суперечності між гілками влади, парла-

мент працює нерегулярно, інформаційна кампанія серед населення поки що не розгорнута і т.д.

Крім того, якщо говорити безпосередньо про проблеми національної безпеки, то яких-небудь заходів, пов'язаних із зміцненням Збройних Сил – головного гаранта цієї безпеки, немає. Створюється враження, що в країні не розуміють, що Україна з початку 2008 року, по суті, знаходиться, образно кажучи, в смузі „підвищеної бойової готовності“, яка вимагає не тільки підвищеної пильності, але і зміцнення, в першу чергу, таких інститутів влади, як армія, прикордонники, міліція та інші. Що стосується Збройних Сил, то таких дій вочевидь не спостерігається.

Оцінимо ряд інших умов, що впливають на інтеграційні устремління України в НАТО і на її національну безпеку. Йдеться про ті чинники, яких ми вже коротко торкнулися. Річ у тому, що в новій ситуації Україна повинна змінити тональність відносин з НАТО. І це торкається в першу чергу президента, який, як відомо, безпосередньо перед квітневим самітом висував необдумані вимоги до Альянсу щодо отримання ПДЧ. У новій ситуації, наближаючись до отримання ПДЧ, Україна вже не повинна дивитися тільки на себе і оцінювати тільки свої бажання. Їй необхідно враховувати, що своїм наближенням і подальшим вступом в НАТО вона повинна сприяти загальній стабільності і безпеці всіх своїх європейських партнерів, підсилити цю стабільність і безпеку. Над цим слід серйозно думати, активно працювати і обговорювати з партнерами по НАТО. І тоді це, звичайно, свідчитиме про прозорість і логічність в політиці України, серйозність її намірів, піднімати її авторитет.

Підкреслюючи те, що Україна знаходиться сьогодні в нових для себе умовах з погляду забезпечення зовнішньої стабільності і безпеки, ми, звичайно, в першу чергу як не-

безпеку маємо сприймати, зважаючи на Росію, її політику і вже відкрите прагнення залишити ЧФ на території України в Криму, а також сьогоднішні вислови відносно України.

Наскільки це може бути небезпечно для України?

Західні політики достатньо оптимістично висловлюються з цього приводу, роблячи наголос на тому, що ні той загрозливий тон, який звучав під час саміту з боку Росії, ні подальші заяви не мають для НАТО ніякого політичного значення. НАТО засуджують будь-які заяви щодо утиску державного суверенітету України і вважають це контрпродуктивним кроком з боку Росії. І взагалі, вислів Лужкова стосовно „повернення” Криму оцінюють як нісенітницю. Україні ж, навіть з урахуванням підтримки Заходу, все ж таки слід бути уважною і пильною у відносинах з Росією, адже ми ще не в НАТО, тим паче, що заява Лужкова була підтримана керівництвом проурядової фракції в російській Думі, де обіцяють офіційно розглянути це питання. Але далі-більше: 4-го червня 2008 р. Держдума РФ запропонувала президенту і уряду розглянути питання про вихід Росії з Договору про дружбу, співпрацю і партнерство з Україною у разі реалізації плану офіційного Києва щодо вступу в НАТО.

Політична обстановка в нашому регіоні Європи на початку ХХІ сторіччя складається таким чином, що Україна головну небезпеку для своєї національної безпеки відчуває з боку Росії.

Як же склалася така парадоксальна, але реальна ситуація? Справа в тому, що вже у світової громадськості утвердилося переконання, що російській владі в її зовнішній і внутрішній політиці обов'язково потрібні вороги, які прагнуть занапастити російську державу. Справа дійшла до того, що якщо такого ворога немає, то російська влада не знає, як управляти країною і тримати

в покорі населення, переконуючи в правильності своєї політики. Час від часу кількість ворогів зменшується або росте. Наприклад, в даний час в число головних ворогів Росії призначені в наступній послідовності за значенням: США, Грузія, Україна.

Дійсно, відносини України з Росією не склалися із самого початку. Дуже багато що пов'язано з минулим. Потрібно було більше волі і терпіння в розв'язуванні суперечностей. Але цього не відбулося, і все швидко скотилося до відвертої ворожнечі і взаємних претензій. Недавній випад Лужкова в Севастополі далеко не перший такого роду. У Росії вже склалася стійка позиція, яка полягає в тому, що офіційна Москва веде цілеспрямовану комплексну пропаганду в дусі своїх попередників з відповідних відділів ЦК КПРС. З українця ліпиться образ ворога на побутовому і навіть підсвідомому рівні.

Інформаційна політика в Росії побудована так, що українське телебачення ніде не транслюється. Проте при цьому відомо, що 72% росіян одержують „правдиву” інформацію про Україну з російського телебачення. Розв'язується проста інформаційна задача: у нас все добре, у «них» жити неможливо.

Причин такої пропагандистської атаки проти України кілька.

Військово-стратегічні обставини мають місце, але, звичайно, вони не основні. Вступ України в НАТО кардинально загрозувати Росії не може, оскільки Альянс вже дуже близько в Прибалтиці підійшов до другої столиці Росії – Петербургу, та і до Москви підлітний час тепер становить порядку 5 хвилин. Чорноморський флот і його базування залишаються проблемою. Але цей флот своє стратегічне значення в закритому Чорному морі втратив ще за часів СРСР. Він за своїм значенням серед чотирьох

флотів був на останньому місці, і його потужність оцінювалася в межах 14% від всієї сили ВМС Радянського Союзу. У СРСР серед моряків існували жартівливі найменування і оцінки значення всіх чотирьох флотів: Північний флот – сучасний флот; Тихоокеанський флот – теж флот; Балтійський флот – колишній флот; Чорноморський флот – чи флот, чи не флот. Правда, зараз головнокомандуючий ВМС Росії адмірал Висоцький виказав думку про те, що вони значно підсилюватимуть ЧФ. Але, напевно, це тільки пропагандистська заява, оскільки ЧФ знаходиться в абсолютно закритому морі, вихід з якого повністю контролюється країною НАТО – Туреччиною.

Набагато важливіші причини політичні і психологічні. У Росії стійко вкорінюються думки про те, що Україні належить унікальна роль у визначенні цивілізаційної ідентичності, геополітичних можливостей і зовнішньополітичного статусу Росії. Київ – матір міст руських. У Росії вважають, що вона може претендувати на повернення статусу великої держави тільки будучи інтегрованою з Україною політично й економічно. Це парадигма імперської ідеології, яка, на жаль, стає основною в сучасній Росії.

Звідси складається внутрішня і зовнішня політика Росії – нею стає вседозволеність. Заперечується існування українців як народу і української мови як такої. Після цього українські школи в Росії не відкривають і газети їй дозволяють видавати за принципом: немає мови, немає народу, значить, шкіл і газет бути не може. У Москві вже немає української бібліотеки. На цій підставі росіянам нав'язується думка, що існування незалежної України – явище тимчасове, і питання стоїть в обов'язковому злитті слов'ян.

Другою, на наш погляд, головною причиною сьогоденної політики Росії є небезпека для її правлячого класу



подальшого процесу демократизації України. Ймовірно, в цьому, а не в міфічній військовій загрозі слід бачити неприйняття процесу євроатлантичної інтеграції України. Європейський інтеграційний рух нашої країни неминуче приведе до її демократизації і підсилить привабливість як для російського бізнесу, так і для росіян в цілому. Прикладом служать держави Балтії. У них активно працюють російські компанії, які віддають перевагу європейським правилам, проти «рідної» корупції і свавілля влади. Але в свідомості більшої частини росіян Балтія завжди була чужою. Якщо Україна успішно піде таким же шляхом, то, природно, виникне питання: чому брати можуть, а ми ні? Висновки для нинішнього правлячого класу населення може зробити невтішні. От чому телеканали в сусідній країні так часто і старанно показують, що в Росії все спокійно, а в Україні панує анархія, і жити просто неможливо.

Що можна сказати про відносини України і Росії в найближчому майбутньому, з приходом до влади нового, третього президента Дмитра Медведєва? Очевидно, нічого нового в плані зміни поглядів на Україну в її прагненні інтегруватися в НАТО не відбудеться. Так, новий президент, виражаючи російські зовнішньополітичні пріоритети, під час свого першого офіційного візиту до Німеччини закликав відмовитися від форсованого розширення НАТО і розміщення в Європі системи ПРО. „Переконаний, що наші відносини з Альянсом будуть просто підірвані, зіпсовані на довгий час. Конфронтації не буде, але ціна питання буде високою”, – заявив російський президент. Як альтернативу він запропонував укласти загальноєвропейський договір безпеки.

Ситуація, що склалася, звичайно, небезпечна, але не безнадійна. Після виступу Лужкова в Севастополі кількість прихильників НАТО в Україні навіть збільшилася. У

Росії зрозуміли це і дещо знизили напруження словесних нечистот. Проте, гадається, що це тимчасове. Треба не нервувати і настійливо формувати свій інформаційний простір. Треба пам'ятати, що нинішні московські власті, які роздувають ворожнечу, тимчасові. Вони приходять і йдуть, а російський народ залишається – наш добрий сусід залишається назавжди.

У нових умовах, коли Україна прагне приєднатися до ПДЧ, по-новому розглядається і питання надання допомоги Україні в її інтеграційних процесах. Тут Україні, за заявами натівських політиків, надається державами Альянсу постійна і значна допомога. Так, Німеччина впродовж останніх 15 років щорічно надає фінансову допомогу Україні у розмірі 5,5млн. євро для підготовки українських офіцерів і підвищення їх кваліфікації. Але головна проблема в діяльності на користь третього напрямку полягає все-таки не в наданні допомоги, а в тому, що Україна може зробити власними силами і що допоможе їй просунути вперед, у напрямі ПДЧ. І в цій роботі, що в Україні не всі розуміють, головною дійовою особою повинна бути Україна, і саме вона повинна зробити рішучі і дієві кроки.

Після достатньо відвертих думок про необхідність посилення діяльності на користь отримання ПДЧ на цьому етапі інтеграції в НАТО і ряду зауважень на адресу України логічно виникає питання: чи в інтересах НАТО, щоб Україна швидше стала членом Альянсу? Тут, на жаль, думки в країнах НАТО все ще розходяться – Україна не зуміла поки що переконати в цьому, в першу чергу, Німеччину. У цій країні, як і раніше, вважають, що зараз не час вирішувати питання про приєднання України до ПДЧ з подальшим наданням їй статусу кандидата на вступ в НАТО. Але далі Німеччина заявляє, що вона продовжує дотримуватися

виказаної на саміті в Бухаресті тези, що в майбутньому Україна стане членом НАТО. У Німеччині, зокрема, вважають, що в разі приєднання України до ПДЧ в даний час буде більше проблем породжено, ніж вирішено.

Україні слід звернути увагу ще на одну проблему її відносин з країнами НАТО. Йдеться про необхідність турбуватися про свій імідж. Ця проблема швидше пов'язана з недостатньою обізнаністю європейців або в їх спотвореному погляді на країну. Мабуть, відповідальність на Україні за це тільки часткова. Частково це пов'язано з історією, частково – з непоінформованістю європейців. Але, крім того, це пов'язано і з цілим ланцюжком політичних криз і нестабільністю. Останнім часом, мабуть, це пов'язано і з певним розчаруванням, що виникло після помаранчевої революції. У цьому напрямі треба, звичайно, працювати, і те, що уряд спільно з представництвами за кордоном розробили спеціальну програму поліпшення іміджу, вселяє надію. Але найголовніше, напевно, те, що треба показати, що в Україні почався етап стабільності і постійності в українській політиці і у внутрішньому житті країни.

На сьогоднішньому етапі розвитку відносин із Заходом, коли на перший план виходить отримання ПДЧ і подальша інтеграція в НАТО, не можна забувати про необхідність активізувати відносини з Євросоюзом. Тим паче, що президент Франції Ніколя Саркозі виступив з ідеєю запропонувати Україні на вересневому саміті Україна – ЄС „перехід на новий рівень сусідства”. В Європейському Союзі, судячи з усього, це пов'язано з тим, що поки що немає єдиної думки відносно тимчасових перспектив на вступ України. Але є єдина думка – проводити найтіснішу політику співпраці у всіх сферах, щоб по-діловому максимально наблизити Україну до ЄС. Слід уявляти, на що вказують західні аналітики, що в

розроблених документах щодо політики сусідства нічого не сказано ні про перспективи вступу, ні про те, що такого приєднання не буде. Мабуть, в сьгоднішніх умовах важливим є постановка питання про прагнення ввійти в НАТО, як про перший, після входження у СОТ, крок інтеграції до європейських і євроатлантичних структур, де кінцевим прагненням України є, безумовно, Євросоюз.

Сьгоднішній етап відносин із Заходом, з НАТО і ЄС вимагає від України бути надійним партнером. Адже зрозуміло, що наша внутрішня політика негайно виявляється і виражається також у зовнішній політиці. Тут важливо, щоб ми сприймалися як стабільний і надійний партнер. Треба уявляти, що Україна вже вийшла на вищий рівень відносин з колективними структурами Заходу – ми ще не члени цих організацій, але вже на тому рівні, коли тобі вже дозволено багато що, але з тебе багато і вимагають. Оцінюючи державну діяльність в Україні, доводиться погоджуватися з оцінками західних аналітиків, які вказують на те, що, на їх думку, економіка і суспільство в Україні вже знаходяться в ХХІ сторіччі, а політикум ще не увійшов до цього століття.

Наше традиційне уявлення про оборону і безпеку держави базувалося на загрозі вторгнення супротивника на нашу територію. Проте сьгодні широкомасштабна агресія проти України маловірогідна. Разом з тим держава Україна стоїть перед новими і не чітко визначеними загрозами. При цьому процеси глобалізації об'єднують внутрішні і зовнішні аспекти безпеки. Основними загрозами безпеки державі в сучасних умовах є: тероризм, розповсюдження зброї масового знищення, конфлікти, нестабільні і суперечливі режими в сусідніх державах, конкуренція за оволодіння природними ресурсами і енергоносіями, організована злочинність і глибока корупція, некеровані міграційні

процеси і наркотрафік, які руйнують національну інфраструктуру всередині країни, ускладнюють криміногенну ситуацію, завдають значної економічної шкоди. Крім того, для України загрозою може бути і такий провокаційний територіальний конфлікт, наприклад, як довкола острова Тузла, з боку „дружньої“ Росії.

Час вимагає об'єднати державні інструменти і можливості в єдиний комплекс. Кращим способом захисту національних інтересів і забезпечення національної безпеки в нових умовах є створення єдиної системи управління і відповідальності в секторі безпеки держави.

Вважаємо, що істотним новим моментом тут є те, що події на Майдані в 2004 році змінили в Україні підходи і оцінки щодо поглядів на „культуру забезпечення безпеки“, наблизивши їх до західних демократичних стандартів, коли воля людей, населення перемагає наміри авторитарної застарілої влади, що не ризикнула застосувати силу і зброю проти протестуючих неозброєних людей.

Аналіз військово-політичної обстановки в Європі і світі на тлі історичного досвіду і сучасного геополітичного становища України свідчить про те, що забезпечення національної і військової безпеки є і буде наріжним каменем існування нашої держави. Тому слід, щоб усі рішення, які торкаються безпеки України, планувалися і розраховувалися не на тимчасовий ефект, а на довгострокову перспективу.

Військово-політичний напрям залишається одним з трьох пріоритетних, разом з економічним і зовнішньополітичним. Ця точка зору підтверджується проявом об'єктивної тенденції в сьогоdnішньому світі, яка полягає в збереженні і зміцненні значення військового потенціалу держави. Тому забезпечення військової безпеки України було і залишається однією з визначальних стратегічних задач.

При цьому Україна і її Збройні Сили в міру можливостей держави повинні бути спроможні вести військові дії для захисту своєї території і державних кордонів. Це стає особливо актуальним, коли відкрито звучать військові загрози на нашу адресу з боку Росії в контексті інтеграції України в НАТО.

Україна сьогодні, як і будь-яка держава світу, живе в умовах постійно діючих небезпек, які у будь-який час можуть породити військові загрози. Заяви про відсутність видимих загроз для України не враховують такого важливого чинника безпеки, як стабільність військової безпеки України. В той же час ситуація в окремих регіонах тієї ж Європи свідчить про те, що питання стабільності є ключовим для розуміння сучасних проблем безпеки.

Для України нереально в майбутньому одержати нейтральний статус і утримувати його надалі. Сьогодні Україна знаходиться в центрі тиску як із Заходу, так і Сходу, що, безумовно, не сприяє стабільності і безпеці. Нинішня ілюзорна самостійність і неучасть України в існуючих системах безпеки, наївна пасивність української влади у військовій політиці є самі по собі джерелом небезпеки. Спроби України залишатися і далі поза будь-якою системою колективної безпеки може привести до катастрофічних наслідків.

Для незалежної України вихід із сьогоднішньої ситуації – у формуванні і впровадженні активної зовнішньої політики.

Основними напрямками зовнішньої військово-політичної діяльності України є:

- *поступова інтеграція України в євроатлантичні системи колективної безпеки і оборони шляхом активного і всестороннього виконання Плану дій УКРАЇНА-НАТО (Цільового плану дій УКРАЇНА-НАТО – 2008) і*

- виконання додаткових заходів на користь отримання Плану дій щодо членства в НАТО в грудні 2008 року;*
- інтенсифікація політичної (дипломатичної) і військово-технічної співпраці з ЄС;*
  - стабілізація відносин з Росією на основі принципів рівноправного партнерства;*
  - подальший розвиток і поглиблення відносин з азіатськими державами: Китаєм і В'єтнамом, а також державами Близького Сходу;*
  - розширення участі України в миротворчих операціях ООН, НАТО (можливо, ЄС).*

Стає ясно, що подальше затягування з чітким і однозначним визначенням і організацією виконання генеральної лінії у військово-політичній діяльності є згубним для держави. Інтенсивні процеси інтеграції в Європі, недостатня стабільність ситуації на Кавказі, колізії між Росією, НАТО і ЄС, з одного боку, і їх зближення – з іншого визначають очевидну необхідність активнішої інтеграції України в європейські системи колективної безпеки.

Цей крок приведе Україну до вирішення відразу двох задач, зв'язаних, по-перше, з гарантованим забезпеченням власної безпеки, по-друге, з посиленням її позицій як рівноправного партнера у відносинах з Російською Федерацією. Крім всього, Україна, як країна, що підтримує надалі тісні зв'язки з Росією, створить додатковий канал відносин РФ з Європою, що сприятиме посиленню безпеки в європейському регіоні і світі.

Класифікація сучасних загроз для України, а саме: тероризм, організована злочинність, наркотики, несанкціонована міграція та інше, дещо ніби знижує роль армії в забезпеченні національної безпеки держави. Адже ліквідація перерахованих загроз і небезпек – це не традиційні задачі Збройних Сил, а функції спеціальних органів, які

повинні входити в систему забезпечення держави, яка поки що у нас створена тільки на папері і носить назву Сектора безпеки держави.

То чи потрібна сучасна армія Україні? Так! Необхідна, особливо в умовах, коли Україна волею її незрілої еліти продовжує залишатися незрозумілою „позаблоковою державою”. Наскільки це необхідно, свідчить хоча б обстановка і дії Росії на Кавказі. Захотіла і ввела Росія армійські бронетанкові частини на територію сусідньої держави – Грузії, адже це не миротворці, а регулярні бойові частини зі складу Північно-Кавказького військового округу. Захотіло політичне керівництво Росії збити грузинський безпілотний літак, що літав над територією Абхазії, і збило його. ООН почала розбиратися, напевно, буде засудження Росії, і не більш. А якби Грузія була в НАТО, чи могло відбутися щось подібне?

Тому відповідь для України відносно забезпечення її національної безпеки в нових умовах підвищення агресивності з боку сусідньої Росії – мати або не мати боєготовні Збройні Сили однозначна – мати! Але головне тут полягає в тому, що ЗС повинні бути головною, але не єдиною силою у складі Сектора безпеки України. В даний час на етапі підготовки до отримання ПДЧ і надалі, вже на етапі його виконання, питання забезпечення безпеки повинні бути серед інших – важливих – на першому місці. Не хочеться прогнозувати, але продовжуватимуться провокації з боку Росії: вона боротиметься за Україну всіма доступними праведними і неправедними засобами. Треба, щоб і Україна знала, що в цьому випадку їй теж треба вистояти до кінця. Шкода, що влада в країні, судячи багато з чого, цього ще не розуміє.



*Георгій ДИНИС*



**ПРОБЛЕМАТИКА ЕФЕКТИВНОСТІ  
МЕХАНІЗМУ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО  
РЕГУЛЮВАННЯ ЗБРОЙНИХ КОНФЛІКТІВ  
МІЖДЕРЖАВНОГО ХАРАКТЕРУ  
(на прикладі збройного конфлікту  
Росії та Грузії)**



Військові дії (збройний конфлікт), що здійснюються на Кавказі між Росією та Грузією, аналогічно подіям у Косово, показали, що багатосторонні механізми, зокрема ЄС, ОБСЄ, НАТО та універсальної міжнародної організації ООН, є неефективними в якості дієвих міжнародно-правових механізмів попередження та впливу на діяльність або бездіяльність суверенних та незалежних акторів міжнародних відносин – учасників збройних конфліктів. На думку автора, ефективність механізмів міжнародно-правового регулювання міждержавних збройних конфліктів пов'язана з необхідністю переосмислення місця та функціональної ролі основного суб'єкта міжнародного права – держави в системі міжнародних відносин, відмовою від традиційних класичних підходів до аналізу сучасних трансформацій, що відбуваються в системі міждержавних відносин в часовому вимірі початку ХХІ століття.

---

© *Динис Георгій Георгійович* – кандидат юридичних наук (міжнародне публічне право), доцент, завідувач кафедри міжнародного права та міжнародних відносин Закарпатського державного університету

\* \* \*

З часу розпаду соціалістичної федерації СРСР на територіях колишніх радянських республік проходять неоднозначні процеси становлення нового типу держав, що супроводжується потужними внутрішніми соціальними трансформаціями, появою нових з декларативними програмами колективних політичних гравців, формуванням відповідних державних інституцій, боротьбою за збереження незалежності, територіальної цілісності та недоторканності поки що в значній степені невизначених державних кордонів нових де-юре незалежних держав. Безкомпромісна боротьба основних політичних сил за право здійснювати контроль над владними державними інституціями в нових східноєвропейських державах практично не залишає часового резерву для реагування на численні цивілізаційні виклики технологічного порядку, в результаті чого посткомуністичні держави можуть бути реально відкинуті у динаміці розвитку своїх суспільств.

Задекларований зовнішньополітичний курс України щодо НАТО законодавчо закріплено Верховною Радою від 2 липня 1993 р. та Законом України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. відповідно містять нормативні положення про набуття членства в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору, що забезпечує повноправну участь України в загальноєвропейській та регіональних системах колективної безпеки. Де-юре це означає зобов'язання відповідних суб'єктів національного права виконувати закон. Разом з тим, законодавчо закріплені нормативні положення, які є обов'язковими до виконання, продовжують бути предметом гострих політичних дискусій у суспільстві.

Діюча Конституція України не містить жодної норми, яка визначала б статус України як нейтральної держави

або відмову України від участі у військових колективних блоках як організаційно-правової форми забезпечення національної безпеки.

Військові конфлікти, що відбуваються на територіях нових пострадянських суверенних держав, на наш погляд, не носять природного логічного характеру, навпаки, є результатом запланованих, але не прорахованих новими політичними гравцями навіть на ближню та середньотермінову перспективу виживання дій, за наслідками яких самі ініціатори отримують статус переможених.

Події у формі збройного міжнародного конфлікту, які відбуваються в територіальних межах незалежної Грузії, є логічним продовженням міжнародної та внутрішньої політики двох сусідніх де-юре незалежних суверенних держав – Росії та Грузії. Це не оцінка, а констатація наслідків політичних процесів, що відбуваються в регіоні.

**У зв'язку з цим презюмується питання: чи здатне класичне міжнародне право здійснювати свою основну функцію, спрямовану на стабілізацію, включаючи попередження міжнародних збройних конфліктів та регулювання міжнародних відносин? Чи існують в природі ефективні механізми міжнародно-правового регулювання попередження та вирішення міждержавних збройних конфліктів?**

**Чи зможуть пострадянські держави, які знаходяться у процесі самоідентифікації та пошуку відповідного місця у новітній системі сучасних міжнародних відносин, повноцінно забезпечити свої національні інтереси самостійно або тільки будучи учасником певної колективної системи безпеки?**

Спробуємо відповісти на ці питання через дослідження механізмів міжнародно-правового регулювання міжнародного збройного конфлікту, учасниками якого є Росія та Грузія.

Останні події на Кавказі, що набули правової форми міжнародного військового збройного конфлікту між Росією та Грузією, відкрили нові підходи до прочитання потенційно можливих конфліктів на території інших пострадянських держав-учасників.

Засоби масової інформації надають широкі можливості для знайомства з діючими обставинами, що стали причиною конфлікту [1-10]. Очевидно, що аналіз зазначеного збройного міжнародного конфлікту з точки зору міжнародного права створює більш аргументовані підстави для юридичної кваліфікації подій, що відбуваються на Кавказі.

Стосовно сутності загальної міжнародно-правової природи військового конфлікту між суб'єктами міжнародного права, причин виникнення подібних конфліктів, необхідно погодитись із загальною формулою про те, що основою подібних конфліктів є вольові владні рішення тих політичних сил, які знаходяться при владі і відповідно визначають зовнішню та внутрішню політику їх учасників.

Міжнародне право починає виконувати регулятивні функції стосовно військового конфлікту тільки після прийняття владами держав-учасників політичних рішень *post factum*.

Перефразуючи тезу відомого юриста-міжнародника, професора Колумбійського університету США Люїса Генкіна про те, що «в першу чергу право – це є політика» [11, с. 1], можна сформулювати положення про те, що в першу чергу «міжнародне право –це є міжнародна політика».

Правове регулювання збройного міжнародного конфлікту є системною частиною механізму міжнародно-правового регулювання сучасних міжнародних відносин (надалі – МПР). В широкому плані МПР міжнародного збройного конфлікту трактується як сукупність між-

народно-правових засобів та методів впливу прямої або непрямої дії на суб'єкти міждержавних правовідносин. Це тлумачення дещо відрізняється від доктринального бачення інституту видатним вченим сучасності, юристом-міжнародником І.І Лукашуком [12, с.160]\*.

Основним носієм міжнародних прав та зобов'язань виступає держава.

Проф. Маккобреу в роботі «Міжнародне гуманітарне право. Регулювання збройних конфліктів» сформулював положення про те, що «міжнародно-правовий механізм правового регулювання міждержавних збройних конфліктів характеризується невизначеністю свого статусу. Міжнародне гуманітарне право не проводить відповідну категоризацію військових конфліктів, що створює складнощі для подальшої кваліфікації діяльності учасників самого конфлікту» [13,с.1026].

Юридичні можливості врегулювання міжнародного збройного конфлікту між Росією і Грузією засобами багатосторонніх інституційних механізмів, зокрема ЄС, ОБСЄ та універсальної міжнародної організації ООН, базуються на де-юре положеннях двосторонніх та багатосторонніх міжнародних договорів, конвенцій, Статуту ООН, Ради Європи.

Попередньо взяті на себе учасниками збройного конфлікту погоджені права та зобов'язання впливають з імперативних принципів міжнародного права:

а) принципу суверенної рівності, а саме –держави повинні поважати суверенну рівність, яка презюмує виняткову владу держави в межах її юрисдикції. Статут ООН

---

\* Лукашук Ігор Іванович - професор, доктор юридичних наук, заслужений діяч науки Російської Федерації, головний науковий співробітник Інституту держави і права РАН, член Комісії міжнародного права ООН, завідуючий кафедрою міжнародного права КДУ ім. Т.Г.Шевченка ( 1968-1986рр.)

містить загальновизнану юридичну формулу “Організація заснована на принципі суверенної рівності всіх її членів” (ст.2). Цей принцип лежить в основі функціонуючої системи міжнародних відносин;

б) принципу невтручання – ніхто інший не має права втручатися у справи, які входять, по суті, у внутрішню компетенцію будь-якої держави.

Виняток стосується лише випадків, коли дії держави несуть загрозу миру, та актів агресії. В цьому випадку на підставі рішення Ради Безпеки, Генеральної Асамблеї до держави-порушника застосовуються примусові дії (розділ VII, п.7 ст.2 Статуту ООН).

Таким чином, питання Абхазії, Південної Осетії – це винятково питання внутрішньої компетенції Грузії, а не будь-якої іншої держави. У випадку, якщо мають місце порушення основних прав та свобод автохтонного населення, вступають у дію міжнародні конвенції з основних прав людини, здійснюється моніторинг порушень основних прав та свобод і відповідно застосовуються санкції до держави, яка здійснює порушення названих прав та свобод;

в) принципу територіальної цілісності, який зобов'язує держави, включаючи учасників міжнародного збройного конфлікту, утримуватися від загрози силою або її застосування проти територіальної недоторканності (п.4. ст.2 Статуту ООН). Юридичний зміст заборони включає не тільки загрозу силою або її застосування проти територіальної недоторканності, але також поширюється на невійськові форми тиску, наприклад, поширення неправдивих фактів, обставин, нав'язування оцінок та кваліфікації подій винятково у своїх інтересах, що відбуваються в зоні територій міжнародного збройного конфлікту. В цьому випадку, як юридичний наслідок, ніякі територіальні захоплення, що є результатом загрози силою або

її застосування проти територіальної недоторканності, не будуть визнаватися в майбутньому законними. Такий кінцевий наслідок вирішення даного збройного конфлікту буде означати лише одне – розвиток конфлікту призупинений, але не є вирішеним, що означає його “вибух” при зміні розкладу політичних сил – учасників;

г) принципу мирного вирішення спорів, який презюмує юридичне зобов’язання учасників міжнародного збройного конфлікту і можливу його реалізацію в будь-яких міжнародних дво- або багатосторонніх процедурах, на які погодяться держави-учасники міжнародного збройного конфлікту (п.3. ст.2 Статуту ООН);

д) принципу поваги прав та основних свобод людини, становлення якого в системі принципів загального міжнародного права в якості одного із пріоритетних є підтвердженням того, що в сучасному міжнародному праві під впливом часового фактору відбувається суттєва зміна акцентів щодо пріоритетності цілей міжнародного права [4, також див. 2, с.191-241].

В доповнення до розглянутих основних принципів міжнародного права стосовно статусу аналізованого міжнародного збройного конфлікту необхідно звернути увагу також на принципи незастосування сили, рівних прав та самовизначення народів, співробітництва, *pacta sunt servanda*, які, без сумніву, поглиблюють загальну основу для міжнародно-правової кваліфікації даного міжнародного збройного конфлікту.

З міжнародно-правової точки зору стабільний розвиток міждержавних відносин передбачає в першу чергу створення та впровадження ефективних юридичних гарантій загального миру, безпеки та співробітництва, а також дотримання прав та свобод людини в якості пріоритетної директорії.

Практично ніякі гарантії стосовно Грузії з боку великих держав з метою попередити конфлікт не були впроваджені чи реалізовані.

Мозаїка сучасних міжнародних відносин свідчить про те, що традиційні, або класичні підходи до аналізу попередження, виникнення та розвитку міжнародних збройних конфліктів не відповідають реаліям у часовому вимірі початку ХХІ століття.

Тому автор вважає, що проблематика ефективності механізмів міжнародно-правового регулювання міждержавних збройних конфліктів результативно може бути розглянута у взаємозв'язку з аналізом супутньої проблеми втручання та примусу в класичному міжнародному праві.

У доктринальній міжнародно-правовій літературі сформульовані загальні положення стосовно юридичних характеристик примусу для забезпечення міжнародно-правових зобов'язань.

Сутність названого міжнародно-правового інституту полягає в першу чергу в застосуванні примусу до держави – порушника міжнародних зобов'язань залежно від характеру порушень цих зобов'язань.

Відомий український вчений-міжнародник проф. В.А.Василенко відзначає, що "...международное право оправдывает поэтому не любое принуждение, а лишь то, которое применяется в ответ на международное правонарушение, т.е. так называемое санкционированное принуждение" [14, с. 6].

Тобто у випадку застосування будь-якого засобу примусу з боку Росії, включаючи також задекларовані дії по "принуждению к миру", останні не можуть кваліфікуватися як такі в якості відповіді на міжнародне правопорушення, у зв'язку з де-юре відсутністю правопорушення, а можуть кваліфікуватися як втручання у



внутрішні справи, загрозу силою або застосування сили щодо Грузії з боку Росії.

Відомі російські вчені-міжнародники Є. Скакунов, Ю. Чехарін формулюють правову позицію стосовно характеру примусу в міжнародному праві: «Принудительная мера, являющаяся ответом (реакцией) на международное правонарушение, выполняет роль санкционированного принуждения...» [15, с.81].

Разом з тим зазначеними вченими сформульована чітка юридична позиція стосовно характеру відповідних засобів проти порушника міжнародних зобов'язань, а саме: «Средства, используемые как ответные меры, должны быть пропорциональны вызвавшему их акту и исключать применение силы. В частности, поэтому современному международному праву противоречит практика так называемой защиты граждан, к которой нередко прибегают империалистические державы в обход обязательств, содержащихся в п.4.ст2.Устава ООН.» [15, с.84].

Блискуча юридична думка, яку правомірно можна аплікувати до збройного конфлікту Росія-Грузія за умови, що необхідно провести ідентифікацію щодо чіткої назви держави, яка повинна отримати статус імперіалістичної, та аргументувати необхідність введення збройних сил на територію іншої суверенної держави під приводом захисту громадян, які постійно проживають там в адміністративно-територіальних межах незалежної держави Грузії.

Привертає увагу політична позиція представників західних держав стосовно характеру та наслідків російсько-грузинського військового конфлікту.

15 серпня 2008р. федеральний канцлер Німеччини Ангела Меркель після завершення зустрічі з президентом Росії Дмитрієм Медведєвим висловила стурбованість подіями в Грузії, але також відмітила, що необхідно думати

і про причини, які змусили Росію ввести війська на територію іншої держави.

Канцлер Ангела Меркель заявила, що вважає дії Росії стосовно Грузії непропорційними [16,с.1].

У зв'язку з цим виникають питання: які підстави для втручання у внутрішню компетенцію суверенної держави Грузії та введення збройних сил Росії? Який критерій визначення дій держави Росії по відношенню до Грузії в якості пропорційних дій?

Статут ООН (п.7,ст.2) заборону втручання “у справи, які по суті входять у внутрішню компетенцію будь-якої держави”, відносить до основних принципів міжнародного права.

Єдиним критерієм міжнародно-правової відповідальності може бути критерій юридичного змісту міжнародного правопорушення, нібито вчиненого Грузією, а саме тільки у випадку міжнародного правопорушення.

За визнанням відомого вченого-міжнародника 20-30 років ХХ століття проф. М.Циммермана\*, «в міжнародном праві немає більш спорної проблеми, ніж вчення про втручання...» [17, с.27]. Разом з тим, саме проблема втручання є ключем до юридичної кваліфікації міжнародних збройних конфліктів, статусу сторін – учасниць конфлікту. За словами проф. М.Циммермана, «теоретически здесь происходит смыкание двух противоположных токов: утверждение принципа абсолютной независимости государств в сфере их внутренней компетенции с идеей примата вселенского правопорядка...» [17, с.27].

---

\* Незаслужено забутий талановитий російський вчений, який розпочав свою наукову діяльність у Санкт-Петербурзькому, затим Петроградському університетах. Після 1917 р. був змушений емігрувати з Росії у Прагу, де продовжив свої дослідження з міжнародного публічного права. Автор праці “Гарантии безопасности в международном праве”

На сьогодні сформована розвинута правова основа цього принципу, а саме Декларація ООН про неприпустимість втручання у внутрішні справи держав, про обертання їх незалежності і суверенітету від 21 грудня 1965р., Декларація про принципи міжнародного права 1970р., Декларація про недопустимість інтервенції та втручання у внутрішні справи держав 1982р., Заключний акт НБСЄ від 1975р. та інші.

Підсумовуючи, було б обґрунтованим сформулювати загальну тезу про те, що механізми міжнародно-правового регулювання збройних конфліктів між Росією та Грузією є неефективними в якості дієвих міжнародно-правових механізмів попередження та впливу на діяльність або бездіяльність суверенних незалежних акторів міжнародних відносин держав-учасників збройних конфліктів.

На думку автора, створення ефективних механізмів міжнародно-правового регулювання міждержавних збройних конфліктів пов'язано з відмовою від традиційних класичних підходів до аналізу та оцінок соціальних трансформацій, що відбуваються в системі міждержавних відносин на територіях пострадянських держав.

Аналіз сучасних локальних (регіональних) міждержавних збройних конфліктів показує відсутність ефективних механізмів попередження їх виникнення, подальшого розвитку та локалізації. Очевидно, що і правовий статус класичної нейтральної держави не гарантує безпеку держави від можливих наслідків міждержавного збройного конфлікту, учасником якого вона не є.

Приклад нейтральної Швейцарії та інших держав, які мають подібний статус, історично обумовлений

низкою системних закономірного характеру причин і не може бути прямо впровадженим до міждержавної практики суб'єктів, які знаходяться в процесі державного становлення.

Це передусім стосується нових незалежних пострадянських держав. Держава, яка знаходиться у процесі самоідентифікації, пошуку відповідного місця в новітній системі сучасних міжнародних відносин, в нових умовах впливу високих інформаційних технологій, зможе повноцінно забезпечити свої національні інтереси тільки будучи учасником певної визначеної колективної системи безпеки.

### Список використаної літератури

1. В Україні вітають домовленості між Грузією та Російською Федерацією, досягнуті за посередництва Франції, щодо остаточного припинення воєнних дій, відмови від застосування сили і врегулювання конфлікту /Заява МЗС України. <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication>.
2. Шість принципів урегулювання конфлікту от Медведева и Саркози <http://www.zn.ua/3000/3150/47399>.
3. Коломиец А., президент Центра европейских и трансатлантических исследований. НАТО, умерший Лиссабонский договор ЕС и украинское евроатлантическое позиционирование <http://www.zn.ua>.
4. Заява МЗС України у зв'язку з постановою Державної Ради РФ від 4 червня ц.р. щодо стану російсько-українських відносин <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/18634.htm>.
5. Коментар прес-служби МЗС України <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua>.
6. Партнерство заради миру: рамковий документ (10 січня 1994 року, Брюссель) <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua>.
7. Спільна заява засідання Комісії Україна-НАТО на рівні глав держав та урядів (Бухарест) <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua>.

8. Угода про безпеку між Урядом України і Організацією Північноатлантичного договору (13 березня 1995 року, Брюссель) Угоду ратифіковано Законом №160-IV від 12.09.2002. <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua>.
9. Цільовий план Україна – НАТО на 2008 рік у рамках Плану дій Україна – НАТО. <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content>.
10. Резюме до Цільового плану Україна-НАТО на 2008 рік у рамках Плану дій Україна – НАТО <http://www.mfa.gov.ua/data/upload>.
11. International Humanitarian Law: The regulation of Armed Conflicts in: International Law. Cases and materials. Third edition by Louis Henkin, Columbia University, School of law, Richard Crawford Pugh, Schachter, Hans Smit, Columbia University, School of law; American Casebook Series; West Publishing Co, St.Paul,Mnn.,1993, -1с.
12. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: Учебник для юридических факультетов вузов. – Москва: изд-во БЕК,1997. – 397с.
13. McCoubrey, International Humanitarian Law: The regulation of Armed Conflicts in: International Law. Cases and materials. Third edition by Louis Henkin, Columbia University, School of law, Richard Crawford Pugh, Schachter, Hans Smit, Columbia University, School of law; American Casebook Series; West Publishing Co, St.Paul,Mnn.,1993, -1025-1026с.
14. Василенко В.А. Международно-правовые санкции. – К.: Вища школа,1982. – 340с.
15. Скакунов Э.И., Чехарин Ю.Е.. Принуждение в международном праве //Советский ежегодник международного права. – М.: Наука, 1987. – С.84.
16. Ангела Меркель предлагает думать о новом формате регулирования: нельзя ждать еще 15 лет/ <http://korrespondent.net/world/555102>.
17. Циммерман М.А. Вмешательство и признание в международном праве. – Прага, изд. Пламя. – 248 с.

Іван КОРОЛЬ



## УКРАЇНСЬКО-РОСІЙСЬКІ ВІДНОСИНИ ЯК РЕАЛЬНИЙ ФАКТОР ПОЛІТИЧНОЇ СИТУАЦІЇ В ЄВРОПІ



Після розпаду СРСР в галузі україно-російських відносин розпочався новий етап співробітництва. Обидві держави були змушені виробити нові геополітичні концепції державних пріоритетів з врахуванням національних інтересів. Росія досить швидко зорієнтувалася в політичній ситуації і проголосила себе правонаступницею колишньої імперії, а Україні довелося вибудовувати нову зовнішньополітичну, економічну стратегію в нових історичних умовах.

У взаємовідносинах з Україною на перших порах, як і з іншими республіками колишнього СРСР, значна частина правлячої російської еліти продовжувала курс «старшого брата». На початковому етапі формування двосторонніх відносин частина російської верхівки і місцевого населення прохолодно сприймали проголошену незалежність України. Росія була восьмою країною, яка 5 грудня 1991р. визнала незалежність України і тим самим започаткувала більш-менш повну згоду на рівноправне співробітництво та братерське взаєморозуміння з Україною, що мало ве-

---

© *Король Іван Федорович* – доктор історичних наук, професор кафедри країнознавства і міжнародного туризму Закарпатського державного університету

лике значення для подальшого розвитку взаємовідносин на якісно новому рівні.

Мабуть, немає потреби переконувати когось у тім, що головним пріоритетом своєї зовнішньої політики Україна обрала інтеграцію в Європейський Союз, але не менш важливим для неї залишалося ділове і взаємовигідне співробітництво з Російською Федерацією. Ефективне поєднання проєвропейського і проросійського напрямів у зовнішній політиці України стає нині пріоритетним. Обидві держави мають багато спільного в цьому плані, але в той же час їм властиві власні, специфічні підходи до вирішення проблем спільного транскордонного співробітництва. Російський підхід передбачає відкрити і прозору повномасштабну інтеграцію двох країн, українське бачення транскордонного співробітництва – як рівноправного і добросусідського.

Ціком слушно зауважує Ігор Студенніков, вчений з Одеси, що місце транскордонного співробітництва в регіональному (територіальному) розвитку визначається його здатністю до мобілізації та ефективного використання існуючого потенціалу прикордонних регіонів і території, а також до оптимального поєднання двох або більше країн, що межують, з метою розв'язання спільних проблем та вирішення завдань просторового розвитку в межах транскордонних регіонів.

Ця теза лежить в основі українсько-російського транскордонного співробітництва. Нині українсько-російський кордон поступово стає важливою соціально-політичною ланкою зв'язків, що об'єднує різні стратегії кооперації економічного розвитку на євразійському континенті, а звідси випливає, що головним аргументом необхідності українсько-російського транскордонного співробітництва є довгостроковий взаємний інтерес. Він повинен розгля-

датися як такий, що підпорядкований курсу європейської інтеграції України. Це одна з базових позицій документа «Європейський вибір», яка не може піддаватися сумніву. Росія – велика європейська держава, яка відіграла і відіграватиме все більш зростаючу роль в європейській політиці. Як і Україна, Росія прагне інтегруватися у спільний європейський економічний простір. Вона претендує на статус самостійного центру транскордонного співробітництва на євразійському просторі. Йдеться про стратегію, яка дістала назву «Європа двох імперій», у межах якої здійснюватиметься активна взаємодія між Європою і євро-євразійською, або пострадянською Європою на чолі з Росією. У такій ситуації Україна має бути послідовною при визначенні механізмів своєї участі в інтеграційних процесах на пострадянському просторі.

Для більш глибокого розуміння природи українсько-російських відносин дуже важливим є визнання особливої ролі України та Росії в історії країн Центральної та Східної Європи, їх вирішального впливу на геополітичні, культурні, релігійні процеси, виходячи з безпосереднього впливу на них західно-християнської, східно-християнської та мусульманської цивілізацій. При розгляді історії українсько-російських відносин в контексті транскордонного співробітництва слід враховувати те, що вони розвивалися, по-перше, на міцному підґрунті етнічної спорідненості в рамках східно-християнської (православної) цивілізації. Але зумовлені самою географією системні контакти, а часом і приналежність українців і росіян до відповідного європейського та євразійського геокультурних просторів, формували у них різну ментальність, своєрідні світоглядні цінності.

Уявлення про те, що Україна є найбагатшою серед усіх республік Радянського Союзу і найкраще підготов-



леною до інтеграції в європейську та світову економіку, ґрунтувалося, як виявилось, на недостовірних висновках. У сумарному обчисленні потенціал України і справді забезпечував їй місце в першій десятці розвинутих країн світу, але 85 відсотків його належало військово-промислому комплексу. Величезна концентрація в Україні виробництв, не пов'язаних безпосередньо з задоволенням потреб людини, виснажила її природні, насамперед паливні ресурси, створила величезне навантаження на екологію і водночас гальмувала розвиток галузей, необхідних для забезпечення нормальної життєдіяльності суспільства. Надзвичайно високий ступінь інтегрованості промисловості СРСР зумовив те, що 80 відсотків підприємств України не мали закінченого виробничого циклу. Все це визначило велику залежність української економіки від російської.

Інша проблема мала геоекономічний характер і полягала в тому, що Україна майже цілком залежала від Росії в забезпеченні паливно-енергетичними ресурсами. Таке прикре для нашої країни становище набуло по-справжньому геополітичного виміру, адже 90 відсотків потреб української енергетики задовольнялося за рахунок імпорту нафти і газу з Російської Федерації за встановленими нею високими цінами на ці енергоресурси. Через відсутність відповідної інфраструктури Україна не була спроможна відразу змінити становище на краще і одержати вигідніші поставки з інших країн. Цілком зрозуміло, що російська монополія на енергоносії посилювала залежність Києва від Москви, оскільки остання отримувала можливість не тільки економічного, а й політичного тиску на Україну та її державне керівництво.

В українсько-російських відносинах відчутною була також спадщина радянської міжнаціональної політики.

Вона полягала в тому, що Росія не змогла зразу усвідомити і сприйняти факту утворення суверенної української держави. Багато росіян сприймали Україну як частину імперії, вважаючи себе основною нацією пан-російської держави. Такі погляди посилювалися тим фактом, що понад 20 відсотків населення України становили етнічні росіяни, ще більший відсоток – представники російської спільноти.

На зустрічі у верхах у січні 1993 р., коли вперше в історії двох слов'янських народів їх лідери зустрілись в Кремлі як рівноправні партнери, представляючи кожний свою державу, розглядалися питання, пов'язані зі станом і перспективами взаємовідносин Росії і України, про борги та активи колишнього СРСР, обсяг поставок в Україну російської нафти і ціни на неї, про майбутнє СНД. На цій зустрічі російська сторона заявила лише про визнання українських кордонів у рамках СНД. А це означало, що в разі виходу України зі складу цієї міждержавної коаліції можуть бути пред'явлені територіальні претензії Росії до України.

За цих умов Україна зосереджувала свою увагу на забезпеченні політичної та економічної незалежності держави, намагалася будувати двосторонні стосунки з Росією на принципах добросусідства, дружніх та взаємовигідних зв'язків, поваги суверенітету, територіальної цілісності та неутручання у справи одна одної. Незважаючи на згадані труднощі, поступово сформувалась певна політико-правова база. Спочатку взаємини регулювались Договором про основи відносин між Радянською Україною та Радянською Росією, ухваленим ще 19 листопада 1990 року. Дипломатичні відносини між незалежною Україною і Російською Федерацією встановлено 14 лютого 1992 року. Офіційний Київ з самого початку розглядав співпрацю

з Росією як стратегічно важливий, пріоритетний вектор своєї геополітики. В Основних напрямках зовнішньої політики України, схвалених Верховною Радою 2 липня 1993 року, зазначалося, що наша держава, виходячи з особливостей свого історичного розвитку, специфіки геополітичного і гео економічного розташування, вважає домінантою двосторонніх відносин з прикордонними державами саме українсько-російські.

З метою активізації транскордонного співробітництва в 1996 р. Єврокомісія розпочала впроваджувати програму подальшого розвитку діалогу між спільнотами, що проживають по обидві сторони кордону – вирівнювання життєвих умов проживання населення прикордонних регіонів. Це сприяло поліпшенню транскордонного співробітництва між Україною та Росією. Завдяки впровадженню програми в Україні та Росії було реалізовано чимало проектів, спрямованих на розвиток транскордонного співробітництва. Спільні дії України і Росії по дальшому удосконаленню і поглибленню співробітництва дали свої позитивні результати.

Ставлення Російської Федерації до України різко змінилося. У травні 1997 р. у Києві відбулася офіційна зустріч президентів двох країн, під час якої було підписано широкомасштабний Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією. Це був початок нової ери в російсько-українських відносинах, вважають українські вчені М.Василенко і С.Василенко. З ними можна погодитися.

Головне значення договору полягало в тому, що була знята зайва напруженість у стосунках двох народів, пов'язаних родинними зв'язками, і підписано довгоочікуваний документ – широкомасштабний політичний Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і

Російською Федерацією та низку інших документів, у тому числі спільну програму економічного розвитку на 1998 – 2007 роки, що в цілому знаменувало собою правові підстави для формування принципово нових, рівноправних і конструктивних відносин між двома державами. Як впливає з документа, нарешті були врегульовані такі принципово важливі питання: рівноправне і беззастережне визнання один одного як стратегічного партнера зі співробітництва у різних сферах, визнання територіальної цілісності України без обумовленості рамками СНД і підтвердження легітимності і непорушності існуючого між Україною та Російською Федерацією кордону; заперечення використання один проти одного сили, включаючи економічні та інші методи тиску, утвердження принципу невтручання у внутрішні справи один одного, дотримання прав людини; визнання того, що добросусідство і співробітництво сторін передбачає зміцнення міжнародного миру і безпеки; захист етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин, обопільне сприяння розвитку можливостей вивчення української мови в Російській Федерації та російської мови в Україні, відповідну підготовку для цього кадрів та умов. Було визначено механізм урегулювання непередбачених спірних ситуацій та структуру відносин щодо вирішення окремих питань у різних галузях.

Договір став не тільки головним нормативно-правовим фундаментом двосторонніх відносин, а й чинною основою для розв'язання комплексу проблем, що блокували поглиблення розвитку українсько-російського співробітництва. На основі нового Договору були вирішені такі питання, як поділ Чорноморського флоту та його статус як військової бази РФ.

Слід також назвати укази Президента України «Про заходи щодо розвитку економічного співробітництва об-

ластей України з сусідніми прикордонними областями Російської Федерації» № 112/94 від 25 березня 1994 р. із змінами і доповненнями, внесеними Указом Президента України від 3 червня 1994 р. № 271/94, від 9 червня 1994 р. № 287/94.

Окрім того, існує чимало двосторонніх угод, що регламентують співробітництво між Україною та Росією з питань режиму кордону, пересування людей, транспортних засобів і товарів через кордон. До транскордонного співробітництва України з Росією мають безпосередній зв'язок документи, що визначають стратегічні напрями руху України до ЄС. Це, перш за все, «Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу», затверджена Указом Президента України від 11.06.1998 р., а також «Національна програма інтеграції України до Європейського Союзу», схвалена у вересні 2002 р.

У Посланні Президента України Верховній Раді 2002 р. в одному з пунктів «Оптимізація економічних відносин з Російською Федерацією» порушувалося питання про співробітництво з РФ. Йшлося, зокрема, про спільний розвиток регіонів, взаємовигідне використання спільних зон господарської діяльності та розвиток контактних територій. Однак транскордонне співробітництво на східних кордонах не одержало належного розвитку, такого як на західних кордонах.

На удосконалення нормативно-правової бази транскордонного співробітництва прийнято ряд документів Кабміну України, зокрема: «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики від 13.09.2001 р.», «Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів» від 29 квітня 2002 р.

24 червня 2004 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про транскордонне співробітництво», в якому

визначено мету та принципи державної політики у сфері співробітництва. Закон чітко фіксує суб'єкти оформлення українсько-російського державного кордону, нормалізацію торговельно-економічних відносин та гарантоване постачання енергоносіїв, взаєморозрахунки по зовнішньому боргу України перед Російською Федерацією тощо. Крім цього, президенти підписали ще один дуже змістовний документ – українсько-російську Декларацію, яка передбачала конструктивне вирішення більш конкретних питань. З іншого боку, проведення українською державою власного зовнішньополітичного курсу, її високий міжнародний авторитет певною мірою спонукав і Росію до конструктивних добросусідських підходів, подолання застарілого ставлення до тих, хто залишився за межами Російської Федерації.

У відносинах України з Російською Федерацією чимало невизначеностей, проблем, пов'язаних зі ставленням до СНД, визначенням його майбутнього: підходами до делімітації та демаркації кордонів, до подвійного громадянства населення Криму та Севастополя, базування Чорноморського флоту, енергозабезпечення тощо. В той же час РФ є сферою життєвих інтересів України, головним торговельним партнером, постачальником стратегічної сировини і розглядається Україною як стратегічний партнер. Існує низка інших чинників, які слід враховувати при формуванні основних напрямів і перспектив двосторонніх зв'язків. А саме: енергетична залежність України від Росії, важка промислово-технологічна взаємопов'язаність, прозорість кордонів, які створюють проблеми для національних інтересів обох країн. На думку американського відомого геополітика З.Бжезинського, Росія, хоч формально і примирилася з незалежністю України, але серед російської політичної еліти існує консенсус стосовно того, що в

кінцевому підсумку так чи інакше Україна буде, і більше того, повинна бути поставлена під контроль Кремля. Для цієї мети використовується весь доступний набір засобів – від політико-економічних до військово – етнополітичних. Це і енергоносії, і воєнно-промисловий комплекс; двосторонні відносини і міжнародний рівень; військова і гуманітарна сфера; економічна і політична ситуація в Російській Федерації; соціальний аспект тощо.

Важливе значення для розширення і поглиблення транскордонного співробітництва між Україною і Росією мало розширення ЄС, що відбулося в 2004 р. За висновками російського вченого В.Мусатова, російсько-українські відносини стали реальним фактором, який має вплив на політичну ситуацію в Європі і на пострадянському просторі, у співробітництві держав, що утворюють СНД. Показником пріоритетності українського напрямку російської зовнішньої політики є той факт, що послом Російської Федерації в Україні призначено В. Чорномірдіна, колишнього голову уряду РФ.

Прогнозуючи розвиток взаємовідносин України і Росії, слід виходити з того, що, за визначенням експертів, у найближчі роки українсько-російські відносини стануть найважливішими в Європі і набудуть геополітичного значення, оскільки на їх прикладі буде відпрацьовуватися нова модель взаємовідносин регіональних супердержав. На користь подібного висновку говорять фактори економічного, політичного і психологічного порядку.

Необхідно брати до уваги, що у правлячих елітах обох країн, в колах національної інтелігенції, яка живить ідеологічні настрої російської і української громадськості, є живучими і активізованими психологічні стереотипи, породжені вельми неоднозначною історією обох держав і народів. В одному випадку – це стереотипи російського

імперського мислення, погляд на Україну і її народ, як на «молодшого брата» в «сім'ї єдиній». З боку України – це ментальність «перяславського комплексу», тобто багатомірна образа за втрачену незалежність, багаторічна політика русифікації українського населення та інші подібні факти, які формували негативний вплив до російської еліти.

Чому українці так хворобливо й неохоче розлучаються зі застарілими формами економічного транскордонного співробітництва із проросійською налаштованістю, так повільно й нерішуче приймають нові форми транскордонного співробітництва? Чому більшість із них залишається пасивними спостерігачами, а не активними утілювачами цього співробітництва? Відповідь однозначна. Це для більшості із них є щось нове, незвичне, а нове лякає їх, паралізує волю, і вони розгублюються.

Видатний російський вчений М.Костомаров зазначав, що основною рисою України є перевага особистого над загальним, тоді як у Росії бачимо протилежне – перевагу загального над особистим. В індивідуальному житті українця це виявляється у підкреслюванні свого «Я», у надмірній чутливості, у розвиненому почутті відповідальності, особистої гідності та честі, у любові до волі. Така ідея розвивається у ґрунтовній монографії Анатолія Гальчинського «Помаранчева революція і нова влада». В ній наголошується, що українська ментальність принципово відрізняється від російської і за іншими компонентами. Це насамперед ставлення до влади, авторитетів, до ідеї демократизму та народовладдя [1].

Продовжуючи цю думку, автор фундаментального дослідження з історії української етнопсихології В.Янів на основне питання «чи можна українців психологічно порівняти з росіянами?» відповідає: «Який би компонент з-поміж названих нами не взяти, завжди видно такі осно-



вні різниці між Росією і Україною, що можемо з певністю говорити про самобутність України і її повну окремішність від Росії. При цьому треба відзначити і те, що в минулому ця різниця була значно більшою. Це, зрештою, всім зрозуміле, коли взяти до уваги методи, зокрема засоби, якими користувалися більшовики для панування над українським народом»[2].

Ще не так давно один з відомих російських політологів намагався зарахувати Україну до розряду недієздатних держав, яких на карті світу, на жаль, досить багато. Помаранчева революція цілком розв'язала і ці спотворені уявлення. Як зазначає уже згадуваний нами вчений Анатолій Гальчинський, «Майдан розставив необхідні акценти і щодо українського виклику. Ми довели всьому світові, що Україна може вирішувати свої проблеми на власний розсуд незалежно від позиції «старшого брата». Водночас майдан підтвердив нашу об'єктивну зацікавленість у демократичному відродженні Росії». Україна і Росія як дві суверенні держави, історичні долі народів яких мають багато спільного, завжди були і залишатимуться залежними одна від одної. Ця обопільна залежність значною мірою детермінує наш суспільний прогрес; відтак майбутні успіхи в розбудові демократичної Росії – це водночас і важливий чинник демократизації України [3].

Звідси випливає висновок, що нашій державі необхідно завершити процес створення єдиної політичної нації, згуртованої не тільки спільністю історичної долі, а й усвідомленням власного економічного потенціалу, національної гідності свого місця в сучасній світовій системі.

Аналіз українського транскордонного співробітництва з Росією свідчить про наявність значних розходжень у транскордонній політиці обох країн. Це пояснюється відмінностями історичного минулого, величиною еконо-

мічних потенціалів та геополітичного статусу. Звичайно, згадані суперечності не є антагоністичними. На думку автора статті, у подальшому, стратегію відносин України з Росією слід формувати на основі спільної глобальної перспективи з врахуванням національних інтересів країн з перспективою транскордонного співробітництва в рамках ЄС.

Розвиток транскордонного співробітництва України з Росією на сьогодні не можна вважати достатнім, і це тому, що воно на своєму шляху зустрічає ряд негативних факторів, які гальмують перспективи розвитку. Це, зокрема і політична нестабільність; відсутність чіткої економічної політики і непослідовність у проведенні реформ; корумпованість владних структур різних рівнів і напружена криміногенна обстановка, у тому числі в економічній сфері; значний вплив капіталу з країн, що обумовлений, з одного боку, кримінальним його характером, а з іншого – невірою значної частини вітчизняних бізнесменів у стабільність економічних перетворень, а також значні труднощі щодо легального ведення бізнесу (високі податки, корупція, рекет тощо); недостатній розвиток фінансової, технічної, інформаційної та іншої інфраструктури.

В той же час в Україні та Росії є багато спільних проблем щодо адаптації до транскордонного співробітництва. Світовий досвід засвідчує, що включення країн до цього процесу співробітництва потребує серйозної адаптації структури всього господарського механізму до надзвичайно високих вимог, котрі диктує світове ринкове господарство. Обидві держави прагнуть поглиблювати відносини між собою і через кордони виходити на тісне економічне взаємовигідне співробітництво з країнами Євросоюзу, світовим банком, СОТ, Міжнародним валютним фондом. Вони чітко усвідомлюють, що назріла

потреба перегляду старих та переходу до нових форм транскордонного співробітництва на принципах економічної доцільності та взаємної користі.

Розвитку транскордонного співробітництва між Росією та Україною сприятиме їх взаємодія з міжрегіональними організаціями, фондами та інституціями, які відіграють важливу роль у процесі європейської інтеграції та налагодження співробітництва між двома країнами.

Особливістю транскордонного співробітництва України з Росією є його багатовекторність, яка насамперед передбачає пріоритетний розвиток економічних відносин. На думку колишнього голови зовнішньополітичного відомства України Арсенія Яценюка (нині Голова Верховної Ради), Україна має вибудовувати відносини з Росією на принципах прагматичності і взаємовигоди. Водночас він виступає проти того, щоб українсько-російські дипломатичні стосунки формувалися на шпальтах газет. «Весь великий віз проблем, який сьогодні існує в українсько-російських стосунках, треба намагатися вирішувати в закритих кімнатах. Що ми будемо там в закритих кімнатах один одному говорити – це інше питання. Для України важливий результат. Нам не потрібен сьогодні піар», – підкреслив Яценюк. За його словами, Україна також не хотіла б бути інструментом у чийхось руках в українсько-російських стосунках. «Ми достойні того, щоб вести власну політику по відношенню до Росії. Тому що у відносинах з Росією в нас є і взаємозалежність. І не можна констатувати, що Росія має вирішальний вплив на Україну. Можливо, це було 20 чи 10 років тому», – констатував А.Яценюк.

Торкаючись вирішення проблем, які існують у відносинах між Україною та Російською Федерацією, він запропонував свій підхід до їх розв'язання. По-перше,

необхідно відкинути будь-який радикалізм в українсько-російських стосунках. По-друге, між нашими країнами існує велика ступінь конвергенції, а ще в більшій мірі взаємозалежності. По-третє, економічний інтерес має панувати над політичними деклараціями. В четверте, стосунки необхідно юридично оформляти і, зокрема, вдосконалювати договірно-правове забезпечення наших відносин[4].

На відміну від Росії, Україна та більшість інших пострадянських держав зацікавлені у повному демонтажі системи протистояння, запобіганню поділу посткомуністичного регіону на «проєвропейський» (ЦСЄ) і «проросійський» (СНД) і у розвитку проекту Великої Європи. Перспективи становлення України як активного, дієздатного суб'єкта міжнародних відносин насамперед пов'язані з її об'єктивною зацікавленістю і «геополітичним обов'язком» брати участь у політичних і економічних інтеграціях у двох регіонах та в гармонізації взаємозв'язків і нівелювання розбіжностей між ними.

2007 рік в українсько-російських відносинах багатий на знаменні дати, зокрема 14 лютого 2007 року виповнилося 15-та річниця встановлення дипломатичних відносин між Україною та Російською Федерацією.

Сьогодні гостро постало питання, чи буде пролонговано Договір 1997 року. Саме з цією метою відповідно до протокольного доручення Голови Верховної Ради Арсенія Яценюка в Одесі відбулася дводенна зустріч народних депутатів України і депутатів Державної Думи Російської Федерації.

Міжпарламентську групу Верховної Ради у зв'язках з Російською Федерацією очолили співголови Сергій Кивалов і Наталя Королевська. Група депутатів з Росії прибула до Одеси під керівництвом співкоординаторів Кос-

тянтина Затуліна, першого заступника голови комітету Держдуми у справах СНД і зв'язках із співвітчизниками, та заступника голови комітету Держдуми РФ у справах громадських об'єднань і релігійних організацій Сергія Маркова.

Відкриваючи робочу зустріч парламентаріїв двох держав, Сергій Ківалов зазначив, що між Україною і Росією діють сьогодні близько 200 міждержавних договорів, особливе місце серед яких займає договір про дружбу, співробітництво і партнерство між двома державами. Його термін минає 1 квітня 2009 року, і до жовтня нинішнього року кожна зі сторін вправі попередити іншу, чи бажає вона вийти з Договору. У противному разі його автоматично буде пролонговано на десять років.

Костянтин Затулін у свою чергу заявив, що російська делегація розраховує на плідну працю з українськими колегами, і обидві сторони докладатимуть зусиль для зміцнення російсько-українських відносин.

Після завершення протокольної частини зустрічі журналістів попросили вийти із зали засідання, і воно проходило за зачиненими дверима. Однак депутати, які виходили із зали, повідомляли, що велася гостра дискусія, було багато емоцій, суперечок, взаємних обвинувачень.

Як відомо, Державна Дума Федеральних Зборів Російської Федерації, провівши 1 квітня 2008 року парламентські слухання на тему «Стан російсько-українських відносин і виконання зобов'язань за Договором про дружбу, співробітництво і партнерство між Російською Федерацією та Україною», 4 червня на своєму засіданні звернулася до президента Росії і уряду Російської Федерації з низкою пропозицій. Серед них пропонувалося приєднання України до плану дій з підготовки до членства в Організації Північноатлантичного договору (НАТО) або

інші форсовані кроки щодо вступу до НАТО вважати однобічним виходом України з Договору про дружбу і співробітництво між Російською Федерацією й Україною і розглянути питання про вихід з нього Російської Федерації.

У прийнятому депутатами Держдуми РФ документі містилися пропозиції щодо вжиття конкретних заходів щодо захисту прав російських співвітчизників і російськомовного населення України, особливо у сфері мови, освіти, релігії і культури. Російські депутати запропонували виділяти кошти з федерального бюджету на фінансування в Україні філій російських вузів та інших освітніх закладів. Зокрема, передбачається створення зразкових російських гімназій у Києві, Одесі, Харкові, Донецьку, Севастополі, Луганську та інших містах.

У цьому ж документі говорилося, що на рівні двосторонніх відносин з Україною й у міжнародних організаціях порушити питання про недотримання в Україні норм міжнародного права, спрямованих на збереження, розвиток і використання мов і принципу багатомовної освіти стосовно національностей, які мешкають в Україні, а також про порушення прав і свобод російського і російськомовного населення в галузі освіти, прав на доступ до інформації рідною мовою, втручанні державних структур у справу Української православної церкви.

Таке рішення російських депутатів спричинило негативну реакцію з боку представників Верховної Ради. Зокрема, Голова Верховної Ради Арсеній Яценюк на засіданні 5 червня сказав:

– Український парламент уже котрий місяць демонструє неймовірну толерантність, дуже зважену і прагматичну позицію. І я гадаю, що наша мудрість зіграє тільки на значний позитив в україно-російських відносинах. За

останні вісім місяців Верховна Рада України не прийняла жодної різкої заяви з україно-російських відносин. Ми вважаємо, такі відносини зобов'язані базуватися винятково на умовах договору, прагматичні, двосторонні, ефективні для двох наших держав і максимально деполітизовані з недопущенням усіх резонансних речей, у які нас мають намір утягти [5].

Ця теза чітко прозвучала у виступах Прем'єр-міністра України Ю.Тимошенко під час переговорів з головою уряду Росії В.Путіним в Москві в червні 2008 р.

Прем'єр-міністр Юлія Тимошенко вважає, що Україна і Росія відкривають нову сторінку в історії конструктивного, взаємовигідного двостороннього співробітництва. Про це вона заявила на початку засідання Комітету з питань економічного співробітництва українсько-російської міждержавної комісії, яке відбулося минулої суботи під головуванням керівників урядів України і Росії у Москві.

Глава українського уряду нагадала, що під час попереднього засідання Комітету уряди двох країн визначили 11 головних пріоритетів, які торкаються багатьох сфер співпраці обох країн. За її словами, дотепер за 9 напрямками розроблені плани дій, які, зокрема, стосуються створення зони вільної торгівлі. На її думку, уряди двох держав мають завершити погодження планів дій з кожного напрямку двосторонньої співпраці і закріпити їх документами.

Уряд України не переглядатиме договори з Російською Федерацією щодо базування Чорноморського флоту, заявила Ю. Тимошенко. Вона нагадала, що відповідний договір між двома країнами підписаний до 2017 року і пообіцяла, що він буде виконуватися «так, як виконуються всі міжнародні договори». «Я б не хотіла, щоб сьогодні довкола цього питання нагнітались пристрасті і щоб це

питання стало причиною для будь-яких провокаційних заяв», – сказала керівник українського уряду.

«Українсько-російський діалог розвивається, ми успішні, ми прогнозовані, ми надійні як партнери і відкриті для подальшої співпраці», – заявила Ю. Тимошенко. Вона висловила впевненість, що розвиток взаємовигідних економічних відносин буде ключовою складовою зміцнення партнерства між двома країнами в усіх сферах.

Прем'єр-міністр зазначила, що діалог, який відбувся нині з керівником російського уряду, був змістовний і конструктивний: «Нам надзвичайно імponує, що в рамках спільної роботи з питань економічної співпраці відбувається не лише активний обмін думками з актуальних питань, а й приймаються конкретні рішення».

За словами глави українського уряду, на рівні окремих міністерств двох країн вже налагоджений інтенсивний діалог, який дає певні результати. «Вихід на рівень реального стратегічного партнерства, що базується на довгострокових інтересах кожної сторони, наповнення його конкретним змістом – це те, чим ми зараз займаємось, і саме це є пріоритетом Комітету з питань економічного співробітництва», – наголосила Ю. Тимошенко.

В. Путін також вважає, що у російсько-українських відносин великі перспективи. «Якщо ми будемо відповідальними і далекоглядними, то обов'язково досягнемемо результатів з усіх питань», – заявив він. Керівник російського уряду підкреслив, що на нинішньому етапі російсько-українське партнерство в цілому розвивається поступово й успішно. Зокрема, постійно відбувається зростання товарообігу, реалізується цілий ряд перспективних проєктів.

В. Путін повідомив, що під час засідання Комітету з питань економічного співробітництва обговорювалися



питання щодо співпраці в енергетиці, авіабудуванні, в космічній галузі і в галузі транспорту. «Переговори за-свідчили, що ми готові до обговорення актуальних тем. Доброзичливо і відкрито ми можемо вирішувати всі питання з користю для обох сторін», — зазначив він [6].

Водночас стрімке зростання громадської активності в Україні, яке мало місце в останні роки, поставило на порядок денний проблему досягнення справжньої державної незалежності, обрання власного історичного шляху. Це шлях побудови правдивої демократії, входження до спільноти європейських націй. Україна має матеріальні та соціальні ресурси розвитку, історичні, культурні, цивілізаційні надбання, які детермінують формування конкурентоспроможної потужної нації. Проте цей потенціал ще має бути реалізований.

Російський вплив в Україні сьогодні ґрунтується вже не стільки на історичних, культурних, мовних і ментально-психологічних взаєминах, про які так багато кажуть, скільки на пов'язаності інтересів політичної та владної бізнес-еліти. Цей вплив в основному і формує двосторонні відносини, які, таким чином, вбирають у себе багато родових ознак і способів дій цих привілейованих прошарків. Гарантом російських інтересів в Україні є російський капітал, який останнім часом здобув тут відчутних успіхів, а політичним лобістом – українські фінансово-промислові групи, орієнтовані на зв'язки з Росією. Тобто чинник Росії для України, і так надзвичайно значущий через об'єктивні причини, ще більше посилюється штучно. Він не обмежується інтересами та діями самої Росії, а доповнюється «прикладом Росії» як останньою надією знайти просте та швидко вирішення повсякденних проблем.

Відносини між Україною і Росією є ключовими для оцінки стану і перспектив розвитку геополітичних пара-

метрів пострадянського регіону. При цьому справа не зводиться до звичайних відносин двох незалежних держав. Протягом уже більш як десяти років триває надзвичайно складний, фактично безпрецедентний процес самоідентифікації двох суспільств і двох національних еліт, що справляє суперечливий вплив на офіційні відносини.

Виникає питання. Що необхідно зробити, щоб активувати транскордонне українсько-російське транскордонне співробітництво? Це, по-перше, зняти напруженість між Україною і Російською Федерацією, яка виникла після Бухарестського саміту Північноатлантичного альянсу щодо приєднання України до Плану дій членства в НАТО (ПДЧ). Росія не має наміру допустити цього і йде на загострення відносин з нашою державою. Про це свідчать певні заяви міністра закордонних справ С.Лаврова і начальника генштабу збройних сил Ю.Балуєвського, що Росія робитиме все, аби не допустити прийняття України до НАТО. Це уже погрози, які суперечать міжнародному праву.

По-друге, необхідно вирішувати питання про виведення Чорноморського флоту Російської Федерації з України. На розширеній прес-конференції, що відбулася 24 липня 2008 р. в Секретаріаті Президента України, глава держави В.Ющенко заявив: «Передислокація російського флоту потребуватиме багато часу, і тому вже слід розпочинати переговори з цього питання. Ми повинні пройти цей шлях чесно», – підкреслив Президент [7].

По-третє, остаточно вирішити питання Азовського і Чорного морів та Керченської протоки, завершити переговори з делімітації Азова.

Вирішувати ці та й інші питання необхідно в делікатній формі у цивілізований європейський спосіб, а не використовувати мову емоцій, ультиматумів, і пустих

залякувань, як це полюбляють робити окремі високопосадовці з Москви.

Особливі сподівання покладаємо на діяльність створеної з ініціативи Президента України Віктора Ющенка, підтриманої Володимиром Путіним, українсько-російської міждержавної комісії. Вже перше її засідання засвідчило унікальність цього двостороннього механізму взаємодії, здатність компетентно вирішувати в рамках роботи Комісії та її структурних підрозділів актуальні питання – від врегулювання проблематики державного кордону, економічних проєктів, військово-технічної співпраці, співпраці з міжнародних і регіональних питань до гуманітарної та консульсько-правової сфер.

Сьогодні перед нашими державами стоїть актуальне завдання – адаптувати поняття стратегічного партнерства, визначене у «великому» Договорі про дружбу, співробітництво і партнерство, до нових викликів та вимог розвитку міждержавного співробітництва. Зокрема, готується до підписання президентами України та Росії Декларація щодо змісту українсько-російського стратегічного партнерства, яка дозволить визначити перспективні напрями подальшої взаємодії.

Відтак українська сторона, високо оцінюючи здобутки українсько-російського партнерства за 15 років, вважає, що позитивні тенденції двосторонньої взаємодії мають бути поглиблені, насамперед у сфері торговельно-економічного співробітництва, як пріоритетному напрямі двосторонніх відносин. Адже, як свідчить світовий досвід, це є найкращою гарантією партнерства на довготривалій основі та в усіх його вимірах.

Український і російський народи пов'язані мільйонами людських доль, які переплелися родинними і дружніми зв'язками. Тож саме на цьому напрямі хотілось

би бачити реальні позитивні результати замість зайвої політизації, спроб отримати політичні дивіденди від обігравання так званого «мовного» питання чи «захисту прав співвітчизників». Реальним шляхом до співпраці нам вбачається безумовне та взаємне дотримання принципів невтручання у внутрішні справи, захист соціальних інтересів громадян двох країн тощо.

### Список використаної літератури

1. Гальчинський А. Помаранчева революція і нова влада. – К., 2005. – С.163.
2. Янів В. Нариси до української етнопсихології. – Мюнхен, 1993. – С.114.
3. Гальчинський А. Згадана праця. – С.74.
4. День. – 2007. – 17 травня.
5. Голос України. – 2008. – 8 липня.
6. Урядовий кур'єр. – 2008. – 2 липня.
7. Урядовий кур'єр. – 2008. – 25 липня.

*Михайло САВЧИН*



## МІСЦЕ І РОЛЬ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ ПРОЦЕСАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ



Визначення місця і ролі України в сучасних глобалізаційних процесах ускладнюється початком кризи панівної концепції держави-нації, культурним і цивілізаційним релятивізмом та суперечністю між національними інтересами, а також зростанням ролі недержавних міжнародних організацій. Становлення і правове оформлення української державності на рубежі ХХ–ХХІ століть ускладнюється складними трансформаційними процесами всередині суспільства, зокрема в політичній, економічній, соціальній та культурній сфері. При цьому важливим є забезпечення ефективного та дієвого здійснення державою своїх функцій. Під ефективним здійсненням функцій державою мається на увазі забезпечення безпеки та основних прав особи, а під дієвістю – досягнення цих цілей за допомогою мінімально необхідних затрат і ресурсів. З урахуванням обмеженості природних ресурсів та низкою екологічних проблем, які іманентно є викликами для людства, проблема ефективності та дієвості політики держави є важливою складовою для визначення місця і ролі України в сучасних процесах глобалізації.

---

© *Савчин Михайло Васильович* – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін Закарпатського державного університету

Глобалізація передбачає взаємозалежність держав у різних сферах суспільного життя, а відкритий характер здійснення державної політики впливає на форми здійснення нею зовнішньої політики. Таким чином, правові акти, політичні заяви і декларації, дії держав та уповноважених її органів стають предметом аналізу міжнародних акторів, на підставі чого робиться висновок про її зовнішньополітичні пріоритети і стратегічні цілі. Важливим при проведенні конвент- та інвент-аналізу є визначення ефективності чинності цих правових механізмів та дієвості зовнішньополітичного курсу держави. Аналіз такої політики накладається на відповідну матрицю суспільнополітичних інститутів, які ідентифікують культуру цієї країни та належність її до певного типу цивілізації.

*Проблема делегування частини державного суверенітету наддержавним інститутам та Конституція України.* Як правило, при укладанні міжнародних договорів держава визнає, що вона погоджується на обмеження здійснення власних владних повноважень в обмін на взаємний режим співробітництва у визначених сферах згідно з положеннями цих договорів. Разом з тим, виникають питання про сумісність національних правопорядків стосовно гарантій основних прав і свобод, основних засад перерозподілу владних повноважень тощо.

*А. Основні права і свободи та державний суверенітет.* Відповідно до принципу державного суверенітету забезпечення основних прав і свобод є внутрішньою справою кожної держави. Конституція визначає основоположні суспільні цінності та цілі розвитку державних і суспільних інститутів. Компетентні органи влади покликані на основі закону і за допомогою правових засобів забезпечувати права і свободи людини. Забезпечення тих чи інших прав людини зумовлено соціальними та економічними

умовами, панівною доктриною та правовою політикою держави. На стан забезпечення прав і свобод людини в Україні впливає права спадщина колишнього СРСР, в якому найважливішими вважалися колективні права та права соціально-економічного порядку[1].

Сьогодні в Україні також прийнято вважати, що найважливішим для людини є забезпечення права на працю, соціальний захист, безоплатну медичну допомогу, безоплатну освіту тощо. Тому менше уваги звертається на проблеми захисту особистих і політичних прав, які служать засобом громадського контролю над політичним курсом уряду. Взяті Україною міжнародно-правові зобов'язання перед міжнародним співтовариством стикаються з проблемою релятивізму основних прав і свобод, оскільки ці зобов'язання засновані на ліберальній традиції захисту саме особистих і політичних прав і свобод. Відповідно не завжди адекватно сприймаються форми правового впливу з боку Парламентської Асамблеї Ради Європи з приводу порушення міжнародно-правових зобов'язань у сфері основних прав і свобод на рівні органів влади України. Такого роду обставини дали привід відомому вченому-міжнароднику П.Маланчуку зробити висновок, що „...незважаючи на похвальні, хоча й абстрактні словесні зобов'язання, у дійсному житті багато держав ще й досі вважають питання поводження із власними громадянами своєю внутрішньою справою і зовнішню реакцію на порушення прав людини, принаймні, коли вона досягає певної сили, – за невинуватим формою втручання. Принцип державного суверенітету продовжує перебувати у стані напруженості з намаганням ефективного міжнародного захисту прав людини”[2].

Однак дедалі більш поширеною є думка про виправданість втручання у внутрішні справи держави, якщо вона масово і грубо порушує основні права і свободи.

Однак до кінця такі механізми ефективно не розроблені. Вони діють досить ефективно хіба що на регіональному рівні, на якому можливо досягти відносної єдності щодо цінностей та особистих і соціальних благ, які повинні бути забезпечені правовим захистом. Той факт, що посилюється вплив Європейського Суду з прав людини на судову і адміністративну практику в Україні, свідчить на користь цієї тенденції.

*Б. Взаємовигідне міжнародне співробітництво і державний суверенітет.* Держава не може залишатися наодинці із власними проблемами, оскільки це може бути пов'язано із інтересами інших держав та міжнародним правопорядком. У кінці кінців держава не може перебувати тривалий час у режимі автаркії (політики ізоляціонізму), оскільки це може спричинити низку проблем забезпечення соціальних зв'язків між родичами, що проживають у різних країнах, порушити економічні і культурні зв'язки. Приклади таких країн, як СРСР, Куба, КНДР, свідчать, що це призводить до зниження рівня соціального забезпечення населення (хоча переслідується вище благо – соціальний захист кожного, що є ефемерним у цих умовах), деградації суспільних інститутів та суспільства в цілому.

У сучасному глобалізованому світі дедалі більш актуальним питанням стає взаємовигідне співробітництво, яке, природно, будується на засадах взаємності, пошуку компромісів між державами, вироблення спільних цінностей і напрямів політики на рівні міжнародних організацій. Актуальним сьогодні є вироблення спільної політики держав у сфері захисту основних прав і свобод, формування систем колективної безпеки від актів зовнішньої агресії, боротьби з тероризмом, співробітництво у сфері юстиції, в охороні довкілля тощо. Цілком очевидним здається, що у зазначених сферах зусиль однієї



держави є недостатнім. Зокрема, передумовою ліквідації ядерних озброєнь та стратегічних ракет середньої і дальньої дальності, які знаходилися на території України (1992 – 1998 рр.), стала необхідність гарантії безпеки України від актів зовнішньої агресії. Сьогодні болючим зовнішньополітичним питанням, яке повинно вирішуватися за допомогою правових засобів, є вирішення проблеми, чи повинна мати Україна позаблоковий статус чи пристати до інститутів колективної безпеки – НАТО або Ташкентського договору у рамках СНД.

Сьогодні спостерігається тенденція підвищення ефективності наднаціональних інституцій, яким держави делегують частину своїх суверенних повноважень, що раніше взагалі сприймалося неоднозначно. Іншими словами, межі державного суверенітету розмиваються. І для України, яка за своєю потугою є середньою державою, необхідно шукати правові механізми визначення делегування частини своїх суверенних повноважень таким чином, щоб не було порушено істотні елементи державного суверенітету. Одним із правових засобів вирішення таких питань є субсидіарність.

*В. Державний суверенітет, субсидіарність і наднаціональні інститути.* В основі принципу субсидіарності лежить ідея про автономність і гідність людської особистості, якій буде служити влада через всі суспільні інститути, зокрема, від сім'ї до держави і міжнародного порядку. Субсидіарність передбачає, що соціальне буття індивідів втілюється через їх природу, що підкреслює важливість таких малих і взаємопов'язаних громад або інститутів, як сім'я, церква, вільні асоціації, комунікаційні структури, що пов'язують дії та зв'язки індивіда із суспільством у єдине ціле. Взагалі субсидіарність імпліцитно включає в себе незалежну ініціативність індивідів і соціальних груп.

При організації публічної влади субсидіарність втілюється у перерозподілі владних повноважень між рівнями влади. Перерозподіл обсягу владних повноважень здійснюється за критеріями повноти, ефективності і масштабів завдань, що реалізуються певним рівнем влади. При цьому враховується пропорційність масштабів владних повноважень, щоб вони відповідали основним цілям та напрямам діяльності рівня влади, яка була б здатною ефективно їх здійснювати. У відповідності до таких критеріїв визначається інституційна та правова природа діяльності влади певного рівня.

Як видно із глобальних завдань публічної влади у наведеному вище переліку, нема цілковитої впевненості, що Україна може їх вирішити ефективно з метою забезпечення безпеки людини та гідності у її правах. Виникає питання про обсяг делегування суверенних повноважень держави на вищій щабель – наднаціональним інститутам.

Тому для з'ясування цього питання необхідно звернутися до досвіду Європейського Союзу. Сьогодні ЄС є державою новітнього типу, оскільки за формою державного устрою займає проміжне положення між федерацією та конфедерацією. На відміну від конфедерації, ЄС має постійно діючі інститути влади. Органи ЄС приймають рішення не на основі консенсусу, як це прийнято у конфедерації, – для цього достатньо абсолютної або кваліфікованої більшості. Якщо говорити про механізм утворення ЄС, то він забезпечувався шляхом укладання багатосторонніх міжнародних договорів між європейськими державами в окремих сферах співробітництва. Однак забезпечення рішень органів ЄС здійснюється за допомогою конституційних та адміністративних засобів. При цьому важливу роль відіграє прецедентне право Європейського Суду правосуддя у Люксембурзі. Хоча сьогодні відчувається

криза занадто забюрократизованих інституцій ЄС, вони у порівнянні з іншими регіональними наднаціональними правопорядками (СНД, NAFTA, MERCOSUR тощо) демонструють задовільну ефективність.

*Конституційні засади міжнародного співробітництва України.* Відповідь на питання про межі можливих поступок України при укладанні міжнародних договорів України та вирішення питання про ступінь делегування частини суверенних повноважень держави опосередковано визначає Основний Закон. Хоча Конституція прямо і не встановлює процедури делегування таких повноважень, однак хоча б критерії меж його здійснення визначено у загальних рисах.

Насамперед необхідно звернути увагу про те, що при укладанні міжнародних договорів необхідно виходити із міркувань неухильного забезпечення конституційних цінностей (ст. 157 Конституції). Якщо міжнародний договір України посягає на сутнісний зміст основних прав і свобод, чи державний суверенітет, чи територіальну цілісність, необхідно зважено давати оцінку про збалансованість його положень із вказаними конституційними цінностями. У разі непропорційного втручання міжнародного договору України у цю сферу опозиція може використати такий важіль, як право звернення не менш як 45 народних депутатів, з метою вирішення питання про додержання конституційної процедури ратифікації міжнародного договору. У свою чергу, Конституційний Суд буде зв'язаний сутнісними критеріями, визначеними у ст. 157 Конституції, на предмет відповідності яким він буде здійснювати перевірку конституційності укладання міжнародного договору.

Оскільки участь України у системах колективної безпеки, співробітництва у сферах юстиції, економіки,

охороні довкілля тощо є важливими, то перед Конституційним Судом скоріш за все буде лежати непомірний тягар відповідальності. Тому не виключено, що в недалекому майбутньому доведеться вирішувати питання про врегулювання механізму делегування державою частини своїх суверенних повноважень наднаціональним інститутам, з приводу чого необхідно внести відповідні зміни до Конституції.

*У цьому відношенні заслуговує на увагу німецький та французький досвід. Німецька конституція визначає можливість делегування суверенних прав на різних рівнях публічної влади, яке здійснюється на рівні звичайного закону: “Федерація може законодавчим шляхом передавати свої суверенні права між-державним установам”, а також у межах своєї компетенції федеральні землі можуть делегувати “суверенні права на прикордонні установи у сусідських справах” (ст. 24). Також визнається можливість звуження сфери державного суверенітету з метою “забезпечення миру” шляхом включення у систему колективної безпеки, “при цьому [Федерація] погодиться на такі обмеження своїх суверенних прав, які повинні привести до встановлення та забезпечення мирного і стійкого порядку в Європі та у відносинах між народами всього світу”. Згідно зі статтею 23 Основного Закону ФРН визначається механізм делегування суверенних прав держави Європейському Союзові, згідно з яким така передача здійснюється законом, “схваленим Бундесратом”. Бундестагу надається можливість “надати висновок до участі [Федерального уряду] у прийнятті правових актів Європейського Союзу”, а також при використанні інших засобів парламентського контролю, властивих для діяльності Бундестагу як загальнонімецького представницького органу влади. Подібний механізм передбачений у статтях 53, 55 та розділі XV “Про Європейські співтовариства та Європейський Союз” французької конституції.*

Виникає питання, за якими критеріями визначати ступінь небезпеки того, що на основі міжнародного договору може бути передбачена “ліквідація незалежності” держави. Оскільки згідно зі ст. 159 Основного Закону законопроект про внесення змін до Конституції перед розглядом парламентом підлягає попередньому конституційному контролю, ця проблема є прерогативою Конституційного Суду, який інтерпретує положення Конституції згідно з принципами верховенства права. Можна припустити, що оскільки йде мова про зовнішньополітичний аспект категорії державного суверенітету, а саме – незалежність, такі міжнародні договори чи установчі акти наднаціональних структур повинні гарантувати широку сферу самостійного вирішення питань зовнішньополітичного характеру Україною, які стосуються її національних інтересів.

Важливим аспектом державного суверенітету є територіальна цілісність, яка є однією із засад конституційного ладу. У цьому випадку необхідно розуміти єдиний правовий режим регулювання на території України, попередження та усунення загрози відділення частини території від української держави. Це обумовлено формуванням єдиної політичної нації в Україні, попередження сепаратистських тенденцій у регіональному розвитку країни. Сепаратизм суперечить цінностям правової держави, інтересам народу України та національних меншин, що проживають на території України, гальмує економічний і соціальний прогрес, який в сучасних умовах можливий тільки за умови найтіснішої інтеграції.

Інший елемент, що характеризує державний суверенітет, – це недоторканність території і державних кордонів. Згідно з цим принципом, неприйнятні будь-які спроби домагання на будь-яку частину території України. Укра-

їна володіє правом на самооборону у випадку посягання на її територію чи у вигляді прямої зовнішньої агресії, чи висунення територіальних претензій.

Згідно з Конституцією, територія України у межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною. Тому детально питання державних кордонів України та належності їй певних територій вирішується відповідними міжнародними угодами. Сьогодні існує очевидна проблема уточнення кордонів між Україною та Росією, Білоруссю, Румунією. Особливо складним є питання демаркації державного кордону України з Росією й Білоруссю, оскільки він має велику протяжність. Такі обставини можна розглядати як загрозу національним інтересам України і їх, можливо, необхідно вирішувати в рамках міжнародного арбітражу.

У внутрішньополітичному аспекті забезпечення принципу територіальної цілісності полягає у гарантіях унітарної політико-територіальної організації публічної влади та механізмах реалізації конституційної гарантії місцевого самоврядування. Забезпечення організаційної самостійності місцевого самоврядування як особливого виду публічної влади створює превентивні запобіжники можливим сепаратистським тенденціям в Україні. У цьому випадку необхідно наповнити реальним змістом конституційну гарантію місцевого самоврядування через механізми вирівнювання розвитку територіальних громад.

*Правові форми впливу України на світові процеси глобалізації: проблеми пошуку парадигми.* Виходячи із критеріїв ефективності та дієвості політики держави, її внутрішнього потенціалу та геополітичного становища, необхідно визначити роль України в якості міжнародного актора. Внутрішні ресурси України є обмеженими і, зважаючи на її географічне розташування, необхідно

зробити висновок про відкритий характер її інститутів та необхідність узгодження зовнішньополітичного курсу принаймні з країнами-сусідами. Так, вирішення проблеми утилізації ядерних відходів та консервування Чорнобильської АЕС не повністю залежить від волі органів влади України, до вирішення цих питань також залучені інститути ЄС. Вирішення питань екологічної безпеки дельти Дунаю чи питання здійснення протипаводкових заходів у басейні річки Тиса передбачає координацію дій всіх країн, які відносяться до цього басейну; а при здійсненні протипаводкових заходів також – залучення структур і ресурсів НАТО.

*А. Україна як гранична країна.* На геополітичну роль України впливає її характеристика як граничної країни. Зокрема, Україна межує безпосередньо із Європейським Союзом, НАТО, Шанхайською організацією співробітництва. Певною мірою Україна здійснює міжнародне співробітництво в рамках Євразійських співдружностей (СНД, ЄврАзЕС, ЄСП). При цьому чітко не сформульовано пріоритети зовнішньої політики, оскільки вони втілені лише у вигляді рамкових, первинних документів, які потребують своєї конкретизації у більш детальних законодавчих актах та конкретних адміністративних актах і діях. Тому деякі з аналітиків характеризують таке положення країни як своєрідний геополітичний «сірий простір».

Таке граничне положення України зумовлює формування зваженого зовнішньополітичного курсу, який би відповідав засадам верховенства права та забезпеченню національних інтересів у контексті глобалізаційних процесів. Тому актуальним здається регіональне співробітництво України у рамках Організації Чорноморського Економічного Співробітництва (ОЧЕС) та Центральноєвропейської ініціативи (ЦЄІ). Через інститути ОЧЕС Україна

має змогу узгоджувати свій зовнішньополітичний курс із країнами Чорноморського регіону, а через інститути ЦЄІ – опосередковано впливати на інтеграційні процеси в рамках ЄС. Зокрема, предметом розгляду інститутів ЦЄІ стали питання поновлення судноплавства по Дунаю, запобігання катастроф у його басейні, посилення боротьби з міжнародним тероризмом.

У євразійських співдружностях Україна часто розглядається як потуга, яка може служити для стримування надмірного впливу Російської Федерації та збалансування інтересів в рамках цих співдружностей. У якості регіонального лідера Україна з метою забезпечення протидії надмірного впливу РФ активно підтримує функціонування ГУАМ.

У цьому контексті є важливим вирішення дилеми української зовнішньополітичної стратегії: співвідношення між європейською/євроатлантичною та євразійською парадигмами.

*Б. Європейська парадигма.* Сутністю європейської парадигми є функціонування демократичної системи правління, заснованої на повазі до основних прав і свобод, соціально орієнтованої ринкової економіки, забезпеченні узгодження різноманітних інтересів у суспільстві, виходячи із ідей відкритості, толерантності і справедливості. Система співробітництва у рамках європейських інституцій є різнорівневою, яка базується на спільних європейських цінностях, зокрема *acquis communautaires*. Оскільки у Європі існує кілька рівнів інтеграції, Україна може враховувати цей фактор з максимальною ефективністю для себе. Через різнорівневий механізм інтеграції Україна може забезпечити реформування суспільно-політичних інститутів з урахуванням своїх інтересів.

Правовою основою відносин України з Європейським Союзом є Угода про партнерство і співробітництво



(1994 р.), Спільна стратегія ЄС щодо України (1999 р.), Закон про затвердження Програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. На сьогодні є актуальним розробка Плану дій Україна – ЄС. Однак в зв'язку із кризою самоорганізації ЄС та виникненням ряду дискусій у процесі прийняття Конституції політика ЄС щодо України реалізується в рамках Політики сусідства. Таким чином, європейська інтеграція України можлива шляхом проведення всередині країни структурних реформ у сфері розбудови інфраструктури ринкової економіки, до якої ЄС встановлює певні вимоги соціального захисту.

Оскільки спостерігається тенденція налагодження співробітництва ЄС – Україна в рамках Політики сусідства, необхідно визначити інші можливі шляхи поглиблення інтеграції України у європейські структури. На перших етапах це може мати певні негативні наслідки (зростання безробіття, банкрутство деяких підприємств, переорієнтація в окремих сферах економіки тощо), однак у стратегічному плані введення європейських стандартів у державне управління, економіку та систему соціального захисту зробить державне управління більш ефективним та дієвим, економіку більш конкурентоздатною, ефективною та ресурсозберігаючою, а систему соціального захисту – більш відкритою, доступною та адресною.

Одним із таких засобів вбачається приєднання України до Європейської економічної зони (простору), що утворює Європейську зону вільної торгівлі (ЄЗВТ), в якій гарантуються чотири економічні свободи: руху капіталів, робочої сили, товарів і послуг, що базується на багатосторонній міжнародній угоді. В рамках ЄЕЗ функціонують інституції, які нагадують за характером і формами своєї діяльності інституції ЄС. При цьому інститути ЄС та ЄЕЗ

координують свою діяльність та узгоджують свої рішення. Тому у поєднанні вони утворюють «двостовбурну» структуру (двох піларів), яка дозволяє опосередковано впливати державам, які входять у ЄЕЗ, але не є членами ЄС, на вироблення політики інституціями ЄС. Таким чином, сьогодні Україна шляхом приєднання до Договору про ЄЕЗ може розпочати реальний процес структурних економічних перетворень, які дозволять наблизити економічні, соціальні, культурні параметри розвитку суспільства до європейських стандартів. Разом з тим виникає питання про необхідність приєднання України до ЄЗВТ, в яку сьогодні входять Норвегія, Ісландія та Ліхтенштейн. У зв'язку із тим, що Договір про ЄЕЗ надає свободу розсуду щодо втілення його положень на рівні законодавства, адміністрації та правосуддя, виникає проблема щодо визначення пріоритетів діяльності ЄЗВТ. Діяльність інститутів ЄЗВТ вимагає дотримання таких вимог, відповідно до чого при прийнятті рішення необхідно узгодити головну мету підтримання однорідної законодавчої сфери з конституційними й політичними вимогами країн-членів ЄЕЗ, що запобігало б необхідності отримання прямих вказівок від інституції ЄС, а також оберігало б автономію прийняття рішень в ЄС[3].

*В. Євроатлантична парадигма* будується на засадах забезпечення колективної безпеки, що здійснюється за допомогою консенсусного механізму, який передбачає урахування балансу інтересів, як великих, так і середніх та й малих держав.

Інтеграція у рамках НАТО вказує на істотні труднощі у функціонуванні консенсусного механізму, оскільки він не завжди дозволяє обмежити надмірні амбіції США щодо нав'язування своєї системи цінностей третім країнам. Зокрема, проблеми у механізмі вироблення рішень

у рамках НАТО проявилися при вирішенні питань гуманітарної інтервенції в Югославії, Афганістані та в Іраку. Акції з гуманітарної інтервенції в Югославії та Іраку так і не одержали чіткої санкції з боку Ради Безпеки ООН. Такі фактори деякою мірою розбалансували механізм прийняття рішень у рамках НАТО.

Разом з тим Україна повинна визначатися щодо своєї політики забезпечення зовнішньої безпеки у рамках систем колективної безпеки. Однак, згідно з Декларацією про державний суверенітет, Україна проголосила про свій намір у майбутньому стати нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках і дотримується принципів щодо нерозповсюдження ядерної зброї; брати участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах. Такі суперечливі положення Декларації, положення якої в цілому послідовно втілюються у Конституції та поточному законодавстві, є джерелом для різноманітних, суперечливих дискусій всередині України. При цьому рішення та зовнішньополітичний курс у галузі національної безпеки свідчить про тяжіння України вести взаємовигідне співробітництво з євроатлантичними інституціями у рамках загальноєвропейського процесу. Реальний стан справ у Збройних силах України зумовлює необхідність їхнього реформування, у чому складно обійтись без досвіду реформ, який накопичено в рамках інститутів НАТО.

*Г. Євразійська парадигма* базується на домінуванні колективного інтересу над індивідуальним, бюрократизації та закритості процедур, формальному підході до вирішення питань з предмета їх відання. Основою цієї парадигми є уявлення про особливий характер здійснення державного управління, зважаючи на геополітичне розташування, ментальність народу, колективістські на-

чала самоорганізації суспільного життя. З цієї точки зору вважається обґрунтованим концентрація влади в руках певної еліти чи групи осіб, домінування колективного інтересу. Таке суспільство за своєю природою є мобілізаційним, що передбачає не поступальний, еволюційний шлях розвитку, а напруження зусиль та ресурсів з метою досягнення певних абстрактних цілей та цінностей за допомогою своєрідного «суспільного ривка». Тому не випадково марксистські погляди про якісно нове суспільство, побудоване на засадах справедливості та колективізму, лягли на «благодатний» ґрунт. Важливим для аналізу перспектив євразійської парадигми є традиція правового нігілізму; у крайніх проявах це проявляється в ототожненні свободи із сваволею.

Такі позиції заслуговують на увагу, зважаючи на тенденції розвитку євразійських співтовариств та ефективність рішень їх інституцій. Зокрема, Співдружність Незалежних Держав створена з метою забезпечення рівноправного і взаємовигідного співробітництва народів у сфері політики, економіки, культури й освіти, охорони здоров'я тощо. При цьому держави-учасниці СНД беруть на себе зобов'язання неухильно додержуватися взаємних зобов'язань. Рішення, що виробляють інституції СНД (Рада глав держав, Рада глав урядів, Міжпарламентська асамблея тощо) приймають переважно рішення рекомендаційного характеру. З метою посилення інтеграційних процесів, зокрема впливу Російської Федерації на просторі СНД, було утворено ряд нових наднаціональних об'єднань – Євразійську Економічну Співдружність (ЄврАзЕС) та Єдиний економічний простір (ЄЕП). Україна приєдналася до Договору про заснування ЄЕП і ратифікувала його у частині, що не суперечить Конституції. Такого роду застереження є невизначені і надають широкий про-

стір для розсуду урядові та адміністрації. З іншого боку, Конституція України не передбачає передачі частини суверенних прав України наднаціональним об'єднанням та інститутам.

Співробітництво із євразійськими співдружностями для України є необхідним для забезпечення вільного руху капіталів, робочої сили, товарів і послуг на цьому великому географічному просторі та ринку. Зважаючи на те, що функції інституцій СНД та ЄврАзЕС переплітаються, у рамках євразійських співдружностей спостерігається різнорівнева інтеграція в залежності від ступеня участі конкретної держави у цих об'єднаннях.

Інтеграція України у наднаціональні структури зумовлена її внутрішньополітичними факторами, що ставить перед державою завдання щодо формування ефективних владних інституцій, формування єдиної, гнучкої правової системи, яка містила б механізми її зближення із загально-визнаними принципами і нормами міжнародного права, а також механізми її уніфікації у відповідності до вимог наднаціональних структур. Самовизначення України щодо інтеграції до відомих наднаціональних інституцій залежить від формування механізму взаємодії між структурами громадянського суспільства та держави, а також стійкості політичної системи і системи парламентаризму. Важливим для участі України в інтеграційних процесах є збереження свободи політичного маневру з метою забезпечення власних національних інтересів та попередження можливих загроз для України.

### Список використаної літератури

1. Карпачова Н.І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. – К., 2000. – С. 16 – 18.
2. Маланчук П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом. – Х.: Консум, 2000. – С. 295.
3. Орієнтація по зорях: Норвегія, Європейська економічна зона та Європейський Союз / Майкл Емерсон, Маріус Валь, Стефен Вулкок, а також Джоанна Апап, Даніель Грос, Олександр Кобза й Марк Гоубен: Матеріали навчальної програми «Європейський Союз та Європейська економічна зона». – Київ – Брюссель, 2006 (електронний варіант).



**Розділ II.  
ОКРЕМІ АСПЕКТИ  
ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ  
В ЄВРОПЕЙСЬКІ  
СТРУКТУРИ**

**Сергій Федака  
Іван Артёмов  
Петро Трачук  
Світлана Мітряєва  
Петро Токар  
Роман Офіцинський  
Томаш Віціан  
Ольга Єгорова**



УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:  
ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ ІНТЕГРАЦІЇ



Євроінтеграція є головним та незмінним зовнішньополітичним пріоритетом України, що закріплений у Законі України “Про основи національної безпеки України”, постанові Верховної Ради України “Про основні напрями зовнішньої політики України”, Посланні Президента України до Верховної Ради України.

Відносини між Україною та Європейським Союзом були започатковані в грудні 1991 року, коли міністр закордонних справ Нідерландів, як головуючої в ЄС, у своєму листі від імені Євросоюзу офіційно визнав незалежність України.

Не так давно деякі дослідники вважали, що Україна має дві альтернативи: “білорусизація” або “європеїзація”. Помаранчевий Майдан сказав “ні” “білорусизації”, Майдан Незалежності сказав “так” “європеїзації” України. І зробив свій вибір. Тепер свій вибір повинна зробити Європа. Адже “інтеграція (чи, радше, реінтеграція) України в європейську спільноту можлива лише за умови визнання за Україною європейської культурної ідентичності та позитивної відповіді на перший складник двочлена “свій-чужий” [8, с.337].

Наразі групу підтримки євроінтеграційних планів України уособлюють кілька східноєвропейських країн,

---

© *Федака Сергій Дмитрович* – доктор історичних наук, професор кафедри історії України Ужгородського національного університету



насамперед Польща, Литва, Швеція. У березні 2005 року на запитання прем'єр-міністра України Юлії Тимошенко “де лежить ключ від Європейського Союзу” міністри закордонних справ Польщі та Німеччини В.Ротфелд та Й.Фішер відповіли традиційно – “у ваших руках”. З одного боку, як справедливо зазначає А.Гетьманчук, “говорити про якесь реальне просування в діалозі між Києвом і Брюсселем можна буде тоді, коли команда Ющенка трансформує політичне чудо в економічне” [10]. Таким конкретним проектом може бути, наприклад, нафтопровід Одеса-Броди. А з другого – “нині єврочиновників непокоїть євроінтеграційна риторика українського керівництва... декларації України стосовно вступу в ЄС, і тим більше постійне озвучування конкретних дат, можуть наполохати середньостатистичного європейця і нашкочити прийняттю основного закону “Великої Європи”. Тому було б непогано для України мовчки сконцентруватися на виконанні Плану дій”, – категорично підсумовує журналістка “Дзеркала тижня”.

На відміну від непоступливих єврочиновників, громадяни семи країн Євросоюзу, зокрема Німеччини, Франції, Сполученого Королівства, Італії, Іспанії та Польщі, в яких мешкає 75 відсотків населення ЄС, набагато позитивніше ставляться до європерспектив України. Це засвідчують результати опитування громадської думки (1000 опитаних у кожній країні), проведене компанією TNS Sofres на замовлення міжнародної структури Yalta European Strategy із 24 лютого до 8 березня 2005 року [18]. 55 відсотків європейців проти 31 відсотка віддали перевагу Україні, залишивши на “других ролях” Росію, Туреччину і Мароко. Чотири держави, зокрема Польща – 77 відсотків, Італія – 62 відсотки, Іспанія – 60 відсотків, як не дивно, навіть Франція – 58 відсотків, поставили Україну на перше місце. Лише

в Німеччині і Об'єднаному Королівстві Україна отримала друге місце: 41 і 49 відсотків. Таким чином, громадяни Європи визнали європейську ідентичність України. Показово й те, що офіційний кандидат у ЄС — Туреччина, програла Україні. Не можна не погодитися, що “від настроїв громадськості до політичних рішень шлях довгий, але позитивне ставлення громадян Європи — це хороший капітал, який у майбутньому може бути конвертований у потрібні Україні політичні рішення” [18].

Хронологія взаємин Україна-Європейський Союз нараховує чотири етапи: **перший — 1991-1994 рр. — період ініціативно-динамічних зовнішньополітичних зусиль; другий — 1994-1998 рр. — інерційний; третій — 1999-2004 рр. — “смутий час” [6]. Четвертий період — сучасний, з 2005 р.** Справедливо констатує Т.Бик, що в останні роки правління Кучми “політична ситуація в Україні не виглядала спрямованою на виконання задекларованих заяв і введення євростандартів. Цілком логічним і зрозумілим було небажання ЄС посилювати відносини з державою, де владну вертикаль пронизує корупція, де економіка країни працювала на окремі клани, а свободу слова всіляко придушували” [2].

Вражаючою, але слушною є думка директора Інституту європейської інтеграції Львівського національного університету імені Івана Франка Богдана Гудя: “У тому, що до подій помаранчевої революції нашу державу фактично ігнорували країни ЄС, — провина не лише внутрішньої та зовнішньої політики України, невиконання нею копенгагенських критеріїв. Зворотна сторона медалі — це політика... провідних держав ЄС щодо України, зокрема Франції та Німеччини” [4]. Експерти німецького та французького МЗС дійшли висновку, що Україна ніколи не буде прийнятою до ЄС, оскільки це допривело до

ізоляції... Росії. Саме проросійськість західної політики є основною причиною того, що Європа незацікавлена у прийнятті України в Євросоюз. А причина надто проста: 50 відсотків російського експорту нафти і газу призначені саме для Європейського Союзу, зокрема для країн ЄС це 15 відсотків споживаних ними енергоносіїв, а для Німеччини — понад 40 відсотків.

Новим етапом, уже четвертим, у європейській інтеграції України є План дій Україна-ЄС, підписаний 21 лютого 2005 р. у Брюсселі Президентом України Віктором Ющенком. В. Ющенко своїм основним пріоритетом визначив вступ нашої держави до Євросоюзу. Відтак нова влада та новий уряд зрушили з місця давно задекларовану Україною євроінтеграцію. 22 квітня 2005 р. уряд затвердив важливий євродокумент — “Заходи щодо виконання у 2005 році Плану дій Україна-ЄС”. Втім, шлях України до ЄС буде нелегким і довгим. Серед основних перепон, чи за словами представника Центру європейського права Г.Друзенка, “засадничих проблем української євроінтеграції є три” [14]. Перша — політично-законодавча, тобто відсутність в Україні головного закону про європейську інтеграцію. Рано чи пізно просування шляхом європейської інтеграції поставить Україну перед потребою конституційної реформи. Принаймні для того, щоб ратифікувати Римський статут, про що, власне, йдеться у зобов’язанні України у пункті 13 “Плану дій Україна-ЄС”. Друга — професійно-кадрова проблема. Наразі в українських вищих навчальних закладах євроінтеграторів ще не готують, тому актуальним є питання створення в уряді високофахової команди експертів-професіоналів. І третя — “брак європейського стилю (насамперед прилюдності, прозорості, професійності та відповідальності в діях євроінтеграторів)” [14].

При цьому “у Києві усвідомлюють: готовність подання найближчим часом Україною заявки на членство в Європейський Союз може викликати неоднозначну реакцію” [9]. На початку травня 2005 р. єврокомісар із зовнішніх зв’язків і політики європейського сусідства Беніта Ферреро-Вальднер заявила, що Україні варто утриматися наразі від подання заявки на вступ до Євросоюзу, щоб уникнути відмови.

Нині, щоб стати повноправним членом у ЄС, постпомаранчева Україна вже пройшла кілька етапів, зокрема, вступила до Світової організації торгівлі, отримала статус країни з ринковою економікою. Надалі належить створити зону вільної торгівлі з Європейським Союзом, отримати асоційоване членство у Євросоюзі, і нарешті, стати повноправним членом ЄС.

Як стверджує С.Біличенко, кожен “європеець має свідомо й підсвідомо бачити кордони Європи на Сході України, а її саму, як свою, надійну, європейську, “гору-захисницю”. Це зумовить дуже важливу зміну нашого геополітичного статусу в очах Європи й визначатиме більш посилену увагу й турботу Заходу до України. Українці нарешті повинні зрозуміти, що Європа — це наш майбутній дім” [5, с.161].

Втім, на шляху до Євросоюзу рішучі дії, кроки потрібні і в інформаційній галузі, зокрема у формуванні нового інформаційного суспільства. По-перше, важливо, вивчивши досвід функціонування телемовних систем у країнах — членах ЄС, виробити ефективну модель українського ТБ, зокрема запровадження суспільного телебачення. По-друге, вкрай нагальним є забезпечення відповідності української медійної законодавчої бази стандартам та документам Ради Європи і гармонізації з законодавством Європейського Союзу. По-третє, „проведення широ-

комасштабної агітаційно-інформаційної національної кампанії, розроблення і запровадження програми інформування широких кіл громадськості щодо ситуації в ЄС, проблем і успіхів, що існують на шляху інтеграції України до ЄС, забезпечення доступу до європейських правничих, бібліографічних та інших інформаційних баз даних, створення Національного центру (банку) даних ЄС” [16, с.53].

Ці засадничі кроки вкрай необхідні, оскільки досі „медіа не випрацювали свого способу мислення про інтеграційні справи, загалом він зводився до ситуативних матеріалів” [17, с.229].

“Повернення України до Європи” потребує насамперед серйозної перебудови суспільної свідомості українців. Наразі в українському суспільстві роздвоєне, амбівалентне ставлення до європейських перспектив України. За результатами соціологічного дослідження (опитано 2040 респондентів у всіх регіонах України), проведеного центром “Демократичні ініціативи” та Київським міжнародним інститутом соціології, на запитання “Якби найближчої неділі відбувався референдум щодо членства України і ЄС, як би ви проголосували”, українці відповіли так: майже половина опитаних — 44,3 відсотка — “за” вступ до Євросоюзу”, “проти” вступу висловилися 27, 7 відсотка опитаних, решта 28 відсотків наших співгромадян “не визначилися” [21].

Тут варто звернути увагу, що на аналогічне питання у жовтні 2003 року “за” вступ України в ЄС, проголосували б 54 відсотки опитаних, 14 відсотків — “проти”, не брали б участі референдумі — 15 відсотків [21]. Різниця, як видно, чимала — 10 відсотків! А значить, таки вдалися взнаки передвиборчі “пристрасті” (зокрема політтехнологічний трюк створення Південно-Східної автономії) від провладного кандидата під час президентської кампанії 2004.

Що ж до НАТО, то на аналогічне запитання “за” вступу до Північноатлантичного Альянсу на початку цього року проголосувало б лише 15,1 відсотка громадян України, майже половина опитаних — 48,1 відсотка — “проти”, “не визначилися” — 36,8 відсотка українців [21].

Отже, якщо більшість українців підтримують вступ до Євросоюзу, то питання приєднання України до НАТО залишається доволі контрверсійним в українському суспільстві. Втім, на думку багатьох експертів, найкращим варіантом для забезпечення України від політичної загрози з боку Росії є її вступ до НАТО, що дало б змогу користуватися усіма гарантіями колективної безпеки Альянсу. Євроатлантична перспектива необхідна Україні в ракурсі національної безпеки й оборони України та на сучасному етапі трансформації НАТО.

Україна є наріжним каменем, що єднає Схід із Заходом. Європейська інтеграція для України є “не входженням, а поверненням до Європи, оскільки Україна завжди була і є невідривною частиною цього континенту” [7, с.273].

Проте останнім часом у відносинах Україна — ЄС простежується криза, яку не можна пояснити тільки загальним погіршенням міжнародних позицій України. Вона є наслідком комплексу чинників, пов'язаних, по-перше, з процесами розширення в ЄС, і, по-друге, із внутрішньополітичними процесами в Україні та їх сприйняттям на Заході. Поза тим існує певна інерція ведення дипломатичного діалогу з ЄС, побудованого з українського боку не так на раціональних аргументах і свідомому урахуванні позиції протилежної сторони, як на спробах вплинути на опонентів емоційно-вольовими прийомами. Більше року тому відомий в Україні британський аналітик Дж. Шерр зазначив, що діалог між Україною та ЄС скида-

ється на «діалог глухих». На жаль, ситуація не тільки не змінюється на краще, а й де в чому погіршується. Один із прикладів цього — ставлення до так званого «статусу сусідства» з ЄС, який офіційно найближчим часом можуть запропонувати Україні.

Але конструктивних позицій щодо цього ні українська влада, ні політики та політичні аналітики досі не мають. Ігноруються реальні можливості розвитку відносин, і Україна продовжує втрачати час та можливості активного впливу на ситуацію. Дивним чином наші політики не помічають того ніби очевидного факту, що Україна буде свою євроінтеграційну стратегію у нових умовах. Навряд чи їй вдасться повторити інтеграційний шлях країн Балтії та Центральної та Східної Європи.

Європейський Союз переживає завершення безпрецедентної хвилі розширення, він змінився і продовжує змінюватися. Тепер виникла потреба регулювання не так вступу, як процедури виходу з ЄС. У цьому контексті «зацикленість» на асоційованому членстві у колишньому форматі як на єдиному засобі досягнення євроінтеграційної мети втрачає сенс. Натомість для України зростає роль використання непрямих чинників європейської інтеграції, таких, як перспектива вступу до НАТО і «статус сусідства».

Маємо, зрештою, визнати, що дедалі частіші заяви української сторони про європейський вибір України, спроби окреслити зміст і хронологічні рамки етапів її євроінтеграції, висловлювання про необхідність надання Україні статусу асоційованого членства в ЄС — усе це не знаходить жодної підтримки у представників Євросоюзу. Останні, вочевидь, уникають обговорення цього питання, вдаючи, ніби не чують українських заяв, укотре наполягаючи на необхідності виконання Угоди про партнерство

та співробітництво — основного документа, який на сьогодні регулює відносини України та ЄС і не передбачає євроінтеграційних перспектив України.

Сьогодні замість очікуваної пропозиції підписати Угоду про асоціацію ЄС пропонує Україні статус сусідства. Українська сторона у відповідь на те, що її не чують, починає «говорити гучніше» (внаслідок чого заяви про європейський вибір набувають форми вимог), а статус сусідства відкидає як неприйнятний і навіть образливий. Водночас з'являються публічні висловлювання високих чинів ЄС, що Україна ніколи не буде в ЄС. Українські політики та політичні аналітики намагаються пояснити, що думка окремих чиновників не відбиває офіційного погляду ЄС, пробують витлумачити такі висловлювання вимогами політичного моменту, проте факт залишається фактом — раніше ніхто з офіційних осіб у ЄС настільки відверто не спростовував так званих «євроінтеграційних прагнень» України, навпаки, ці прагнення декларативно підтримували за кожної нагоди.

Менш помітним, але не менш важливим фактом є те, що у дипломатичному діалозі з Україною з боку ЄС простежується певна зміна акцентів: якщо до квітня 2002 р. спроби українських дипломатів вести мову про асоційоване членство у відповідь викликали нагадування, що Україна не відповідає так званим копенгагенським критеріям членства в ЄС і їй треба працювати в цьому напрямі, то нині закидів значно поменшало. Представники ЄС майже перестали нагадувати Україні про необхідність дотримання демократичних прав та свобод, про повільний темп економічних реформ, про інституційні реформи, тобто про вимоги, що вкупі становлять комплекс критеріїв членства в Євросоюзі. На тлі погіршення міжнародного іміджу України цей факт здається, на перший



погляд, парадоксальним. Проте він має досить просте пояснення — наразі в ЄС перестали сприймати Україну як державу, яка має будь-які євроінтеграційні перспективи, й отже нагадування про копенгагенські критерії членства у відносинах із нею втрачають сенс. З цього випливає, що зростання «рівня поблажливості» ЄС насправді свідчить не про поліпшення стосунків, як це намагаються, всупереч іншим фактам, тлумачити, а про зниження рівня вимог у зв'язку зі «зниженням» рівня відносин.

Переломним моментом у ставленні до перспектив України набути в майбутньому повноправного членства в ЄС слід вважати середину квітня 2004 року. Тоді у Люксембурзі відбувся саміт ЄС, на якому було визначено «розклад» першої хвилі розширення Євросоюзу (2004 р.) та вибрано для процесу розширення сценарій «великого вибуху» — тобто утверджено план приєднання до ЄС одразу 10 країн: Польщі, Чехії, Словаччини, Словенії, Угорщини, Литви, Латвії, Естонії, Кіпру та Мальти. Відтак представники ЄС почали чітко уявляти, що Україна та Білорусь найближчим часом опиняться у ролі держав, які безпосередньо сусідитимуть з ЄС. Адже сама тільки Польща має кордон з Білоруссю та Україною протяжністю 1200 км, і вже у 2004 р. він стане частиною східного кордону Євросоюзу. До цього слід додати кордони України зі Словаччиною та Угорщиною. Тому було висунуто ініціативу надання Україні (разом з Молдовою та Білоруссю) особливого статусу сусідства. Ця ініціатива мала на меті запобігти проникненню до ЄС злочинності, наркоторгівлі та нелегальної міграції через нові східні кордони. Напередодні квітневого саміту ЄС у Люксембурзі міністр закордонних справ Великої Британії Джек Стро висловив стурбованість внутрішньою ситуацією у названих трьох країнах. «Результати реформ в Україні та

Молдові суперечливі, а Білорусь відкочується у минуле, — заявив він. — Тож Британія пропонує надати усім трьом країнам «спеціальний статус сусідства», який включатиме лібералізацію торгівлі з ЄС і тісне співробітництво на кордонах у справах юстиції, внутрішніх справ, безпеки та оборони». Таким чином, чи не вперше на офіційному рівні були сформульовані побоювання, пов'язані з новими загрозами, що виникають унаслідок розширення і зміни кордонів ЄС, і водночас виявлено безпосередню зацікавленість європейців у врегулюванні стосунків з майбутніми сусідніми країнами. Поза тим, у цьому питанні виявилася досить характерна позиція представників заможних європейських країн щодо нових сусідів. Вона полягає у тому, що краще поширити певні переваги добробуту і процвітання на майбутніх сусідів, ніж зводити нову стіну навколо Європи, тим більше що така стіна у сучасних умовах неодмінно буде зі шпаринами. Так, за словами одного з британських дипломатів, процитованими у лондонській «Індепендент», «уроки минулого вчать, що коли не покращити ситуацію з рівнем добробуту у сусідніх країнах, то жителі цих країн незабаром опиняться перед вашими дверима».

Реакція України на цю ініціативу була загалом негативною — статус сусідства не без підстав оцінили як такий, що не відповідає меті євроінтеграції України з перспективою набуття в майбутньому повного членства в ЄС, натомість усі позитивні моменти залишилися непоміченими. Показово, що негативне сприйняття ініціативи статусу сусідства характерне в Україні як для представників влади, так і для тих, хто належить до опозиції. І взагалі, серед представників різних політичних сил панує дивна злагода щодо негативно-іронічного ставлення до «статусу сусідства». Негативно на українському ґрунті сприйма-

ються навіть позначення «сусідство», «сусід», які ніколи досі не використовувалися у дипломатичних стосунках і мають виразне «приземлено-побутове» забарвлення. Сусід у нас не сприймається як офіційна особа, може, ще й тому багато хто з українських політиків оцінив цю ініціативу як «несерйозну». До того ж згадка про Україну в одному ряду з Молдовою та Білоруссю також не додавала оптимізму. Проте голослівні заперечення з нашого боку доцільності запровадження статусу сусідства для України, які аргументувалися лише прокламованими «євроінтеграційними прагненнями» і «європейським вибором», не справили потрібного враження на партнерів, що, власне, легко було передбачити.

Ще менш ефективна і навіть небезпечна тактика — «не звертати уваги» на пропонований статус: адже у контексті відносин з ЄС Україна тепер постійно згадується в офіційних документах Євросоюзу у зв'язку зі словосполученням «нові країни-сусіди». Причому європейці давно вже погодилися з необхідністю диференційованого ставлення до сусідніх країн на сході. Євросоюз не збирається відмовлятися від цієї ідеї, навпаки, згідно з планом, у другій половині року «статус сусідства» почав набувати конкретних рис — й, оскільки Україна заплющує на це очі, виробляє можливий формат стосунків практично одна сторона, яка дбає, звичайно, про власну вигоду. Якщо ж Україні доведеться, за браком інших можливостей, усе ж таки прийняти пропонований статус, неучасть із перших кроків в опрацюванні цього питання дасться взнаки.

Питання сусідства проробляється у межах спеціальної «Ініціативи щодо нових сусідів», яка, своєю чергою, становить частину Спільної зовнішньої та оборонної політики Євросоюзу. Очевидно, цей факт міг би бути використаний для обопільної вигоди, зокрема з метою зміцнення на-

ціональної безпеки України. Про серйозність намірів ЄС щодо запровадження статусу «нового сусідства» свідчить також текст проекту «Договору, що встановлює Конституцію Європи», де передбачено спеціальну статтю, якою регулюватимуться «привілейовані відносини» між ЄС та сусідніми державами. У паралельному проекті Конституції ЄС, запропонованому Єврокомісією, міститься схожий пункт.

Відносини з країнами-сусідами на сході розглядаються в ЄС як такі, на яких у першу чергу має бути зосереджено увагу найближчими роками. На сьогодні концепція «нового сусідства» має вигляд такої, що спрямована на створення своєрідної «перехідної зони» для уникнення надмірного розриву між простором «процвітання» — розширеним ЄС — та «іншим світом». Досягти цього передбачено шляхом сприяння розвитку «спільних економічних та політичних цінностей». Годі говорити, що це відповідає і власним інтересам України, проте відчуття образи через відмову ЄС обговорювати українські євроінтеграційні перспективи переважає і стоїть на заваді використанню можливостей, що відкриваються. Згідно зі своєю спрямованістю на запобігання загрозам із боку «нових сусідів ЄС», статус сусідства виводить на перший план співробітництво України з ЄС у сфері юстиції і внутрішніх справ, а також питання транскордонного та регіонального співробітництва.

Концепція «нового сусідства» мала ще один, не декларований, але від того не менш важливий аспект. У контексті розширення ЄС, яке сприймається на Заході як остаточна перемога над неприродним і болючим поділом післявоєнної Європи на «два табори», водночас змінюється і сприйняття простору, який оточуватиме «Нову Європу»: він уже не є всуціль «пострадянським»,

що зберігає тоталітарний спадок «імперії зла». Європейці почали розрізняти складові цього простору, сприймати їх у доти небувалих конфігураціях, коли Україна згадується не тільки поруч із Молдовою та Білоруссю, а й опиняється «в одній зв'язці» з країнами Середземномор'я, такими, наприклад, як Марокко. Нарешті й до Росії та України почали в ЄС ставитися як до справді окремих держав. Інша річ, що це ставлення виявляється далеким від того, про яке мріяли в Україні. Проте сам собою факт такої зміни сприйняття містить у собі позитивний потенціал звільнення від постійних асоціацій України з її тоталітарним минулим. Цей потенціал слід було б ефективно використати.

Щоправда, 2008 р. та порядок денний знову поставили питання про можливість асоційованого членства України у ЄС. Відновлення подібного діалогу стало своєрідною компенсацією за негативне вирішення питання про приєднання України до ПДЧ на Бухарестському саміті НАТО. Однак поки що така перспектива не наповнена реальним змістом і є більше політичною декларацією, ніж конкретним планом дій.

Євроінтеграція, як і членство в НАТО, неможлива без виконання зобов'язань, які Україна узяла на себе при вступі до Ради Європи. Про це в інтерв'ю “Дзеркалу тижня” заявив представник генсека РЄ з координації програм співпраці в Україні Аке Петерсон. “Якщо Україна ставить перед собою завдання вступу до Європейського Союзу, то не треба забувати про те, що на даний момент саме Рада Європи є одним з основних механізмів наближення до цієї організації... Більш того, і членство в НАТО неможливе без виконання зобов'язань, які взяла на себе Україна при вступі до Ради Європи, – з побудови демократії, забезпечення верховенства права, захисту прав людини”,

– сказав А.Петерсон. Він уточнив, що йдеться, зокрема, про копенгагенські критерії, які приймалися Євросоюзом на основі досвіду, напрацьованого Радою Європи. “Саме тому європейські і євроатлантичні амбіції України ЄС і НАТО розглядають, зокрема, і в світлі виконання зобов’язань, взятих вашою країною при вступі до РЄ”, – пояснив він. Проте, за словами А.Петерсона, “в Україні вирішили, що раз вступили до цієї структури, про взяті зобов’язання вже можна забути”. “Якщо Україна хоче, щоб до неї ставилися як до сформованої держави і рівноцінного партнера, вона має взяти на себе відповідальність за ті зобов’язання, які вже взяла на себе і які збирається брати ще... Рада Європи зі свого боку надасть всю необхідну для цього допомогу і підтримку. У тому числі і в процесі розробки і реалізації нового плану виконання ваших старих зобов’язань”, – сказав А.Петерсон [22].

Ідеться про План дій ЄС-Україна, прийнятий у лютому 2005 р. строком на три роки. Виконання та моніторинг цього Плану дій здійснювався згідно із щорічними планами, якими визначаються комплексні першочергові завдання та строки їх виконання на рік відповідно до пріоритетів, узгоджених між ЄС і Україною. Перший звіт про виконання Плану дій було схвалено у грудні 2006 року, тоді як загальна оцінка проводилася у листопаді 2005 року, березні 2006 року та травні 2007 року. Практичні параметри євроінтеграційних зусиль України, реалізованих за цим планом, наразі є такими.

Активна співпраця у рамках саміту ЄС-Україна, Ради з питань співробітництва ЄС-Україна, Комітету з питань співробітництва та його семи підкомітетів дала можливість обом сторонам здійснити поступ у виконанні Плану дій. Також у березні 2007 року у Брюсселі розпочалися переговори щодо підписання нової посиленої угоди, яка

має замінити Угоду про партнерство та співробітництво.

Україна продовжує здійснювати прогрес у більшості сфер, але швидкість прогресу дещо затримується у порівнянні з попередніми роками. Це зокрема стосується економічних і структурних реформ, де свою роль також відіграла політична нестабільність, що характеризувала більшу частину 2007 року. Позитивна історія України у проведенні демократичних виборів 2006 року була загалом підтверджена під час позачергових парламентських виборів 2007 року. Також посилилася свобода слова. Інші великі досягнення упродовж звітнього періоду включають початок переговорів щодо нової посиленої угоди ЄС-Україна, завершення процесу вступу України до СОТ, початок переговорів щодо глибокої та комплексної зони вільної торгівлі як головного елементу нової посиленої угоди, набуття чинності угодами про спрощення оформлення віз та про реадмісію і позитивний досвід співпраці з Місією ЄС з прикордонної допомоги Молдові та Україні. Значно збільшилася за масштабом і змістом співпраця з питань спільної зовнішньої політики та політики безпеки. Україна продовжила працювати над досягненням цілей, встановлених Угодою про оцінку відповідності та прийнятність промислових виборів, а також зробила подальші успішні кроки у таких сферах, як захист прав інтелектуальної власності. Загалом доброго рівня прогресу було досягнуто в таких галузях, як енергетика і транспорт.

Деякі позитивні заходи були здійснені для забезпечення **прав осіб, що належать до національних меншин**. Так, у грудні 2006 року була ратифікована Європейська конвенція про громадянство та у листопаді 2007 року було призначено посла з особливих доручень для боротьби з расизмом, ксенофобією та дискримінацією. Проте деякі

заходи ще мають бути узгоджені з нормами Ради Європи, наприклад у відношенні посилення кримінального законодавства проти образливих висловлювань і злочинів, скоєних на расовому підґрунті, а також удосконалення антидискримінаційного законодавства. Положення ромів залишається проблематичним. Спостерігається тенденція до підвищення рівня насильства, продиктованого расовою нетерпимістю.

Державна програма з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року, схвалена у грудні 2006 року, стала основою для прийняття додаткових розпоряджень і регіональних програм. Однак застосування рамкового закону 2006 року „Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків” залишається незадовільним. Жінки і досі потерпають від меншого розміру заробітної плати та відсутності можливостей професійного росту. Викликає стурбованість і рівень побутового насилля. Таким чином, існує потреба у подальших заходах, спрямованих на підвищення обізнаності, розвитку системи притулків і поліпшенні застосування відповідних положень кримінального кодексу на судовому рівні.

Міжнародні дослідження щодо складності ведення економічної діяльності не виявили відчутних поліпшень у 2007 році, таким чином виникає питання щодо перспектив більш масштабного довготривалого зростання. Результати трьох досліджень показують, що Україна суттєво відстає від своїх регіональних сусідів, зокрема, у частині сплати податків, видачі ліцензій та захисту інвесторів. Закон 2006 року щодо дозвільної системи у сфері господарської діяльності залишається не повністю реалізованим, головним чином і через відсутність відповідних підзаконних актів. Закон 2007 року про державний нагляд відображає розу-



міння необхідності зниження адміністративного навантаження на підприємства, але він ще не почав працювати на повну силу, частково через розходження щодо його тлумачення різними державними органами. Перевірки з боку податкових органів і загалом заплутана податкова система є суттєвою перепорою для розвитку бізнесу, і вирішення цієї проблеми потребує проведення комплексної податкової реформи. Особливої уваги заслуговує розвиток сектору фінансових послуг. Зважаючи на вирішальну роль цієї сфери для економічного росту, що спостерігався упродовж звітнього періоду, існує потреба вдосконалення системи розумного нагляду та на просування у напрямку нагляду, що спирається на оцінку ризиків.

У той час, як загальний рівень **безробіття** знизився до 6,8%, перед Україною все ще стоять серйозні проблеми, що заважають їй суттєво покращити ринок праці, зокрема брак кваліфікованої робочої сили, велика частка неофіційної зайнятості. Все ще очікує прийняття новий сучасний кодекс законів про працю, який пройшов широке обговорення з соціальними партнерами. Україна скористалася проектами МОП, спрямованими на підготовку інспекторів з контролю за умовами праці. Однак слід зробити наступні кроки для посилення адміністративних повноважень Міністерства праці та соціальної політики України і Державної служби зайнятості.

Проект закону „**Про соціальний діалог в Україні**”, розроблений спільно з експертами Європейської Комісії та МОП, ще не набув чинності. У майбутньому він має бути приведений у відповідність до вимог Конвенції МОП № 87 „Про свободу асоціацій та захист права на організацію”. Після прийняття Закон України „Про соціальний діалог в Україні” має бути доповнений законодавчими актами щодо колективних угод і працедавців.

Деяких успіхів було досягнуто у питанні **митної політики**, зокрема у відношенні наближення законодавства, прийняття Україною міжнародних митних стандартів, посилення повноважень митної служби та покращення відносин з підприємцями. Постанова щодо прийняття єдиного адміністративного документу набула чинності 1 січня 2008 року. Закон про внесення змін до митного кодексу, що дозволяє митним органам у службовому порядку застосовувати відповідні заходи до контрафактної та підробленої продукції, був схвалений у листопаді 2006 року разом з відповідними підзаконними актами. Однак занепокоєння викликають надмірні фінансові гарантії, що вимагаються від правовласників. Україна приєдналася до переглянутої Кіотської конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур. Державна митна служба України підготувала перший проект нового Митного кодексу. З січня 2008 року набула чинності Гармонізована система 2002 року. Була проведена певна робота з метою визначення критеріїв щодо застосування більш сприятливих митних умов (так званий „білий перелік суб'єктів ЗЕД”), але її результати не можна вважати цілком задовільними. У червні 2007 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову про новий статус Державної митної служби України, якою серед іншого передбачено посилення слідчих повноважень ДМС, наприклад, у такій сфері, як контрабанда. Продовжується співробітництво митних органів з EUBAM, що вже дозволило посилити управління кордонами та ширше застосовувати принцип верховенство права, встановити перепони для кримінальної діяльності та одночасно спростити умови для законної торгівлі.

З 1 січня 2008 року набули чинності угоди про спрощення візового режиму та про **реадмісію**, після

виконання відповідних процедур Україною та ЄС у 2007 році. Обидві сторони тісно співпрацювали для розбудови інфраструктури та приведення порядку поведження із затриманими незаконними мігрантами у відповідність до стандартів ЄС.

Україна залишається головною транзитною країною для незаконних **мігрантів** з Азії, арабських країн та країн Африки, потік яких невпинно зростає. Для більш результативного вирішення цього питання Державна прикордонна служба України (ДПСУ) за допомогою ЄС продовжила впроваджувати реформи для перетворення ДПСУ на правоохоронний орган, що відповідатиме нормам ЄС. Конкретним результатом може вважатися поступова відмова упродовж 2007 року від набору призовників до цієї служби. У 2008 році кадровий штат служби буде комплектуватися на основі об'єктивної та прозорої системи вступних іспитів з подальшим укладанням контракту. Це є значним кроком у напрямку забезпечення професіоналізму в ДПСУ. У 2007 році була реформована система навчання та підготовки офіцерів, яка зараз відповідає базовій програмі ЄС для прикордонної служби. Також розпочалися реформи, спрямовані на досягнення більшої прозорості у системі кар'єрного росту в системі ДПСУ відповідно до фактичних заслуг. Готується створення представницького органу працівників цієї служби. З метою наближення до норм та стандартів ЄС були підготовлені зміни та доповнення до низки відповідних законів.

У червні 2007 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову "Про затвердження Державної цільової правоохоронної програми „Облаштування та реконструкція державного кордону на період до 2015 року". Відповідно до цієї Програми до 2015 року Уряд має виділити близько 133 мільйонів євро для покращення прикордонної інфра-

структури, включаючи оснащення, що використовується. Нині важливо, щоб Уряд забезпечив щорічне асигнування достатніх коштів для реалізації цієї програми.

Упродовж 2007 року спостерігався занепад системи надання **притулку** в Україні. З середини березня до середини листопада 2007 року Україна не спромоглася призначити відповідний орган для прийняття рішень з питань надання притулку і застосування відповідної практики. Це призвело до значного відставання у розгляді заяв на отримання притулку. Також продовжувалася реорганізація компетентного органу, яка загострювалася частими змінами керівництва і обмеженими фінансовими ресурсами, що виділялися з державного бюджету. Це призвело до виникнення проблеми з доступністю притулку та відповідних процедур і негативно вплинуло на швидкість розгляду питань про надання притулку та якість прийнятих рішень. Закон України „Про біженців” також має декілька недоліків, як наприклад застосування передбаченої цим законом процедури прискореного розгляду, яка часто використовується для відхилення заяв без їх розгляду по суті. До того ж Закон України „Про біженців” не містить положень щодо недопущення дискримінації біженців за расовими та релігійними ознаками або за країною походження Спеціалістам неурядових організацій з правових питань, а також Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) було відмовлено у доступі до персональних даних біженців або до самих біженців для забезпечення правового захисту їхніх інтересів у процесі розгляду міграційними службами питання щодо надання статусу біженця. Також Закон України „Про біженців” не встановлює строків передачі заяви на отримання притулку, поданої особою, яка потрапила на територію України незаконним шляхом, від

Державної прикордонної служби України і Міністерства внутрішніх справ України до відповідних міграційних органів.

Відсутність державних коштів для розробки відповідних програм прийому та інтеграції біженців і той факт, що претенденти на статус біженців часто стають жертвами ксенофобії, призвели до виникнення в Україні вкрай негостинного середовища для притулку. Особи, які намагаються отримати статус біженців, стикаються з проблемами доступу до території, до притулку та до незалежних процедур розгляду питання щодо надання статусу біженця. Такі люди часто страждають від агресії працівників міліції, довільного та тривалого затримання і стикаються з великим ризиком *примусової репатріації*. Втім, особи, які отримали статус біженців, також часто змушені долати значні перешкоди для отримання можливості скористатися своїми правами та інтегруватися в українське суспільство.

У травні 2007 року Україна прийняла „Концепцію національної політики сталого розвитку всіх видів **транспорту** на період з 2007 по 2013 роки”, але фактична реалізація транспортної політики в Україні стикається з чисельними проблемами, зокрема у сфері наземного транспорту. Україна визначилася з переліком пріоритетних інвестиційних проектів для усіх видів транспорту (включаючи оновлення рухомого складу та автобусного парку) та наразі обговорює можливості їхньої реалізації з міжнародними фінансовими організаціями.

Україна є однією з ключових країн, які здійснюють транзит енергоносіїв до країн ЄС, зокрема російського газу та нафти. ЄС і Україна продовжують поглиблювати діалог з енергетичних питань. Україна досягла значних успіхів у цьому секторі завдяки, серед іншого, реалізації

положень Меморандуму про взаєморозуміння щодо співпраці в енергетичній галузі. На саміті ЄС-Україна було схвалений другий звіт про хід реалізації зазначеного Меморандуму. Нині Україна працює над залученням коштів міжнародних фінансових організацій для виконання пріоритетних проектів підвищення енергетичної безпеки та транзиту вуглеводнів. Було проведено попередній аудит газотранспортної системи, за результатами якого було встановлено, що її модернізація потребує 2,5 мільярда євроінвестицій. Україна продовжує працювати над питанням продовження нафтопроводу Одеса-Броди до Гданська (Польща) і домовилася з Грузією, Азербайджаном, Польщею та Литвою щодо спільної реалізації цього проекту. Цей проект може відкрити можливості до значного збільшення поставок нафти з Каспійського регіону. Було урочисто відкрито Центр метрології природного газу у Боярці, створений за сприяння ЄС. Центр також сприятиме підвищенню рівня прозорості та надійності газопостачання у регіоні та до країн ЄС.

В Україні прийнято план реформування галузі на період з 2007 по 2011 роки, який доповнює енергетичну стратегію. Енергетичне Співтовариство ініціювало процес приєднання України до Угоди Енергетичного Співтовариства, що сприятиме поступовому наближенню нормативної бази України до принципів діяльності внутрішнього енергетичного ринку ЄС.

У сфері ядерної енергетики Європейська Комісія та Україна розпочали спільний проект (із залученням Міжнародного агентства з атомної енергії) з оцінки безпеки атомних електростанцій України. Україна продовжувала модернізацію атомних електростанцій у контексті переглянутого Інтегрованого пакету заходів з модернізації енергетичної галузі. Європейська Комісія виплатила пер-

ший транш позики Євратому на модернізацію атомних реакторів 2-го енергоблоку Хмельницької АЕС та 4-го енергоблоку Рівненської АЕС. Відбулося подальше посилення органу регулювання ядерної енергетики. Завершені роботи зі стабілізації існуючого об'єкту „Укриття” на Чорнобильській АЕС і з підрядною організацією був підписаний контракт на будівництво нового безпечного конфайнменту, головної частини всієї програми реабілітації Чорнобильської АЕС. Значного успіху вдалося досягнути у завершенні будівництва сховища відпрацьованого ядерного палива, а також тимчасового сховища твердих відходів. Україна продовжила підготовку до реалізації стратегії поводження з ядерними відходами і вжила заходів для підвищення рівня безпеки та захисту радіоактивних джерел, включаючи прийняття відповідних законодавчих актів.

Національна стратегія захисту довкілля упродовж 1998-2008 років потребує подальшої уваги. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України затвердило пріоритетні напрями цієї стратегії на період до 2011 року. Була завершена міжвідомча оцінка стану довкілля у регіонах. Проводиться робота з реалізації існуючих стратегій та планів, але вона вимагає постійної уваги. Загалом, вже існують законодавча база та галузеве законодавство у більшості сфер, однак вони потребують подальшого вдосконалення, зокрема це стосується нормативних актів. У 2007 році розпочала свою діяльність Національна агенція екологічних інвестицій. Однак основним завдання залишається посилення адміністративних виконавчих повноважень на усіх державних рівнях, включаючи міжвідомчу координацію. Наразі проводяться деякі заходи для інтеграції рішень щодо довкілля в інші стратегічні галузі, такі, як енергетика. Особливу увагу слід

приділити моніторингу та забезпеченню дотримання законодавства. Починаючи з 2003 року, Україна не оприлюднювала звітів про стан навколишнього природного середовища, але продовжує проводити регулярні консультації із зацікавленими сторонами. Однак питання доступу до інформації та залучення громадськості потребують постійної уваги. Незначних успіхів вдалося досягти в оцінці впливу на довкілля.

У сфері **інформаційного суспільства** в Україні розпочалося втілення „Національної концепції розвитку зв'язку України до 2010 року” шляхом підготовки законопроекту про універсальні послуги та оприлюднення нових планів формування та розподілу номерних ресурсів. Також було затверджено план використання частот для передових технологій електронного зв'язку, що вимагалось для початку тендерної процедури для видачі другої ліцензії на мобільні послуги третього покоління, оголошення якої очікується до середини 2008 року. У відношенні онлайн-інформаційних послуг Україна схвалила два нових закони „Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства на 2007-2015 роки” і „Про державну програму використання електронних підписів у електронних документах”.

Існує нагальна потреба у підсиленні незалежності та інституційних можливостей Національної комісії з питань регулювання засобів зв'язку (НКРЗЗ). Для забезпечення реалізації комплексної регуляторної структури електронних засобів зв'язку необхідно врегулювати проблеми призначення та звільнення членів правління НКРЗЗ, що виникли у 2007 році.

У відношенні **аудіовізуальної** продукції Європейська Комісія та Рада Європи беруть участь у реалізації спільної програми в Україні, значним компонентом якої є регулю-



вання медійної сфери. Цей проект завершується у квітні 2008 року. За останні півтора року ОБСЄ провела велику роботу для приведення українського аудіовізуального законодавства у відповідність до європейських стандартів. Україна все ще має ратифікувати Конвенцію ЮНЕСКО про захист і сприяння різноманітності культурного вираження та Конвенцію Ради Європи про транскордонне телебачення.

Нині Україна переглядає свою **дослідно-інноваційну** політику для її наближення до цілей національної стратегії сталого та справедливого економічного розвитку. В Україні існує потреба повніше використовувати передовий досвід ЄС у своїй економічно-науковій політиці, включаючи деякі концепції Лісабонської стратегії. Так Україна потребує збільшення обсягу інвестицій у свою дослідну галузь для посилення своїх наукових можливостей.

Продовжується наближення України до ЄС у сфері вищої **освіти** через опосередкування Європейської системи перезарахування кредитів (ECTS) і особливу увагу до забезпечення якості та модернізації системи акредитації відповідно до принципів Болонського процесу. Продовжуються консультації з роботодавцями стосовно розвитку національної кваліфікаційної бази. У той же час відповідно до прийнятої національної стратегії набирає обертів освітня реформа, де особлива увага приділяється на навчання впродовж життя, відповідності та рівності доступу до якісної освіти.

Україна ініціювала політичний діалог з Європейською Комісією стосовно підвищення ефективності освіти і **професійної підготовки** та їхньої відповідності потребам ринку праці з метою сприяння підвищенню продуктивності та новаторства. Ця ініціатива була підтримана Світовим Банком та Європейським фондом з навчання (ETF) і від-

крила нові можливості для майбутньої галузевої програми. Ключовим питанням, що викликає занепокоєння в умовах децентралізації, залишається фінансування та управління професійно-технічною освітою, а також підвищення рівня неупередженості, відповідальності та професійності. Забезпечення стабільності реформування освітньо-навчальної галузі, а також наближення української освітньої системи до освітніх систем країн-членів ЄС необхідна і має спиратися на тісну співпрацю усіх зацікавлених осіб на всіх рівнях, зокрема і з соціальними партнерами. Ще більше українських студентів отримали доступ до програми „**Erasmus Mundus**”, а також змогли скористатися можливостями, запропонованими „Вікном зовнішньої співпраці „Erasmus Mundus”, програмою ім. Жана Моне та програмою надання стипендій для навчання у Коледжі Європи, до яких також змогли долучитися українські вчені та заклади вищої освіти. У рамках програми **Tempus** продовжується підтримка процесу реформування вищої освіти шляхом заохочення добровільного наближення до процесів, що відбуваються у відповідній галузі країн ЄС, обумовлених Лісабонською угодою та Болонським процесом. Завдяки програмі Tempus було розроблено багато нових навчальних курсів і програм, що відповідають потребам ринку праці, та забезпечено становлення сталих міжнародних партнерств у дослідній сфері.

На противагу галузь культури залишається сферою майбутнього співробітництва. У відношенні молоді слід зауважити, що українська молодь, молоді працівники та молодіжні організації мають можливість скористатися програмою „Молодь у дії”, участь у якій постійно зростає. Додаткових зусиль потребує також підтримка міжкультурного діалогу шляхом розвитку молодіжних обмінів і неформальної освіти.

Організації громадянського суспільства в Україні і надалі отримують користь від різних програм ЄПС з одночасною підтримкою соціально-культурних ініціатив на регіональному та національному рівнях у контексті програм транскордонної співпраці. Нові програми транскордонної співпраці у рамках ІЄСП (Інструменту Європейського суспільства та партнерства) пропонують нові можливості.

Європейськість України — це цивілізованість, культурність, індивідуалізм, почуття здорового націоналізму. Європейськість — це самодостатність. Орієнтація на Європу означає, що Україна прагне стати часткою Європи не лише географічно, а й психологічно, що можливо лише за умови, якщо Україна сама відчує себе такою, а українці себе, відповідно, європейцями. Відтак має рацію С.Вовканич, який вважає: “Не творимо собі кумира ні зі Сходу, ні із Заходу, а пильнуймо національні інтереси, розраховуймо на свої ресурси та власний потенціал. Міркуймо над тим, що робити, аби позбутися грабелів — як національного знаку, — вже неодноразово хитро розставлених на наших історичних шляхах. Нам не треба прорубувати вікна в Європу: ми в Європі” [8, с.73].

Курс на європейську інтеграцію є природним наслідком здобуття Україною державної незалежності. Він викристалізовується з багатовікової історії нашого народу, його ментальності та етнічних коренів і стосується передусім європейської самоідентифікації українського народу. Отже, процес “європеїзації” України потрібно активно використовувати і поглиблювати (при цьому не вважати його панацеєю від усіх бід!). Вхідження в Європу, зокрема в Європейський Союз — це, перш за все, ефективна економічна співпраця з країнами континенту на паритетних умовах. Якщо ця співпраця буде успішною, політична вага України в Європі зросте.

### Список використаної літератури

1. Андрусів С. Міфологема Європи в сучасній українській культурній свідомості // Сучасність. — 2001. — № 2. — С. 110-115.
2. Бик Т. Треба робити сміливі та рішучі кроки для різкого зближення України з НАТО // Львівська газета. — 2005. — 24 лютого.
3. Бик Т. Україна не повинна втягнутися в гонитву до Євросоюзу // Львівська газета. — 2005. — 27 січня.
4. Бик Т. Довгий шлях до ЄС // Львівська газета. — 2005. — 27 січня.
5. Біличенко С.П. Геополітична стратегія України//Наукові записки Києво-Могилянської Академії. — 2001. — Т.19. — Спецвипуск 41. — С.161-163.
6. Бутейко А. Внутрішня одісея зовнішньої політики: євроінтеграція чи єврокамуфляж // Дзеркало тижня. — 2003. — 6-12 вересня.
7. Власюк А. Коли Україна матиме власне “обличчя”?// Експрес. — 1997. — 24 травня.–1 червня.
8. Вовканич С. Антиукраїнська семіотика// Сучасність. — 2001. — № 9. — С.68-75.
9. Гетьманчук А. Євроінтеграції України заважають НАТО і ГУУАМ? // Дзеркало тижня. — 2005. — 7 травня.
10. Гетьманчук А. Євроінтегруйтеся мовчки. Порадили в Києві міністри закордонних справ Польщі та Німеччини // Дзеркало тижня. — 2005. — 26 березня.
11. Друзенко Г. Лікарю, зціли самого себе, або про якість євроінтеграційної політики у виконанні нової влади // Дзеркало тижня. — 2005. — 14 травня.
12. Зайцев О. Європейський міф України // Львівська газета. — 2003. — 1 серпня.
13. Костенко Л. Гуманітарна аура нації, або Дефект головного дзеркала. — К., 1999.
14. Левандовський В. Європа чи Євразія//Політологія посткомунізму: політичний аналіз посткомуністичного суспільства. — К., 1995. — С.270-274.

15. Лотман Ю.М. Современность между Востоком и Западом// История и типология русской культуры. — СПб., 2002. — 744с.
16. Петрів Т. Українські медіа-пріоритети у контексті проблем європейської інтеграції // Наукові записки Інституту журналістики. — К., 2002. — Т.7. — С.67-69.
17. Прихода Я. Європейська інтеграція та українські ЗМІ: досвід наш і досвід інших // Пам'ять століть відтворена у слові /Упорядн. А. Денисенко, В.Прокопенко, В.Туркевич. — К., 2004. — С.219-232.
18. Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України// Політика і час. — 2000. — №3-4. — С.15-26.
19. Сушко О., Шуляр О. Європейське визнання з африканським присмаком // Дзеркало тижня. — 2005 . — 26 березня.
20. Федоров І. Як стати зіркою... на прапорі Євросоюзу?// Політика і культура. — 1999. — №16. — С.11-12.
21. <http://www.pravda.com.ua>.
22. Дзеркало тижня. — 2008. — 1 березня.

Іван АРТЬОМОВ



## УКРАЇНА І СОТ: ОЧІКУВАННЯ І РИЗИКИ



5 лютого 2008 року на засіданні в Женеві Генеральна Рада Світової організації торгівлі затвердила протокол про прийом України в члени цієї організації. Протокол приєднання підписали Президент України Віктор Ющенко і генеральний директор СОТ Паскаль Ламі[1].

Таким чином, після отримання статусу країни з ринковою економікою Україна пододала ще один важливий етап на шляху своїх інтеграційних прагнень до Європейського Союзу. Складаються сприятливі умови для реалізації наступних завдань — поступового підключення до Зони вільної торгівлі, а відтак і до Митного Союзу та Спільного ринку ЄС.

Поряд з цим членство в СОТ зобов'язує нашу країну виконувати умови багатосторонніх угод, близько 50 яких регулюють 97% світового торговельного обігу. Саме тому дослідження і прогнозування наслідків вступу до СОТ для України пояснює актуальність проблематики статті.

Об'єктом і предметом дослідження є аналіз позитивів і негативів членства України та шляхів мінімізації негативів вступу в СОТ. Автор спробував

---

© *Артьомов Іван Володимирович* – кандидат історичних наук, доцент, директор навчально-наукового Інституту філософії та євроінтеграційних досліджень Закарпатського державного університету

спрогнозувати ситуацію в країні після ратифікації **Протоколу про вступ до СОТ**, перспективи включення економіки України до **Зони вільної торгівлі**. Оптимізм автору надає можливість використання значного масиву монографій, статей та джерел електронних ЗМІ з проблематики Україна-СОТ.

Враховуючи потужну нормативно-правову основу євроінтеграційного зовнішньополітичного курсу держави, є всі підстави стверджувати надзвичайно важливий факт — **вміння керівництва держави, вчених, дипломатів, інших структур, причетних до практичного вирішення питань на шляху України до СОТ**, знаходити компроміс під час обговорення і прийняття пакетів законів, необхідних для нашого членства в цій організації.

Заслуговують на увагу базові положення, сформульовані в документах, що обґрунтовують **нормативно-правову основу євроінтеграційного курсу України**. Це в першу чергу Угода про партнерство і співробітництво України з ЄС, Стратегія і Програма інтеграції України до Європейського Союзу, Послання Президента України до Верховної Ради ті інші[2].

Багато цінного з проблематики дослідження СОТівської проблематики міститься у монографії **“Іноземні інвестиції в Україні”**[3], в якій досліджені багатовекторні аспекти інвестиційної привабливості економіки України і розкрито систему інвестиційного клімату та законодавче забезпечення процесу залучення інвестицій.

Досить змістовно проблематика інтеграційних процесів розгорнута в монографії **“Міжнародні інтеграційні процеси сучасності”**[4]. Автори роботи зуміли збалансовано подати об’єктивний аналіз інтеграційних намірів України як по **“західному”**, так і **“східному”** зовнішньополітичному вектору регіонального співробітництва.

Інтеграційним перспективам України до СОТ присвячене аналітичне видання **“Критерії членства в СОТ, ЄС та НАТО”**[5], де згруповані **“позитиви”** та **“негативи”** кожного із критеріїв вступу в названі організації з часів отримання незалежності нашої держави до 2005 року.

Різносторонні аспекти, форми та методи реалізації євроінтеграційного курсу України знайшли своє місце у роботах вчених, що друкуються у випусках **“Аналітичного щоквартальника”**[6] за редакцією О.В. Дергачова. Цікавими, зокрема, є публікації І.Бураковського, О.Ковальової, Г.Яворської, О.Плотнікова, С.Фоміна, О.Сушка, В.П’ятницького.

Універсальним, з нашої точки зору, є підручник для студентів вищих навчальних закладів з проблематики, що розглядається, — **«Світова організація торгівлі»**[7], в якому детально досліджуються складові процесу і етапи підготовки до вступу в СОТ, переваги і недоліки членства України в цій організації.

Достатньо широко питання зазначеної проблематики аналізуються у щорічних **монографіях**, що їх видає Національний інститут стратегічних досліджень — **“Україна: Актуальні проблеми, стратегічні пріоритети”**.

Враховуючи актуальність СОТівської проблематики, постійну увагу їй приділяють **тижневики** **«Дзеркало тижня»**[8], **«2000»**[9], електронні засоби інформації та інші джерела.

Спираючись на значний обсяг джерел, монографічної, інформативно-аналітичної літератури та даних щодо СОТівської проблематики, вважаємо за можливе **спрогнозувати наслідки вступу до СОТ для держави в цілому та виробників продукції різних галузей на-родногосподарського комплексу України зокрема.**

Відомо, що СОТ є міжнародною організацією, діяльність якої у той чи інший спосіб сприяє **запровадженню**



**принципів вільної торгівлі** в усьому світі. Вона спонукає країни-члени до **скасування імпорتنих тарифів** та інших перешкод у торгівлі. Завдяки своїй діяльності СОТ стала одним із символів глобалізації. Справді, це єдина міжнародна організація, яка **переглядає правила міжнародної торгівлі з метою їх лібералізації**, здійснює нагляд за виконанням країнами-членами чинних торговельних угод, а також проводить переговори щодо розробки та прийняття нових угод у сфері подальшої лібералізації торговельних відносин між країнами-членами. **Поряд з цим СОТ:**

– **допомагає підтримувати стабільні міжнародні відносини та сприяє конструктивному врегулюванню торговельних суперечок**, забезпечує країнам-членам конструктивний та справедливий механізм для залагодження суперечок у сфері міжнародної торгівлі;

– **сприяє лібералізації торгівлі в рамках СОТ, зменшує вартість проживання громадян**. Протекціонізм у торгівлі коштує дорого для громадян, оскільки призводить до зростання цін. Глобальна система СОТ зменшує бар'єри в торгівлі завдяки проведенню переговорів та застосуванню принципу недискримінації торговельних відносин;

– **надає споживачам більший вибір товарів та послуг**. Зростання торгового обороту забезпечує споживачам зростаючий вибір як товарів, так і послуг. Конкуренція з імпортом призводить до покращення якості товарів та послуг, що виробляються в країні. Це спонукає до розширення асортименту продукції та збільшення кількості технологій;

– **скорочує торговельні бар'єри**, дає змогу збільшувати міжнародні торговельні потоки, що призводить до збільшення доходів країн та, відповідно, їх громадян. За

підрахунками СОТ, внаслідок впливу угод, досягнутих країнами-членами в рамках багатосторонніх переговорів уругвайського раунду, що завершився в 1994 році, світові доходи від торгівлі збільшилися на суму від \$109 до \$510 млрд. (залежно від припущень при проведенні розрахунків та можливої похибки);

– **стимулює економічне зростання.** Міжнародна торгівля не лише збільшує інтегровані доходи країн, а й надає додаткові можливості для збільшення зайнятості населення країни;

– є надзвичайно впливовою організацією, **змущує** суверенні держави змінювати національне законодавство, проголошуючи його таким, що не відповідає правилам вільної торгівлі.

Разом з цим складність адаптаційного періоду для економіки України, яка «занурюється» в море світової конкуренції та квотування, як і раніше, полягає в об'єктивних реаліях процесу глобалізації, які визначатимуться впливом таких чинників, як:

– **подорожчання енергоносіїв**, яке є основним негативом для економіки України. Інфляційні наслідки його ще не виявилися, та воно, поза сумнівом, спричинює «шлейф» зростання вартості регульованих енергетичних та транспортних тарифів; такий розтягнутий у часі інфляційний шок вимагатиме допущення певної адаптаційної інфляції;

– **підвищення тарифів природних монополій**, що може стати акселератором інфляційних процесів;

– вагомі **ризики з боку бюджетно-фінансової сфери.** Переважне спрямування видаткової частини бюджету на поточне споживання (поточні видатки бюджету становлять понад 90% від загального обсягу) формує загрози макроекономічного розбалансування та зростання

бюджетного дефіциту, що може позначитися на окремих сегментах грошово-кредитного ринку;

– **від’ємне сальдо поточного рахунку платіжного балансу**, що в I кв. 2006 р. вже досягло 769,1 млн. грн., та надалі згідно з прогнозами зростатиме; це зумовило зменшення надходження іноземної валюти на валютний ринок України, яке не компенсувалося навіть активним зростанням припливу іноземних інвестицій, які за січень-березень 2006 р. збільшилися в 2,9 раза порівняно з відповідним періодом 2005 р.;

– **висхідна цінова динаміка на світових ринках металургійної та хімічної промисловості**, яка здійснюватиме суперечливий вплив: хоча це дозволить наростити обсяги експорту і забезпечити належний приплив іноземної валюти, проте підтримуватиме імпорт інфляції зі світових ринків;

– зростання пропозиції інвалюти внаслідок **приходу в Україну великих закордонних інвесторів**, збільшення зовнішніх державних та приватних запозичень і трансфертів від працюючих за кордоном, що підтримає стабільність на валютному ринку, навіть за наявності помітних інфляційних тенденцій;

– **коливання інфляційних настроїв**, які визначатимуть чутливість готівкового валютного ринку та його вплив на ситуацію міжбанківського валютного ринку[10].

Виходячи з наведеного вище, надзвичайно цікавими і аргументованими є думки, висновки та прогнози фахівців з СОТ, зокрема відомого експерта з питань СОТ, директора Інституту економічних досліджень і політичних консультацій **Ігоря Бураковського**, який відмітив: «Дуже хочеться, щоб вступ до СОТ сприяв наповненню новим змістом дискусій про конкурентоспроможність України. На практиці це означає чітке виокремлення виключної

сфери відповідальності самого бізнесу за результати своєї діяльності, виключної сфери відповідальності держави за створення рівних сприятливих умов для компаній і сфери, де бізнес і держава цивілізовано об'єднують свої зусилля для розв'язання тих чи інших економічних проблем».

Світова організація торгівлі оприлюднила умови вступу до неї України, зокрема мита й терміни їх запровадження.

Як повідомляє «Інтерфакс-Україна» з посиланням на прес-реліз СОТ, середні імпорتنі мита при поставках товарів в Україну становлять 10,66% — для сільськогосподарських продуктів і 4,95% — для промислових товарів.

Загалом мита встановлено в діапазоні від 0 до 50%, при цьому за деякими позиціями передбачається їх поетапне скорочення до 2013 року.

Найвищими тарифами, які може застосувати Україна, є тарифи на цукор — 50% і соняшникову олію — 30%. Інші групи товарів із граничним рівнем тарифів у розмірі 25% включають деякі різновиди радіоприймальної апаратури, синтетичні нитки й конвеєрні/приводні ремені.

У категорію товарів зі зниженими митами, які скасують на початковому етапі або в перспективі, входять цивільні літаки, будівельне устаткування, дистильований алкоголь, деякі види риби, деякі хімічні речовини, нафтові мастила, медобладнання, медпрепарати, деревина, целюлозно-паперові вироби, деякі різновиди пряжі й тканин, деякі різновиди основних металів, сталь, ІТ-продукти, меблі та іграшки.

Україна погодилася не застосовувати інших податків і мит, крім своїх звичайних мит, зазначається в прес-релізі.

Відповідно до нього, в сільському господарстві України погодилася не субсидіювати експорт. Крім того, країна обмежить свою підтримку внутрішнього сільгоспвироб-

ника, яка впливає на торгівлю, сумою 3,04 млрд. грн. (приблизно 613 млн. дол.), або 5% від валової вартості внутрішнього сільгоспвиробництва.

Як і для усіх членів СОТ, в Україні не буде лімітів за витратами на внутрішні програми підтримки, які не впливають або мінімально впливають на торгівлю, за умови, що ці програми відповідають критеріям, викладеним у договорі щодо сільського господарства.

Досягнуто домовленості про те, що Україна відкриє тарифну квоту на цукор-сирець обсягом 260 тис. тонн на рік і збільшить її до 267 тис. тонн до 2010 року. Цю квоту буде адміністровано за принципом «першим прийшов – першим обслуговуєшся» протягом трьох років після вступу до СОТ.

Інший фахівець – міністр економіки України **Богдан Данилишин** вважає, що вступ України в СОТ сприятиме додатковому зростанню реального валового внутрішнього продукту за рахунок додаткового збільшення експорту української продукції в обсязі щонайменше 1,5-2 млрд. дол. США, а за сприятливих умов – до 4 млрд. дол. США.

Світова організація торгівлі – це правова та інституціональна основа міжнародних торговельних відносин, основними функціями якої є нагляд за виконанням багатосторонніх угод; оцінка торговельної політики кожної країни-члена. СОТ також є форумом для проведення багатосторонніх міжнародних торговельних переговорів. В рамках питань розвитку глобальної економіки Світова організація торгівлі здійснює співробітництво з іншими міжнародними організаціями та надає технічну допомогу країнам, що розвиваються, найменш розвиненим країнам та країнам з перехідною економікою.

Членство України у СОТ, крім довіри інвесторів, яка, за різними оцінками, може принести до 500 млн. дол. США

додаткових іноземних інвестицій щорічно, сприятиме додатковому підвищенню добробуту населення на 3%.

Україна має можливість претендувати на інвестиції транснаціональних компаній, які зараз працюють в країнах Центральної та Східної Європи, що стали членами ЄС. Членство в СОТ є фактором привабливості для залучення інвестицій цих компаній, оскільки членство в організації полегшить доступ продукції, виробленої в Україні, на ринки 151 країни світу[11].

**Вступ України до СОТ активізував** громадську думку щодо подальших **першочергових дій по відношенню до Світової організації торгівлі, а також дискусію щодо «позитивів» і «негативів» для України її членства в цій організації. Але перш за все необхідно:**

**по-перше**, усім гілкам влади організувати процес імплементації зобов'язань України перед СОТ. Виконання вимог СОТ передбачає реформування регуляторної політики, яка буде значною мірою визначати конкурентоспроможність національних секторів економіки і підприємств щодо іноземних конкурентів. Тепер ці зміни відбуватимуться під зовнішнім контролем, а це зовсім інша якість контролю за адаптацією економіки України до вимог СОТ;

**по-друге**, українським товаровиробникам вести пошук шляхів **підвищення конкурентоспроможності товарів і послуг**. На практиці це виокремлення виняткової сфери відповідальності бізнесу за результати своєї діяльності, сфери відповідальності держави за створення рівних сприятливих умов для представників різних сегментів економіки. Іншими словами, є гостра необхідність об'єднання зусиль для розв'язання економічних проблем. При цьому слід звернути увагу як на позитиви, так і на негативи вступу України до СОТ[12].

**Зокрема, до позитивів вступу до СОТ можемо віднести такі особливості:**

*а) для виробників:* отримання полегшеного доступу до світових ринків товарів, послуг, технологій, капіталів; отримання міжнародно-визнаних прав для захисту національних економічних інтересів на цих ринках (відповідно до норм і правил СОТ); поживлення виробництва в окремих експорторієнтованих галузях економіки внаслідок лібералізації режиму доступу до зовнішніх ринків; зменшення витрат українських експортерів від дискримінаційних заходів; зменшення транспортних витрат внаслідок гарантування свободи транзиту товарів територією країн-членів СОТ та інші;

*б) для споживачів:* розширення асортименту та якості пропонованих товарів та послуг, зниження їхньої ціни; зміни в обсягах і структурі споживання та інші;

*в) для макроекономічного стану країни:* поява вже в короткостроковій перспективі додаткових стимулів для проведення необхідних внутрішніх реформ, створення передумов для захисту конкурентного середовища та боротьби з корупцією; розвиток нових технологій; поліпшення інвестиційного клімату; зниження рівня тінізації імпорту.

Високу ймовірність переважання позитивних наслідків вступу України до СОТ матимуть металургійна та хімічна промисловість, телекомунікації, туристичні послуги, фондовий ринок, трубопровідний транспорт, банківські послуги та інші.

**Поряд з цим до негативних наслідків вступу в СОТ слід віднести:**

*а) для виробників:* загострення існуючих внутрішніх економічних проблем; неготовність вітчизняних виробників в окремих випадках до жорсткої конкуренції; зменшення прямої підтримки з боку держави для

окремих галузей; проблеми реструктуризації, очевидно, чекатимуть й на український аграрний сектор; певне витіснення вітчизняних постачальників авіаційних і, деякою мірою, морських транспортних послуг; можлива криза нездатності національних виробників щодо дотримання міжнародних стандартів;

б) **негативом для держави сьогодні є і те, що, відкривши свій ринок для більшості іноземних товарів, Україна не прийняла документів, необхідних для власного доступу на ринки інших країн на таких самих умовах. У результаті маємо падіння сальдо торгового балансу, значне перевищення імпорту над експортом.**

Іншим проблемним питанням в контексті вступу до СОТ, як свідчать наведені дані, залишається сільське господарство та цукрова промисловість. Існуючий сьогодні в Україні порядок і обсяг сільськогосподарських субсидій погано узгоджується з правилами СОТ. Застосування імпорتنих ставок щодо цукру-сирцю суперечить нормам СОТ. Якщо узагальнити позитиви і негативи вступу України до СОТ, вони матимуть такий вигляд[13]:

<b>ПРОГНОЗОВАНІ ПЕРЕВАГИ ВСТУПУ ДО СОТ</b>	
Зростання у сфері торгівлі імпортом	Більш стабільні правила в економіці всередині країни
Розвиток транспортної інфраструктури, пов'язаний із збільшенням перевезень	Збільшення можливостей зростання експорту з України



РОЗДІЛ II. ОКРЕМІ АСПЕКТИ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ  
В ЄВРОПЕЙСЬКІ СТРУКТУРИ

Додаткові обсяги іноземних інвестицій	Споживачі отримують більший вибір
Обмеження повноважень Кабміну, президента та Верховної Ради на адміністративне управління економікою	Ширше включення імпортованих матеріалів і комплектуючих у вітчизняні виробництва, що спричиняє зростання конкурентоспроможності

ПРОГНОЗОВАНІ НЕДОЛІКИ ВСТУПУ ДО СОТ	
Зростання безробіття	Експансія імпортованої продукції
Скорочення внутрішнього виробництва	Порушення експортно-імпортного балансу й тиск на курс нацвалюти
Ускладнення відносин із партнерами й сусідами в зв'язку з перерозподілом ринків товарів і послуг	Остаточна втрата неконкурентоспроможних галузей і підприємств у сфері машинобудування й переробки

Саме тому слід зазначити необхідність перегляду усієї системи взаємовідносин по осях: Виробник—Держава, Держава—СОТ, СОТ—Україна, підвищення дієвості кожної з них.

Виходячи з цього, актуальним завданням для нашої країни є розробка стратегічної програми адаптації та реалізації потенціалу членства в СОТ, яка передбачатиме:

- спеціальні заходи, спрямовані на **компенсацію** очікуваних короткострокових негативних наслідків від вступу до СОТ, зокрема у сфері зайнятості;

- умови та терміни системного захисту пріоритетних галузей економіки з максимальним використанням механізмів, дозволених СОТ;
- подолання дискримінаційних обмежень щодо українських компаній на зовнішніх ринках;
- підготовку спеціалістів, здатних використовувати правові норми СОТ і діючу систему вирішення суперечок для обстоювання інтересів України на зовнішніх ринках.

Для зменшення негативних наслідків вступу України до СОТ, на наш погляд, слід:

- *по-перше*, більш детально відпрацювати комплекс нормативно-правового забезпечення процесу приєднання до СОТ з урахуванням особливостей імпортно–експортного потенціалу України;
- *по-друге*, врахувати недоліки і упущення, які мали місце в Польщі, країнах Балтії, ближніх сусідів – Польщі, Румунії, Словаччині та Угорщині. Адже сьогодні в цих країнах чітко й конкретно поставили проблеми щодо компенсації Європейським Союзом збитків сільськогосподарському виробництву (Угорщина); вугільній галузі (Польща); рибопереробній галузі (країни Балтії) та великий (у Польщі і Словаччині до 18%) рівень незадіяного працездатного населення;
- *по-третє*, підвищити рівень підготовки професійних кадрів з проблематики СОТ в Україні;
- *по-четверте*, вести постійний моніторинг проблеми і мати об'єктивну оцінку можливих наслідків вступу в СОТ для кожної ланки господарського механізму.

**Розв'язувати зазначені та інші проблеми доведеться найближчим часом. Вступ України до СОТ може**

**і повинен стати своєрідною межею відліку, від якої розпочнеться реальна перебудова економіки. Країна буде орієнтована на “вмонтування” до глобальної економіки, використовуючи цей процес для підвищення ефективності виробництва і покращення рівня життя громадян України.**

Слід чітко усвідомлювати, що без створення відповідних умов підвищення конкурентоспроможності продукції національного виробництва, передусім на внутрішньому ринку, **ми не зможемо протистояти експансії більш досвідчених гравців на міжнародних ринках товарів, послуг і технологій, насамперед розвинених країн і транснаціональних компаній.**

Аналіз соціально-економічних процесів в Україні, у тому числі в зовнішньоекономічній діяльності, що відбувалися протягом останнього десятиліття, дає можливість зробити висновок: **подальший розвиток країни залежатиме від узгодженості тенденцій внутрішнього економічного розвитку із загальносвітовими тенденціями.** Цьому має сприяти **приведення національного законодавства у відповідність до норм та стандартів СОТ.**

Оцінюючи процеси, пов'язані зі вступом до СОТ, можна зробити висновок, що **неналежна** підготовка органів виконавчої влади та суб'єктів господарювання до цього важливого кроку провокує загрози національним інтересам України. Сьогодні для цього є підстави.

**По-перше**, не поліпшилася ситуація з інформаційним забезпеченням вступу України до СОТ і ЄС. Про необхідність поліпшення ситуації з інформаційним забезпеченням процесу вступу до СОТ наголошувалося на усіх нарадах, науково-практичних конференціях і “круглих столах”, що проходили до 2007 року. **Нагаль-**

ною є потреба інформаційно-роз'яснювальної роботи в регіонах, навіть на окремих підприємствах. Для прикладу, в Китаї вийшло понад 6 тисяч найменувань різних книг, посібників тощо з проблем СОТ, що сприяло динамічному адаптуванню населення до норм і вимог Світової організації торгівлі.

**По-друге**, загострюється проблема кадрового забезпечення. В Україні навряд чи набереться достатня кількість фахівців, здатних стратегічно мислити і обстоювати національні інтереси в СОТ. До прикладу, в Росії в центрі та в регіонах ще у 2006 році розпочато навчання менеджерів з проблем СОТ.

**По-третє**, вступ до СОТ не завжди супроводжується реальними заходами щодо реформування національної економіки, підвищення конкурентоспроможності продукції на внутрішньому та зовнішньому ринках. Зважаючи на досвід Киргизстану, Грузії, Молдови та Китаю, які стали членами СОТ в останні роки, можна зробити висновок, що негативні наслідки відкриття ринків товарів та послуг зводяться до мінімуму лише за умови узгодженості економічних реформ, які реалізуються відповідно до стратегічного курсу держави, з реформами, спрямованими на гармонізацію національної економічної політики відповідно до норм і правил угод СОТ.

**По-четверте**, загострюються проблеми державного регулювання зовнішньоекономічної сфери. Вступ до СОТ у найближчі рік-два унеможливить використання більшості традиційних прямих і непрямих форм підтримки експорту, зокрема тих, що суперечать нормам і правилам угод СОТ. Проти товарного експорту України поки що застосовуються квоти, ліцензії, антидемпінгові і компенсаційні мита. У перспективі можна очікувати

використання таких інструментів, як розслідування порушень прав інтелектуальної власності, невідповідність міжнародним стандартам і фітосанітарним нормам тощо.

Слід визнати, що після вступу України до СОТ необхідним є **коригування стратегії** і тактики реалізації економічної політики держави, **формування адекватного механізму регулювання**, що в кінцевому підсумку дозволить зменшити негативний вплив зовнішніх чинників на економіку України в процесі вступу до СОТ, поліпшити конкурентні позиції на зовнішніх ринках.

### Проблеми кордонів

Надзвичайно важливе значення для успішної реалізації переваг членства України в СОТ має проблема спрощення перетинання кордонів країн-членів ЄС. Адже повномасштабна експортно-імпортна політика кожної держави на 80 % залежить від прискорення процедур, пов'язаних із отриманням Шенгенської візи та часу перетинання вантажами кордонів.

Саме тому двостороння реалізація між Україною та ЄС угод про спрощення оформлення віз і про реадмісію – надзвичайно актуальна проблема.

На жаль, сьогодні стан справ такий: за п'ять місяців поточного року число європейців, котрі виїжджають на територію України, збільшилося на 24 відсотки, а кількість українців, які виїжджають у країни Європейського Союзу, зменшилася в 2,6 разу.

Ці цифри, які більш ніж промовисто ілюструють практичний бік реалізації візової угоди з ЄС, навів заступник глави Державної прикордонної служби України, директор міжнародно-правового департаменту **Олександр Мельников** на засіданні парламентського комітету з питань європейської інтеграції[14].

Візової угоди чекали довго і з нетерпінням. Її підписання було піднесене вищим керівництвом країни як значний зовнішньополітичний успіх, як великий крок на шляху євроінтеграції. За свідченням заступника міністра закордонних справ України **Костянтина Єлисеєва**, документ охоплює близько двох третин активного населення нашої країни — представників органів державної влади та місцевого самоврядування, суддів, членів офіційних делегацій, близьких родичів громадян, які мають дозвіл на проживання в країнах — членах ЄС, журналістів, науковців, міжнародних перевізників та ін., котрі отримали преференції при оформленні шенгенських віз. Як уже повідомлялося, було зафіксовано розмір єдиного консульського збору — 35 євро (тоді як громадяни інших країн змушені платити 60 євро), а строк розгляду документів на отримання візи скорочено до десяти днів у звичайних випадках і до двох — в екстрених. Але це на папері...

**На жаль, реалізація цієї угоди накульгує, причому «переважно на єсівську ногу». Порухення, яких найчастіше припускаються консульські установи країн — членів Євросоюзу, можна класифікувати таким чином:**

- перевищення консульського збору за розгляд візового клопотання, залучення фірм-посередників (Бельгія, Іспанія, Нідерланди, Італія, ФРН);
- порушення строків розгляду візових клопотань (ФРН, Іспанія, Словаччина, Італія);
- вимога подавати додаткові документи для підтвердження мети поїздки (Італія, Словаччина);
- невідповідна процедура видачі багаторазових п'ятирічних і річних віз (консульські установи всіх країн — членів ЄС);

— неприпустиме ставлення, яке порушує елементарні етичні норми, працівників диппредставництв до українських громадян;

— ухиляння від мотивування відмов у видачі віз (Чехія, Словаччина, Італія).

Подібні порушення представники європейських посольств, як правило, пояснюють браком досвіду виконання візової угоди з Україною, поширеним візовим шахрайством, напливом бажаючих отримати візу. Що ж до останнього, то українська сторона пропонує дуже просте вирішення проблеми: значно збільшити кількість багаторазових п'ятирічних і річних віз — дивись, і черги біля європейських посольств скоротяться.

Як повідомив на засіданні комітету народний депутат **Сергій Шевчук**, у **Верховній Раді** вже зібралася критична маса депутатів, не задоволених станом виконання угод між Україною і ЄС про спрощення оформлення віз і про реадмісію. За його словами, очікується депутатська ініціатива у вигляді постанови ВР, котра порушила б питання про скасування безоплатного в'їзду в Україну громадян країн, які порушують положення цих документів. Крім того, підкреслив С.Шевчук, в українському парламенті вже почалася атака і на ці дві угоди. Першим «залпом» стала реєстрація у ВР проекту постанови про скасування результатів голосування при ратифікації угоди між Україною і Данією про реадмісію.

А наступним етапом цілком може стати денонсація угоди про реадмісію з ЄС, припускає С.Шевчук. І це, на його думку, «криє в собі велику небезпеку». «Але підставою для подібних дій парламентарів є не депутатське нерозуміння, — пояснив член комітету з питань європейської інтеграції, — а велика кількість звернень українських громадян, у яких вони розповідають про часом просто

нелюдське ставлення до них із боку європейських посадовців, про корупцію в посольствах країн ЄС у Києві».

### **Запровадження стандартів ЄС**

Актуальним питанням, що постало перед Україною після вступу в СОТ, є запровадження європейських стандартів галузевим методом, з широким залученням асоціацій виробників.

На цю проблему звертають увагу автори роботи «Оцінка наслідків угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС»[15].

Вони роблять акцент на необхідність гармонізації, пропонують скласти графік зміни стандартів — почати з галузей, стандарти продукції яких максимально наближені до європейських (або галузей, в яких частина виробників вже самостійно пройшла європейську атестацію), і відстрочити для галузей, стандарти в яких суттєво відрізняються. Чіткі терміни завершення процесу гармонізації стандартів дадуть змогу виробникам адаптувати виробничі процеси до нових, переважно жорсткіших вимог до якості продукції. Крім цього, необхідно:

– забезпечити перехід від обов'язкової до добровільної сертифікації продукції. Це потребуватиме тісної співпраці з виробниками, яких треба навчити самостійно впроваджувати системи контролю якості, одночасно зі зменшенням передринкового контролю державними органами; важливим стане виховання споживацької культури — пересвідчення в якості товарів, звертання до державних контрольних органів у разі виявлення неякісної продукції. Технічна допомога ЄС дасть змогу набути потрібні навички не тільки працівникам державних органів сертифікації, а й незалежним агентствам, що розширить мережу таких закладів в Україні;



– запровадити взаємне визнання сертифікатів, що спростить експортно-імпортні операції;

– провести широку інформаційну кампанію (створення спеціального веб-сайту), яка ознайомлювала б виробників з поточними та запланованими змінами стандартів продукції, надавала адреси закладів, що займаються сертифікацією та оцінкою відповідності, та електронні копії всіх потрібних документів з прикладами їхнього оформлення. Це суттєво спростить взаємодію виробників з відповідними органами, знизить витрати на супровідні процедури та прискорить процес експорту продукції.

Для визначення оптимального ступеня гармонізації українських стандартів з європейськими доцільно використовувати такі критерії:

- сприяння поглибленій ринковій інтеграції;
- відповідність закону або стандарту ЄС кращій світовій практиці;
- сприяння реформуванню економіки.

**Для мінімізації затрат на гармонізацію та швидкої трансформації до нової системи доцільно застосувати простий переклад без модифікацій норм ЄС українською мовою.** Такий спосіб гармонізації стандартів використовувала Польща. Україні не слід переходити на обов'язкові європейські або міжнародні стандарти, які в самому ЄС добровільні. Краще надати виробникам можливість добровільно застосовувати стандарти, якщо вони мають наміри вийти на європейські ринки або конкурувати з європейськими товарами на українських. Таким чином, відбудеться перехід від обов'язкової стандартизації Держстандарту СРСР до переважно добровільного європейського підходу. Українські компанії зможуть також продовжувати виробництво продукції для ринків СНД за старими стандартами.

**Підготовка та переговори щодо приєднання України до Угоди про оцінку відповідності та прийнятності промислової продукції (АСАА) з широким полем охоплення промислових товарів є стратегічним рухом у сфері технічних стандартів.** Часові межі, запропоновані Європейською Комісією в Плані роботи в напрямі АСАА (2005 — 2011 роки), реалістичні з погляду глибини реформ, потрібних для адаптації системи стандартів. Водночас імплементація цього плану дасть змогу гармонізувати українські стандарти з європейськими перед підписанням угоди ЗВТ+, що збільшить вигоди безмитної торгівлі між країнами безпосередньо після набуття чинності Угоди про поглиблену вільну торгівлю.

Світовий банк у своєму аналізі торгівельної політики України здійснив дослідження регуляторних перешкод, які відчувають українські експортери, зокрема щодо митних процедур. **Результати інтерв'ю 500 експортерів виявили, що основними перешкодами для їхньої експортної діяльності є такі складники торгівельного режиму:**

- повернення ПДВ;
- митне оформлення в Україні (документи);
- митний контроль;
- ціна митних послуг;
- дозвіл митної служби на переробку сировини за межами України;
- тимчасове зберігання товарів на митниці;
- встановлення індикативних цін на товари;
- ліцензування експортної діяльності;
- транспортування товарів територією України;
- реєстрація експортного контракту;
- обов'язкове страхування;
- митне оформлення за кордоном (документи);

- переказ грошей;
- отримання сертифіката походження.

Відповідаючи на запитання про основні причини негативної оцінки режиму торгівлі, експортери навели такі взаємопов'язані причини:

- часта необхідність неофіційних платежів;
- довільне тлумачення правил посадовими особами;
- часті зміни вимог;
- суперечності у митних правилах і нечіткість їхнього формулювання;
- занадто тривале ухвалення рішення;
- висока вартість дотримання нормативних вимог.

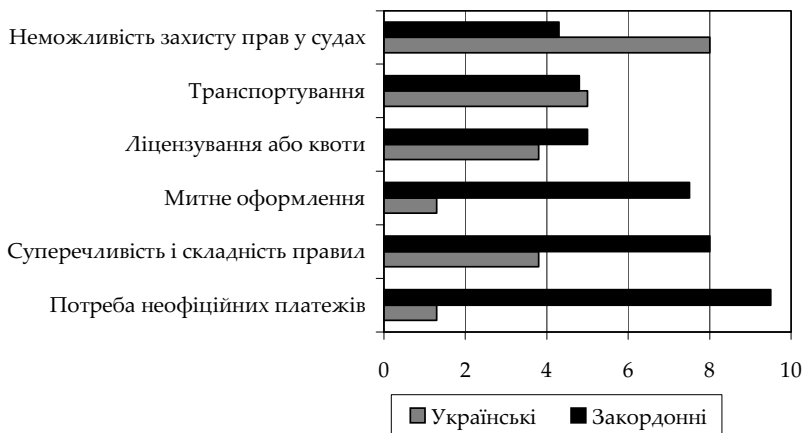
Основними причинами негативного ставлення українських експортерів до співпраці з органами митного контролю виявилися необґрунтовані вимоги щодо оформлення товарів, висока вартість і повільне виконання процедур та високий рівень корупції на митниці. Визначення цін на товари та призначення кодів товарів для реєстрації експортних операцій відбувається досить суб'єктивно. **Крім того, експортерів часто змушують користуватися непотрібними митними послугами, за які вони пізніше повинні платити надмірно високі ціни.** Згідно з результатами дослідження Світового банку, 2004 року одне митне оформлення тривало в середньому 3,2 дня та коштувало 156,6 дол, США (без урахування митних зборів та експортних податків).

Нинішній режим експорту також характеризується численними вимогами – обов'язкової попередньої реєстрації, дозволу для підприємств, які планують здійснювати експортну діяльність. Ці адміністративні вимоги мають вибірковий характер, і велика частина респондентів їх уникає. Реєстрація експортерів охоплює найбільшу

частку респондентів: 73,8% респондентів зверталися до митних органів для такої реєстрації. Далі йде частота реєстрації експортних контрактів (24%) та отримання експортних ліцензій (21%). Крім того, 41% респондентів мали отримати інші види дозволів на експорт (хоча кожний з видів дозволів окремо був потрібний для порівняно незначної частки респондентів). Ці реєстраційні вимоги створюють досить суттєвий регуляторний тягар для експортерів, адже середня вартість різних дозволів і ліцензій сягає 40 – 180 дол. США.

Дослідження також виявило, що українські експортери стикаються з численнішими проблемами удома, аніж за кордоном (див. графік 1).

*Графік 1. Оцінка українських і закордонних бар'єрів експорту на 2004 рік*



0-відсутність проблем; 10-дуже серйозні проблеми

Вступ до СОТ означатиме, що Україна відповідає стандартам щодо митного кодексу та митного оцінювання. Однак це не обов'язково означає швидкість та ефективність митного обслуговування. Європейська Комісія розробила в робочих групах з країнами-сусідами вказівки до кращої методики дій на пунктах перетину кордону і внесла пропозиції щодо “простого та безпаперового клімату для митниць і товарообігу” у контексті інтегрованого менеджменту зовнішніх кордонів. Ці пропозиції містять складні програми модернізації та комп'ютеризації торговельних процедур — наприклад, використання електронних декларацій і перевірки рентгеном товарів у пунктах перетину кордону.

Для ефективного функціонування Зони вільної торгівлі (ЗВТ+) **потрібна рішуча боротьба з корупцією на прикордонних пунктах**. Два пункти перетину кордону між Польщею та Україною вже започаткували програму співробітництва, за якою дві групи з обох країн працюють у безпосередній близькості одна від одної — із Зосін-Устидуг (біля Замосців) і Кросьценко-Смольніці на південному сході Польщі. Українські та польські митники перевіряють пасажирів і вантажі незалежно одні від одних, проте у зоні взаємної видимості. Як виявилось, такий психологічний прийом допомагає зменшити корупцію.

Питання спрощення митної процедури надзвичайно актуальне в самому Європейському Союзі. Один з найважливіших кроків — створення єдиної електронної бази даних, що зробила б митний контроль “безпаперовим”. Крім того, наголошується потреба розділити функціональні обов'язки митних служб; безпосередньо на кордоні треба перевіряти лише якість продукції, тоді як фіскальні функції (збір мита та інших податків) краще виконувати в інших місцях. У рамках створення ЗВТ+ Україна могла б

скористатися досвідом ЄС з оптимізації митного оформлення товарів, спрямувавши свої реформи на митниці в тому самому напрямі. Входження України до єдиної європейської бази даних дало б українським експортерам безперечні переваги перед імпортерами з третіх країн.

Правила походження товарів поділяють на такі, що стосуються преференційного та неприференційного ставлення. Правила, що стосуються неприференційного ставлення, застосовують для здійснення заходів торгівельної політики (квот, антидемпінгових розслідувань) і збору статистичних даних. Преференційне ставлення отримують товари, що задовольняють преференційним правилам походження. Саме ці правила застосовуватимуть до українських товарів у разі укладення Угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС.

Використовуючи правила походження, ЄС має на меті захистити свої ринки від безмитного ввезення товарів з країн, які не користуються преференціями, через митну територію країн-бенефіціарів. Головна хиба правил походження — вони накладають додаткові кошти на учасників зони вільної торгівлі, особливо в країнах з погано розвиненими митними службами, що знижує цінність преференційних угод з ЄС.

### **Проблема кадрів**

Надзвичайно актуальною проблемою щодо реалізації Україною СОТівських переваг залишається проблема кадрів.

Кабінет Міністрів України на 2008 р. планує заходи щодо поліпшення соціального захисту студентів. Міністерство праці й соціальної політики висловлює стурбованість станом нелегальної еміграції населення України, зокрема у країни Європейського Союзу. За кордоном зараз

працює від 3 до 3,5 млн. українців. При цьому тільки 2 % трудових мігрантів, що становить 60 тис. осіб щорічно, працевлаштовуються легально.

Втім, сьогодні вченим не потрібно їхати за кордон, щоб працювати на іноземні держави. **Наш потенціал значною мірою використовується для виконання зарубіжних науково-дослідних замовлень.** Досить навести такий факт: НДІ Міністерства промислової політики фінансуються з-за кордону більше, ніж усередині країни. Таким чином, галузева наука більше, ніж наполовину, працює на іноземні замовлення. Київ щорічно виконує їх майже на 600 млн. грн. Аналогічна ситуація з наукою в Харкові, Дніпропетровську, Запоріжжі, Миколаєві. Тобто в українських регіонах, де є наукомісткі галузі економіки, найбільш високотехнологічна частина науки працює не на них.

Талановиті молоді люди закінчують передові вузи і влаштовуються на зарубіжні фірми продавати в Україні іноземну високотехнологічну продукцію. **І замість того, щоб націлити молодий мозок країни на створення української продукції, яка могла б конкурувати на ринках, наші таланти фактично інвестують робочі місця в США, Європі, Росії, Ізраїлі...**

За відсотком відволікання наукового потенціалу на роботи за кордоном ми випереджаємо всі країни світу. Навіть у Євросоюзі, де зроблено серйозні спроби об'єднати наукові дослідження різних країн — членів ЄС, для чого створено Сьому рамкову програму, спільні розробки займають лише 15—20 відсотків національного наукового потенціалу. Це значно менше за наш!

Все це не від хорошого життя. Якби наші вчені й технологи не пробилися на західний ринок, вони змушені були б піти торгувати на базар чи вмирати з голоду, тому

що в країні фактично ліквідовані всі види інноваційної діяльності. Так, якщо в США витрачають у півтора разу більше коштів на підтримку науки, ніж на бюрократію та силові структури, то в нас — у десять разів менше.

Можна скільки завгодно лаяти НАНУ, але на дві третини реформування академії залежить від того, наскільки буде затребувана наука в себе в країні, наскільки держполітика зможе змінити структуру нашої економіки, відмічає в інтерв'ю тижневику «Дзеркало тижня» директор Центру досліджень науково-технічного потенціалу ім. Г.Доброва проф. Б.Малицький[16].

**На ринку не запитують: хто винайшов, тут важливо — хто замовив.** Результат такого недалекогоглядної політики дається взнаки — із кожним роком зменшується частка високотехнологічної складової в нашому експорті. Поки що основним джерелом наповнення нашого бюджету залишається металургія — найбільш малонаукоємна галузь. Структура української економіки майже не потребує науки. А це дуже небезпечно — у такій ситуації вона може бути фактично знищена, і її важко буде відновити навіть у тому разі, якщо черговий уряд захоче взятися за її розвиток. Наприклад, ЄС ухвалив рішення збільшити до трьох відсотків фінансування науки до 2010 року (за рахунок бюджету та приватного бізнесу). Однак вони не можуть це реалізувати, тому що європейська структура промисловості... недостатньо наукоємна. Це яскравий приклад того, як важливо вчасно змінювати структуру промисловості.

**У нас економіка працює на видобування сировини та її продаж.** Це створює певний тип підприємців, котрим не потрібно сушити голову над тим, як із допомогою наукових удосконалень випередити конкурентів, не потрібно ризикувати, упроваджувати. Досить органі-



зувати багато в чому корумпований доступ до сировини, і все...

А це не потребує ні великого розуму, ні високих наукових досягнень. Хоч би як ми прикрашали металургію із допомогою інформатики та кібернетики, вона залишиться технологією XVIII століття. Тому державною політикою має стати зміна структури нашої економіки. Не потрібно знищувати металургію, необхідно використовувати її як локомотив для переходу на більш високі технології.

Приміром, металообробка в нас у країні починає відновлюватися. Звичайно, це теж не дуже передова галузь як на нинішній час. Це XIX століття. Однак усе-таки це наступна сходинка промислового розвитку. Ситуація в країні така, що якщо нічого не робити, ми дуже швидко досягнемо межі зростання валового продукту на душу населення. А з нашою нинішньою економічною структурою не можна вийти навіть на 12 тис. дол. на рік на душу населення.

«Я не закликаю розвивати лише космічні ракети, — пояснює свою позицію Б.Малицький, — але те, що ми робимо, повинно мати якісь властивості, які вирізняли б його у світі й приваблювали покупця. Так, китайці привабляли всіх ціною. І якщо ми вийдемо на ринок бодай з українською праскою, вона повинна мати якісь унікальні властивості, котрі робили б її конкурентоспроможною. Однак поки що наша техніка продається тільки в Росію та деякі інші країни СНД. Ось чому нам так важливо зберігати східні ринки. Якщо їх обвалимо, це шлях у безпросвітну дикість — залишимося на видобуванні сировини» [16].

Чи врятує нас університетська наука? Серед журналістів і політиків побутує думка, що західна модель науки

— це університетська модель. Посилаються при цьому на досвід США. Та це не більш ніж міф. Ось цифри: обсяг наукових досліджень, які проводяться американськими університетами, становить усього... 11 відсотків загально-го обсягу досліджень у цій країні. Водночас 89 відсотків таких робіт виконується поза університетами. Для порівняння: в Україні в університетах виконується 13 відсотків. Виходить, ми ближче до тієї моделі, яку збираємося розвивати, ніж американці! Чого ж ми списи ламаємо?[16]

Так, у них є університети, у яких на тисячу студентів... п'ять тисяч професорів і науковців. Зрозуміло, що за таких умов можна робити науку — майже всі випускники залишаються працювати в цьому вузі. І якщо раніше у професора заняття наукою було хобі, то нині в нього віддушиною є викладацька діяльність. Тому стверджувати, що наука в університетах приведе до ривка, це чергова помилка...

І ще на одну важливу обставину, яка дедалі сильніше заважає нашій науці, звернув увагу український дослідник, — наука не має бути провладною. Якщо вона стане такою, це безвихідь.

### Проблеми зовнішнього боргу

Значне занепокоєння викликають інші проблеми, які слід вирішувати Україні як члену СОТ. Особливо це стосується **проблеми зростання валового зовнішнього боргу України.**

Валовий зовнішній борг (ВЗБ) України в січні-березні 2008 року зріс на \$8 млрд – до \$92,5 млрд.

Таким чином, **ВЗБ** досяг 61% валового внутрішнього продукту (ВВП) у порівнянні з 60,2% ВВП за підсумками минулого року, – повідомляє "Інтерфакс Україна" .

"Приріст зовнішніх зобов'язань у першому кварталі 2008 року відбувся, як і в попередні роки, у результаті

істотного зростання боргу в банківському секторі – на \$3 млрд або 9,8% та інших секторах економіки – на \$4,6 млрд або 12%”, – вказується в повідомленні НБУ на його веб-сайті.

Усього на заборгованість приватних секторів економіки за підсумками березня цього року припадало 83,3% ВЗБ України, що становить \$77 млрд.

Нацбанк нагадує, що в 2006 році валовий зовнішній борг виріс на 37,6%, або \$14,9 млрд, в 2007 році – на 55%, або \$30 млрд.

За його даними, співвідношення ВЗБ до експорту товарів і послуг на кінець березня цього року зросло до 135,7% з 132,1%.

НБУ вказує, що за підсумками першого кварталу цього року зовнішній борг банківського сектора досяг \$34 млрд, інших секторів економіки – \$43 млрд і держсектора – \$15,1 млрд.

Нацбанк нагадує, що на початку 2004 року борг приватного сектора перевищував державний лише в 1,2 раза, тоді як зараз – вже у п’ять разів.

У першому кварталі обсяги депозитів і залишків на лоро-рахунках нерезидентів збільшилися на \$0,9 млрд – до \$4,4 млрд, кредити нерезидентів зросли на \$2,2 млрд – до \$22,7 млрд, тоді як зобов’язання по єврооблігаціях і облігаціях знизилися на \$0,1 млрд – до \$6,9 млрд.

В інших секторах економіки в січні-березні ріст боргу відбувся за рахунок нарощування товарних кредитів на \$3,3 млрд – до \$16,5 млрд, негарантованих кредитів – на \$1,3 млрд, до \$23,8 млрд, тоді як обсяг боргу по боргових цінних паперах залишився на рівні \$2 млрд.

Нацбанк також вказує, що прострочена заборгованість по негарантованих кредитах збільшилася на \$0,1 млрд, або 10,2%[17].

### **Висновки**

Проведений аналіз дозволяє зробити окремі висновки щодо удосконалення процесу інтеграції економіки України в систему Світової організації торгівлі, а саме:

– незважаючи на гостру необхідність прискорення інтеграції, слід **забезпечити об'єктивну оцінку можливих наслідків** приєднання України до СОТ;

– з метою максимального використання переваг членства в СОТ та мінімізації можливих негативних наслідків в період адаптації **вжити комплексних заходів щодо забезпечення конкуренто-спроможності** національної економіки;

– завершити процес **внесення змін і доповнень до відповідних законів** України. Створити ефективний механізм **моніторингу** за відповідністю українського законодавства нормам СОТ;

– здійснити всебічний аналіз **ефективності використання наявних ресурсів** (фінансових, кадрових та інших) для реформування торговельної політики з метою досягнення критеріїв членства в СОТ;

– **забезпечити перепідготовку кадрів** з питань діяльності СОТ, які відстоюватимуть інтереси держави;

– **вивчити можливості більш широкого залучення іноземної технічної допомоги** для вирішення питань підготовки фахівців у сфері діяльності СОТ.

**І останнє.** Важливим кроком на шляху України до СОТ є позитивна **реалізація Плану дій Україна – ЄС** у рамках Європейської політики сусідства. Своєчасне і якісне його виконання дозволить створити передумови для нового формату – **нової посиленої Угоди про Партнерство і Співробітництво**, в якій мають бути окреслені питання щодо перспектив членства України в ЄС.

На наш погляд, реалізація цих етапів цілком можлива за умови сконцентрованих і скоординованих зусиль з боку влади, за підтримки суспільства та сприятливого розвитку політичних процесів в Україні.

### Список використаної літератури

1. СОТ сказала «так». <http://www.dt.ua/2000/2020/61958/>
2. Що таке Угода про партнерство та співробітництво: Довідник. — К.: Комісія Європейського Співтовариства, 1998. — 97 с.; Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу // Указ Президента України від 11.06.1998; Програма інтеграції України до Європейського Союзу // Указ Президента України від 14.09.2000; Європейський вибір: Послання Президента України до Верховної Ради України. 2002 р.—К.: Преса України, 2002. — 96с.; Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005р.». —К., 2006.
3. Іноземні інвестиції в Україні. — К.: Редакційно-видавниче відділення УкрІНТЕІ,2004. — 248с.
4. Міжнародні інтеграційні процеси сучасності: Монографія / А.С. Філіпченко (керівник авт. кол.). — К.: Знання України, 2004.-304 с.
5. Критерії членства в СОТ, ЄС та НАТО: інтеграційні перспективи України. — К., 2004. — 32 с.
6. Аналітичний щоквартальник / За ред. О.П.Дергачова. — 2003.- № 3-4.
7. Осика С.Г., П'ятницький В.Т. Світова організація торгівлі: Підручник. — К.: «К. І.С.», 2004. — 516 с.
8. Бураковський І. Шлях України до СОТ: суб'єктивні нотатки про українську економічну політику // Дзеркало тижня. — 2005. — №39(567). <http://www.dt.ua/1000/1030/51475/>; Загоруйко Ю. Втрачаємо навіть те, чого не маємо // Дзеркало тижня. — 2006. — 7 жовтня. — С.7; Зовнішньополітичний квартет: какофонія тактики, гармонія стратегії? // Дзеркало

- тижня. — 2006. — 30 грудня. — С.5; Вступ України до СОТ: фінішна пряма чи крива? // Дзеркало тижня. — 2006. — №4-9(628). <http://www.dt.ua/2000/2020/55438/>; Спочатку вступить до СОТ // Дзеркало тижня. — 2007. — №34(663). <http://www.dt.ua/1000/1550/60467/>; СОТ сказала «так» // Дзеркало тижня. — 2008. — №5(684). <http://www.dt.ua/2000/2020/61958/>
9. Виктор Никонов. Размышления на пути в ВТО: прогноз потерь Украины // «2000». — 2008. — 25 января. — С.3.
  10. Україна: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки / За ред. О. Власюка — К.: Знання України, 2005. — С.248.
  11. Бураковський І. СОТ сказала «так» // Дзеркало тижня. — 2008. — №5 (684). <http://www.dt.ua/2000/2020/61958/>
  12. Богдан Данилишин: Вступ України до СОТ сприятиме зростанню реального ВВП за рахунок додаткового збільшення експорту української продукції. <http://www.kmu.gov.ua>
  13. Манько В. В очікуванні СОТ: чи зможе Україна скористатися перевагами від вступу до клубу Світової торгівлі // Дзеркало тижня. — 2005. — 10 грудня.
  14. Силіна Т. Спростили // Дзеркало тижня. — 2008. — 21 червня.
  15. Сприяння торгівлі між ЄС та Україною в рамках ЗВТ+ // Міжнародний центр перспективних досліджень. Оцінка наслідків угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС. — Київ, 2007. — С. 44-52.
  16. Рожен О. Країні, в якій служителів культу більше, ніж учених, буде дуже важко у СОТ // Дзеркало тижня. — 2008. — 21 червня.
  17. <http://www.epravda.com.ua/news/485b7be4c7cae/>

*Петро ТРАЧУК*



**ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ  
ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ  
У ФОРМУВАННІ КОМПЕТЕНЦІЇ  
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ – ОРІЄНТИР  
ДЛЯ УКРАЇНИ**



На практиці українського конституціоналізму основним змістовним фактом місцевого самоврядування є перш за все і переважно внутрішньодержавне законодавство. При цьому слід мати на увазі не тільки відповідний розділ Конституції України та профільний Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, але і сукупність інших законів та підзаконних актів суверенної держави, що доповнюють права і відповідальність місцевих рад, делегують їм відповідні функції органів державної виконавчої влади. І в цьому сенсі справедливою є думка голови Комітету з питань державного будівництва, діяльності рад і самоврядування Верховної Ради України А.Степенка, який відмітив, що профільний Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” 1997 року не може вирішити всіх проблем, що виникають у процесі його реалізації на місцях, тому Комітетом було підготовлено 12 законопроектів, які розвивають принципи,

---

© *Трачук Петро Антонович* — кандидат юридичних наук, доцент, декан юридичного факультету Закарпатського державного університету

закладені у законі, а також проект Програми державної підтримки і розвитку місцевого самоврядування, передбаченої постановою Верховної Ради України від 3 червня 1997 року[1].

Однак цей “нормативний масив”, який сприяє створенню відповідної системи, логічної структури взаємовідносин місцевого самоврядування, муніципальної влади з різними суб’єктами, які знаходяться як на території, що керується відповідним територіальним колективом, так і на іншій території держави, по своїй структурній характеристиці не є кінцевим і підлягає розширеному тлумаченню. Він доповнюється ще одним джерелом конституційного права – міжнародними договорами України.

У відповідності до статті 9 Конституції України “чинні міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України”[2]. Відповідно після надання такої згоди, яка в Україні процесуально реалізується парламентом у формі ратифікації міжнародного договору і прийняття відповідного закону України, міжнародний договір України є частиною її національного законодавства, набувши форми та юридичної сили закону.

Слід відмітити, що такі загальні положення стосуються і міжнародних договорів, які регулюють зобов’язання держав щодо становлення і розвитку на своїй території системи місцевого самоврядування влади.

Звідси активізується та об’єктивізується проблема становлення і формування самих міжнародних стандартів такої діяльності. Практично в такій якості виступають міжнародні норми, що регламентують основні принципи, форми та методи здійснення муніципальної діяльності, які визнаються державами світу в рамках міжнародних міждержавних організацій.



Як відмічає М.О.Баймуратов, особливостями міжнародних стандартів у цій сфері є перш за все те, що вони регламентують не тільки, і не стільки, міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування, скільки вироблені разом державами принципові підходи і міжнародно-легальні принципи становлення, формування та функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав. Закріплення таких положень на рівні групи держав за допомогою рамкових норм міжнародного права свідчить про важливість такого інституту не тільки в національному (внутрішньодержавному), але і в міжнародному аспекті, що характеризується актуалізацією і глобалізацією предметів правового регулювання[3].

Слід також відмітити, що з позиції нормативного зобов'язання, міжнародні стандарти функціонування місцевої демократії належать до міжнародних конвенцій спеціального порядку, який встановлює правила, що визнаються більшістю держав[4]. При цьому в окремих міжнародних документах, які містять стандарти становлення і функціонування муніципальної влади, вказується, що, укладені міждержавні угоди у сфері управління прямо детерміновані бажанням досягнення "більш сильної єдності" між державами (Преамбула Європейської Хартії про місцеве самоврядування 1985 р.[5], Преамбула Європейської Хартії про ландшафти 2000 р.[6]). Такі документи, які містять загальні принципи і підходи, приймаються із спеціальною метою – бути "для всіх націй стандартом, до якого потрібно прагнути, намагаючись досягнути більш демократичного процесу, поліпшуючи, таким чином, добробут свого населення" (Преамбула Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування 1985 р.)[7].

Крім того, у процесі розробки та прийняття міжнародних стандартів локальної демократії важливу роль ві-

діграє не тільки спільна діяльність держав щодо розробки основних міжнародних угод концептуального характеру, але і процес одностороннього приєднання держав до уже вироблених міжнародних документів, які включають у себе міжнародні стандарти, що надто важливо для України, яка знаходилась раніше за межами міжнародних міждержавних організацій, зокрема Ради Європи. У зв'язку з цим здається достатньо переконливим висловлювання М.О.Баймуратова про те, що підписання двома і більше державами міжнародних угод з переважного кола питань міжнародних угод, їх наступна легалізація і реалізація – це процес розробки, визнання, взяття зобов'язань щодо виконання і реалізації міжнародних правил поведінки, що мають нормативний, типологічний, стереотипний характер, які в силу своєї обов'язковості, повторності і гіпотетичної передбаченості стають стандартами[8].

Об'єктивна зацікавленість України у сприйнятті міжнародних стандартів становлення муніципальної влади може бути виявлена і зафіксована у формі мотивації. Причому, незважаючи на те, що на думку М.О.Баймуратова, вона формується у сфері міжнародного співробітництва органів локальної демократії і в структурному відношенні складається із трьох рівнів завдань, які реалізуються єдиними засобами в рамках профільних організаційно-правових форм діяльності однойменних суб'єктів (органів місцевого самоврядування), що відрізняються типологією вирішуваних проблем. Цю мотивацію, очевидно, можна застосувати у процесі сприйняття Україною і міжнародних стандартів у профільній сфері.

До першого, найбільш загального рівня належать “завдання-мотив” вивчення, засвоєння і впровадження стандартів становлення, розвиток і функціонування самої системи місцевого самоврядування. Це завдання стоїть

на порядку денному як на рівні держави, так і на рівні місцевого самоврядування, в існуванні якого зацікавлені територіальні громади.

Друге завдання-мотив охоплює другий рівень і спрямоване на обмін досвідом ведення місцевого господарства та управління локально-регіональними процесами функціонування людських поселень між органами місцевого самоврядування держав, які визнають міжнародні стандарти локальної демократії. У процесі її реалізації органи місцевого самоврядування вирішують як загальнодержавне завдання реалізації соціально-економічної функції держави на локальному рівні, так і функціонально-галузеві проблеми діяльності місцевого самоврядування, що реалізується в інтересах території і територіальної громади.

Третє завдання-мотив полягає у становленні і розвитку різнопланової і багаторівневої співпраці органів місцевого самоврядування, громадських формувань громадян, підприємницьких структур, мешканців відповідних адміністративно-територіальних одиниць із зарубіжними партнерами. Це має місце як під час вирішення на практиці загальнодержавних завдань в контексті реалізації стратегічних напрямів зовнішньої політики держави і встановлення гуманітарних та інших видів співробітництва, так і на міжособистісному рівні, де є зв'язки, що стимулюють та роблять більш усвідомленими у змістовному плані так звані муніципальні права особистості.

Як відзначає Б. П. Андресюк, аналізуючи Європейську Хартію місцевого самоврядування 1985 року та Всесвітню декларацію місцевого самоврядування 1985 року, можна дійти висновку, що держави з громадянським суспільством, які входять до світового товариства та Ради Європи, розробили відповідні вимоги для забезпечення діючого функціонування органів місцевого самоврядування на своїх територіях[9].

Звідси викликає інтерес демократизація поведінки держав на міжнародній арені щодо розробки і легалізації міжнародно-правових норм, що регламентують процес створення та функціонування муніципальної влади, основним суб'єктом якої виступають не стільки громадяни цих держав, скільки мешканці відповідних територіальних одиниць, які знаходяться під суверенітетом держави. Загальновідомо, що процес створення норм міжнародного права – це процес узгодження бажань держав відповідно до змісту правил поведінки і визнання їх юридично обов'язковими. При цьому зміст волі держав враховує його міжнародно-правову позицію, яка, на думку Г. І. Туркіна, включає такі аспекти: загальне ставлення держави до міжнародного права, його прогресивного розвитку і дотримання принципів та норм; уяву про характер міжнародного права, його ролі у суспільстві; принципи і норми, за впровадження яких держава виступає; розуміння принципів і норм чинного міжнародного права і таке інше[10], тобто різні фактори концептуальної моделі внутрішньо – і міждержавної моделі внутрішньо- і міждержавної системи. Одночасно істотний вплив на формування міжнародно-правової позиції держави справляє міжнародно-правова дійсність, яка, як правило, містить у собі детермінанти, які є ширшими за концептуальні детермінанти держави. Прикладом останнього, на думку М. О.Баймуратова, можуть служити глобальні тенденції “потепління” міжнародного клімату, в результаті чого на міжнародній арені стали чітко проявлятися інтеграційні мотиви, які ведуть державу від конфронтації до співпраці та партнерства[11]. Прийняття міжнародних норм щодо основних аспектів функціонування муніципальної влади є вагомим доказом переваги таких мотивів у міжнародних відносинах.

На думку деяких авторів, у результаті узгодження бажань держав, у процесі створення норм міжнародного права утворюється нова, спільна воля. Л. А. Алексідзе пише про “наявність складної нової, спільної волі, яка відрізняється від початкових бажань, що беруть участь у створенні норм держави, яка в результаті узгодження окремих бажань перетворюється у відносно самостійну волю колективу держави ...”[12]. З цим положенням перекликається висновок Д. Митрані, який вважав, що в міру розширення співпраці експертів та осіб, втягнутих у вирішення неполітичних проблем у рамках міжнародної організації, особисті, інтелектуальні контакти, що виникають між ними, збіг конкретних інтересів і цілей будуть створювати всередині таких спеціалізованих груп нову лояльність, більш сильну, ніж лояльність щодо націй чи держав[13].

Звідси можна припустити, що і на процеси, що детермінують збіг бажань держав при створенні норми міжнародного права, і на процеси розробки норм міжнародного права в рамках спеціалізованих міжнародних міждержавних організацій мають вплив глобальні тенденції інтернаціоналізації міжнародного життя. Вони опосередковано впливають на між- та внутрішньодержавні відносини, в результаті чого суб'єкти міжнародного права розробляють стандартизовані правила поведінки і визнають їх як юридично обов'язкові. Таким чином, міжнародні стандарти проявляються в якості “правового провісника” нової майбутньої людської цивілізації. Усвідомлюючи себе єдиним цілим, вони відображають якісно новий рівень свідомості людської цивілізації – свідомість весвітньої спільноти.

Використання міжнародно-правових норм і стандартів у нормативному регулюванні організації та функціонування місцевого самоврядування є дуже своєчасним. Вхо-

дження України до світової спільноти як повноправного члена наклало на неї певні зобов'язання щодо реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань не тільки на міжнародній арені, але і всередині держави. Із останнім виникають істотні труднощі, обумовлені не тільки небажанням правлячої еліти виконувати міжнародні зобов'язання, важкою політичною і економічною кризою, в якій опинилась Україна, і, як наслідок, відсутністю матеріальних умов і політичної волі, але і з особливостями менталітету народу, який пережив і виростив багато поколінь в умовах тоталітарного мислення, що передбачає і достатньо низький рівень правосвідомості та правової культури. Тому, на думку Б. П. Андресюка, хоча Україна і взяла на себе зобов'язання дотримуватися прийнятих у цивілізованому світі норм діяльності органів місцевого самоврядування, однак, на жаль, поки що Європейська Хартія місцевого самоврядування є скоріше декларацією про наміри[14], незважаючи на те, що Хартія після ратифікації Україною в 1997 році має силу законодавчого акта.

Слід відмітити, що, на відміну від нашої держави, процес створення міжнародних стандартів у Західній Європі став відображенням інтеграційних процесів, що проходять на території західноєвропейських держав. Ці процеси почались ще з 1949 року, з часу утворення Ради Європи – міжнародної міждержавної організації регіонального характеру, в яку на сьогодні входить 41 держава континенту. Основною ідеєю Ради Європи є права людини, їх визнання в рамках держав, а також охорона і захист на внутрішньодержавному та міждержавному рівнях. Це знайшло своє закріплення в статті 3 Статуту Ради Європи, яка трактує, що “кожний член Ради Європи в обов'язковому порядку зобов'язаний визнати принципи верховенства права та здійснювати права і свободи люди-

ни усіма особами, які знаходяться під його юрисдикцією, щиро і ефективно співпрацювати у досягненні мети Ради Європи”[15]. Свідченням реалізації такої мети є понад двісті різного роду конвенцій і угод, що охоплюють різні аспекти захисту прав людини, охорони навколишнього природного середовища, культури, спорту та професійної освіти.

Васпекті здійсненого дослідження представляє інтерес роль міжнародних стандартів місцевого самоврядування у формуванні компетентної бази муніципальної влади, в основі якого знаходяться інтереси територіальної громади. Хоча правосуб’єктність такої спільноти є обмеженою на користь її виборчого органу[16].

Слід визнати важливим висновок М.О.Баймуратова про те, що передача державою певних прав територіальним громадам та визнання (легалізація) таким чином місцевої самоорганізації населення має на меті не тільки “розвантажити” державне управління, але й зробити його більш оперативним, надаючи йому “друге дихання” шляхом об’єднання інтересів “центру” і “регіонів”, зберігши і продублювавши “державні інтереси” на локальному рівні[17]. Такий шлях вирішення важливих проблем державного управління не тільки забезпечить існування та функціонування державної системи – в результаті створення підсистем місцевого самоврядування спостерігається виділення та фіксація двох рівнів публічної влади – державної і самоврядної, стає реальним здійснення розповсюдженого, особливо на американському континенті, принципу: територія урядується більш як одним урядом[18].

Проте слід завжди мати на увазі, що у будь-якому випадку роль державного регулювання в процесі становлення і розвитку місцевого самоврядування, муніципальної влади, що носить підзаконний характер, залишається

вирішальною та визначальною, так як, безумовно, воно покликано створити законодавче середовище для інституціоналізації муніципальної влади. У цьому сенсі методологічний інтерес представляє положення, висловлене А. Газаряном, який напряду зв'язує створення юридичної бази місцевого самоврядування з таким ступенем розвитку державності, при якому вона може характеризуватися ступенем "усупільнення" способів задоволення індивідуальних потреб[19], тобто утилітарна модель "ідеального" муніципального впровадження передбачає одночасну реалізацію як можливостей і бажання держави передати на місцевий рівень вирішення певних потреб особи, так і реалізацію стількох способів розподілу на класи самоорганізуючих підсистем, скільки видів потреб особи розглядаються на тому чи іншому рівні в якості предмета громадянського інтересу і громадянської відповідальності[20].

Таким чином, оскільки місцеве самоврядування існує в інтересах мешканців (див. конституційну і законодавчу дефініцію місцевого самоврядування), які, в свою чергу, напряду формують його органи шляхом виборів, основне завдання місцевого самоврядування послуг розпадається на окремі блоки, які знаходять реалізацію у відповідних функціях і через відповідні структурні елементи. Виконавчі органи самоврядування при реалізації своїх основних функцій повинні діяти в рамках прав і обов'язків, встановлених законодавством, які органічно входять до компетенції цих органів.

Слід відмітити, що у вітчизняній літературі загально-теоретичні аспекти проблеми компетенції розглянуті та досліджені недостатньо[21]. У наукових роботах, присвячених цим питанням, мова йде, як правило, про компетенцію державного органу, хоча, на думку В. А. Фадєєва, є всі підстави говорити про те, що положення, які містяться



в них, та висновки про поняття, структуру компетенції цілком можна застосувати і до органів місцевого самоврядування[22].

Здається, що в цьому аспекті загальнотеоретичне значення має визначення компетенції місцевої ради, що дали О. О. Кутафін і К. Ф. Шеремет, яке може бути використане для характеристики структури компетенції будь-якого органу. Ці автори вважають, що компетенція органу місцевого самоврядування є складною правовою категорією і включає в свою структуру предмети відання, права і зобов'язання (власні повноваження)[23]. Однак слід відмітити, що питання про зміст компетенції, її структури до цього часу є дискусійним. Так, наприклад, Б. М. Лазарєв, визначаючи зміст компетенції, вбачав, що вона має два значення: а) коло питань, в яких певна особа або особи володіють пізнаннями; б) коло повноважень (прав та обов'язків). У зв'язку з цим кажуть про фактичну компетентність з тих чи інших питань і про офіційну компетентність органів та посадових осіб. Компетенція визначає специфічну роль кожного органу і в той же час забезпечує домовленість їх дій[24]. Разом з тим, він заперечував пропозиції Ю. О. Тихомирова про включення до складу компетенції предметів відання[25], враховуючи, що навіть якщо при встановленні компетенції органу управління вказуються його "предмети відання", то це не є підставою для висновку, начебто компетенція включає в себе "два основні елементи – предмети відання (конкретні об'єкти діяльності) і визначенні повноваження". Б. М. Лазарєв вбачав, що елементами компетенції є право і обов'язок здійснити ту чи іншу управлінську функцію стосовно визначених керованих об'єктів. Самі ж керовані об'єкти є елементами не компетенції, а керованого середовища, тобто реального життя, на яку орган впливає[26].

Стосовно розглядуваного питання слід відмітити, що Хартія місцевого самоврядування, прийнята в рамках Ради Європи, закріплює тільки концептуальні підходи визначення компетенції муніципальної влади. У статті 4 Європейської Хартії, перш за все, робиться акцент на наступні моменти: а) муніципальна влада повинна мати власну компетенцію, закріплену в Конституції або у законі, що не виключає надання їй окремих державних повноважень; б) муніципальна влада в межах власних повноважень автономна і незалежна; в) власні повноваження муніципальної влади повинні бути повними і абсолютними, вони не можуть бути оскаржені або обмежені іншими суб'єктами управління, за винятком випадків, прямо встановлених законодавством.

Нормативна регламентація конкретних повноважень муніципальних органів на міжнародному рівні вперше була здійснена в 1980 році, коли держави-члени Ради Європи підписали Європейську (рамкову) конвенцію про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади[27], яка врегулювала основні аспекти міжнародного прикордонного співробітництва між сусідніми територіями держав-членів цих організацій. Вона стала, по суті, першим профільним міжнародним документом макрорегіонального характеру, який містить у собі міжнародні стандарти у сфері міжнародного співробітництва місцевих влад, що має вихід на вирішення локальних питань розвитку території.

Особливістю цього документа є перш за все той факт, що ще до визначення загальних підходів до місцевої демократії у Європейській Хартії 1985 року держави-члени Ради Європи з ініціативи своїх органів місцевого самоврядування уже розробили і прийняли міжнародні стандарти з питань їх прикордонного співробітництва, які є одними

із найбільш інтенсивних та розвинених видів їх міжнародного співробітництва і одночасно важливим правом у Європейській Хартії місцевого самоврядування.

У преамбулі конвенції, яка повинна була реалізуватися “шляхом заключення угод в адміністративній сфері”, були закріплені основні об’єкти прикордонного співробітництва, які представляють, безумовно, загальний взаємний інтерес для сусідніх територій і трансформуються в предмети відання органів місцевого самоврядування – регіональний, міський і сільський розвиток, охорона навколишнього середовища, покращення інфраструктури та обмеження населення, а також взаємодія на випадок стихійного лиха.

Таке співробітництво здійснюється в рамках компетенції територіальних громад або органів влади, визначеної внутрішнім законодавством, причому рамки і характер такої компетенції Конвенція не змінює (ст. 2 Конвенції).

Згадані вище угоди, а також угоди, статuti і договори про основні принципи співробітництва призначені тільки для керівництва в цій діяльності, тому вони не мають обов’язкового характеру. Проте ці документи, крім усього іншого, володіють типологічними, стандартизованими властивостями і закріплюють можливі, бажані, допустимі, заохочуючі і прийняті на міжнародній арені шляхи і організаційно-правові форми реалізації міжнародного співробітництва місцевих влад. Якраз із позицій його розвитку їх угоди містять потенційні можливості щодо становлення, розширення і активізації компетенційної бази та співробітництва місцевої влади.

До типових міжнародних угод прикордонного співробітництва Конвенція відносить документи, що включають наступне коло питань: а) про розвиток прикордонного співробітництва; б) про транскордонні зв’язки;

в) про транскордонні локальні (місцеві) зв'язки; г) про прикордонне співробітництво на контрактній основі між місцевими органами влади; д) про органи прикордонного співробітництва між місцевими органами влади.

До основних питань співробітництва між місцевими владами, розробленими в рамках Ради Європи, за якими можна заключити міждержавні угоди й договори та вносити відповідні положення у статuti, належить наступне: а) створення груп зв'язку між місцевими органами влади; б) координація управління на локальному рівні прикордонними державними справами; в) створення прикордонних асоціацій, що займаються питаннями приватноправового характеру; г) постачання товарів або надання послуг між прикордонними місцевими громадами (як приватне право); д) постачання товарів або надання послуг між прикордонними місцевими громадами (як публічне право); ж) створення органів прикордонного співробітництва між територіальними громадами.

Особливий інституційний "заряд" Мадридської конвенції 1980 року полягає в тому, що вона не тільки відкрита для підписання державами-членами Ради Європи за допомогою ратифікації, прийняття або затвердження (ст. 9), а до неї на запрошення Комітету міністрів Ради Європи, прийнятого одногосно у процесі голосування, може приєднатися будь-яка держава, що не є членом Ради Європи. В останній час необхідна ратифікація цього документа з наступною чіткою згодою про приєднання до неї шляхом передачі Генеральному секретарю Ради Європи документа про приєднання. Через три місяці після дати його передачі Конвенція вступає в дію для держави, що приєдналася (ст. 10).

Слід відмітити, що приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного

співробітництва між територіальними громадами або органами влади 1980 року, здійснене на запрошення до Ради Комітету міністрів Ради Європи ще до її вступу до Ради Європи, відповідно до Постанови Верховної Ради України від 14 липня 1993 року стало не тільки визнанням потенційних можливостей України в цій сфері як великої європейської держави, що обрала демократичні орієнтири розвитку, і висловила бажання брати участь у європейських інтеграційних процесах, які стрімко набирають сили і трансформуються в домінуючу тенденцію регіональної та глобальної міжнародної політики, а також своєрідним методом формування, розширення компетенції органів місцевого самоврядування шляхом сприйняття міжнародних норм[28].

Приєднання України до конвенції 1980 року оформило уже розпочаті процеси становлення прикордонного співробітництва регіонів України з регіонами сусідніх держав (Карпатський єврорегіон) і послужило правовою базою для активізації такого співробітництва в наступному (єврорегіони “Буг”, “Нижній Дунай”, “Верхній Прут” та ін.).

Особливий інтерес, відповідно до теми дослідження, представляють документи, прийняті в рамках Ради Європи його структурними органами, що містять міжнародні стандарти локальної демократії, до яких Україна ще не приєдналась, але зобов'язана буде приєднатися, з огляду свого членства в Раді Європи. Як відмічає М. О. Баймуратов, такі документи мають про-спективний характер, і державні органи України, органи місцевого самоврядування та муніципальні інституції повинні бути з ними ознайомлені з метою практичної їх “примірки” до своїх умов і попереднього опробування та управління[29].

Характерною особливістю цього документа є те, що у ньому сформульовані та обґрунтовані принципи ефективно-

го міського управління та місцевого життя, які повинні бути покладені в основу урбаністичної політики урядів та місцевої влади держав-членів Ради Європи. Особливий інтерес викликають принципи міського розвитку, дотримання яких, на думку Ради Європи, може сприяти відродженню та оновленню міського життя і, відповідно, формуванню стабільності та власної компетенційної бази публічної влади. Серед них можна виділити такі основні, як: розвиток транспорту і транспортної інфраструктури; стан навколишнього природного середовища та природи в місті; стан міської архітектури і пам'яток давнини; житлове будівництво; міська безпека і попередження злочинності; несприятливі фактори і становище інвалідів; організація спорту та дозвілля в місті; міська культура; міжкультурна (етнічна) інтелігенція; організація охорони здоров'я; участь громадськості в міському розвитку та плануванні; економічний розвиток.

Ці принципи отримали високу оцінку муніципалітетів держав Західної Європи, тому на пленарному засіданні сесії Постійної конференції місцевих і регіональних влад Ради Європи, яка проходила в березні 1992 року в м. Страсбурзі, на їх основі було прийнято проміжковий документ, що отримав назву Європейської декларації міських прав[30]. Вказаний документ являє собою інтерес і для органів місцевого самоврядування України, так як є не тільки комплексом умов стабільного розвитку та функціонування міст у сучасних умовах, але і своєрідним "кадастром" власних повноважень органів місцевого самоврядування міського рівня.

За своєю структурою Європейська декларація складається із преамбули і 20 прав-принципів, які не тільки названі, але і детально регламентовані із зазначенням основних шляхів їх практичної реалізації. Серед прав-принципів Декларації знаходять своє закріплення біль-

шість принципів Європейської Хартії урбанізму, однак їх викладення є більш коротким і лаконічним. Крім того, із змістової точки зору, ці права-принципи необхідно скоріше розглядати як права-зобов'язання, адже кожне із них містить в собі систему взаємних прав і обов'язків центру і міст, міської влади і мешканців міст. Таким чином, формулюються не тільки предмети відання, але і повноваження публічної влади. Так, наприклад, принцип охорони здоров'я трактується таким чином: середовище провадження і сфера взаємовідносин повинні сприяти фізичному і психологічному здоров'ю. Тобто за здавалось би ординарною формулою стоїть складний системокomплекс проблем, які повинні вирішувати центральні і локальні (місцеві) влади при активній участі громадян із метою реалізації цього принципу. Реалізація на практиці цього принципу приводить до необхідності розмежування повноважень усіх суб'єктів, що беруть участь у його реалізації в житті. Це приводить до виділення самостійної компетенції публічної влади і його органів.

Отже, всі міські права, закріплені у Декларації, можна умовно розділити на чотири групи: в першу групу входять права на існування і безпечне функціонування міст – тут виділяються перш за все повноваження, які реалізуються в умовах ординарної і екстремальної діяльності публічної влади на місцях; в другу – права на створення гідних умов життя для міських мешканців – тут об'єднуються повноваження щодо створення оптимального середовища проживання членів територіальної громади; в третю – права на участь громадян у розвитку своїх територій – сюди входять повноваження, спрямовані не тільки на локальний розвиток, але і на підвищення соціальної активності членів територіальних громад; в четвертому – права на міжнародне співробітництво муніципальних органів і

мешканців міст – спрямовані на створення інституційних систем – підсистем, основне призначення яких полягає у підвищенні ефективності і віддачі до перших трьох груп.

Виходячи із наведеного розподілу, до першої групи можна віднести право на загальну безпеку; чисте і здорове навколишнє природне середовище; економічний розвиток. До другої – житлове будівництво; гармонізацію функціонування населеного пункту і мультикультурну інтеграцію; охорону здоров'я; культуру; спорт і дозвілля та ін. До третьої групи належать: участь мешканців у здійсненні місцевого самоврядування; створення системи обслуговування та ін. До четвертої групи можна віднести право міської влади на міжмуніципальне співробітництво.

Слід знати, що визнання і сприйняття законодавцем і органами місцевого самоврядування України принципів, закріплених у Європейській Хартії урбанізму та Європейській декларації міських прав, дозволяє більш чітко систематизувати повноваження рад міського рівня, визначити межі їх компетенції, розширити при цьому сферу відповідальності територіальних громад і одночасно уніфікувати "питання місцевого значення", які являються основним об'єктом місцевої демократії в Україні (ст. 140 Конституції України), але не знайшли своєї конституційної і законодавчої регламентації. Крім того, у перспективі вони будуть покладені в основу Статутів (Хартій) міст та інших населених пунктів України, активізуючи і модифікуючи локальну правотворчість.

Важливе значення для формулювання компетенційної бази місцевої публічної влади в Україні мають принципи, які містяться у Європейській Хартії, про участь молоді у муніципальному та регіональному житті, прийнятої Радою Європи в 1994 році з ініціативи Конгресу місцевих і регіональних влад[31]. Слід відмітити, що цей документ



має єдину природу з Європейською Хартією про місцеве самоврядування 1985 року, так як він прийнятий безпосередньо державами-членами Ради Європи, є міжнародним міждержавним договором, і, відповідно, носить для них обов'язковий характер. А тому національне законодавство цих держав повинно відповідати положенням Хартії.

За своїм змістом Європейська Хартія про участь молоді у муніципальному і регіональному житті складається із двох частин: перша містить принципи, реалізація яких на практиці державами і місцевими владами забезпечує реальну участь молоді у функціонуванні місцевої демократії і стимулює процеси становлення громадянської самосвідомості і громадянської активності підростаючого покоління європейців; друга містить процесуальні принципи, спрямовані на реалізацію принципів першої частини.

До системи принципів першої частини входять: здійснення локальної політики щодо організації дозвілля молоді і соціально-культурної діяльності; політики в області сприяння зайнятості і боротьби із безробіттям молоді; політики житлового будівництва і розвитку; освітньої і виховної політики, спрямованої на участь молоді у муніципальному та регіональному житті; мобільної молодіжної політики як інструмента для кращого регіонального економічного балансу у Європі; соціальної політики і охорони здоров'я; заходів щодо створення інформаційних процесів і спеціалізованих баз даних для молоді; специфічної політики для сільських регіонів; специфічної культурної політики та політики охорони навколишнього середовища.

Вказані принципи мають системну властивість, так як для реалізації кожного із них необхідно здійснити ряд соціальних і організаційно-правових заходів, яким властиві

не тільки цільові напрями, але і солідна фінансова і матеріальна база. А це, як здається, є важливим поштовхом для формування і регламентації відповідних компетентних повноважень.

Практично сукупність молодіжних організаційних структур, що складають своєрідну молодіжну інфраструктуру, яку необхідно формувати на локально-регіональному рівні, містить розшифровку принципів Хартії, зосереджених у її другій частині.

Слід указати, що процес створення міжнародних стандартів місцевого самоврядування, як і будівництво єдиної Європи, продовжується і носить не тільки динамічний, але і перманентний характер. У 1997 році в рамках Ради Європи була розроблена Європейська Хартія регіонального управління, у 1999 році вона була прийнята у першому читанні Парламентської Асамблеї Ради Європи, а тепер проходить процес подальшого обговорення. У цьому документі основна увага приділяється становленню та функціонуванню місцевого самоврядування на регіональному рівні, а його прийняття буде істотним вкладом у подальше зміцнення інституту місцевого самоврядування, публічної влади, адже він буде містити міжнародні стандарти, що регулюють уже новий рівень взаємовідносин центральної державної влади і найбільших адміністративних одиниць держави. Безумовно, що він буде сприяти формуванню нового блоку предметів відання і компетентних повноважень, що неодмінно вплине на підвищення рівня правового регулювання регіонального самоуправління. У жовтні 2000 року Радою Європи була прийнята Європейська конвенція про ландшафти[32], спрямована на становлення стійкого розвитку, заснованого на збалансуванні та гармонійних відносинах між соціальними потребами, економічною діяльністю і

навколишнім середовищем. Стосовно предмета дослідження, у цьому документі закріплюється роль місцевих громад і органів місцевого самоврядування щодо використання, формування та збереження ландшафту – “частини території в тому розумінні, як вона сприймається такою населенням, відмінні риси якої є результатом дій або взаємодії природного і/або людського факторів” (ст. 1 Конвенції). Тобто тут, у міжнародному документі рамкового характеру, фактично створюється, закріплюється та легалізується новий предмет здійснення публічної влади, якому повинні кореспондувати у національному законодавстві держав-учасниць Конвенції ряд відповідних повноважень. Це ще раз демонструє роль міжнародних стандартів у розширенні компетентної бази муніципальної влади.

Таким чином можна зробити висновок, що міжнародні стандарти місцевої демократії європейського контексту регулюють не тільки важливі питання становлення місцевого самоврядування, яке має конституційне значення (Європейська Хартія про місцеве самоврядування 1985 р.), але також багатоаспектні питання міжнародного економічного і соціального співробітництва місцевих громад і місцевих влад (Європейська типова конвенція про транскордонне співробітництво 1980 р.) і питання участі молоді у функціонуванні місцевої демократії (Європейська Хартія про участь молоді у муніципальному та регіональному житті 1994 р.), що безпосередньо впливає на формування і розширення компетентної бази вказаних суб'єктів муніципальної влади.

Крім того, слід відзначити зростаючу роль у формуванні компетенції публічної (муніципальної) влади такого інституційного органу Ради Європи, як Конгрес місцевих і регіональних влад Європи, який і представляє інтереси

громад місцевих влад. Конгрес самостійно розробляє документи міжнародного характеру, що містять у собі міжнародні стандарти місцевого самоврядування, які у подальшому будуть сприйняті державами-членами цієї організації у такій якості (Європейська Декларація міських прав 1992 р. і Європейська Хартія урбанізму 1993 р., Європейська конвенція про ландшафти 2000 р., Європейська конвенція про регіональне самоврядування 1999 р.).

Усе це свідчить про формування глибоких інтеграційних тенденцій, що проявляються в рамках Ради Європи, свідченням яких є розробка єдиного уніфікованого підходу не тільки до формування компетентної бази муніципальної влади, але до важливих проблем існування єдиної Європи.

Приєднання України до цих процесів, сприйняття, визнання і реалізація нею міжнародних стандартів місцевої демократії, безумовно, буде позитивно впливати на становлення та зміцнення публічної (муніципальної) влади, формування і розширення компетентної бази.

### Список використаної літератури

1. Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 31. – Ст. 140.
2. Баймуратов М. О. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. – Харьков, 2000. – С. 19–20.
3. Там само.
4. Європейська Хартія про місцеве самоврядування 1985 р. Преамбула. – Страсбург, 1986. – С.3.
5. Там само. – С.5.
6. Європейська Хартія про ландшафти 2000. Преамбула. – Флоренція, ETS № 176. – 20 жовтня. – 2000. – С.15.
7. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування 1985р. Преамбула. – МС МВ, 1986. – С. 3 – 4.

8. Баймуратов М. О. Міжнародні зв'язки і стандарти в системі місцевого самоврядування України //В кн.: Муніципальне право України. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 315 – 316.
9. Андресюк Б.П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи. – К.: Стилос, 1997. – С. 199.
10. Баскин Ю.А., Крылов Н.Б., Левин Д.Б. и др. Курс международного права. В 7 т. //Понятие, предмет и система международного права. – М.: Наука, 1989. – С. 184.
11. Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. – Харьков, 2000. – С. 22.
12. Алексидзе Л.А. Некоторые вопросы теории международного права. Императивные нормы. – Тбилиси: Из-во Тбил. ун-та, 1982. – С. 167.
13. Mitrany D. A. A Working Peace System. – Chicago, 1966. – P. 22; Орзих М.Ф., Баймуратов М.А. Международные стандарты местного самоуправления. – Одеса: Бахва, 1996. – С. 68.
14. Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. // Урядовий кур'єр. – 1997. – 24 липня.
15. Статут Ради Європи. – Страсбург, 1995.
16. Советский энциклопедический словарь. – М.: Сов. энциклопедия, 1984. – С. 843; Российский энциклопедический словарь: В 2-х книгах. – Кн. 1. – М.: Большая Российская Энциклопедия, 2001. – С. 999.
17. Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины // Дисс. на соиск. ... д.ю.н. – Одесса, 1996. – С. 95.
18. Орзих М., Баймуратов М., Шанцер А. Рационализация организации местного самоуправления в Украине: опыт концептуального анализа //Юридический вестник. – 1995. – № 2. – С. 43–44.
19. Газарян А. Некоторые теоретические предпосылки и проблемы организации местного самоуправления в посттоталитарном обществе. – Клайпеда, 1992. – С. 46.
20. Баймуратов М.А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины //Дисс. на соиск... д.ю.н. – Одесса, 1996. – С. 97.

21. Див., наприклад: Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. – М.: Юрид. лит., 1969; Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М.: Юрид. лит., 1972; Авакоян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов. – М.: Юрид. лит., 1980; Кутафин О.Э., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. – М.: Юрид. лит., 1986.
22. Фадеев В.А. Муниципальное право России. – М.: Юрист, 1994. – С. 87.
23. Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных советов. – М.: Юрид. лит., 1986. – С. 31.
24. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М.: Юрид. лит., 1972. – С. 11–12.
25. Тихомиров Ю.А. Основные черты компетенции представительных органов власти //В сб. «Вопросы развития и совершенствования органов народного представительства в СССР». Труды ВЮЗИ, т. XII. – М., 1966. – С. 7.
26. Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 р. – Київ: МЗС України, 1992. – 13 с.
27. Там само.
28. Про приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади 1980 р.: Постанова Верховної Ради України від 14.07.93 р. //Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 36. – Ст. 370.
29. The European Urban Charter. – Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, 1993.
30. The European Declaration of Urban Riots. – SCLRA, 1992.
31. European Charter on the participation of young people in municipal and regional life. – CF, 1994.
32. Європейська Конвенція про ландшафти. 2000 р. – СЄ, 2000. – 15 с.

Світлана МІТРЯЄВА



## РОЗШИРЕННЯ ШЕНГЕНСЬКОГО ПРОСТОРУ ДО КОРДОНІВ З УКРАЇНОЮ: НАСЛІДКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ



Масштабне розширення Європейського Союзу за рахунок нових 10 членів, у т. ч. сусідів України (1 травня 2004 р.) принципово змінило функцію західного кордону України, який, власне, з цього моменту став і *зовнішнім кордоном ЄС*. За цей період країни – сусіди України: Угорщина, Словаччина та Польща зробили *важливі кроки* у напрямі своєї *повної інтеграції в європейські структури*.

Результатом цих кроків став *вступ зазначених країн до Шенгенської зони* (22 грудня 2007 р.), що означає *скасування між ними та іншими членами Шенгенської угоди внутрішніх кордонів*, розширення зони гарантованої свободи і вільного переміщення людей, товарів, послуг, капіталів. Це також означає, що *зовнішній кордон ЄС (західний кордон України) став і зовнішнім кордоном Шенгенської зони*, що вимагає від наших сусідів Угорщини, Словаччини та Польщі повного беззаперечного виконання ними Шенгенських *acquis*, викладених у Плані дій щодо запровадження Шенгенських стандартів (Schengen Action Plan) *по зобов'язанню*

---

© Мітряєва Світлана Іванівна – кандидат історичних наук, директор Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень в м. Ужгороді, заслужений діяч науки і техніки України

*надійної охорони своїх кордонів як зовнішніх кордонів ЄС в інтересах національної, регіональної та міжнародної безпеки. Власне, ця ділянка кордону стає частиною “передової лінії оборони” ЄС у боротьбі з нелегальною міграцією та транскордонною злочинністю.*

Реалізуючи проголошену стратегію євроатлантичної інтеграції, Україна позитивно сприймає поширення режиму вільного пересування на територію всіх країн ЄС. У той же час перенесення основних режимних та контролюючих заходів на кордон з нашою країною небезпідставно викликає побоювання громадян щодо появи певних ознак “залізної завіси” на кордоні, який *протягом багатьох років був взірцем добросусідських відносин.* (Близько 3,5 млн. євро коштує оснащення нового Шенгенського кордону тільки між Словаччиною і Україною спеціальними пристроями для його контролю (сенсорні камери, спеціальні сканери, комп’ютерна система SiSone 4 all тощо, кількість прикордонного персоналу збільшена майже втричі).

На сьогоднішній день інфраструктура, розміщення прикордонних підрозділів зі словацького боку вже запроваджені. Серйозно розширена смуга фізичної охорони державного кордону, що дає можливість активного маневру силами, а прикордонні наряди не локалізовані винятково біля кордону. Фактично тут впроваджено таку систему стаціонарних відділень: вони своїми ділянками відповідальності сягають углиб країни до 15 кілометрів. Для цього реформовано й приведено до певних стандартів прикордонну поліцію, силами якої не лише охоронятиметься кордон, але й проводитиметься додаткова перевірка іноземних осіб на головних шляхових артеріях Словаччини.

На контрольно-пропускних пунктах країн, що з кінця цього року приєдналися до *Шенгенської візової системи*, встановлено технічне оснащення сучасних зразків, у тому



числі й у межах “зеленого кордону”; працюють різноманітні датчики руху, виявлення прихованих предметів, активно-го електронного та інших видів випромінювання; встановлено стаціонарні термокамери спостереження, працюють біолокатори. Таке устаткування має Словаччина, Угорщина, Польща, наразі активно оснащується ним і Румунія. На це йдуть чималі кошти. Наприклад, на підготовку Румунії до вступу в ЄС та на облаштування її кордонів Євросоюз виділив 560 мільйонів євро. Словаччина на ці цілі отримала 44 мільйони євро, незважаючи на те, що ділянка її кордону з Україною значно менша. Понад 250 мільйонів євро отримала й використала на ці цілі Угорщина.

Україна сподівається, що підвищення безпеки зовнішнього кордону ЄС (з кінця грудня 2007 р. Шенгенського кордону) країн-сусідів України не стане перешкодою для добросусідських відносин, а запровадження *інституту місцевого прикордонного руху* (the local border traffic), взірцем якого стало підписання *Угоди між Україною і Угорщиною, аналогів якій наразі не існує в ЄС* (у зону дії Угоди включено 384 українських та 244 угорських населених пунктів, можливість вільного пересування матимуть 750 тис. закарпатських жителів прикордонних територій).

За словами Генерального консула Угорської Республіки в м. Ужгороді п. **Вілмоша Сікловарі**, певним позитивом можна вважати те, що “Євросоюз з ініціативи Угорщини вивчив можливості прикордонного співробітництва, схвалив цей досвід, і тепер малий прикордонний рух потрапив до досягнень Європейської унії”[1].

Наразі в процесі підписання такі ж угоди між Україною та Польщею, Україною і Словаччиною, які планується ввести в дію з вересня 2008 року і які можна розглядати як *реальну умову регіонального розвитку та новий невикористаний резерв транскордонного співробітництва*.

Таблиця 1

**Відмінність угод з Угорщиною  
про малий прикордонний рух**

За Угодою від 28 травня 1993 року	За Угодою від 19 вересня 2007 року
Перебування-10 днів	Перебування-90 днів
В'їзд на територію Угорської Республіки громадян Закарпатської області та в'їзд на територію України громадян Саболч-Сатмар-Берег і Гайду-Бігар областей Угорської Республіки, які постійно там проживають.	В'їзд на територію Угорської Республіки громадян України, які проживають принаймні <b>три роки</b> в прикордонній зоні Закарпатської області (384 населені пункти) і в'їзд на територію України громадян Саболч-Сатмар-Берег і Гайду-Бігар та частини Боршод-Абауй -Земплін областей Угорської Республіки ( <b>244</b> населених пункти).
Пункти спрощеного пропуску: 1. Дзвінкове-Лонья. 2. Косино-Барабаш 3. Лужанка-Берегшурань 4. Вилок-Тісабеч	Прикордонні жителі, можуть перетинати кордон через прикордонні пункти пропуску, відкриті для <b>міжнародного</b> пасажирського сполучення, а також через пункти пропуску, відкриті для <b>місцевого</b> прикордонного руху 1. Чоп-Захонь 2. Саловка-Еперешке 3. Дзвінкове-Лонья. 4. Косино-Барабаш 5. Лужанка-Берегшурань 6. Вилок-Тісабеч А також створення нових пунктів пропуску: Велика Паладь-Мала Паладь; Соломоново-Дьєречке.
Документи на право перетинання державного кордону у спрощеному порядку видаються компетентними органами Сторін (паспортний відділ).	Органи, уповноважені приймати заяви про оформлення дозволів на спрощений перетин кордону: Генеральне консульство України в Ніредьгазі. Генеральне консульство Угорської Республіки у м. Ужгород. Консульство Угорської Республіки у м. Берегово.

При цьому Україна хотіла б бачити **консолідовану позицію країн – сусідів при визначенні територіальної зони застосування принципів місцевого прикордонного руху** (до 50 км), що, безперечно, сприяло б стратегічним цілям транскордонного співробітництва на нових східних кордонах ЄС, принаймні в рамках Карпатського єврорегіону (прикордонні території України, Угорщини, Словаччини, Польщі та Румунії), пом'якшуючи виклики для транскордонної співпраці цих країн.

Підписання угод **про місцевий прикордонний рух** – один із кроків та елемент щодо отримання для громадян України **спрощеного візового і у перспективі безвізового режиму** (у рамках виконання угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз).

#### Головні елементи режиму малого прикордонного руху

**Історія питання.** Ще угодою між Угорською Народною Республікою та СРСР про спрощений порядок переходу державного кордону громадянами, які проживають у прикордонних населених пунктах, від **1 серпня 1985 року** на пропускних пунктах радянсько-угорського кордону можна було **використовувати спрощений режим переходу кордону** (саме в цьому році в Шенгені була підписана угода членами Європейської спільноти). Дію цього режиму було продовжено на основі **угоди між Угорщиною та Україною від 26 лютого 1993 року** про спрощений порядок перетинання державного кордону громадянами, які проживають у прикордонних областях. Проте з **1 серпня 2003 року** цей режим було відмінено у зв'язку з інтеграцією Угорщини до **Європейського Союзу**.

**Розпорядження Ради ЄС № 1931/2006** “Про визначення правил малого прикордонного руху на зовнішніх сухопутних

кордонах країн-членів ЄС і про зміну розпоряджень Шенгенської Угоди” визначає поняття *малого прикордонного руху*, згідно з яким *малим прикордонним рухом вважається систематичний перетин зовнішнього кордону жителями прикордонних територій*, наприклад, з метою перебування на даній території з соціальних, культурних або обґрунтованих економічних чи сімейних причин, яке у разі безперервного перебування на території відповідної держави не може перевищувати *трьох місяців*.

*Мінімальний період* дії дозволу для малого прикордонного руху (спрощеного перетину кордону) становить *один рік*, а *максимальний – п’ять років*. Оплата за розгляд заявок на видачу таких дозволів не може перевищувати оплату за розгляд заявок на видачу багаторазових короткотермінових в’їзних віз. *Мешканцем прикордонної території вважається* такий громадянин третьої країни, який правомірно перебуває на прикордонній з сусідньою країною-членом ЄС території як мінімум *один рік*.

У цьому документі зазначається, що на основі двосторонніх угод для громадян, які отримали дозвіл на спрощений перетин кордону, можуть вже на існуючих КПП створюватися *окремі коридори*, або окремі переходи тільки для цієї категорії. У *ст. 18* також передбачено, що Комісія ЄС до *19 січня 2009 року* має подати до Парламенту та Ради ЄС звіт про виконання вже існуючих двосторонніх угод про спрощений перетин кордону.

На теренах Закарпаття, що належать до зони малого прикордонного руху, проживає приблизно *600-750* тис. громадян України. Область з її геополітичними можливостями не тільки реально пристосована, але і покликана бути містком і зв’язуючою ланкою між ЄС та Україною. Такою особливою роллю регіон завдячує своєму географічному положенню, історії та національній структурі населення.

Таким чином, зважаючи на правила, визначені у розпорядженні Ради ЄС, та положення Угоди між Урядом Угорської Республіки і Кабінетом Міністрів України про правила малого прикордонного руху, **головними елементами режиму малого прикордонного руху є наступні:**

1. У додатку до угоди подається **перелік прикордонних населених пунктів** (по обидва боки кордону), **на які поширюється дія угоди**. Практично мова йде про населені пункти, розташовані в **50 – кілометровій** зоні по обидва боки кордону.

2. Дозвіл на спрощений перехід кордону може отримати **мешканець, який постійно проживає на цій (прикордонній) території мінімум 3 роки**. Підтвердження постійного місця проживання може здійснюватися внутрішнім паспортом, українським закордонним паспортом або довідкою про зареєстроване постійне місце проживання.

3. Дозвіл дає право на багаторазовий в'їзд і перебування **протягом максимум 90 днів у межах шести місяців у прикордонній зоні іншої країни, особливо з соціальних, культурних, сімейних або обґрунтованих економічних причин**. Дозвіл видається відомствами країни в'їзду, що практично означає консульські служби Генерального консульства Угорської Республіки в містах Ужгород та Берегово, і, очікувано, Генерального консульства України в місті Ниредьгаза.

4. Термін дії дозволу на спрощений перетин кордону становить **мінімум один рік і максимум п'ять років, але не може перевищувати терміну дії проїзного документа (у даному випадку – терміну дії закордонного паспорта)**.

5. **Передбачається, що на більш тривалій період будуть введені дозволи у формі пластикових карток**, випуск яких проводитиметься за технологією, придатною для біометричної ідентифікації. Але до їх введення дозволи на спрощений перехід кордону будуть вклеюватися у закордонні паспорти,

*швидше за все, подібно до візових наклейок, які використовуються зараз. Це одночасно означає, що для отримання дозволу необхідною буде наявність дійсного закордонного паспорту.*

6. *Дозвіл видаватиметься протягом короткого періоду та не більше, ніж впродовж 30 днів від дати подачі заявки. Збір за дозвіл становитиме **20 євро**. Згідно з угодою між Україною і ЄС про спрощений режим видачі віз для громадян України збір за видачу шенгенської візи становитиме 35 євро. Такий же збір з 1 січня 2008 року нараховуватиметься і за видачу шенгенської візи угорськими відомствами. У той же час, як відносно шенгенської візи, так і відносно малого прикордонного руху значне коло осіб буде звільнене від сплати збору (наприклад, інваліди, пенсіонери, діти у віці до 18 років).*

7. *Якщо раніше виникали питання стосовно того, що для здійснення малого прикордонного руху пунктами пропуску можна буде користуватися тільки обмежено, то ухвалене рішення таких обмежень не містить. Згідно з угодою, для здійснення малого прикордонного руху можуть використовуватися всі пункти пропуску на угорському та українському боці угорсько-українського кордону, відкриті для міжнародного пасажирського руху, а також пункти пропуску, відкриті для малого прикордонного руху.*

8. *Двостороння угода вступає в силу на 30-й день після проведення внутрішніх правових процедур і взаємного повідомлення про це дипломатичними каналами. Для цього необхідне проведення внутрішньої правової гармонізації, ратифікації угод і підготовки виконавчих дій [2].*

*У зв'язку з угодою про малий прикордонний рух природно постає запитання про те, що трапиться, якщо мешканці прикордонних територій, які мають такі дозволи, під час своїх поїздок не дотримуватимуться правил угоди. Тому дуже важливо, щоб за наявності дозволу на спрощений*

*перехід кордону в'їзд здійснювався винятково на визначену угодою територію. За порушення угоди про малий прикордонний рух особу, яка перетне визначену угодою зону, можуть депортувати з Угорщини навіть на період до п'яти років.*

Експерти європейської спільноти вважають, що перехід Угорщини до безвізового режиму потягне за собою значне збільшення поїздок громадян країн-сусідів до ЄС, і радять проводити інформаційні кампанії, які б роз'яснювали громадянам межі їхніх прав у контексті безвізового режиму. Отже, зростання рівня поінформованості про реальні права і обов'язки відвідувачів сприятиме уникненню небажаних наслідків, таких, як перебільшення максимального терміну перебування (90 днів), нелегальне працевлаштування тощо, які, у випадку масовості, можуть поставити під сумнів доцільність застосування безвізового режиму до України.

Зазначимо, що у січні 2008 р. в Угорщині була проведена *інтеграція угорських прикордонних і поліцейських органів*. Частину особового прикордонного складу, яка звільнилася на західній частині кордону, передбачено *регрупувати саме для організації так званих глибинних прикордонних перевірок*. Також передбачається здійснення сумісних перевірок органів правопорядку у зоні, що перевищує відстань 50 км. Перевірки такого роду у межах своїх національних кордонів проводитимуться і правоохоронними органами інших країн-членів Шенгенської угоди.

Як альтернатива шенгенським візам, *малий прикордонний рух сприятиме тому, щоб кордони Шенгенської зони не стали перешкодою для легальної торгівлі, а також регіональної співпраці між сусідами*. Впровадження у дію інституту малого прикордонного руху між Угорщиною і

Україною служитиме подальшому розвитку добросусідських відносин між країнами, збереженню і підтримці соціальних, культурних, сімейних, економічних зв'язків між жителями прикордонних територій.

### **Візова політика в нових умовах Шенгену**

*При цьому важливо зазначити, що умови отримання дозволу на пересування через кордон в межах малого прикордонного руху зі Словаччиною суттєво відрізняються від аналогічної угоди з Угорщиною. За інформацією Генерального консульства Словацької Республіки в м. Ужгороді, мешканець Закарпаття повинен надати запрошення від словацької сторони, підтвердження родинних зв'язків між закарпатцями і словаками, які запрошують, наявність паспорта, що дійсний більше ніж на 15 місяців. Від сплати за отримання дозволу (20 євро) звільнятимуться діти до 15 років (в угорській дипломатичній установі від аналогічного дозволу звільнені особи віком до 18 років). За дозвіл не платитимуть громадяни, вік яких перевищує 60 років (в угорському консульстві – особи, які офіційно є на пенсії, незалежно від віку, а також інваліди та особи до 21 року, які перебувають на утриманні[3]). Всі ці умови почнуть діяти від дня ратифікації угоди про малий прикордонний рух між Україною та Словаччиною з вересня 2008 року.*

**Тим не менше експерти відзначають, що останнє розширення Шенгенського простору призвело до суттєвого зменшення надання віз громадянам України для в'їзду до Європейського Співтовариства.**

Аналіз офіційних даних європейської статистики свідчить:

- кількість виданих Угорщиною віз у січні 2008 року зменшилася у 4,6 раза у порівнянні з січнем 2006 року і у 3,2 раза порівнянні з січнем 2007 року;



- кількість виданих *Угорщиною* віз у лютому 2008 року зменшилася у 3,7 раза у порівнянні з лютим 2006 року і у 2,4 раза у порівнянні з лютим 2007 року;

- кількість виданих *Польщею* віз у січні 2008 року зменшилася у 2,8 раза у порівнянні з січнем 2006 року і у 3,5 раза у порівнянні з січнем 2007 року.

При цьому слід відмітити незначні коливання аналогічних показників для країн, що увійшли до Шенгенського простору раніше.

Таблиця 2

**Видача віз Генеральними консульствами  
Угорщини та Словаччини в м. Ужгороді\***

Тип візи	Генеральне консульство Угорщини в м. Ужгороді	Консульство Угорщини в м. Берегово	Генеральне консульство Словаччини в м. Ужгороді
Шенгенські			
грудень 2007 р.	183	762	59
січень-квітень 2008	4190	2258	7364
Дозволи малого прикордонного руху			
грудень 2007 р.	152	2341	-
січень-квітень 2008 р.	3969	6380	

\* Таблицю складено на основі даних поточного архіву генеральних консульств Угорщини та Словаччини в м. Ужгороді

Враховуючи, що основне зменшення кількості виданих віз стосується країн, що безпосередньо межують з Україною (Угорщина, Словаччина, Польща), найбільших обмежень на право в'їзду до ЄС зазнали мешканці прикордонних областей, які до входження країн-сусідів України до Шенгенського простору це право мали.

З одного боку, в цьому контексті дещо поліпшує ситуацію введення з 1 серпня 2008 року угорською стороною спрощеної процедури оформлення та видачі Шенгенських віз представникам угорської національної меншини України, які раніше отримали посвідчення закордонного угорця. Такі особи лише подають це посвідчення та лист підтримки від голови партії «КМКС – Партії угорців України» або голови Демократичної партії угорців України. Про це було повідомлено на прес-конференції в Генеральному консульстві Угорської Республіки в м. Ужгороді 31 липня 2008 року[4]. Але з іншого боку це свідчить про певну дискримінацію громадян України за етнічною ознакою у візовій політиці Угорської Республіки.

За даними Західного регіонального управління Державної прикордонної служби України, за січень–березень ц.р. кількість людей, які перетнули західний кордон України, зменшилася на 11% у порівнянні з аналогічним періодом минулого року[5].

Експерти пояснюють таку тенденцію введенням шенгенських віз. Причому поляків, які перетнули українсько-польський кордон, наразі *двічі більше, ніж українців*. Ще рік потому це співвідношення було на користь українців. Але відносно транспортного потоку, то за даними прикордонників, він, навпаки, *за перші три місяці ц.р. збільшився на 9%*. Це зростання зафіксовано на угорській та румунській ділянках Державного кордону України. Фахівці пояснюють це тим, що транспортний потік таким чином оптимізувався за рахунок черг і страйків на польському кордоні, які суттєво ускладнювали його перетин.

Наявна інформація свідчить, що Євросоюз запроваджує нові, більш жорсткі правила переміщення території Об'єднаної Європи, посилюючи контроль за в'їздом та виїздом іноземців. Зміни передбачають створення у

всіх країнах ЄС єдиної електронної бази даних стосовно осіб, що перетинають кордони Євросоюзу. Для цього планується у консульських установах європейських країн оснастити автоматичні пункти, які будуть розраховані на використання біометричних технологій. У консульствах країн ЄС поступово відбуватиметься перехід на біометричні візи, що, на думку іноземних експертів, може стати ефективним заходом боротьби з нелегальною міграцією у країнах Європи.

Наступні два роки, з метою захисту зовнішніх кордонів ЄС та боротьби з тероризмом, нелегальною міграцією та організованою злочинністю, розпочнеться запровадження європейської системи прикордонного контролю та впровадження нової візової інформаційної системи, яка передбачає створення електронного реєстру біометричних даних осіб, що в'їжджають в ЄС. Так званий "Пакет Фраттіні", запровадження якого наразі обговорюється у Європейській Комісії, готується до очікуваного ухвалення Європейським Парламентом. Передбачається, що в першу чергу до бази будуть внесені дані про мешканців прикордонних з Європейським Союзом регіонів, які звертатимуться до консульських установ для отримання візних документів, **користуючись можливостями малого прикордонного руху.** [За даними Генерального консульства Угорської Республіки в м. Ужгороді, з моменту введення малого прикордонного руху наразі відбулося затримання трьох осіб із Закарпатської області на шляху до Будапешту, які були депортовані][6].

Більш того, буде створено систему спостереження (Eurosur), яка використовуватиме сучасні технології, включаючи супутники спостереження з високою розподільчою здатністю та безпілотні літаки, для того, щоб здійснювати моніторинг віддалених районів, які перетинають шляхи нелегальних мігрантів. Для інших видів діяльності буде також залучатися

*прикордонне агентство ЄС Frontex. За словами п.Фраттіні, ці реформи, якщо вони будуть ухвалені всіма державами-членами ЄС, будуть впроваджені між 2010-2015 рр.[7].*

### **Висновки**

*Розширення поля свободи для громадян ЄС парадоксальним чином обмежило поле свободи для їхніх сусідів. Ліквідація внутрішніх кордонів у ЄС іде паралельно із зміцненням зовнішніх кордонів. Тут розбудовується потужна охорона, інфраструктура, вводиться більш суворий контроль, а також запроваджується більш жорсткий візовий режим для третіх країн, до яких відноситься і Україна.*

*Не можна не побачити також, що наразі порушується **вільне та інтенсивне спілкування суспільств**: українсько-польського, українсько-словацького, українсько-угорського, яке вибудовувалося упродовж десятиліть і завдяки чому вдалося зняти багато стереотипів, вирішити багато застарілих історичних проблем. Наслідки цього вже бачимо у толерантному Закарпатті (*питання Верецького перевалу тощо*).*

*Наступною проблемою є **проблема чисельних в Україні національних меншин**: польської – 144,1 тис., угорської – 156,6 тис., румунської – 151 тис. (за переписом 2001 р.). Компактно проживаючи біля кордону, вони вже мають ускладнення з спілкуванням зі своїми родичами безпосередньо за лінією кордону. Спробою вирішити це питання стало визнання за ними, громадянами України, статусу етнічного угорця, поляка, словака тощо. Відповідні законодавчі органи цих країн прийняли ухвали щодо цього. Цей статус дозволить їм отримувати шенгенські візи на пільгових умовах, проживати і працювати без того, щоб зголошуватися до відповідних служб, користуватися пільговим проїздом, навчанням і навіть медичним обслуговуванням. Такі пільги, за оцінками експертів, могли б охопити 2% населення*

України, однак у цьому разі постає законне питання про рівність всіх громадян України безвідносно до національності. Реакція українців на таке правове урегулювання може бути неадекватною. Бо вже сьогодні йде мова про 900 тис. етнічних поляків.

Певним врегулюванням цих питань є Угода про малий прикордонний рух з полегшеною формою отримання віз. Хоча малий прикордонний рух мінімізує деякі виклики Шенгену, але у загальній картині ми бачимо чітку тенденцію на обмеження в'їзду громадян України на територію Європи.

Наразі в рамках європейської програми Міжнародного фонду «Відродження» Регіональний філіал Національного інституту стратегічних досліджень в м. Ужгороді здійснює моніторинг візової політики консульських установ країн ЄС, розташованих на території Закарпатської області (Генеральне консульство Словацької Республіки в м. Ужгороді, Генеральне консульство Угорської Республіки в м. Ужгороді, консульство Угорської Республіки в м. Берегово) з метою аналізу виконання Угоди між Україною та Європейським Союзом про спрощення візового режиму. Результати цього аналізу стануть частиною доповіді української делегації на попередніх переговорах перед самітом Україна – ЄС, проведення якого заплановане на 9 вересня 2008 року.

### Список використаної літератури

1. Урядовий кур'єр. – 2008. – 5 квітня. – С.6.
2. Аттіла Нодь, провідний консул Генерального консульства Угорської Республіки в Закарпатській, Львівській, Івано-Франківській та Чернівецькій областях //Малий прикордонний рух: відповідь на виклики Шенгену: Матеріали між-

- народного «круглого столу» експертів /Гол. ред. С.І. Мітряєва. – Ужгород, 2007. – С. 27-30.
3. Новини Закарпаття. – 2008. – 12 липня; Ужгород. – 2008. – 12 липня; Трибуна. – 2008. – 12 липня.
  4. Tárczy Andor. Magyar vízum: kiváltható az anyagi fedezet. // “Kárpáti Igaz Szó”, 2 augusztus, 2008. – # 89 (61-62).
  5. <http://www.vengria.com/index.php?page=news&set=month&id=3337>
  6. <http://www.vengria.com/index.php?page=news&set=month&id=3230>
  7. Європейська комісія посилить контроль – курс на створення «Фортеці Європи»? [www.sdla.gov/control/uk/publish](http://www.sdla.gov/control/uk/publish)

*Петро ТОКАР*



**ПРОБЛЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ МОБІЛЬНОСТІ  
І ПРИКОРДОННОГО УКРАЇНСЬКО-  
УГОРСЬКОГО СПІВРОБІТНИЦТВА  
В НОВИХ УМОВАХ  
(соціолого-політологічний аналіз)**



Україна та Угорщина вступили у новий етап двосторонніх міждержавних відносин, пов'язаний найперше зі вступом Угорщини в Європейський Союз та приєднанням цієї країни до Шенгенського простору. Тим самим запроваджуються нові нормативно-правові умови обслуговування громадян на українсько-угорському кордоні, а по суті створюється нова геополітична ситуація в центрі Європи, насамперед на кордоні між нашими країнами. Завершується етап становлення нових міждержавних відносин після проголошення незалежності України, становлення й розвитку прикордонного співробітництва, а на заміну приходять нові правила на українсько-угорському кордоні, запроваджується новий візовий порядок. Ставлення мешканців прикордонних регіонів до цих нововведень не є однозначним. Це природно.

З введенням на початку ХХІ століття Угорщиною та іншими країнами–майбутніми новими членами Євро-

---

© *Токар Петро Васильович* – кандидат соціологічних наук, доцент кафедри міжнародних відносин Ужгородського національного університету, заступник директора Інституту транскордонного співробітництва, президент Асоціації соціологів Закарпаття

союзу візового режиму з Україною був завданий новий, неочікуваний і потужний удар по соціальному і економічному самопочуттю населення прикордонних регіонів по обидві сторони кордонів цих країн. Вельми болісним він видався саме для мешканців близьких прикордонних територій, у тому числі до українсько-угорського кордону, тобто у північно-східній Угорщині, і західних областей України, зокрема Львівської та Закарпатської. Остання, Закарпатська, безпосередньо межує смугою в 133,1 км з Угорщиною і є за головними культурними та етнічними ознаками по цій смузі українсько-угорського кордону найближчою до своїх угорських сусідів, де здебільшого проживають українці та угорці. Тобто і з цієї точки зору візи сприймалися особливо болюче для мешканців прикордоння.

Між країнами порушилися економічні, наукові, культурні, спортивні, підприємницькі взаємозв'язки. Структура економіки усіх без винятку прикордонних регіонів була зруйнована, сотні підприємств втратили економічну перспективу, а чимало з них збанкрутували. Натомість з'явилися сотні тисяч безробітних, які нині, як у середньовіччя, мігрують на Захід чи Схід і далі по усьому світу у пошуках роботи, забезпечуючи ті країни дешевою робочою силою, а міста і села прикордоння стають неперспективними, в школах зменшується кількість учнів, дитячих садків, закриваються будинки культури, в них майже не залишається перспективи для працевлаштування молоді.

Мешканці прикордонних регіонів втрачають соціальну мобільність і взаємозв'язки. У населення відбулася ґрунтовна і болісна ломка морально-культурних цінностей і стереотипів. Така, загалом, соціальна ціна перспективи входження наших сусідів – країн Центрально-Східної



Європи в Європейський Союз. Тим не менше, Угорщина досить активно вибирається з цієї кризи, в тому числі витягуючи в останні роки і свої прикордонні області, часто-густо турбуючись і про прикордонні райони, що на угорсько-українському кордоні, чого не скажеш про Україну та її західні регіони, які вибираються із системної соціально-економічної кризи значно повільніше.

Від часу введення візового режиму з Україною практично щомісяця з'являється ще одна цеглинка у невидимій, але потужній стіні між нами та Європою. Ні введення понад два роки тому безвізового в'їзду до України, ні згода на реадмісію нелегалів, які потрапили до ЄС, не зробили ширшими для нас двері у західний, а отже цивілізований світ.

Підкреслимо, що між Угорщиною і Україною на згадуваній 60-кілометровій смузі в'їзду-в'їзду склався не "найтонший мур" у порівнянні з іншими українськими сусідами, хоча Угорщиною для зміцнення прикордонних зв'язків і спрощення пропускну режиму на кордоні з Україною зроблено чимало (будівництво моста через р.Тиса та створення прикордонної інфраструктури, відкриття ряду КПП, лібералізація візового режиму з Україною, особливо для закарпатців тощо).

А тим часом з першого січня 2008 року територія Шенгенської зони впритул наблизилася до України. Наша держава має спільні кордони з трьома країнами, що відповідають вимогам цієї угоди і є повноправними членами цієї території: Польщею, Словаччиною та Угорщиною. Міждержавні рішення приймають політики, яких одиниці, а живуть за ними, з дня на день, звичайні люди, яких мільйони. Як вони – з обох боків кордону двох сусідніх держав – України та Угорщини, оцінюють можливість вільно спілкуватися, їздити до рідні та у справах, як змінилося їхнє життя з приєднанням Угорщини до

Європейського Союзу і які очікування від її приєднання до Шенгенського простору – вивчалось нами у соціологічному дослідженні.

Про необхідність глибокого дослідження самовідчуття і задоволення можливістю взаємостосунків людей у прикордонних регіонах сусідніх держав говориться щонайменше останні 20 років. Усі конференції, форуми, присвячені проблемам кордону, транскордонного співробітництва, вивчають взаємини між людьми та різними спільнотами і прямо чи опосередковано ставили за мету проведення подібного дослідження. Однак через фінансові, організаційні складнощі, необхідність залучення багатьох інституцій, наукоємність такої роботи, безпосередньо за неї не брався ніхто, навіть у рамках двох держав. Тому проведене у квітні–травні 2007 року соціологічне дослідження *“Новий східний кордон Європейського Союзу: питання транспарентності, безпеки і транскордонного співробітництва (Польща–Словаччина–Угорщина–Україна)”* є безпрецедентним і дає чимало матеріалів для роздумів та прийняття політичних рішень. У тому числі і про те, як Закарпаття – область на чотирьох кордонах, – може інтегруватися до європейських структур, з урахуванням нової ситуації, що склалася на західному кордоні з ЄС.

Стратегічним інтересом у контексті реалізації справжньої євро-інтеграційної спрямованості зусиль і сподівань Закарпатської області є словацький і угорський напрями, і найперше в розвитку транскордонного співробітництва. За прикладом чи паралельно з досвідом просування в цьому напрямі Закарпаття можуть рухатися в такий чи подібний спосіб й інші регіони України.

Цим проектом започатковано системне дослідження проблеми соціально-економічного і культурного самопочуття населення прикордонних областей чотирьох

країн-сусідів, а в перспективі можливо й Румунії, Болгарії та інших країн по обидві сторони східного кордону ЄС.

Переконані, що ця тема не менш актуальна і для Європейської комісії зокрема та Європейського Союзу в цілому. Наголосимо, що ми розглядаємо в контексті загального вищеназваного проекту результати соціологічного дослідження – *“Новий східний кордон Європейського Союзу: питання транспарентності, безпеки і транскордонного співробітництва (Угорщина–Україна)”*.

### Мета дослідження

Таким чином, **головна мета** соціологічного дослідження полягала у теоретико-методологічному вивченні та практичному обґрунтуванні ставлення і задоволення населення прикордонних регіонів України та Угорщини сучасним станом двосторонніх прикордонних відносин, очікування громадян з приводу членства цієї країни в Євросоюзі, приєднанням її до Шенгенського правового простору, а також оцінок експертами двох країн-сусідів рівня транскордонних зв'язків, бачення ними шляхів поліпшення цих відносин, механізму створення на кордоні безпеки і транспарентності, цивілізаційності і гармонійності розвитку транскордонного співробітництва, перспектив поліпшення соціальної взаємодії.

Для порівняння і всесторонніх оцінок автор застосував матеріали й інших суб'єктів-учасниць цього проекту, зокрема Польщі і Словаччини.

Особливо наголосимо, що за змістом та масштабістю згадане дослідження, як зазначалося вище, є безпрецедентним і не має аналогів, оскільки з такою метою проводиться вперше. До розробки та його організації залучалися науково-дослідні інститути і центри, урядові та неурядові структури, фонди та громадські організації, дипломати,

всього близько десяти представництв в обох країнах-учасниках даного українсько-угорського проекту.

Загальний чотиристоронній проект виконаний на замовлення Інституту транскордонного співробітництва (м.Ужгород), Фонду розвитку транскордонного співробітництва та спеціальних економічних зон (м.Ужгород), здійснений за часткової фінансової підтримки Європейського Союзу за Програмою Добросусідства Польща–Білорусь–Україна INTERREG III/TACIS CBC в рамках проекту „Центр україно-польських ініціатив – створення стійкої платформи для розвитку прикордонних територій”, а також безпосередньої участі в організації дослідження працівників Центру українсько-польського транскордонного співробітництва (м.Ужгород), “Дому Європи” (м.Люблін) і АРРЕІ (м.Львів), дослідницького Центру Асоціації зовнішньої політики Словаччини (м.Братислава), науковців із Міхаловець та Сніни (Словаччина), Ніредьгази (Угорщина), Ужгородського національного університету (м.Ужгород) та інших.

Організаторами та учасниками проекту, а серед них понад 15 спеціалістів різного науково-організаційного спрямування, зусиллями 24 інтерв'юєрів та бригадирів опитано 220 респондентів віком від 18 до 75 років у Закарпатській області (чотири села та два міста) України та Саболч-Сатмар-Березькій області (п'ять сіл і два міста) Угорщини.

Враховуючи складність питань для пересічного громадянина, особливо стосовно окремих політичних чи глобальних проблем, та з метою більшої об'єктивності було опитано 51 респондента із числа науковців, прикордонників, митників, політиків, депутатів органів місцевого самоврядування, інших спеціалістів, які надали експертне бачення запропонованих проблем.

Отримані за програмою дослідження результати, визначеної в ній головної мети, є репрезентативними практично за усіма головними ознаками: статтю, віком, освітою, національністю, родом занять і регіонами областей по усьому периметру нового східному кордону ЄС двох країн, що надає можливість тепер та у майбутньому здійснювати багатосторонній, глибокий і порівняльний науково-аналітичний аналіз, зробити чимало об'єктивних та корисних справ висновків. Це перше.

Друге. До уваги бралися усі головні чинники, які мали б забезпечити об'єктивний і неупереджений підхід до дослідження проблеми. Наприклад, такий важливий штрих: щоб результати дослідження були максимально об'єктивними, а порівнянність максимально коректною – інтерв'ювання респондентів та експертів проводилося *одночасно* в усіх прикордонних регіонах вздовж українсько-угорського (та інших країн) кордону. Тим самим ми уникали впливу якихось подій на думку чи позицію опитуваних в окремо взятому районі країни на зразок нещодавньої страйкової ситуації на польсько-українському кордоні. Якби ця позиція не була витримана, то ми б отримали інший, часом протилежний результат. Зокрема, нинішнє ставлення українців і поляків до ситуації на цьому кордоні було би, м'яко кажучи, значно негативнішим від отриманого нами раніше, тобто українсько-польський кордон в їх уявленні був би «містком до пекла», а українсько-угорський чи українсько-словацький – став би на деякий час як мінімум «дорогою до раю». Насправді все якраз майже навпаки, про що говоритимемо нижче. Само собою зрозуміло, усі інтерв'ю проводилися за єдиною методикою, вибіркою, інструкцією, словом, усе, крім національних мов, було максимально уніфіковане. Адже все здійснювалося вперше!

Третє. Отримані базові дані дослідження дають змогу закласти методологічну основу для здійснення об'єктивного моніторингу, наприклад щороку, для відслідковування соціально-економічних та культурних змін, які відбуватимуться на новому східному кордоні Європейського Союзу, мінімізації негативних наслідків введення нових нормативно-правових умов, що регламентуватимуть функціонування кордону з боку ЄС, а також адекватних заходів на кордоні як з боку країн–нових членів ЄС, так і з боку України.

За нашими даними, ці заходи справлятимуть суперечливий вплив на рівень відкритості і безпеки щодо розвитку транскордонного співробітництва. З одного боку, сприятимуть його розвитку в умовах інтенсифікації міждержавних відносин і глобалізації, а з іншого – ускладнюватимуть їх через посилення контрольно-бар'єрної функції кордону на нормативно-правовій базі Шенгенської угоди. Тобто, досвід здійснення такого українсько-угорського проекту може бути поширений і на інших сусідів з Україною та Угорщиною.

Цю гіпотезу аргументуватимемо і надалі підтвердимо на головних результатах дослідження уже на першому етапі аналізу даних, які подаємо у формі таблиць, запитань-відповідей та коротких коментарів і висновків.

### **РЕЗУЛЬТАТИ опитування стосовно актуальних проблем угорсько-українського прикордонного співробітництва**

На глобальне запитання *“Як Ви оцінюєте рівень міждержавних угорсько-українських відносин?”* відповіді 58,2 відсотка респондентів оптимістично, тобто оцінили їх як високий, вищий за середній або середній. Ще вища оцінка з боку пересічних громадян і *стану транскор-*

*донного співробітництва – 61,4 відсотка.* Це найвища оцінка із числа чотирьох країн-учасниць дослідження. Що стосується ставлення чи оцінки українців та угорців українсько-угорських міждержавних відносин окремо за національно-регіональною ознакою, то вони не суттєво, але різняться між собою (див. табл. 1).

Таблиця 1

	Значення	Угорці	Українці
Як Ви оцінюєте рівень міждержавних угорсько-українських відносин?	Високий	2	4
		1,6%	6,6%
	Вищий за середній	16	5
		10,1%	8,2%
	Середній	74	27
		46,5%	44,3%
	Нижчий за середній	27	9
		17,0%	14,8%
	Низький	10	33
		17,1%	20,8%
Важко відповісти	7	6	
	4,4%	9,8%	

Як бачимо із таблиці 1, у громадян Угорщини дещо обережніша, тобто критичніша оцінка: **58,2%** угорців оцінили як високий і вищий за середній проти **59,1%** в українців рівень міждержавних угорсько-українських відносин та стан угорсько-українського прикордонного співробітництва: відповідно **60,0%** і **62,4%** (див. табл. 2). Тобто, відповіді українців і угорців на перші два запитання майже не різняться, на відміну від оцінок у словаків та українців, які помітно різні, тобто в 2,5–3,5 рази вони критичніші у словаків. Так, всього **9,8%** словаків оцінили як високий і вищий за середній проти **32,4%** українців

на словацько-українському кордоні та стан українсько-словацького прикордонного співробітництва: відповідно **9,0%** і **20,3%**. Навіть серед українців оцінки на словацько-українському кордоні майже у три рази критичніші за оцінки українців на угорсько-українському кордоні. А це на протяжності якихось 133 км упродовж західного українсько-угорського кордону України, розташованого на території однієї Закарпатської області.

Відтепер помічатимемо і надалі очевидну тенденцію до спаду оптимістичних оцінок у словаків, збільшенню їх песимізму стосовно порушених у запитаннях проблем. І, навпаки, майже протилежні оцінки цього стану з боку українців та угорців.

Таблиця 2

	Значення	Угорці	Українці
Як Ви оцінюєте стан угорсько-українського прикордонного співробітництва?	Високий	1	4
		0,6%	6,6%
	Вищий за середній	17	4
		10,7%	6,6%
	Середній	79	30
		49,7%	49,2%
	Нижчий за середній	21	8
		13,2%	13,1%
	Низький	38	11
		23,9%	18,0%
Важко відповісти	3	4	
	1,9%	6,6%	

Ще негативнішою є загальна та поокрема оцінка респондентами з обох сторін кордону *впливу на розвиток угорсько-українського співробітництва вступу Угорщини до Європейського Союзу* – із числа опитаних



на угорсько-українському кордоні **39,0%** вважають його позитивним чи скоріше позитивним, а майже половина респондентів (**47,7%**) – негативним або скоріше негативним, ніж позитивним. На відміну від словаків (**64,30%** яких вважають вступ ЄС до ЄС негативним або скоріше негативним, ніж позитивним), угорці оптимістичніші – **40,9%** оцінюють вступ своєї країни як позитивний або скоріше позитивний, ніж ні, а **45,3%** – негативним або скоріше негативним, ніж позитивним. І значно нижчими є позитивні оцінки з боку словаків (**15,5%** – позитивний або скоріше позитивний, ніж ні), ніж українців (**54,2%** – позитивний або скоріше позитивний, ніж ні) і ніж з боку угорців (див. табл. 3).

Таблиця 3

	Значення	Угорці	Українці
Який вплив на розвиток угорсько-українського співробітництва справив вступ Угорщини в Європейський Союз?	Позитивний	6	13
		3,8%	22,0%
	Скоріше позитивний, ніж ні	59	7
		37,1%	11,9%
	Скоріше негативний, ніж позитивний	40	16
		25,2%	27,1%
	Негативний	32	16
		20,1%	27,1%
Не могу відповісти	22	7	
	13,8%	11,9%	

Якщо взяти за національним складом чи регіональною належністю в усіх країнах-учасниках дослідження, то в середньому великої дисперсності не спостерігаємо. Наразі, в даному випадку між українцями, словаками, поляками та угорцями – словаки та українці виділяються

найбільше: українці оцінюють ці процеси позитивніше за усіх інших, а словаки навпаки – негативніше за всіх.

Загалом, чим глобальніше запитання, тим менша розбіжність у думках представників народів-сусідів і, навпаки, чим конкретніше і болючіше – дисперсність у відповідях збільшується. Це ми бачимо, зокрема, на прикладах оцінок проблеми стану угорсько-українського прикордонного співробітництва, де із загальної обойми більше випадають хіба що знову ж таки словаки, а українці дають оцінки дещо вищі. Серед прикордонних регіонів України ці проблеми також оцінюються по-різному: у Львівській області оцінки респондентів позитивніші, ніж в Закарпатській. До цієї тези ми ще повернемося нижче.

### Спрощення пересування громадян в країнах-членах ЄС – ускладнення для громадян України

**Зовсім не сприяло поліпшенню контактів українців із сусідами і введення останніми візового режиму.** Тим більше, що два роки тому він став одностороннім. Ми, наче люди другого сорту, змушені оформляти візи до Угорщини, а угорські громадяни можуть їхати до нас вільно. І якщо ці візи й стали тимчасово безкоштовними, то перманентно вводяться якісь обмеження – терміни перебування, зростає кількість документів, необхідних для звернення у консульства, митники та прикордонники вводять додаткові вимоги, наприклад, підтвердження бронювання місць у готелі, наявності певної суми грошового забезпечення, декларування товарів тощо. А сусіди, тим часом, наданим правом активно користуються і до нас їздять, причому багато їздять.

Таблиця 4

Значення	Відсоток від опитаних
Позитивний	10,5
Скоріше позитивний, ніж ні	25,9
Скоріше негативний, ніж позитивний	21,4
Негативний	28,6
Не можу відповісти	13,6

Повернемося до наших найболючіших проблем, відповідей на поставлені наступні запитання. Відповіді між учасниками дослідження на запитання *“Як вплинуло введення візового режиму між Угорщиною і Україною на рівень життя мешканців прикордонних районів Угорщини та України?”* загалом розподілилися по відношенню до країн-сусідів різко протилежно. Наприклад, між поляками і українцями вони склалися майже порівну: **50,5%** вважають цей вплив позитивним чи скоріше позитивним, а **36,4,0%** – негативним або скоріше негативним, ніж позитивним. Серед словаків та українців ці показники помітно критичніші: всього **14,8%** вважають **введення віз** позитивним чи скоріше позитивним, а **66,3%** – негативним або скоріше негативним, ніж позитивним.

Серед угорців та українців ці показники такі: всього **36,4%** вважають **введення віз** позитивним чи скоріше позитивним, а **50,0%** – негативним або скоріше негативним, ніж позитивним (див. табл. 4). Це означає, що половина опитаних мешканців українсько-угорського прикордоння вважають, що **введення віз** вплинуло на рівень їх життя негативно або скоріше негативно, ніж позитивно. В той же час, зовсім низькими, знову ж таки, є оцінки з боку

словаків (10,6% – вплинуло позитивно або скоріше позитивно, ніж ні), українців (17,4%), а також в угорців 28,0% – позитивно або скоріше позитивно, ніж ні, які подаємо далі в таблиці 5.

Таблиця 5

	Значення	Угорці	Українці
Як вплинуло введення візового режиму між Угорщиною і Україною на рівень життя мешканців прикордонних районів Угорщини та України?	Позитивний	8	6
		5,1%	9,8%
	Скоріше позитивний, ніж ні	36	6
		22,9%	9,8%
	Скоріше негативний, ніж позитивний	43	17
		27,4%	27,9%
	Негативний	31	24
		19,7%	39,3%
Не можу відповісти	39	8	
	24,8%	13,1%	

Разом з тим, за національною та регіональною ознаками (у нашому проекті поняття “національне” та “регіональне” співпадають) в оцінках респондентів спостерігається, як бачимо вище, різка дисперсія.

Проте особливо цікавим і на перший погляд нелогічним є той факт, що вступ країн-сусідів до ЄС, зокрема Польщі, та приєднання її до Шенгену в Україні оцінюють краще, навіть у два рази, ніж власне у цих країнах (табл. 6). Очевидно тому, що у нас роками, хоч і без особливої та глибокої конкретики, деталізації на усіх рівнях стверджується: ми прагнемо бути європейською державою, затверджуємо і виконуємо “дорожню карту”, приймаємо відповідні закони, аби хоч якимось боком долучитися до

ЄС. Створена міцна ілюзія, що приєднання до цієї формації тієї ж миті автоматично зробить кожного українця багатим, щасливим, вільним, а державу демократичною. Натомість, своїм рішенням щодо введення візового режиму з Україною Угорщина, як і інші сусіди, продовжує понині зводити мур на українсько-угорському кордоні дедалі товстішим і міцнішим.

Таблиця 6

	Значення	Українці	Поляки
Який вплив, на Ваш погляд, справить приєднання Польщі до Шенгенської угоди на можливість отримання візи для громадян України?	Позитивний	80	21
		28,8%	13,9%
	Скоріше позитивний, ніж ні	44	57
		15,8%	37,7%
	Скоріше негативний, ніж позитивний	52	29
		18,7%	19,2%
	Негативний	67	9
		24,1%	6,0%
Не можу відповісти	35	35	
	12,6%	23,2%	

У той же час мешканці цих держав, які відчули, що таке бути в ЄС на щоденному побуті своїх родин, особливо вздовж кордону, де економіка впала, ставляться до цього рішення і впливу на рівень їх життя значно песимістичніше.

І вже занадто негативний вплив, на нашу думку, у співвідношенні, наприклад, з Польщею, яких там набирається позитивно майже **60 відсотків**, спостерігається у відповідях респондентів на запитання *“Який вплив, на Ваш погляд, справить приєднання Угорщини до Шенген-*

ської угоди на можливість отримання візи для громадян України?" (див. табл.7).

Таблиця 7

Значення	Відсоток від опитаних
Позитивний	10,5
Скоріше позитивний, ніж ні	25,9
Скоріше негативний, ніж позитивний	21,4
Негативний	28,6
Не можу відповісти	13,6

Позитивним чи скоріше позитивним такий вплив вважають **26,4%**, а **50,0%** – негативним або скоріше негативним, ніж позитивним.

Причому на цей раз досить реалістичні позиції спостерігаємо у опитаних мешканців України по відношенню до уторців (див. табл. 9) і особливо критичні у словаків (див. табл. 8).

Таблиця 8

	Значення	Українці	Словаки
Який вплив, на Ваш погляд, справить приєднання Словаччини до Шенгенської угоди на можливість отримання словацької візи для громадян України?	Позитивний	80	0
		28,8%	0
	Скоріше позитивний, ніж ні	44	16
		15,8%	13,0%
	Скоріше негативний, ніж позитивний	52	37
		18,7%	30,1%
Негативний	67	22	
	24,1%	17,9%	
Не можу відповісти	35	48	
	12,6%	39,0%	

Таблиця 9

Значення		Національність респондентів	
		угорці	українці
Який вплив, на Ваш погляд, справить приєднання Угорщини до Шенгенської угоди на можливість отримання візи для громадян України?	Позитивний	13	10
		8,2%	16,4%
	Скоріше позитивний, ніж ні	53	4
		33,3%	6,6%
	Скоріше негативний, ніж позитивний	37	10
		23,3%	16,4%
Негативний	35	28	
	22,0%	45,9%	
Не можу відповісти	21	9	

Так, позитивним чи скоріше позитивним такий вплив вважають **28,0%** респондентів на українському боці українсько-словацького кордону, а **53,3%** – негативним або скоріше негативним, ніж позитивним. З іншого, словацького боку українсько-словацького кордону, позитивним чи скоріше позитивним такий вплив вважають **13,0%** респондентів, а **48,0%** – негативним або скоріше негативним, ніж позитивним. При тому, майже **40 відсотків** словаків не змогли відповісти на поставлене запитання.

З угорської сторони угорсько-українського кордону **41,5%** опитаних вважають такий вплив позитивним чи скоріше позитивним, а **45,3%** респондентів негативним або скоріше негативним, ніж позитивним. З іншого, українського боку угорсько-українського кордону, оцінки песимістичніші. Позитивним чи скоріше позитивним такий вплив там вважають **23,0%** респондентів, а **62,3%** – негативним або скоріше негативним, ніж позитивним.

При тому, майже **15 відсотків** українців не змогли відповісти на поставлене запитання, ймовірно за причини остраху від ще одного укріплення в існуючому мурі на кордоні між сусідами.

Закарпатці у цьому сенсі значно різняться від сусідів зі Львівщини, їхні оцінки позитиву приєднання до Шенгену втричі нижчі від галичан. Очевидно тому, що наш край межує, на відміну від Львівщини, з чотирма державами, у нас більше пунктів пропуску і закарпатці частіше бувають за кордоном. Тим більше, що економічний зиск від цих поїздок чим далі, тим більше втрачається: нині на кордонах **80%** – автомобілі з ЄС, пішохідний перехід на українсько-словацькому кордоні Малі Селменці–Велке Слеменці перетинає **97%** словаків та лише **3%** українців. Майже адекватна ситуація на пунктах перетину українсько-угорського кордону. Сусіди йдуть до нас по дешевші харчі, солодощі, цигарки, спиртне і навіть одяг, маючи можливість, оскільки не потребують віз, і кілька разів “ходити на закупи”. Тоді як мешканці Львівщини навпаки, прямують до Польщі для купівлі тих самих продуктів харчування, оскільки, особливо м'ясопродукти, там дешевші.

Крім того, можливо, це частково пов'язано з тим, що візи до Польщі громадянам України отримати дещо простіше, ніж до інших сусідніх країн, зокрема Словаччини та Угорщини, з котрими вирішувати цю проблему ще складніше.

До того ж, із центральносхідних країн–нових членів ЄС, тобто наших сусідів, тільки Польща активніше запрошує українців до себе на легальне працевлаштування. І кількість таких на сьогодні вакансій, у тому числі висококваліфікованих, зокрема навіть медичних, незабаром зростатиме. Це пов'язано не лише з тим, що поляки подалися



в інші європейські країни, де вищі зарплати, а вони, як мешканці ЄС, мають можливість там працювати, але й у зв'язку з підготовкою до Євро-2012.

Очевидно тому мешканці Львівщини і більш оптимістично дивляться на приєднання сусідніх держав до Шенгенського простору. Ментально це сприймається як ще одна ланка просування до “цивілізованого життя”, яким видається воно у Європі. Можливо на це впливає і бачення сусідів-поляків – 57,2% з них вважають, що вступ до Шенгену справить позитивний або скоріше позитивний вплив на можливість отримання візи для громадян України. Так чи інакше, але втричі більше львів'ян, ніж закарпатців – 49,5% проти 16,9%, вважають, що отримувати візи українським громадянам до сусідніх країн буде легше. Тоді як у Підкарпатському воєводстві Польщі таких оптимістів 13,6%, у Саболч-Сатмар-Березькій області – 10,5%, районі Вашарошнамень (Угорщина) – 6,1% та практично, як ми вже переконалися, зовсім немає таких оптимістів серед опитаних словаків.

Майже протилежна українсько-польській ситуація у вирішенні нагальних і болючих питань щодо працевлаштування між Україною і Словаччиною. Так, “в СР не вистачає робочої сили, тому Уряд прийняв рішення зняти квоти для працівників з України”, пишеться в газеті “Pravda” від 5 листопада 2007 року в статті Зузани Бірешової “Українців можливо очікувати насамперед у промисловості”. Проте, у цій же статті йдеться і про те, що на сьогодні громадяни України переважно працевлаштовуються нелегально, головним чином на будівництві. Підтверджує цей факт і Міхал Паленік з Інституту зайнятості в м.Братислава. На його думку, йдеться далі в названій вище статті, “зняття таких квот може легалізувати їх працю, а також збільшити надходження до державного

бюджету”, тобто принести реальну користь народному господарству СР. Для цього, на думку словацьких фахівців, їх уряд повинен позбавити своїх роботодавців мотивації використовувати робочу силу нелегально, хоча від урядового рішення щодо зняття квот для України і до реального працевлаштування працівників з України ще потрібен тривалий час і добра воля. А поки що це рішення на рівні декларації.

До речі, цю проблему досить давно вже реалізували уряди Португалії та Іспанії щодо легалізації праці українських громадян і доказали, що при бажанні в часі це можливо здійснити досить оперативно. І не треба чекати ситуації, коли робочі місця займуть представники Азії та Африки, адже, як зазначалося вище, ми культурно, ментально і територіально найближчі, а люди наші працюючі і, на відміну від інших мігрантів, ще й висококласні спеціалісти.

Стосовно Угорщини, то тут ситуація кардинально відрізняється як від Словаччини, так і від Польщі. Вздовж смуги українсько-угорського кордону проживає більшість етнічних угорців Закарпаття, які тісно пов’язані з Угорщиною і підтримують з праматірною батьківщиною всілякі зв’язки. Тому Угорщина завжди виступала і виступатиме на їх захист і підтримку. Вагомих доказів цієї тези можна навести чимало. З іншого боку, пересічні громадяни на угорській стороні раді приймати українських угорців у гості, тимчасово, але не сприймають їх як конкурентів на ринку праці. Радше допомагатимуть угорцям на цій стороні, роблять це завжди і не формально, ніж працевлаштовувати їх на своїй території. Прикладом може слугувати підписання в числі перших угорцями угоди про малий прикордонних рух, але до нього ми повернемося нижче.

В якості проміжного висновку не можна не відмітити між багатьма ускладненнями та негативами з приводу введення Угорщиною візового режиму з Україною, з-поміж деяких інших, один надзвичайно важливий пункт: опитані угорські громадяни солідарніші з українськими сусідами у порівнянні з іншими сусідніми країнами, де проводилося соціологічне дослідження. Угорські респонденти досить критично і реально ставляться до:

- оцінки рівня двосторонніх міждержавних угорсько-українських відносин (**58,1%** позитивно);
- оцінки стану угорсько-українського прикордонного співробітництва (**62,0%** позитивно);
- впливу на розвиток угорсько-українського співробітництва від вступу Угорщини в ЄС (**40,9%** позитивно);
- впливу на розвиток угорсько-українського співробітництва від запровадження нових нормативно-правових умов обслуговування громадян на українсько-угорському кордоні (**22,6%** позитивно);
- оцінки рівня роботи угорських, зрештою як і українських, служб на українсько-угорському кордоні (**39,9%** позитивно).

При цьому ще раз наголосимо на тому, що оцінка рівня двосторонніх міждержавних угорсько-українських відносин загалом позитивна, проте одна із найнижчих серед сусідніх країн. В той же час, оцінка стану угорсько-українського прикордонного співробітництва є найвищою із числа чотирьох країн-учасниць дослідження. І це насправді відповідає дійсності, тому що зазначеною проблемою завжди предметно переймалися як центральні, так і регіональні органи влади Угорщини.

Названі вище ознаки, вивчення яких ставилося головним завданням нашого дослідження, та отримані на них оцінки опитаних громадян дають підставу стверджувати,

що в цілому угорці, як і словаки, не цілком вдоволені рівнем постановки та вирішенням у своїх державах окреслених вище проблем. Свідченням того є їх оцінки, дані у своїх відповідях на поставлені в анкеті запитання – оцінки головним чином посередні, а не високі чи вищі за середні.

Та повернемося до теми **візового режиму** з Україною. Більш схильні до думки, що після приєднання Угорщини до Шенгенської угоди візи українцям отримати буде легше – жінкам, молодим людям і тим, хто має нижчий рівень освіти. Воістину – знання породжують песимізм. Проте цікаво, що серед опитаних *експертів* ті, хто працює на кордоні – митники, прикордонники, працівники допоміжних служб, вітають запровадження європейських стандартів. Зрозуміло, що вони лише “за” облаштування своїх власне, робочих місць, налагодження сервісу, тим більше, що робиться це майже повністю за кошти ЄС.

Зокрема, на цей 2007–2008 роки для укріплення українського кордону із Заходом з їхнього боку виділено мільярди євро. При цьому ставляться вимоги і до підвищення зарплат працівників цих структур. Але, прогнозно, можна припуститися думки про те, що такий високий рівень експертного схвалення пожорстокішання режиму перетинання кордону з українського боку має ще одну причину: багато з тих, хто працює нині на кордоні, вважають, що чим суворіші будуть правила – тим більші хабарі можна буде отримувати за їх порушення.

**Оцінки роботи усіх державних служб  
на українсько-угорському кордоні більше  
негативні, ніж позитивні**

Нині оцінка населенням опитаних прикордонних регіонів роботи працівників цих структур досить тривожна, а в угорців та українців на цьому кордоні ще жорсткіша

за інших, навіть українсько-словацького, де опитані більш жорсткі в оцінці питань, окреслених у попередньому розділі. **Майже половина (47,3%)** респондентів, опитаних вздовж українсько-угорського кордону, розцінюють рівень роботи консульських служб Угорщини як посередній та незадовільний (**30,5%** утрималися від відповіді), **60,9%** – митної служби (**13,2%** утрималися від відповіді) та **60,9%** респондентів – прикордонної поліції (**19,1%** утрималися від відповіді). Це цілком протилежні оцінки респондентами роботи, наприклад, польських служб на українсько-польському кордоні, робота котрих переважно оцінюється позитивно.

Оцінки роботи цих служб окремо з боку угорців та українців суттєво не відрізняються, що підкреслює однозначність їх позицій. (див. табл. 10).

Таблиця 10

	Значення	Угорці	Українці
Як би Ви оцінили рівень роботи консульської служби Угорщини?	Високий	3	5
		1,9%	8,2%
	Добрий	32	8
		20,3%	13,1%
	Посередній	48	19
		30,4%	31,1%
	Незадовільний	27	10
		17,1%	16,4%
	Важко сказати	48	19
		30,4%	31,1%

Можна прогнозувати, хоча ця теза потребує додаткових вивчень, що і цей факт особливого ставлення мешканців Східної Угорщини до сусідів із Закарпаття доказує те, що рядові угорські громадяни критичніші до усіх питань,

які пов'язані з новими перепонами на кордоні, і солідарні з громадянами України по цей бік Карпат.

Їхніх українських колег, які служать на кордоні, респонденти оцінили дещо "м'якше", але близько до угорських служб – відповідно **36,3%** (**30,5%** утрималися від відповіді), **52,0%** та **52,5%** вважають, що наші консульські служби, прикордонники й митники працюють незадовільно чи посередньо. Причому очевидно, за винятком консульської, серед опитаних зовсім мало тих (близько семи відсотків), які утрималися від відповіді, тобто однозначність оцінок респондентами діяльності українських служб є значно вищою. Серед молоді (до 30 років) утричі більше незадоволених, у порівнянні з літніми людьми.

Серед недоліків у роботі прикордонної служби (поліції) Угорщини **24,0 відсотка** опитаних назвали забюрократизованість, **15,7%** – недостатній рівень матеріально-технічного облаштування кордонів, **24,9%** – корупцію серед їх працівників і – **25,8%** відзначили недостатній рівень культури обслуговування.

Серед недоліків у роботі українських прикордонників забюрократизованість відмітили **21,9%** та **18,7%** – відзначили недостатній рівень матеріально-технічного облаштування кордонів; **32,4%** – турбуються за корупцію, а **17,8%** – звернули увагу на недостатній рівень культури обслуговування; **9,1%** – вказали на інші причини і майже усі респонденти відповіли на це запитання, що засвідчує: в усіх склалося однозначно негативне ставлення. Не кращі «показники» й в оцінках роботи українських митників.

Схожа схема контрастів і у визначенні респондентами недоліків у роботі консульських служб Угорщини відносно України. Зокрема, корупція серед представників цих українських установ, на їх думку, дещо вища за сусідів: **8,8%** угорських до **10,1%** українських (у порівнянні з ситуа-

цією на українсько-словацькому кордоні, де контрастність становить **9,6%** до **31,3%**).

Відповіді на запитання *“Що треба зробити для поліпшення роботи консульської та прикордонної служб Угорщини та України?”* розподілилися таким чином: треба збільшити відрахування на облаштування кордону за євростандартом – **19,1%** (**21,5%** щодо України), поліпшити культуру обслуговування – **33,2%** (**26,0%** щодо України). Частина (**23,6%**) вказали на необхідність рішуче боротися з корупцією (**26,5%** щодо служб України) серед їх працівників та поліпшити консульське обслуговування – **15,0%** (**17,7%** – щодо України). Як видно із наведених вище цифр, бачення можливих заходів, які на думку респондентів належить здійснити для поліпшення діяльності цих служб, досить збігаються по обидві сторони кордону. До речі, зовсім близькі до цих відповідей і думки опитаних на українсько-словацькому кордоні.

Хоча, на момент опитування, українці ще не надто чітко розуміли, що з приєднанням до Шенгену навіть до Польщі, Словаччини та Угорщини потрібні будуть шенгенські візи, які вже не будуть безкоштовними і отримати їх буде ще складніше, ніж нині національні візи до цих сусідніх з нами держав. Тим не менше, на конкретне запитання *“Який вплив на розвиток угорсько-українського прикордонного співробітництва справило запровадження нових нормативно-правових умов обслуговування громадян на угорсько-українському кордоні?”* отримані такі відповіді, які подаються нижче в табл. 11: **62,1%** респондентів бачать цей вплив як скоріше негативний, ніж позитивний або негативний. Для порівняння знову підкреслимо, що навпаки, **майже половина** з опитаних мешканців українсько-польського прикордоння вважають, що цей вплив справить позитивний або скоріше

позитивний вплив на розвиток польсько-українського прикордонного співробітництва. Як бачимо, на угорсько-українському кордоні з точністю до навпаки.

Таблиця 11

Значення	Частота	Відсотки
Позитивний	13	5,9
Скоріше позитивний, ніж ні	40	18,3
Скоріше негативний, ніж позитивний	67	30,6
Негативний	69	31,5
Не можу відповісти	30	13,7

Тим більше, навесні деякий час діяла формула, за якою тим, хто має, наприклад, угорську візу, можна було їхати до Словаччини і навпаки. Польща цей крок, як відомо, не підтримала і понині. У той час преса активно повідомляла про підготовку до підписання угоди між Україною і ЄС про спрощення візового режиму для українців, зокрема безкоштовні багаторазові візи для багатьох категорій громадян – пенсіонерів, студентів, дітей, журналістів, підприємців, спортсменів тощо.

І хоча наприкінці весни угоду таки підписали, але досі вона не почала діяти і останнім часом мало не ультимативно ЄС від України у цьому зв'язку вимагав скасувати в'їзні візи для болгар та румунів (і на цей крок Україна вже поступилася), хоча навіть з нашим стратегічним польським партнером така угода не підписана. Треба віддати належне експертам, які на те ж саме запитання відповіли набагато песимістичніше (68,0% скоріше негативно, ніж позитивно або негативно) за опитаних пересічних громадян (див. відповіді експертів у табл. 12).



Таблиця 12

Значення	Частота	Відсотки	Значущі відсотки
Позитивний	9	7,0	7,2
Скоріше позитивний, ніж ні	24	18,8	19,2
Скоріше негативний, ніж позитивний	55	43,0	44,0
Негативний	30	23,4	24,0
Не могу відповісти	7	5,5	5,6

Один з позитивів того, що з першого січня 2008 року кордон Шенгену став кордоном з Україною – тільки запровадження малого прикордонного руху (МПР) для жителів прикордонних територій. Першу угоду вже підписано в кінці 2007 року з Угорщиною. Поки що тривають переговори щодо аналогічних угод з Польщею та Словаччиною. І не факт, що вони будуть менш ліберальними, адже усі нюанси узгоджуються у двосторонньому режимі, ЄС тільки з принципових питань дає або не дає згоди, хоча саме на Брюссель, його вимоги, і кивають щоразу партнери України. Із досвіду роботи на дипломатичній службі переконуюсь, що ймовірно Польща та особливо Словаччина в силу своєї жорсткої позиції щодо лібералізації візового режиму з Україною важко йтимуть на запровадження МПР. І це при тому, що Словаччина заявила про можливе підписання такої угоди ближчим часом.

Подобаються нам чи ні нові правила перетину кордону – щонайменше з 2008 року вони стали реальністю (відомо, що з 20 грудня 2007 року введені на всьому периметрі східного кордону ЄС, в тому числі трьох українських сусідів – Польщі, Словаччини та Угорщини нові нормативно-пра-

вові умови на новому вже тепер Шенгенському кордоні) і мусимо до них прилаштуватися. Очевидно й те, що ближчим часом оптимістів серед українців щодо отримання віз до Польщі суттєво зменшиться. Як відомо, нещодавні переговори з Польщею для українських дипломатів по суті провалилися. Замість обіцяного пільгового візового режиму для громадян України після вступу Польщі з 1 січня 2008 року до Шенгенської зони польська сторона заявила про можливе збільшення вартості шенгенських віз із передбачуваних 35 до 60 євро, за умови, якщо Україна не ратифікує договір з ЄС про спрощення візового режиму.

Не вдалося домовитися про заплановану 50-кілометрову прикордонну зону, мешканці якої могли б відвідувати родичів у Польщі за спрощеною схемою чи мали б отримати безкоштовну візу<sup>1</sup>.

На відміну від Угорщини та Словаччини, не буде й так званих національних віз, за якими українців пускали б виключно на територію Польщі. Така віза була єдиною надією мешканців прикордонних регіонів, котрі, очевидно, найактивніше користуються українсько-польськими переходами. Як зазначалося вище, деякі з них здатні побувати в Польщі десятки, а то й сотні разів на рік. Чимало українців працюють на прилеглих до кордону польських підприємствах. То ж для них польська віза вартістю навіть 35 євро не буде дешевою. Але є в кого вчитися прагматизму у відносинах з Україною і полякам, і словакам – у старіших членів ЄС. Не допомогло ані стратегічне партнерство, ані особлива прихильність до України, ані дружба з Президентом України.

Як свідчить нещодавно проведена Генеральним консуль-

---

<sup>1</sup> Відбулися українсько-польські переговори на вищому рівні між президентами і прем'єр-міністрами двох країн, але міждержавна угода ще не підписана, триває адаптація в урядових установах Польщі.

ством СР в м.Ужгороді прес-конференція, аби не повторюватись, майже ідентична ситуація з візами і до Словаччини та 50-кілометровою зоною для мешканців українсько-словацького прикордоння. Якщо не буде ще гіршою.

Більш прозора ситуація на українсько-угорському кордоні. На початку грудня 2007 року в Генеральному консульстві Угорщини в м.Ужгороді відбулася прес-конференція, на якій угорські консули пояснили, яким чином із кінця грудня видаватимуться візи для українських громадян.

Так, уже з 21 грудня 2007 року в консульстві видають Шенгенські візи: коштують 35 євро. Якщо віза потрібна терміново (до трьох днів), то коштує вона вдвічі дорожче. Візи для сезонних робіт коштують 40 євро, а довготривалі – 60.

Однак безкоштовно візи видаються дітям до 14 років, родичам членів сімей, які проживають у єврозоні, науковцям, офіційним делегаціям, спортсменам, інвалідам, пенсіонерам, журналістам і деяким іншим категоріям. Паралельно з національною візою до Угорщини Шенгенську отримати не можна, проте паралельно діятиме так званий малий прикордонний рух. Він передбачає отримання спеціальної картки, з якою дозволяється їхати лише до населених пунктів, які розташовані у 50-кілометровій зоні. Коштує картка 20 євро. З одного боку, для закарпатців введення Шенгенської візи є накладним, бо багато кому доведеться за “шенгенку” платити, та й виклик із Угорщини має бути або оригіналом, або завірений нотаріально. Разом з тим, угорський Шенген надасть можливість їздити не тільки до Угорщини, а ще в 22 країни Євросоюзу. І якщо дотепер за Шенгенською візою закарпатці їздили виключно до Києва до консульств різних країн, то тепер “шенгенку” можна отримати і в Ужгороді (це стосується і словацького консульства) та Берегові. А це

суттєві зручності та значна економія.

Хоча кордон – це завжди конфлікт, який позначається на долях людей, які за місцем життя чи родом заняті з ним пов'язані, і для того, щоб він не став новою стіною між Європою і Україною, треба його вивчати і завчасно проблеми кордону з обох боків регулювати.

### **Висновки і пропозиції**

На нашу думку, лише окремі оприлюднені вище результати даного соціологічного дослідження переконливо підкреслюють висновок про необхідність здійснення моніторингового дослідження кордону, зокрема, треба стало відслідковувати соціально-економічні і культурні зміни процесів, які неодмінно відбуватимуться на новому східному кордоні ЄС з Україною, не тільки з Польщею, стратегічним партнером нашої держави, а й Словаччиною, Угорщиною та Румунією.

Далі, очевидне посилення контрольно-бар'єрної функції кордону на новій нормативно-правовій базі Шенгенської угоди справлятиме суперечливий вплив на рівень відкритості і безпеки подальшого розвитку прикордонного співробітництва (див. табл. 13). Якщо не сказати про загрозу небезпеку усім цим відносинам і можливим двостороннім конфліктам за умови не вжиття спеціальних заходів щодо їх упередження.

Ще раз наголосимо, що кордон – це завжди високий потенційний конфліктоген. Попри те, що поляки оцінюють вплив нових нормативних правил обслуговування громадян на українському кордоні на розвиток прикордонного співробітництва найліпше, а словаки найгірше, нинішня ситуація на українсько-польському кордоні або колишня ситуація на українсько-словацькому та українсько-угорському кордонах (1991–1994 рр.) підтверджують очевидні

РОЗДІЛ II. ОКРЕМІ АСПЕКТИ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ  
В ЄВРОПЕЙСЬКІ СТРУКТУРИ

факти про те, що кордон надто крихка структура і завжди таїть у собі небезпеку. Достатньо нагадати про кілометрові черги на українсько-польському кордоні у зв'язку з оголошеним нещодавно страйком на польській митниці або неодноразові бійки у минулому і нинішньому десятилітті на українсько-словацькому чи українсько-угорському, які спричинялися в результаті непродуманих контрольних заходів з боку урядових структур Словаччини та Угорщини і адекватних з боку України.

Таблиця 13

Значення		Національність респондентів				Разом
		українці	поляки	угорці	словаки	
Який вплив на розвиток прикордонного співробітництва справило запровадження нових нормативно-правових умов обслуговування громадян на українському кордоні?	Позитивний	58	11	8	2	79
	Скоріше позитивний, ніж ні	21,3%	7,2%	5,1%	1,6%	11,2%
		67	45	28	9	149
	Скоріше негативний, ніж позитивний	24,6%	29,4%	17,7%	7,3%	21,1%
		51	28	52	52	183
	Негативний	18,8%	18,3%	32,9%	42,3%	25,9%
		38	22	53	31	144
	Не можу відповісти	14,0%	14,4%	33,5%	25,2%	20,4%
		58	47	17	29	151
		21,3%	30,7%	10,8%	23,6%	21,4%

ЄВРОПЕЙСЬКА ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ:  
СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ

---

Разом	272	153	158	123	706
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

До речі, нині на довгі черги і семигодинне чекання на перетин українсько-словацького кордону скаржаться самі словаки, які їздять в Україну за покупками через перехід “Ужгород–Вішне Немецке”. Про це йдеться, наприклад, у статті “Закупівельна гарячка на Сході” словацької газети “NOVY CAS” за 3 листопада 2007 року. Щоб придбати на Україні дешевший товар, словаки користуються здебільшого вихідними й святами. Однак суворий контроль, з яким, повертаючись додому, покупці зустрічаються на словацькому боці кордону, виводить із рівноваги навіть особливо терплячих. “Митники перевіряють кожен автомобіль, і послабити контроль не мають права. Навпаки, із наближенням Шенгену, повинні його посилити”, – йдеться у статті, в якій також висловлюється припущення, що до запровадження Шенгену “словаки все частіше їздитимуть в Україну за покупками”. Чи довго залишилося? – мабуть ні.

Таких великих черг на українсько-угорському кордоні на даний момент не спостерігаємо, але проблем і тут достатньо, які також треба вирішувати на майбутнє.

То ж на запитання і головні проблеми, що нами вивчалися, а саме як вони – з обох боків кордону двох сусідніх державах – України та Угорщини, оцінюють можливість вільно спілкуватися, їздити до рідні та у справах, як змінилося їхнє життя з приєднанням Угорщини до Європейського Союзу і які очікування від її приєднання ближчим часом до Шенгенського простору, опитані мешканців по обидві сторони українсько-угорського кордону дали однозначні відповіді: життя погіршилося, вільне спілкування між нашими громадянами з приєднанням УР до Шенгенського простору практично ускладнюється і оці-

нюється незадовільно, а їздити у справах, чи Боже спаси в гості – стає дедалі нереальнішим, себто можливість їздити до угорських сусідів і навпаки, дедалі погіршуватиметься. Особливо це стосується етнічних українців та представників інших національностей, які тепер мешкають і проживатимуть в майбутньому поза 50-кілометровою зоною від українсько-угорського кордону.

Тому й очікують мешканці прикордонних регіонів введення нових правил обслуговування на Шенгенській нормативно-правовій базі з острахом і оглядкою. А якщо до цього додати існуючі там, на кордоні, корумпованість, хабарництво та інші чинники “людського фактора”, то зовсім нічого доброго очікувати не приходиться.

Про надто перебільшені сподівання і очікування з цього приводу опитаних громадян для порівняння українсько-польського прикордоння та песимістичні українсько-словацького і українсько-угорського свідчать дані, подані в табл. 14, 15 і 16.

Так, на запитання про те, *«Який вплив на розвиток польсько-українського співробітництва справив вступ Польщі в Європейський Союз?»* дали позитивні відповіді **64,4%** опитаних мешканців прикордонних регіонів Польщі та України.

Таблиця 14

Значення	Частоти	Відсотки
Позитивний	85	28,8
Скоріше позитивний, ніж ні	105	35,6
Скоріше негативний, ніж позитивний	49	16,6
Негативний	23	7,8
Не можу відповісти	33	11,2

І навпаки, на те ж саме запитання про те, *«Який вплив*

на розвиток словацько-українського співробітництва справив вступ Словаччини в Європейський Союз?» лише кожний п'ятий дали позитивні відповіді, та однозначно негативні – понад половину (51,3%) опитаних мешканців прикордонних регіонів Словаччини та України. А серед словаків, як ми уже зазначали вище, рівень невдоволеності ще вищий за українців і, відповідно, від цього загального для обох сторін показника.

Таблиця 15

Значення	Частоти	Відсотки
Позитивний	26	13,3
Скоріше позитивний, ніж ні	32	16,4
Скоріше негативний, ніж позитивний	67	34,4
Негативний	33	16,9
Не могу відповісти	37	19,0

Нарешті, на запитання про те, «Який вплив на розвиток угорсько-українського співробітництва справив вступ Угорщини в Європейський Союз?» дали позитивні відповіді 39,0% респондентів та однозначно негативні – майже половина (47,7%) опитаних мешканців прикордонних регіонів Угорщини та України. Серед угорців, як ми уже зазначали вище, рівень невдоволеності таким впливом на розвиток угорсько-українського співробітництва, який справив вступ Угорщини в Європейський Союз, дещо нижчий за українців, як і від загального для обох сторін показника.

Таблиця 16

Значення	Частоти	Відсотки
Позитивний	19	8,7
Скоріше позитивний, ніж ні	66	30,3



РОЗДІЛ II. ОКРЕМІ АСПЕКТИ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ  
В ЄВРОПЕЙСЬКІ СТРУКТУРИ

---

Скоріше негативний, ніж позитивний	56	25,7
Негативний	48	22,0
Не можу відповісти	29	13,3

Тож немає в цьому контексті альтернативи створенню прозорості і цивілізаційності на кордонах, необхідності здійснення комплексу заходів політичного, економічного, матеріально-технічного і організаційного характеру як з боку країн-нових членів ЄС, так і з боку України, які б мінімізували негативний вплив нових нормативно-правових норм на рівень життя і самопочуття громадян. Це може бути постійний дамоклів меч з будь-якої сторони кордону чи країни, оскільки там, на кордоні, завжди є така загроза.

Тому наступний висновок дослідження можна гіпотетично визначити так: за умови забезпечення на новому східному кодоні ЄС належної безпеки і транспарентності, цивілізаційності і гармонійності розвитку транскордонного співробітництва, створення умов та перспектив поліпшення соціальної взаємодії та задоволення очікувань громадян, такі умови сприятимуть поліпшенню соціальної комфортності населення, рівня їх культурно-освітніх та матеріальних умов життя. Останнє сприятиме зростанню довіри до Європейського Союзу і Європарламенту, євроінтеграційної орієнтації мешканців прикордонних регіонів, а зрештою і населення України в цілому.

Нарешті, хоча це далеко не остання теза із числа можливих висновків, до процесу моніторингового дослідження необхідно включати прикордонні з Україною регіони Румунії та Болгарії, Прибалтики, Білорусі та Молдови, створення з цією метою єдиного НДІ чи розширення вищезгаданого Інституту транскордонного співробітництва в м.Ужгороді. А такі величини вже не під силу ініціативності вчених чи окремих політиків, навіть регіональних інституцій та місцевих органів влади, а також разової до-

помоги закордонних інституцій у вигляді мінімального фінансування якихось фондів чи окремих грантів. Це вже державні проблеми України і інших держав-сусідів.

### Список використаних джерел та літератури

1. Bútorová Zora, Gyárfášová Oľga. Slováci a Česi 1994–2004: bližšie ako po „nežnom rozvode“ //Domino forum. – 2005. – № 5. – S. 14–15.
2. Голотюк Ирина. Европейский Союз упростил визовый режим с Украиной // Факты. – 2007. – 14 листопада.
3. Деркач Ирина. В объятиях Шенгена // Зеркало недели. – 2007. – № 49–22 декабря.
4. Подоляк Лариса. Європа закрилася від голодранців // Старий замок “Паланок”. – 2007. – № 50.–27 грудня.
5. Кораблин Сергей. Опыт Венгрии – уроки для Украины // Зеркало недели. – 2007. – № 47.– 8 декабря.
6. Лівінський Олекса. Попрацювати? За кордоном? // Старий замок “Паланок”. – 2007. – № 13.– 5 квітня.
7. Лісна Юлія. Олег Гаваші: “Ми зробили нові кроки наближення краю до Європи” // Старий замок “Паланок”. – 2007. – № 50.–27 грудня.
8. Логинов Якуб. Граница, которая не разделяет // Зеркало недели. – 2008. – № 2.–19 января.
9. Luboš Palata. Ukrajina sa Slovensku v niečom podobá //SME. – 2007. – 13. aprila. – S. 39.
10. Подоляк Лариса. Для українців ЄС та Шенген більше благо, ніж для тих, хто вже там живе // Старий замок “Паланок”. – 2007. – № 39.–11 жовтня.
11. Подоляк Лариса. Президентський десант // Старий замок “Паланок”. – 2008. – № 2.–17 січня.
12. Приходько Оксана. Австрийские парадоксы глобализации // Зеркало недели. – 2007. – № 49.–22 декабря.
13. Токар П.В. Новый східний кордон ЄС на думку тих, хто там живе //Науковий вісник Ужгородського національного університету, серія Міжнародні відносини. – 2007. – Випуск 1. – С.138–143.

14. Токар П., Устич І. Новий східний кордон ЄС у громадському вимірі. В кн.: Малий прикордонний рух: відповідь на виклики Шенгену. Матеріали міжнародного “круглого столу” експертів (головний редактор С.І. Мітряєва). – Ужгород, 2007. – 271 с.
15. Petro Tokár. Slovensko-ukrajinská hranica: otvorenosť a bezpečnosť //Zahranická politika. – Číslo 1. – 2008.
16. Федоришина Людмила. Перші дозволи малого прикордонного руху вже дали // РІО. – 2007. – 22 грудня.
17. Устич С.І. (керівник авторського колективу). Транскордонне співробітництво як альтернатива “залізній завісі” та конфліктам: Комплексне дослідження (українською, російською та англійською мовами). – Ужгород: Карпати, 2007. – 240 с., іл.
18. Zuzana Bírešová. Ukrajincov možno čakať najmä v priemysle // Pravda. – 2007. – 5. novembra. – S. 3.

*Роман ОФІЦІНСЬКИЙ*



## СУЧАСНА УКРАЇНА В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ КОНТЕКСТІ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ



Відразу скажемо, що трудовий мотив у міграційних процесах відбився на соціальних почуваннях сотень мільйонів людей в різних куточках світу. Причому економічний статус країни не мав суттєвого значення, але слугував необхідним елементом для ілюстрації глобального закону “сполучених посудин”.

Так, у 1997–2006 рр. зі своєї держави безповоротно виїхали 900 тис. британських громадян, а у Великобританію назавжди перебрались 1,5 млн іноземців[1]. Її населення досягло 60,6 млн. осіб. За кордоном живе 5,5 млн. британців, або кожний дванадцятий. У Франції, приміром, їм належить 250 тис. будинків. Популярністю серед британської діаспори користуються Австралія та Іспанія.

Майже 385 тис. осіб виїхало з Великобританії впродовж останнього облікового року (липень 2005 – липень 2006). Це перевищило показники “великого відтоку”, що стався незадовго до Першої світової війни, коли щороку фіксували 300 тис. емігрантів. Йдеться про наразі найкрупнішу еміграційну хвилю від початку 1960-х, коли британці виїжджали в Австралію, зваблені переселенськими субсидіями.

---

© *Офіцинський Роман Андрійович* – доктор історичних наук, професор кафедри історії України Ужгородського національного університету

За чотири роки покинули Ізраїль і відмовилися від його громадянства близько 3 тис. осіб (Maariv, 8 листопада 2006 р.). Їх число щороку росте за рахунок ізраїльтян, які осідають в Європі — переважно в Німеччині, Австрії та скандинавських державах, де не визнають подвійне громадянство.

Національний фонд науки США (National Science Foundation) підрахував, що станом на 2003 р. іммігрантами були 16 % (3,3 млн.) із 21,6 млн. американських учених та інженерів. Головними причинами прибуття в США вони назвали “сімейні обставини” (37 %), “можливості для освіти і підвищення кваліфікації” (30 %), “праця або економічні можливості” (21 %), “наукова або професійна інфраструктура” (5 %)[2].

Найбільше “мізків” у Сполучені Штати приїхало з азійського континенту — з Індії (515 тис.), Китаю (326 тис.), Філіппін (304 тис.), Тайваню і Південної Кореї (по 120 тис.), Ірану (87 тис.), Японії (46 тис.). У Латинській Америці лідирували Аргентина (54 тис.) і Куба (64 тис.). В Європі інтелектуальних втрат зазнали Великобританія (122 тис.), Німеччина (73 тис.), Франція (25 тис.), Італія (24 тис.). Із Росії за океан перебралися 63 тис., а з України — 45 тис. Причому підраховані лише ті вчені, котрі назвали Україну і Росію рідними країнами, отож, уроженців СРСР до уваги не взяли.

Не менш показові типові прояви цілеспрямованої політики в примноженні якісних людських ресурсів. За результатами конкурсу державного департаменту США 2003 р. найбільше за всіх Green Card (право на працю і постійне проживання) отримали ефіопи (6 600) та українці (5 360). З усього світу надійшло 5,9 млн. заяв, у трійці лідерів Бангладеш (1,7 млн.), Нігерія (684 тис.) і Україна (619 тис.). Але перемогли тільки 55 тис. осіб, а з них майже кожен десятий українець[3].

Провідні держави світу з України не тільки забирають, але й повертають кращих, причому на благодійній основі. За програмою міжнародного академічного обміну, названої на честь держсекретаря Едмунда Маскі, за півтора десятиліття (1992–2006) майже 800 українських студентів безкоштовно навчалися в Сполучених Штатах[4]. Пізніше чимало з них показали себе успішними власниками малих і середніх підприємств, юристами і працівниками міжнародних бізнес-корпорацій в Україні.

У рамках програми Е. Маскі доволі суворі умови відбору, оскільки потрібно скласти англійською мовою стандартні для американських університетів іспити. Їх, наприклад, у 2006 р. здолали всього 16 українців з понад 400 претендентів. Але зусилля варті того. У середньому чотири роки навчання в коледжі США з метою здобуття диплому бакалавра коштують 26 тис. дол., а два роки магістратури — 20 тис., не рахуючи плати за проживання, підручники тощо. Про неоціненний життєвий та професійний досвід годі й говорити.

Лише в 2002 р. українським студентам видали 2,8 тис. віз до Великобританії[5]. У 2000 р. у німецьких університетах училося 5 045 російських студентів (на 20 % більше попереднього року)[6]. Чисельно їх переважали тільки китайські ровесники. Американців ж нарахували 2 853. Гайдельберг і Геттінген, по суті, переросли в альма-матер для всіх земель.

У надзвичайно престижній у США Гарвардській бізнес-школі оплата за два роки навчання становить майже 90 тис. дол., а середня зарплата випускника у перший рік роботи — 105 тис. З останні роки її закінчили не менше десяти українських студентів, які знайшли роботу в Європі й Америці.

У роки незалежності Україна стала однією з головних країн-експортерів робочої сили в Європу і Росію. Це за-

лишило свій відбиток на українському суспільстві та впливало специфічне сприйняття трудових мігрантів, т. зв. “заробітчани”, як визначального фактору в політичних (електоральних) колізіях. Адже діапазон оцінок числа мігрантів, а отже і виборців, які працювали за кордоном, коливався від 2 до 7 млн.

За півтора десятиліття (1992–2006) населення Росії скоротилося на 5 % — до 142,4 млн. За оцінками демографів, вона щороку зменшується на 0,7-1 млн. жителів. У наступне двадцятиліття Росія потребуватиме 20 млн. мігрантів, аби компенсувати нестачу робочих рук[7]. Федеральна міграційна служба розпочала розробку спеціальної програми для залучення в країну 25 млн. етнічних росіян із теренів колишнього СРСР. Першим кроком вона збільшила квоту трудових мігрантів, зокрема для Москви — з 250 до 810 тис. осіб. Також стали матеріально стимулювати народжуваність.

У 2005 р. в Росії зафіксували 16 смертей на 1 тис. чол., а у Сполучених Штатах — удвічі менше. Показники народжуваності теж суттєво відрізнялися: у Росії — 10 немовлят на 1 тис. чол., у США — 14. Отже, супердержава має плюсовий приріст (6 нових громадян на кожну тисячу населення), а, за парадоксальним збігом, її опонент рівно стільки ж мінусував. Крім того, Росія стала фактично єдиною індустриально розвинутою державою, де середня тривалість життя зменшилася. Отож виявилось, що на російській території від Владивостока до монгольського кордону проживало 7,5 млн. осіб, а симетрично — у трьох сусідніх китайських провінціях — 130 млн., тобто у 17 разів більше.

Безсумнівно, не обійшлося без міфологізації руху незалежної України від відсталості до прогресу, щоби лишень прийти до цивілізації західного типу з її високим

рівнем матеріального комфорту. До такого не зовсім продуктивного висновку підштовхували чисто формальні моменти. Хоча не викликало сумніву, що в універсальному прочитанні трудова міграція є суто індивідуальною відповіддю на економічні та соціальні утруднення.

На початку ХХІ ст. декілька мільйонів українських мігрантів знаходили постійні заробітки у країнах Євро-союзу, насамперед у Польщі, Чехії, Греції, Італії, Іспанії, Португалії. В останній нині офіційно зареєстровано 65 тис. українців. Якщо врахувати ще й нелегалів, то це число може зрости вдвічі. Українці в Португалії утворили найбільшу національну групу серед іммігрантів, витіснивши на друге й третє місця бразильців і північних африканців.

Як зазначив професор Інституту економіки і бізнес-адміністрування Лісабонського технічного університету Жоао Пейшоту, імміграція є відчутною для Португалії від середини 1970-х рр., з часу політичної модернізації (встановлення демократії)[8]. Основний потік легальних іноземців складала африканські трудові мігранти, переважно з колишніх португальських колоній. Наприкінці 1990-х рр. наплив мігрантів із Східної Європи змінив картину[9]. Причому серед усіх 95 367 іноземців, що дістали дозвіл на перебування у Португалії (січень-вересень 2001 р.), виявилось 33 304 українців (майже 35 %). Вони далеко випередили бразильців (18,7 %), португаломовних африканців (12,4 %) і молдован (7,2 %).

Важливо, що попит на кваліфіковану робочу силу побільшав у зв'язку з призначенням Португалії організатором чемпіонату Європи з футболу 2004 р. Однак заробітчанське життя в цій країні проходило в соціальному плані не вельми гладко. Тільки за 2006 р. там померло 75 українців, а 560 — сиділо в тюрмах.



Тим не менше, у Португалії гучно заявили про себе чимало успішних українців. Наприклад, Василю Шайтанюку вдалося закріпитися в країні завдяки третій легалізаційній хвилі, котру 2001 р. провів соціалістичний уряд під тиском ділових кіл[10]. Відтоді достатньо мати однорічний контракт, щоб відповідно продовжити дозвіл на перебування. Врешті-решт В. Шайтанюк заснував фірму з переправки в Україну посилок і грошових переказів, а також невелику мережу супермаркетів. Річний оборот його фірми досяг 100 млн. євро.

Принагідно наведемо ще декілька подібних історій. Двох українських диригентів Романа Кофмана і Кирила Карабиця призначили в квітні 2004 р. керівниками симфонічних оркестрів у Бонні, Парижі та Страсбурзі. Літературознавець і письменник, доктор філологічних наук, старший науковий співробітник Інституту літератури НАН України Оксана Пахльовська очолила єдину в Італії кафедру україністики — в Римському університеті “Ля Сап’єнца”. Колишня громадянка України Ганна Койсманн знайшла працю за фахом у стоматологічному кабінеті в Берліні, а вчитель Володимир Сидоренко в січні 2003 р. — у школі в англійському містечку Бромлі[11]. Перелік імен українців, які гідно утвердилися на престижних суспільних щаблях у країнах Європи, можна продовжити.

Зворотній бік міграційного феномену. За оцінками експертів, щорічно близько 2,5 млн. українців знаходило нелегальну працю в інших країнах. Перше місце посіла Росія, де лише на сезонних роботах у Москві та Підмосков’ї щорічно працювало 200 тис. громадян України. За даними Інституту демографії та соціальних досліджень Національної академії наук, кількість нелегальних мігрантів з України за 2005 р. розподілилася: Росія — 1 млн., Польща — 300 тис., Італія — 200-800 тис., Португалія

— 65-150 тис., Іспанія — 100-400 тис., Туреччина — 35 тис., США — 20 тис. чол.

Станом на квітень 2007 р. загальну кількість зарубіжних грошей, котрі всі категорії трудових мігрантів відправляли родичам, прирівняли до 10 % ВВП України[12]. Маємо також інші підрахунки. Трудова міграція стала однією з причин скорочення населення України. У той же час 7 млн. заробітчан щороку надсилали додому майже половину бюджету України. Зокрема — 1 млрд. дол. тільки у Львівську область, що більше обласного бюджету 2006 р.[13]. На батьківщині зазвичай вони купували нерухомість і вкладали у вищу освіту своїх дітей.

У цих обчисленнях застосовано наступну формулу. Якщо кожен із 7 млн. українців, які працюють за кордоном, відправить щомісяця додому мінімальну суму в 200 дол., то сумарно річний внесок в Україну становитиме 14 млрд. дол. Виходячи з реалій, експерти встановили середню величину цих надходжень у 19 млрд. євро на рік[14]. У свою чергу, Юлія Тимошенко визначила цей фінансовий потік у 23 млрд. євро, назвавши зарубіжних співвітчизників найбільшими інвесторами сучасної України[15].

Українські заробітчани позитивно зарекомендували себе з кількох точок зору: фізичної витривалості, побутової невибагливості та економності, помірних вимог до оплати своїх послуг. Промовистий епізод. Експеримент німецької біржі праці, що пробувала надсилати на спаржеві поля безробітних, швидко провалився. Із півсотні осіб тільки шестеро витримали нелегкі фізичні навантаження (Augsburger Allgemeine, 13 травня 2001 р.). Але платня в 13 марок за годину їх не задовільнила. Тому надалі радо наймали іноземців — поляків і українців. І не тільки в аграрну галузь. Заробітна плата українських матросів у

700 дол. на місяць була в чотири рази менше німецьких колег (Hannoversche Allgemeine, 6 травня 2001 р.).

Категорії часу і кількості кардинально вплинули на якість — спровокували появу і розвиток нових осередків самоорганізації українців у країнах перебування. Хоч і з певним запізненням. Аж у 2005 р. створено міжнародну організацію “Нова хвиля”, спрямовану допомогти трудовим мігрантам з України в правових і соціальних проблемах.

Заробітчанське життя українців за кордоном призвело до появи унікальної субкультури. Це не тільки літературно оформлені щоденники чи твори фахових письменників. Скажімо, вчителька Леся Білик (під псевдонімом Олеся Галич) написала повісті “Всі дороги ведуть до Риму” (2004) і “Хочемо раю на землі” (про заробітки в Польщі) (2006), а романи — Орест Березовський (“Інтернаймичка”, 2004) і Леся Романчук — “Чотири дороги назустріч”, “Чотири дороги за обрій”, “Чотири дороги додому”. Всі названі твори з’явилися у видавництвах Тернополя, а деякі (“Чотири дороги за обрій” Л. Романчук) — у Москві в російському перекладі.

Веселі оповіді українських заробітчан в Італії ввійшли у книжку “Gaudeamus по-емігрантськи” (2006 р., 146 стор.), котру накладом 1 тис. прим. теж надрукували в Тернополі. Водночас це — другий том “Антології творчості заробітчан”, який увібрав краще з рубрики усмішок і жартів українського журналу “До світла”, що виходить в Італії[16].

Традиційні заробітчанські пісні українського народу збагатилися новими зразками, котрі зібрав продюсерський центр “Гро-Ліс” у тому ж Тернополі. Восени 2006 р. CD-диск під символічною назвою “Чужина” вийшов доволі значним накладом — 15 тис. прим. До важливого в історії сучасної української музики проекту долучилися

місцеві літератори, композитори і виконавці. До того ж, у березні 2007 р. у Римі відбувся вже третій фестиваль української народної творчості “Гілка калини”.

Вперше експозицію “Наші в Італії”, створену з ініціативи громади італійського міста Болоньї та спільноти українських заробітчач, виставили 7 липня 2006 р. в краєзнавчому музеї Івано-Франківська, а 7 вересня 2007 р. — у Дрогобичі, де свого часу (24 липня 2005 р.) пройшло перше зібрання заробітчачанських сімей, що мало мобілізаційну назву “Рятуймо українську родину”[17].

Західна Україна впродовж останніх п’ятнадцяти років інтенсивно відправляла робочу силу в Європу. У Львівській області нарахували 22 тис. дітей, у котрих один з батьків на заробітках, і 4 тис. — обоє батьків[18]. Ця проблема особливо актуальна для західних областей України. Американська газета The Christian Science Monitor розповіла про долю незаможних родин у закарпатському селі Порошково: як більшість дорослого населення виїхала закордон, де працювали нелегально[19].

Урядове обстеження 994 сіл і селищ Тернопільщини у 2001 р. виявило 50 тис. таких мігрантів із 1,1 млн. жителів області. Третина тоді знаходилася в Польщі. Приміром, у третини учнів у селі Микулинці Теребовлянського району не було вдома матерів. Уже в той час заробітчачи прислали щороку своїм сім’ям у Тернопільську область близько 100 млн. дол.

Майже чотири обласних бюджети щороку відправляли додому заробітчачи Івано-Франківської області. За даними обласного відділення Національного банку України, вони надсилали своїм рідним більше 700 млн. дол., тоді як обласний бюджет сягав 200 млн. дол. За офіційною статистикою, за кордоном працювало понад півмільйона жителів Івано-Франківщини.

За даними Закарпатського обласного центру зайнятості, на кінець 2006 р. близько 101 тис. жителів працювали за межами області, у т. ч. 68 тис. — за кордоном (Росія, Чехія, Угорщина, Португалія, Італія)[20]. Цікаво, серед них традиційно переважали чоловіки (70 %), котрі постійно знаходили заробітки головним чином у Росії та Чехії, проте в Італії дві третини працюючих мігрантів із Закарпаття складала жінки.

У цілому в Італії легально живе понад 3 млн. іноземних громадян. У 2003 р. українці з 27 місця опинилися на четвертому в списку італійських трудових мігрантів — після марокканців, албанців і румунів. В Італії не визнавали освітньо-кваліфікаційних дипломів і водійських прав України. Проте українські заробітчани, як свідчить статистика, були освіченішими від пересічних італійців. На жаль, їхня ментальність ще випромінювала перехідний пострадянський колорит. Отож і в липні 2007 р. на українському ринку біля залізничного вокзалу в Неаполі поліція вилучила товари, що продавалися без дозволу — 300 кг напоїв, продуктів харчування, медикаментів. Крім того, жителі району висловили невдоволення, що ринок утруднив проїзд автомашин.

Якщо в 2004 р. в Італії залишилися на постійне проживання 58 тис. українців, то у 2007-му — 120 тис. Це дані Італійського інституту статистики. Українська громада нарівні з румунською зростала в Італії найшвидшими темпами і за три роки (2005–2007) подвоїлась[21]. Україна ввійшла до п'ятірки країн, звідки італійські сім'ї найчастіше всиновлювали дітей.

Зросла кількість добре інтегрованих в італійське суспільство українців, які придбали нерухомість або відкрили свій бізнес — найчастіше магазини українських продуктів і перукарні. А станція метро Гарбателла у Римі

перетворилася на місце щонедільних масових зустрічей українців, які в Італії серед спільнот іноземців четверті за чисельністю.

Після введення дію легалізаційного закону Боссі–Фіні 2002 р., кількість прибулих українців обчислили офіційно в 113 тис. осіб (хоч їх 1,5 млн. загалом), у т. ч. 18 тис. у столичному регіоні (насправді — 120 тис.). Кожен утримував у середньому чотири особи, котрі залишилися вдома. За найскромнішими припущеннями, щороку в Україну з Італії надходили понад 300 млн. євро.

В Італії близько 91 % з українських трудових мігрантів — жінки, переважно із західних областей, котрих наймали для ведення домогосподарства. Найбільше вихідців зі Львівщини (41,9 %), Тернопільщини (18,4 %) та Івано-Франківщини (11,6 %)[22]. Як дослідили далі вітчизняні соціологи, 64 % українок працювали домогосподарками або доглядали за італійцями похилого віку. Раніше це робили жінки з Сомалі, Латинської Америки і Філіппін.

Майже кожна українка, котра виїхала на заробітки до Італії, залишила своїх дітей удома під наглядом рідних. Але приблизно 6 % дітей живуть за кордоном з батьками, навчаючись в італійських школах. Для них у Римі, Неаполі та Пескарі заснували українські недільні школи.

У жовтні 2007 р. в Римі відчинила двері безкоштовна Міжнародна українська школа, створена при міністерстві освіти і науки України за дистанційною формою навчання з використанням інтернет-мережі. Основні вчителі школи онлайн перебувають у Києві, а в Римі — вчителі-асистенти. Учні відвідують школу тричі на тиждень. Після її закінчення отримують атестат про освіту, з яким потім можна продовжувати навчання в Україні. У першу експериментальну групу ввійшли 15 учнів. А всіх українських дітей шкільного віку в Римі в той час налічили близько двохсот.

Завдяки релігійній спільності західні українці надзвичайно легко інтегрувалися в італійське суспільство. Восени 2004 р. 87 греко-католицьких церков уже діяли у 80 містах на півночі та півдні Італії. Найіменитішим духовним прихистком стала, зокрема, церква Святої Софії в Римі.

Власне, Українська греко-католицька церква почала першою цікавитися співвітчизниками за кордоном. У 2001 р. в Італії відбулася єпископська конференція. Із благословення кардинала Любомира Гузара пасторальним координатором українських заробітчан призначили отця Василя Поточняка. Відтоді в Італії зареєстрували 90 пасторальних осередків, які є не лише релігійними, а й культурними центрами.

У дострокових виборах до Верховної Ради 30 вересня 2007 р. право голосу в Італії мали тільки громадяни України, котрі стояли на консульському обліку і особисто подали заяву про включення до списку виборців. Їх було всього 3 тис., тоді як легально там проживали 124 тис. українців, а нелегалів налічували у шість разів більше. Їх тотально вразив синдром розчарування. Найактивніше українці Італії проголосували на президентських виборах 2004 р. — 13 тис., а вже на парламентських 2006 р. їхнє число різко зменшилося — близько 2 тис. осіб.

Організація роботи закордонних виборчих округів у вересні 2007 р. вкотре засвідчила, що Україна не цікавилася своїми громадянами. Усього на двох дільницях в Італії (у Римі та Мілані) зареєстрували 1,5 тис. виборців. Дуже багато українців зверталися з таким проханням, але вимагалася особиста явка до консульства. Так, заробітчанин з містечка Местре за 300 км від Мілана мав витратити 50 євро на дорогу і пропустити робочий день. Лише у Болоньї з ініціативи греко-католицького священика зро-

били виїзне консульське обслуговування, і 50 громадян України змогли проголосувати. Їх до Мілана доставив спеціальний автобус.

У країнах Євросоюзу останніх років спостерігався бурхливий розвиток україномовних ЗМІ, пов'язаний з самоусвідомленням української громади і зростанням інтересу до неї західного суспільства. Тому й на 13-14 жовтня 2007 р. у місті Валенсія (Іспанія) призначили перший європейський форум журналістів і видавців україномовних медіа.

Назвемо лиш декілька з них. Із 2006 р. видається "Українська газета в Італії" — єдина повністю україномовна газета, що, маючи річну передплату, електронну і друковану версії, розповсюджується по всій території Італії: у посольстві та консульствах України у Римі та Мілані, пунктах грошових переказів, газетних кіосках, громадських асоціаціях українців. У друці вона виходить поважним накладом — 20 тис. прим.

Часто україномовні медіа настільки міцно ставали на ноги, що втілювали в життя амбіційні трансдержавні проекти. У серпні 2007 р. редакція іспанської газети "Українець" розпочала випуск власної версії для Італії. Не менш плідні кроки вінчали творчу ініціативу в локальних межах. Італомовна газета з міста Авелліно "Оттопаджине" друкувала одну сторінку українською мовою. На осінь 2007 р. вихід інформаційного листка запланували в Неаполі, а у Римі — універсального щомісячника[23]. А на початку 2007 р. Християнське товариство українців Італії за сприяння дипломатичних установ випустило друком перший "Довідник українського іммігранта в Італії" (160 стор.). У ньому подано докладну інформацію про пенсії, податки, охорону здоров'я, адреси і телефони важливих державних установ.



Доречно згадати й про подібний факт з іншої країни — Чехії. Поруч із журналом “Пороги” у Празі з літа 2005 р. виходить міжнародний “Український журнал”. Цей культурологічно-політичний місячник призначений для українців Чехії, Польщі та Словаччини, тому скрупульозно готує інформаційні додатки для заробітчани тиражами до 20 тис. прим. Один із них “клієнти” (посередники) навіть зятято палили, щоби зменшити шкоду для свого тіншового бізнесу, збудованого на дезінформації та обмані.

Приблизно 1 млн. іммігранток працюють в Італії хатніми робітницями чи доглядальницями. За офіційними даними, українок серед них не так уже й багато — понад 100 тис. У місяць вони заробляють у середньому близько 800 євро, що за українськими мірками дорівнює зараз двом зарплатам професора університету.

У 2006 р. неждано з’явився тематичний телефільм італійського режисера П’єрлуїджі Феррандіні з бюджетом у 10 тис. євро. Героїні документальної стрічки “Жіночі долі” — українки-доглядальниці з містечка Местре, що біля Венеції. Вони організували хор народної пісні “Доля”, назва котрого визначила найменування фільму. У ньому представлені не тільки ностальгічні розповіді українок, а й проблеми італійського суспільства, де літні люди чимдалі частіше змушені користуватися послугами іноземців. Адже Італія нині є другою країною світу (перша — Японія) за кількістю населення похилого віку. У вересні та жовтні 2006 р. “Жіночі долі” показали на міжнародному кінофестивалі у Венеції та конкурсі короткометражних фільмів у м. Местре.

Ідея створення документального фільму “Мати-мачуха” (вересень 2007 р.) належала лідеру опозиції Юлії Тимошенко. Вона виступила співавтором сценарію і як ведуча. Сорокахвилинну стрічку відзнято на основі життя

українських жінок в італійському місті Неаполі, проте її присвячено всім українцям, які тяжко заробляють гроші для своїх родин у далеких країнах.

Трохи раніше, у березні 2006 р. в Празі на міжнародному кінофестивалі правозахисних фільмів “Один світ” відбулася прем’єра чеського документального фільму “Невидимі люди”. Відомий режисер Микола Гейко показав розкиданих в Європі заробітчани з України, які збирають помідори на португальських плантаціях, носять цеглу на новобудовах Праги, миють посуд у Римі та Барселоні, прислужують у барах Македонії, обходжують німців в Афінах.

До речі, в травні 2006 р. італійське телебачення заговорило українською на півдні країни. Щотижневий 12-хвилинний ефір програми “Слов’янський вісник” поділили порівну між собою українська і польська редакції. Український інформаційний випуск готувала одна журналістка. Його транслювали два регіональних телеканали: TV Luna (м. Неаполь) по суботах увечері та TV Luna2 (м. Казерта) у неділю. Фінансові витрати взяла на себе італійська сторона. Керівництво каналу TVLuna оплачувало й послуги технічного персоналу, а журналістська платня залежала від прибутків з реклами. Українська аудиторія в цьому регіоні Італії була досить численною — майже 100 тис. осіб.

Не варто довго переконувати в тому, що ступінь культурної інтегрованості зарубіжних українців має значно вищі від очікуваних позначок. Ось чому тепло сприйняли італійські критики роман Марини Соріної “Хочу заміж за італійця”, що восени 2006 р. побачив світ у видавництві Punto d’incontro (“Точка зустрічі”) міста Віченца. У 1995 р. авторка за програмою студентського обміну приїхала з Харкова у Верону, де закінчила університет. Роман “Хочу заміж за італійця” найперше прагне побороти стереотипні уявлення про східних європейок, які начебто без до-

корів сумління розбивають італійські сім'ї. У центрі твору драматичне життя української дівчини Світлани, котра мужньо витерпіла в Італії низку пригод і негараздів.

Трьохсотсторінковий роман "A short history of tractors in ukrainian" ("Коротка історія тракторів українською") (2005) англійської письменниці українського походження Марини Левицької перекладено 26 мовами, у т. ч. російською, але за винятком української[24]. У Німеччині він потрапив у десятку бестселерів. Не випадково цій "трагікомічній сімейній сазі" присудили престижні літературні премії "Боллінгер Еврімен Вудхауз" (символічна винагорода), "Оранж" (30 тис. фунтів), "Ноббіз", а права на екранізація роману придбала британська кінокомпанія "Рубі-фільм".

Розповіддю про британську родину етнічних українців, у життя якої вривається молода іммігрантка, Марина Левицька "імпортувала" в Європу українську екзотику. Свого часу авторка знайшла багато веб-сторінок, де молоді українки шукали чоловіка-іноземця. Це надихнуло на комічний образ яскравої блондинки, подібної до трактора за темпераментом, яка не зупиниться ні перед чим. За сюжетом 36-річна тернопільчанка Валентина виходить заміж за 84-річного діда Маєвського з Великобританії, закоханого в її груди та в історію українських тракторів.

Сама М. Левицька, до речі, викладачка журналістики Шеффідського університету, вперше побачила Україну на власні очі влітку 2005 р. Вона провідала в Луганську родинне обійстя, котре вже півстоліття обходять усі побутові новації. Письменниця народилася 1946 р. у Великобританії. Мати навчила її українською мови, радше її полтавського діалекту.

У 2007 р. Марина Левицька презентувала наступний роман — "Два будинки на колесах" — із життя іноземних

робітників у Великобританії. Персонажі (українці, поляки, китайці та інші) живуть у двох караванах (будиночках на колесах) і збирають полуницю на фермі. У сюжет вмонтовані романтичні взаємини, що відбувається між сином донецького шахтаря Андрієм та Іриною, донькою київського професора.

У Франції неформальним національно-культурним центром стала греко-католицька церква святого Володимира і площа між сквером Тараса Шевченка і бульваром Сен-Жермен у Парижі[25]. Щонеділі там біля кількох міні-бусів збиралися сотні українців, які передавали речові та грошові посилки додому. У 2003 р. міністерство внутрішніх справ Франції 5 330 українцям дозволило працювати, але число нелегалів нараховували до 60 тис. Вони заробляли щомісяця 1-2 тис. євро.

Офіційна статистика України не вела обліку цих трудових мігрантів у силу різних обставин. Одна з них. “Візовий скандал” зачепив репутацію німецького посольства в Києві. Земельний суд у Кельні у серпні 2004 р. встановив кілька тисяч незаконно одержаних віз[26]. Для їх отримання було достатньо заручитися обіцянкою громадянина Німеччини розмістити іноземця під час візиту.

Цим користувалися злочинні угруповання, що масово продукували фальшиві запрошення для українців до Німеччини за 500 дол. У графі “мета візиту” часто зазначали “огляд Кельнського собору”. Весною 2002 р. спеціально відряджений співробітник поліції Клаус Лебер розгублено спостерігав за видачею віз у посольстві ФРН у Києві[27]. Він описав безсилля дипломатів перед натиском потенційних туристів.

Насправді українці їхали до Іспанії та Португалії на збирання помідорів. У 2001 р. німецьке посольство у Києві видало рекордну кількість віз — 300 тис. Як виявили

слідчі Кримінальної агенції Німеччини, там видали 85 % усіх шенгенських віз, які отримали українці[28]. Всього впродовж п'яти років до ЄС через Німеччину потрапив мільйон українців, у т. ч. жертв перемитництва нелегальних працівників і повій.

У квітні 2005 р. міністр закордонних справ Йошка Фішер свідчив перед комісією бундестагу стосовно “візового скандалу”, а засідання транслювали у прямому ефірі три телекомпанії. Він узяв на себе політичну відповідальність за допущені помилки (послаблення візових обмежень), але звинуватив опозицію в “криміналізації” громадян України, перетворення їх в очах німців на народ чорноробів і повій, котрі бажали будь-якою ціною потрапити в Євросоюз.

Нині у ФРН мешкають понад 14 млн. осіб з іноземним корінням. Переважна більшість із них мають німецькі паспорти. Найчисельнішу громаду сформували турки — майже 2 млн. Українців порівняно мало — 126 тис. Іммігранти відіграють важливу роль, значимість котрої ще росте з огляду на невтішні демографічні перспективи. За прогнозами федерального статистичного відомства, до 2050 р. населення Німеччині скоротиться з нинішніх 82,4 млн. чол. до 69-74 млн. У 2005 р. смертність уже випередила народжуваність на 144 тис. осіб.

І подібні ракурси. 1999-й став останнім роком безвізового в'їзду в Словаччину. Тоді кордон перетнули 2,9 млн. українців, а у 2001 р. — вже тільки 801 тис. Щороку Польщу сукупно відвідувало до 10 млн. українців. У жовтні 2003 р. і вона на вимогу ЄС запровадила візи, але безоплатні. У 2006 р. громадянам України видали понад 600 тис. віз до Польщі.

Скажімо, для догляду за перестарілими і хворими поляки охоче наймали доступний за ціною персонал з

України. У Польщі нелегально працювали близько півмільйона українців. Якщо у 1980-ті полька тратила великі гроші за фіктивний шлюб з подальшою легалізацією на Заході, то тепер українка платила за подібне полякові 3-10 тис. дол. Таке ж спостерігалось у Чехії, Угорщині та Словаччині.

Між іншим, у 2007 р. Польща вимушено запустила програми рекрутингу робітників з України, Білорусі, Таджикистану й Узбекистану[29], оскільки втратила лише за останні три роки 1,2 млн. робочих рук, або 3 % населення. Образно кажучи, польські католики заповнили Лондон. Загалом у Великобританії перебувало майже 300 тис. поляків. Про масштаби міграційного напливу свідчить те, що 214 місцевих католицьких церков нині проводять регулярні відправи польською мовою. Така ж тенденція зачепила Литву, де наприкінці 2005 р. кожний десятий мешканець працездатного віку працював в Ірландії, Великобританії або Швеції.

За офіційними даними, нині в Чехії працює 90 тис. громадян України, але через нелегалів справжня цифра принаймні вдвічі більша. Це одна з найбільших іноземних громад у країні, котрій не бракує кримінальних перипетій. За торгівлю людьми в липні 2007 р. поліція Чехії затримала трьох громадян України — двох чоловіків, одну жінку. Вони впродовж кількох років, щонайменше з 2004-го, займались нелегальним працевлаштуванням переважно українців і болгарів. За послуги просили по 750 дол., забирали паспорти і давали іншу роботу і платню, ніж обіцяли. Ще додавали фіктивний борг за “непередбачені видатки” розміром у половину, а нерідко — на всю зароблену суму.

У вересні 2007 р. чеська поліція заарештувала членів “луганської бригади” — мафіозної структури, що

базувалася в місті Брно. Їм інкримінували підробку та розповсюдження фальшивих доларових банкнот (карна санкція — 15 років ув'язнення). Через високу якість вони проходили навіть через обмінні пункти і банки. “Луганську бригаду” вважали одним із найсильніших іноземних злочинних угруповань на території Чехії. Відомі також три закарпатські (“ужгородська”, “мукачівська”, “іршавська”), а також “львівська” і “київська” злочинні групи, що займалися переважно рекетом, торгівлею людьми, підробкою документів тощо.

Експлуатація закордонних робітників скрізь в Європі перетворилася на надприбутковий бізнес. Про це у Великобританії зібрано чимало конкретики. Британські профспілки навіть вимагали від свого уряду поліпшення ситуації для українських робітників (100 тис. осіб), з яких лише третина мала легальний статус. Так, маленька фірма з графства Кембріджшир (у березні 2004 р. поліція затримала двох англійців і українця Руслана Куліша) лише за три роки діяльності зуміла заробити понад 4 млн. фунтів на постачанні дешевих працівників для 30 ферм і заводів [30].

Незабаром, у лютому 2005 р., британський суд визнав 44-річного громадянина України Віктора Соломку винним у відмиванні грошей та змові з метою порушення іміграційного законодавства [31]. Засуджений дістався з Олександрії (Кіровоградська область) до Великобританії нелегалом у 2000 р., отримав дозвіл на постійне проживання як політичний біженець, а вже через три роки був власником трьох компаній з оборотом у 5 млн. фунтів, які постачали дешеvu й переважно нелегальну робочу силу з України, Росії, Білорусі, Молдови, Латвії та Литви.

Цю справу назвали найбільшою з розкритих операцій “работоргівлі XXI ст.”. В. Соломка постачав робітниками рибні та овочеві заводи північно-східної Шотландії. Він

контролював більше 700 осіб, які працювали по 12-18 годин у день. Підприємства платили В. Соломці та його російському співнику мінімальні 6,5 фунтів за годину. У свою чергу вони передавали робітникам уже по 4,30 за годину, а щотижня вираховували по 40-45 фунтів за житло і по 10-15 за транспорт. Жодних податків чи відрахувань не платили. За даними слідства, прибутки В. Соломки початку 2004 р. становили 13,3 тис. фунтів на тиждень.

Також експерти припускали, що у Великобританії у нелегальному секс-бізнесі працювало 60 тис. жінок з України і Польщі[32].

Всього в Європейському Союзі незаконно жило в 2007 р. від 4,5 до 8 млн. іноземців. Їх загальне число сягало 18,5 млн. осіб, або 4 % населення ЄС. За задумом Єврокомісії, "блакитна карта" (Blue Card, своєрідний аналог американської Green Card) має сприяти притоку в ЄС кваліфікованої робочої сили, котру потребують передусім Німеччина, Італія та Угорщина.

Найближчим часом іноземцям забезпечать мінімальні стандарти стосовно умов праці, соціального захисту і визнання отриманої кваліфікації. Роботодавець зобов'язаний укладати контракт із робітником, призначивши зарплату, вищу за існуючий мінімум. Легальним робітникам видаватимуть "Блакитну трудову картку ЄС". Вони будуть зобов'язані протягом щонайменше двох років мешкати в одній країні ЄС і лише потім зможуть переїжджати до іншої.

Вивчивши соціокультурний феномен трудової міграції, можна зазначити низку закономірностей, котрі грають вагому роль при розгортанні європейської та євроатлантичної інтеграції України.

Йдеться не лише про вражаючі кількісні параметри (мільйони співвітчизників, які постійно чи тимчасово осі-



ли на Заході та звикли до його стандартів), але про якісні вестернізаційні зрушення в суспільній свідомості сучасних українців, їхню ментальну здатність гармонізувати власний “державотворчий процес” в антропоцентризмі європейської цивілізації.

### Список використаних джерел

1. Johnston P. Britons quit country in record numbers // *The Guardian*. – 2007. – 23 August.
2. [www.washprofile.org/ru](http://www.washprofile.org/ru). – 29.06.2007.
3. Як трудова міграція змінює Україну // УНІАН. – 24.01.2007.
4. Програма Маскі // *Голос Америки*. – 29.05.2007.
5. Migrant workers tell of fear and suffering // *The Guardian*. – 2004. – 9 March.
6. Thumann M. Russland spricht deutsch // *Die Zeit*. – 2000. – 27 Dezember.
7. La devastation demographique russe // *Le Monde*. – 2006. – 4 septembre; Демографические парадоксы России // *Washington ProFile*. – 2007. – 5 сентября; Letter from Europe: Russia's demographic crisis // *The International Herald Tribune*. – 2007. – 6 September.
8. Пейшоту Ж. Потужний ринок і слабка держава: предметне дослідження сучасної імміграції до Португалії // *Соціологія: теорія, методи, маркетинг*. – 2003. – № 1. – С. 91-108.
9. Dieux J. Des travailleurs de l'Est dans un pays d'immigration // *Le Monde Diplomatique*. – 2002. – Juillet. – P. 5.
10. Португалія залишається привабливою для заробітчан // *Німецька хвиля*. – 2005. – 3 травня.
11. *RadioSvoboda.ua*. – 2004. – 14, 27 квітня, 12 жовтня; *Tagespiegel*. – 2001. – 11 Mai.
12. Дорогою українців // *День*. – 2007. – 19 квітня.
13. Українське заробітчанство // *RadioSvoboda.ua*. – 2006. – 1 грудня.

14. Голос Америки. – 21.08.2006; Українська служба ВВС. – 2006. – 22 серпня.
15. ень. – 2007. – 20 вересня.
16. RadioSvoboda.Ua. – 2006. – 31 березня.
17. Zaxid.net. – 7.09.2007.
18. Немовлята Помаранчевої революції // Високий Замок. – 2005. – 18 серпня.
19. Farnam A. Children left parentless as migrants flee poor Ukraine // The Cristian Science Monitor. – 2003. – 10 June.
20. www.zakarpattya.net.ua. – 18.04.2007.
21. Українська громада в Італії продовжує зростати // Німецька хвиля. – 5.10.2007.
22. Українські заробітчани творять осередки культури // RadioSvoboda.Ua. – 2007. – 18 березня.
23. Німецька хвиля. – 14.09.2007.
24. Українська служба ВВС. – 2005. – 6 червня; 2006. – 5 травня; 2007. – 29 березня; RadioSvoboda.ua. – 2006. – 25 травня; Німецька хвиля. – 2.11.2006.
25. A Paris, les fragiles espoirs de la communauté ukrainienne // Le Monde. – 2004. – 19 novembre.
26. 500 Dollar für eine fingierte Einladung nach Deutschland // Die Welt. – 2004. – 25 August.
27. Wilde Tage in Kiew // Süddeutsche Zeitung. – 2005. – 16 Februar.
28. Immigrant flood may sink career of minister // The Times. – 2005. – 15 February.
29. Українська служба ВВС. – 2007. – 8 серпня.
30. Illegal workers deported in slave trade crackdown // The Scotsman. – 2004. – 27 March.
31. Ukrainian gangmaster faces lengthy prison term // The Times. – 2005. – 3 February; Fish factory gangmaster convicted of £5m racket // The Daile Telegraph. – 2005. – 4 February.
32. RadioSvoboda.Ua. – 2006. – 3 травня.

Томаш ВІЦІАН



УГОРСЬКО-УКРАЇНСЬКЕ  
СПІВРОБІТНИЦТВО  
В УМОВАХ РОЗШИРЕННЯ  
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ



Загальновизнаним в експертному середовищі є те, що вже протягом тривалого часу *співробітництво між Угорщиною та Україною* продовжує слугувати прикладом цивілізованої та прагматичної міжнародної співпраці.

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 *одинацями (NUTS4)*, а також у рамках Карпатського єврорегіону та Інтеррегіо (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 Саболч-Сатмар-Березькою та Закарпатською областями найбільш інтенсивні.

---

© Томаш ВІЦІАН — консул Генерального консульства Угорської Республіки в Ужгороді

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 угорсько-українського 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.

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 "Берегат" (Угорська Республіка).

### **Розвиток інституційної інфраструктури та розробка спільних проектів та програм**

Комунікацією Європейської Комісії "Розбудова шляху для Нового інструменту Сусідства" (оприлюднена у

березні 2003 року) передбачено 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.

Розуміючи актуальність та проблематику цього питання, прикордонні регіони Угорщини та України (Саболч-Сатмар-Березька та Закарпатська 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 проектів, враховуючи досвід та проблеми прикордонних регіонів.

У 2003 році Саболч-Сатмар-Березька обласна рада регіонального розвитку (Угорщина) та Закарпатська обласна рада (Україна) спільно започаткували проект “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 проектів”, використовуючи досвід при-**

**кордонних регіонів.** На сьогоднішній день розроблені наступні концептуальні документи:

- Концепція спільного розвитку прикордонних регіонів Угорщини та України;
- 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 Угорщини і України.** 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 паводками 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-транскордонної 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 Угорщини та України**. В цьому документі були сформульовані **5 стратегічних цілей** спільної роботи:

- Створення конкурентоспроможної економічної системи.
- Розвиток людських ресурсів та сфери послуг.
- Полегшення доступу до прикордонного регіону.
- Збереження природних та культурних цінностей, створення здорового та привабливого середовища.
- Успішне використання досвіду Угорщини на шляху до ЄС.

Для досягнення зазначених стратегічних цілей було визначено **чіткі пріоритети 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 паводків, 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 даного об'єднання 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'єднавчого процесу**.
- **Економізація цілей єврорегіону**, формулювання нових задач у зовнішньоекономічній сфері регіонального розвитку.

В той же час, після останнього розширення ЄС, перед Карпатським єврорегіоном постають нові завдання, а саме:

- підтримка і **поглиблення добросусідських відносин** між прикордонними територіальними одиницями;

- перетворення єврорегіонів 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 **єврорегіонів як посередницьких структур в залученні інвестицій і донорського потенціалу в країну;**
- **використання лобістських можливостей єврорегіонів**, насамперед стосовно європейських структур.

Вважаємо, що геополітичні зміни, що відбулися і відбуваються сьогодні, є позитивним стимулом до розвитку і вдосконалення співробітництва в рамках Карпатського єврорегіону. Адже більш високий, ніж раніше, статус єврорегіону – регіональний вихід його на рівень уже системи відносин між Україною і ЄС, обумовлює досить тривале подальше існування Карпатського єврорегіону.

Дозволимо собі навести окремі приклади співпраці Угорщини з Україною після останнього розширення ЄС в умовах пріоритетності євроінтеграційного зовнішньополітичного курсу України 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.

Слід звернути увагу також на потужну структуру інвестування, для прикладу, у східну Угорщину (див таблиці 1, 2).

Таблиця 1



Таблиця 2



Саме в цій частині країни функціонують інвестиційні підприємства таких компаній, як «Джейбіл», «Бош», «Самсунг», «Соні», «Флекстронікс». Як відомо, в Україні на Ужгородщині, Мукачівщині сьогодні розбудовують свою діяльність і створюють робочі місця дочірні підприємства компаній «Джейбіл», «Флекстронікс», що дає змогу покращити корпоративні зв'язки, обмінюватись досвідом та готувати кваліфіковані кадри на базі підприємств в Угорщині.

Найбільші угорські інвестиції в Україні 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.

### Співпраця у сфері протипаводкового захисту

Суттєві резерви поглиблення і розширення співпраці Угорщини і України задекларовані в ряді програм, зокрема в програмі довгострокової дії на Закарпатті – Регіональній стратегії розвитку області до 2015 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-вимірювальної системи". В реалізації цих проектів існує взаємний інтерес в захисті території, 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 паводкобезпечних 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-вимірювальної системи АІВС-"Тиса" забезпечує:

- оперативне прогнозування 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 протипаводковим підрозділам;

- видачу рекомендацій для прийняття управлінських рішень щодо безаварійного пропуску паводків.

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 Березівського 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, Вилоч-Тисабеч, Чоп-Загони 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 поліпшен-

ня 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 відповідного статусу Пунктам пропуску:

- 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 середньоевропейським часом;
- Берегшурань-Лужанка міжнародного пасажирського з цілодобовим режимом роботи;
- Тісабеч-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 1268 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. Берегове 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.

**І останнє, на що слід звернути увагу, – це угорсько-українська співпраця по виконанню Угоди про спрощення візового режиму між нашими країнами в рамках спільних угод України та Євросоюзу.**

Ми знаємо, — Україна сподівається, що підвищення безпеки зовнішнього кордону ЄС країн-сусідів України не стане перешкодою для добросусідських відносин. Запровадження системи місцевого прикордонного руху дозволить нашим громадянам без проблем здійснювати

взаємовідвідування, а підприємцям – спростити і прискорити експортно-імпортні операції.

Характерним у наших прикордонних стосунках є те, що аналогів їм немає в інших країнах Євросоюзу. Адаже в зону дії Угоди про малий прикордонний рух включено 384 українських та 244 угорських населених пунктів, а можливість вільного пересування матимуть 750 тис. закарпатських жителів прикордонних територій.

*Системний аналіз відмінностей угод Угорщини  
з Україною про малий прикордонний рух\**

<i>За Угодою від 28 травня 1993 року</i>	<i>За Угодою від 19 вересня 2007 року</i>
Перебування-10 днів	Перебування-90 днів
В'їзд на територію Угорської Республіки громадян Закарпатської області та в'їзд на територію України громадян Саболч-Сатмар-Берег і Гайду-Бігар областей Угорської Республіки, які постійно там проживають.	В'їзд на територію Угорської Республіки громадян України, які проживають принаймні <b>три роки</b> в прикордонній зоні Закарпатської області ( <b>384</b> населені пункти) і в'їзд на територію України громадян Саболч-Сатмар-Берег і Гайду-Бігар та частини Боршод-Абауй-Земплен областей Угорської Республіки ( <b>244</b> населені пункти).

\* За виданням: Карпатський регіон та його роль у забезпеченні безпеки і співробітництва в Європі: Матеріали міжнародної конференції / Гол. ред. С.І.Мітряєва. — Ужгород: Ліра, 2008. — С.89-90.

<p>Пункти спрощеного пропуску:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Дзвінкове-Лонья.</li> <li>2. Косино-Барабаш</li> <li>3. Лужанка-Берегшурань</li> <li>4. Вилок-Тісабеч</li> </ol>	<p><i>Прикордонні жителі можуть перетинати кордон через прикордонні пункти пропуску, відкриті для міжнародного пасажирського сполучення, а також через пункти пропуску, відкриті для місцевого прикордонного руху</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Чоп-Загонь</li> <li>2. Саловка-Еперешке</li> <li>3. Дзвінкове-Лонья.</li> <li>4. Косино-Барабаш</li> <li>5. Лужанка-Берегшурань</li> <li>6. Вилок-Тісабеч</li> </ol> <p>А також створення нових пунктів пропуску: Велика Паладь-Мала Паладь; Соломоново-Дьберечке.</p>
<p>Документи на право перетинання державного кордону у спрощеному порядку видаються компетентними органами Сторін (паспортний відділ).</p>	<p>Органи, уповноважені приймати заяви про оформлення дозволів на спрощений перетин кордону: Генеральне консульство України в Ніредьгазі; Генеральне консульство Угорської Республіки у м. Ужгород; Консульство Угорської Республіки у м. Берегово.</p>

За словами Генерального консула Угорської Республіки в м. Ужгороді п. **Вілмоша Сікловарі**, певним позитивом можна вважати те, що «Євросоюз з ініціативи Угорщини вивчив можливості прикордонного співробітництва, схвалив цей досвід, і тепер малий прикордонний рух потрапив до досягнень Європейської унії» [Урядовий кур'єр, 5 квітня 2008 р., С.6.]

**Пропозиції:**

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.
4. **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).**
5. **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.**
6. Розробка і реалізація спільних проектів у галузі туризму та рекреації.
7. 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. Ця особливість завжди враховується у процесі вдосконалення угорсько-українського співробітництва в умовах розширення Європейського Союзу та євроінтеграційних прагнень України.

Ольга ЄГОРОВА



ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ  
ДОПОМОГИ В РАМКАХ СПЕЦІАЛЬНИХ  
ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ ЕКОНОМІЧНОЇ  
ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ  
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ



Пріоритетним напрямом зовнішньої політики України є *інтеграція до Європейського Союзу*. В свою чергу пріоритетною складовою процесу євроінтеграції є поступова *адаптація національного законодавства України до законодавства ЄС*. Як показує досвід нових країн-членів ЄС, питання адаптації їх національної нормативно-правової бази у сфері *державної допомоги* до існуючих стандартів та вимог ЄС виявилися одними з найбільш дискусійних та болючих під час переговорного процесу. В Україні практика надання державної допомоги суб'єктам господарювання, особливо в рамках *спеціальних правових режимів економічної діяльності* (СПРЕД), вимагає критичного перегляду через її невідповідність ряду визначених стандартів та вимог ЄС. До того ж практика надання такої допомоги в Україні через відсутність єдиного рамкового закону в цій сфері відзначається мін-

---

© Єгорова Ольга Олександрівна — старший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень в м. Ужгороді

дивістю та неефективністю застосування. Поступова та виважена адаптація національного законодавства у цій сфері до існуючих в ЄС вимог має здійснюватися з огляду на взяті Україною в різні періоди новітньої історії зобов'язання та з урахуванням її національних інтересів, чинних економічних та соціальних умов розвитку країни.

Дослідженню проблематики надання державної допомоги в Україні в рамках СПРЕД присвячені роботи В. Засадко, С. Іващенко, О. Нів'євського, Н. Лещенко, С. Таран та інших.

*Метою статті* є аналіз процесу трансформації надання державної допомоги господарюючим суб'єктам СПРЕД в Україні в умовах адаптації національного законодавства до існуючого в ЄС.

СПРЕД – це введений національним законодавчим органом країни на певний термін спеціальний правовий режим економічної діяльності, що стосується суб'єктів господарювання-резидентів на визначеній локальній території чи певного виду підприємницької діяльності в будь-якому місці розташування на території держави з метою досягнення визначених цілей економічного та соціального розвитку галузі, регіону та країни в цілому.

В Україні в рамках СПРЕД функціонують *спеціальні економічні зони (СЕЗ), території пріоритетного розвитку (ТПР) та технологічні парки (ТП)*. Фактично з 1995 року до квітня 2005 року суб'єкти господарської діяльності СПРЕД в Україні користувалися *державними гарантіями, податковими пільгами та іншими преференціями* (перелік яких визначався в окремих законах щодо їх запровадження), які за положеннями *acquis communautaire* розглядаються як форми державної допомоги. Деякі із застосовуваних в Україні форм державної допомоги не відповідали стандартам та вимогам європей-



ського законодавства. Відповідно до положень статті 51 *Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством та його державами-членами* (далі УПС), підписаної Україною ще 14 червня 1994 року (набула чинності у березні 1998 р.), Україна мала поступово привести національне законодавство у відповідність до існуючого в Європейському Союзі, в тому числі в сфері оподаткування та державної допомоги [1]. Слід зауважити, що більшість СПРЕД в Україні були запроваджені в 1998-2000 роках, тобто вже після набуття чинності УПС. Таким чином, наданням державної допомоги суб'єктам господарювання (СПРЕД), що не узгоджувалися з вимогами ЄС, Україна порушила п.2.5 статті 49 УПС, який передбачає «не запроваджувати і не підтримувати ніякі заходи, що спотворюють торгівлю між Співтовариством і Україною у такій мірі, що суперечить відповідним інтересам Сторін» [1]. За існуючою ієрархією нормативно-правових актів міжнародно-правові документи мають наднаціональний характер, і відповідно мають пріоритет над національними законодавчими актами.

Перед Україною об'єктивно постала необхідність скасування тієї частини взятих на себе після березня 1998 року зобов'язань перед суб'єктами господарської діяльності СПРЕД щодо державної допомоги, яка не узгоджувалася з вимогами *acquis communautaire*. Отже, доцільно було б провести ґрунтовний аналіз результатів діяльності суб'єктів господарювання чинних СПРЕД і з урахуванням національних інтересів України та положень ст. 87 Договору про заснування Європейського Співтовариства (далі Договору) [2], що дозволяють за певних умов надання державної допомоги, зокрема з метою підтримки економічного розвитку в регіонах, де життєві стандарти

є низькими або має місце значний рівень безробіття, визначитися, яким суб'єктам господарювання і які форми державної допомоги можливо залишити. Можна було скористатися досвідом сусідньої Польщі в цьому питанні і відстояти чинні форми допомоги для конкретних суб'єктів господарювання. Але Україна пішла шляхом різких та кардинальних змін. Так, Законом України від 25 березня 2005 року „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2005 рік” та деяких інших законодавчих актів України” було **вперше скасовано пільги всім без винятку суб'єктам СПРЕД**. Зокрема, було виключено всі норми щодо звільнення від сплати мита на імпорт, ПДВ, акцизних зборів, квот та ліцензій, податку на прибуток, платежів у фонд соціального страхування безробіття, збору у Державний інноваційний фонд та обов'язкового продажу валютних надходжень [3]. Такими різкими і непередбачуваними діями уряду стосовно всіх без винятку суб'єктів господарювання СПРЕД було скасовано надані державою гарантії інвесторам, в т.ч. іноземним, щодо незмінності правового режиму їх діяльності, чим було порушено низку міжнародно-правових актів щодо забезпечення гарантій захисту іноземних інвесторів, завдано шкоди міжнародному іміджу держави, погіршено інвестиційний клімат у країні. Ряд суб'єктів господарювання припинили або скоротили свою діяльність, уповільнилися темпи розвитку та їх позитивний вплив на соціально-економічний стан регіонів (знизилися обсяги виробництва, зайнятість тощо).

Для зменшення шкоди національним інтересам України Указом Президента України від 28 жовтня 2005 року „Про заходи щодо поліпшення інвестиційного клімату” було запроваджено **компенсаційні механізми** [4]. Частині суб'єктів господарювання СПРЕД було відновлено та

продовжено надання державної допомоги на підставі судових рішень або положень постанови Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2005 року *„Деякі питання ввезення (пересилання) товарів у спеціальні (вільні) економічні зони та вивезення товарів за їх межі”*, яка, зокрема, стосувалася сумлінних інвесторів, таких, як ТОВ *„Ядзакі Україна”*, ТОВ *„Джейбіл Сьоркіт Юкрейн Лімітед”*, ТОВ ПБМ (СЄЗ *„Закарпаття”*); ВАТ *„Дамен Шіпярдс Океан”* (СЄЗ *„Миколаїв”*) [5].

В результаті регуляторного впливу законодавчої, виконавчої та судової гілок влади в Україні щодо функціонування СПРЕД склалася ситуація, коли ряд суб'єктів господарювання СПРЕД припинили або скоротили свою діяльність і працюють в новому режимі, а для деяких частково відновлені форми державної допомоги.

Для забезпечення системності процесу адаптації національного законодавства до існуючого в ЄС, в тому числі у сфері надання державної допомоги суб'єктам СПРЕД, Законом України від 18 березня 2004 року затверджено *Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС* (далі – Програма), яка визначає механізм досягнення Україною відповідності критеріям набуття членства в ЄС [6]. Для забезпечення взаємодії органів державної влади та недержавних інституцій під час виконання цієї Програми постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 року *«Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»* [7] утворено Координаційну Раду з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС, а постановою КМУ від 24 грудня 2004 року *«Про утворення Державного департаменту з питань адаптації законодавства»* утворено у складі міністерства юстиції Державний департамент з питань

адаптації законодавства як урядовий орган державного управління [8].

Напрацювання цих державних інституцій у сфері адаптації функціонування СПРЕД в Україні до стандартів ЄС не стали чинником державного впливу на розвиток ситуації через неефективну роботу Верховної Ради України 5-го та 6-го скликань.

Зокрема, поданим ще 30 квітня 2004 року за ініціативи Кабінету Міністрів України до Верховної Ради України законопроектом «Про державну допомогу» передбачалося визначити правові, економічні та організаційні засади надання, використання та контролю за державною допомогою всім суб'єктам господарювання в Україні, в тому числі і діючим в рамках СПРЕД. Передбачені законом процедури та вимоги унеможливили спотворення конкурентного середовища за рахунок отримання окремими суб'єктами господарювання необґрунтованих пільг чи інших переваг, які ставлять їх у привілейоване становище щодо інших суб'єктів господарювання. Цей закон мав би бути базовим, однак тоді законопроект був відхилений, а іншого досі не напрацьовано і не прийнято.

Крім цього, на сьогодні в Україні бракує й рамкового закону щодо регулювання функціонування всіх чинних СПРЕД, положення якого б узгоджувалися з вимогами ЄС. Наприклад, Закон України „Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” [9], який врегульовує діяльність одного з видів СПРЕД, не враховує вимог ЄС щодо граничної кількості регіонів, які користуються державною підтримкою та граничних розмірів надання такої допомоги, які закріплені пунктами 12-14, 44-49, 64 та 88 Настанов про національну регіональну допомогу на 2007-2013 роки [10].

Велика кількість документів ЄС, які регулюють надання державної допомоги, з одного боку, ускладнює процес адаптації українського законодавства, а з іншого — надає широкий спектр можливостей.

Для подальшого розвитку СПРЕД доцільно використовувати державну допомогу, сумісну зі стандартами ЄС, зокрема:

- відстрочення на два роки зобов'язань з податку на прибуток підприємств, нарахованих на прибуток від реалізації суб'єктами СПРЕД при цільовому використанні отриманих коштів (суму інвестиційного податкового кредиту прив'язати до суми фактично внесених інвестицій відповідного суб'єкта СПРЕД);
- звільнення від сплати ввізного мита, яке поширюється винятково на устаткування, обладнання та комплектуючі до них, а не на сировину;
- надання суб'єктам СПРЕД, які функціонують у режимі спеціальної митної зони, векселя на суму ввізного мита і ПДВ зі строком погашення до 90 днів, за умови повного вивезення продукції за межі митної території України.

Зазначена державна допомога відповідає статті 23 Директиви 77/388/ЄЕС [11], згідно з якою для імпортованих товарів держави-члени ЄС встановлюють детальні правила подачі декларацій та внесення платежів. Зокрема, держави-члени ЄС можуть передбачити, що податок на додану вартість, який підлягає сплаті платниками податку, або деякими їх категоріями при імпортуванні товарів, не повинен обов'язково сплачуватися на момент імпортування, за умови, що податок зазначається як такий у декларації, яка подається відповідно до статті 22(4) Директиви 77/388/ЄЕС.

Зі вступом у 2008 році України до СОТ прийняття рамкових законів про державну допомогу та СПРЕД набуває особливої актуальності. Вимоги СОТ та ЄС у сфері державної допомоги повністю сумісні між собою. У 90-х роках ХХ ст. в ході Уругвайського раунду переговорів щодо створення СОТ було розроблено окрему Угоду про субсидії та компенсаційні заходи, яка врегулювала питання державної підтримки вітчизняного виробника [12]. Цією угодою дозволяється використання національними урядами субсидій на розбудову інфраструктури, впровадження систем охорони довкілля, підтримку депресивних регіонів, тобто неадресних субсидій, що сприяють зростанню конкурентоспроможності економіки в цілому і при цьому не спотворюють конкуренції на внутрішньому та міжнародному рівнях. Імплементация *Плану дій «Україна – Європейський Союз»* (від 21 лютого 2005 року) [13] протягом трьох років мала сприяти реалізації положень УПС в наближенні українського законодавства до норм та стандартів ЄС, зокрема щодо *забезпечення відповідності вільних економічних зон правилам СОТ, відповідно до зобов'язань України щодо СОТ, та розпочати процес приведення законодавства України про вільні економічні зони у відповідність до законодавства ЄС.*

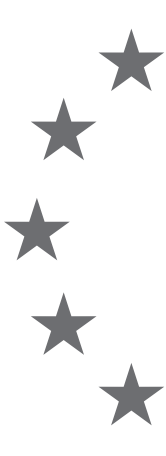
Виважена політика трансформації державної допомоги в чинних українських СПРЕД в умовах адаптації законодавства до вимог *acquis communautaire* має здійснюватися на попередньому ґрунтовному аналізі ефективності їх діяльності та ролі різного роду пільг і преференцій у досягненні поставленої перед суб'єктами господарювання СПРЕД мети з оцінкою їх впливу на економіку країни в цілому.

### Список використаних джерел

1. *Угода про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством та їх державами-членами* // Офіційний вісник України. — 2006. — № 24. — С. 203.
2. Римський договір про заснування Європейського Співтовариства (ОJ 325, 24/12/2002, р.33-184)
3. *Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» від 25 березня 2005 р.* // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — №17, 18-19. — С. 267.
4. *Указ Президента України №1513/2005 «Про заходи щодо поліпшення інвестиційного клімату» від 28 жовтня 2005 р.* // Офіційний вісник України. — 2005. — №44. — С. 37.
5. *Постанова Кабінету Міністрів України №1119 «Деякі питання ввезення (пересилання) товарів у спеціальні (вільні) економічні зони та вивезення товарів за їх межі» від 30 листопада 2005 р.* // Офіційний вісник України. — 2005. — №48. — С. 68.
6. *Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р.* // Офіційний вісник України. — 2004. — №15. — С. 30.
7. *Постанова Кабінету Міністрів України № 1365 «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 15 жовтня 2004 р.* // Офіційний вісник України. — 2004. — № 42. — С. 35.
8. *Постанова Кабінету Міністрів України № 1742 «Про утворення Державного департаменту з питань адаптації законодавства» від 24 грудня 2004 р.* // Офіційний вісник України. — 2004. — № 52. — Т.1. — С. 297.
9. *Закон України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон»* // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 50.

10. Настанова Комісії ЄС від 4 березня 2006 р. про національну регіональну допомогу на 2007-2013 роки (Official Journal C 54, 04.03.2006, р. 13)
11. Директиви 77/388/ЄЕС.
12. Угода про субсидії та компенсаційні заходи від 22 грудня 1994 р. // <http://wto.inform.org.ua/attach/subsidies.pdf>
13. План дій «Україна – Європейський Союз» від 21 лютого 2005 року.





**Розділ III.**

**ОСОБЛИВОСТІ  
РЕГІОНАЛЬНОЇ  
ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ  
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

**Віктор БОНДАРЕНКО  
Володимир ГОБЛИК  
Raweł SWIANIEWICZ  
Katarzyna SZMIGIEL  
Йосип ТОРПОІ  
Петро НЕМЕШ**

*Віктор БОНДАРЕНКО*



## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ



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;

---

© *Бондаренко Віктор Дмитрович* – доктор філософських наук, професор, вчений секретар Вищої атестаційної комісії України

- єдині стандарти, наприклад, спільні цінності, які регулюють організацію державної служби;
- неупередженість і доброчесність 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 невинуватих 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 каталізаторами 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 місцевого 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 центральних органів державної 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 процесів (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, адитивіалізм (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, Міністерство 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>.

Володимир ГОБЛИК



## ІНВЕСТИЦІЙНА ПОЛІТИКА ЯК ПРІОРИТЕТ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ



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 таких напрямках:

- стимулювання залучення інвестицій у ключові сектори економіки Закарпаття, які визначають стратегічні пріоритети розвитку;
- підтримка малого та середнього бізнесу;

---

© Гоблик Володимир Васильович – кандидат філософських наук, заступник голови Закарпатської обласної державної адміністрації



- 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.

**Здійснюючи моніторинг за реалізацією інвестиційних проектів, облдержадміністрація провела оперативний аналіз їх виконання суб'єктами господарювання відповідно до законів України “Про спеціальний режим інвестиційної діяльності у Закарпатській області” та “Про спеціальну економічну зону “Закарпаття”.**

Станом на 01.07.2008 року інвестиційні проекти у пріоритетних видах економічної діяльності області реалізують 17 суб'єктів підприємницької діяльності на загальну суму інвестицій 78,5 млн. дол. США.

У рамках реалізації інвестиційних проектів діючими підприємствами залучено інвестицій на суму 79,7 млн. до-

ларів США, або 101,5 відс. від заявленої загальної кошторисної вартості проектів. Зовнішніх інвестицій залучено на суму 40,3 млн. дол. США, або 50,5 відс. від загальної суми залучених інвестицій.

З початку реалізації проектів суб'єктами ТПП реалізовано продукції на 1106,6 млн. грн., сплачено податків та обов'язкових платежів на суму 93,2 млн. грн., створено 3987 та збережено 1080 робочих місць.

Протягом січня – червня 2008 року реалізовано продукції на 160,4 млн. грн., сплачено податків та обов'язкових платежів на суму 25,3 млн. грн., створено 76 робочих місць.

Станом на 01.07.2008 року освоєно інвестицій на суму 335811,6 тис. грн., з яких: у вигляді обладнання і устаткування на суму 118308,5 тис. грн. (35,2 відс. від загальної суми освоєних інвестицій); коштами і кредитами – 85260,0 тис. грн. (25,4 відс.); у вигляді сировини – 108803,7 тис. грн. (32,4 відс.); іншими напрямками – 23439,4 тис. грн. (7,0 відс.).

**СЕЗ “Закарпаття”.** Станом на 01.07.2008 року СЕЗ “Закарпаття” налічує 16 суб'єктів підприємницької діяльності. Обсяги заявлених підприємствами інвестицій для реалізації інвестиційних проектів на території СЕЗ “Закарпаття” становлять 226,0 млн. дол. США.

З початку реалізації інвестиційних проектів залучено інвестицій на суму 115,9 млн. дол. США (51,2 відс. від заявлених), реалізовано продукції на суму 3083,8 млн. грн., сплачено податків та обов'язкових платежів на суму 2402,4 млн. грн., створено 4659 та збережено 174 робочих місць.

У червні 2008 року залучено інвестицій на суму 0,8 тис. дол. США, реалізовано продукції на суму 337,6 млн. грн., сплачено податків та обов'язкових платежів на суму 84,3 млн. грн.

З початку реалізації інвестиційних проєктів освоєно інвестицій на суму 662295,4 тис. грн. Інвестиції вкладені у вигляді обладнання і устаткування на суму 325169,7 тис. грн. (49,1 відс.), коштами і кредитами – 85894,7 тис. грн. (13 відс.), у вигляді сировини – 124501,4 тис. грн. (18,8 відс.), іншими напрямками – 126729,6 тис. грн. (19,1 відс.).

**Прямі іноземні інвестиції.** За даними головного управління статистики в Закарпатській області, всього за період іноземного інвестування на 1 липня 2008 року в область залучено 364,0 млн. дол. США прямих іноземних інвестицій, що становить 293,1 дол. США у розрахунку на одну особу.

У структурі прямих іноземних інвестицій найбільшу питому вагу становили внески у формі рухомого і нерухомого майна – 52,4 відс., та грошові внески – 47,6 відс..

З іноземними інвестиціями функціонує 794 підприємства. На цих підприємствах працює 31,1 тис. осіб, що становить 26,5 відс. загальної чисельності по області. Загальний обсяг виробленої (реалізованої) продукції, 4185,2 млн. грн., що становить 70,8 відс. від загального обсягу.

**Приріст іноземного капіталу за I півріччя 2008 року** в економіку області сягнув **18,6 млн. дол. США** прямих іноземних інвестицій, що на 31,0 відс. більше аналогічного періоду минулого року.

Інвестиції в економіку області вклали інвестори з **47 країн світу**.

Найбільші обсяги прямих іноземних інвестицій надійшли з країн:

- 1) Сполучених Штатів Америки – 50,6 млн. дол. США (14,0 відс. загального обсягу);
- 2) Німеччини – 48,3 млн. дол. США (13,4 відс.);
- 3) Японії – 38,5 млн. дол. США (10,6 відс.);

- 4) Угорщини – 34,0 млн. дол. США (9,4 відс.);
- 5) Австрії – 32,4 млн. дол. США (9,0 відс.);
- 6) Польщі – 31,2 млн. дол. США (8,6 відс.);
- 7) Нідерландів – 28,4 млн. дол. США (7,9 відс.);
- 8) Італії – 15,4 млн. дол. США (4,3 відс.);
- 9) Словаччини – 12,1 млн. дол. США (3,4 відс.);
- 10) Швейцарії – 11,0 млн. дол. США (3,0 відс.).

Ця десятка країн забезпечує майже 84,0 відс. усіх прямих іноземних інвестицій, що надійшли в економіку області.

За видами економічної діяльності інвестиції розміщені таким чином:

- **промисловість – 81,2 відс. від загального обсягу, зокрема:**
  - *добувна промисловість – 0,3 відс.;*
  - *переробна промисловість – 79,7 відс.;*

із неї:

- виробництво харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів – 11,7 відс.;
- оброблення деревини та виробництво виробів з деревини, крім меблів – 16,2 відс.;
- виробництво машин та устаткування – 24,0 відс.;
- текстильне виробництво – 7,9 відс.;
- хімічне виробництво – 3,5 відс.;
- металургійне виробництво та виробництво готових металевих виробів – 1,5 відс.;
- інші галузі промисловості – 14,9 відс.;
- *виробництво та розподілення електроенергії газу та води – 1,2 відс.;*
- торгівля – 4,4 відс.;
- діяльність транспорту та зв'язку – 4,3 відс.;
- діяльність готелів та ресторанів – 2,8 відс.;

РОЗДІЛ III. ОСОБЛИВОСТІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ  
В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

- сільське господарство, мисливство, лісове господарство – 0,9 відс.;
- будівництво – 0,8 відс.;
- інше виробництво – 5,6 відс.

**Серед районів та міст області більша питома вага за обсягами інвестицій припадає на підприємства Ужгородського району – 19,4 відс. загального обсягу, міст Мукачево – 15,3 відс. та Ужгород – 15,3 відс..**

*Порівняльний аналіз залучення прямих іноземних інвестицій за видами економічної діяльності*  
(I квартал 2007 р. – I квартал 2008 р.)

(тис.дол.США)

	Обсяг залучення іноземних інвестицій		% до поперед. року	Приріст (+), Зниження (-)	% до підсумку	
	I кв. 2007 р.	I кв. 2008 р.			I кв. 2007 р.	I кв. 2008 р.
Всього	8502,6	8942,5	105,2	439,9	100,0	100,0
Сільське господарство, мисливство, лісове господарство	68,3	130,6	191,2	62,3	0,8	1,5
Сільське господарство, мисливство та пов'язані з ним послуги	68,3	61,8	90,5	-6,5	0,8	0,7

**ЄВРОПЕЙСЬКА ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ:  
СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ**

Лісове господарство та пов'язані з ним послуги	-	68,8	-	-	-	0,8
Промисловість: з неї	6344,1	4353,8	68,6	-1991,3	74,6	48,7
Переробна промисловість	6336,6	4301,7	67,9	-2034,9	74,5	48,1
Добувна промисловість	7,5	52,1	694,7	44,6	0,0	0,6
Виробництво харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів	412,6	232,7	56,4	-179,9	4,9	2,6
Легка промисловість (текстильна, виробництво одягу, хутра та виробів з хутра; виробництво шкіри, виробів із шкіри та інших матеріалів)	1103,6	560,3	50,8	-543,3	13,0	6,3
Оброблення деревини та виробництво виробів з деревини, крім меблів	64,4	957,8	1487,3	893,4	0,8	10,7

**РОЗДІЛ III. ОСОБЛИВОСТІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ  
В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Целюлозно-паперове виробництво; видавнича діяльність	0,3	4,1	1366,7	3,8	0,0	0,0
Хімічна та нафтохімічна промисловість (хімічне виробництво, виробництво гумових та пластмасових виробів	13,1	959,5	7324,4	946,4	0,2	10,7
Виробництво іншої неметалевої мінеральної продукції	7,4	5,0	67,6	-2,4	0,0	0,0
Металургійне виробництво та виробництво готових металевих виробів	502,5	110,3	22,0	-392,2	5,9	1,2
Машинобудування (виробництво машин, електричного, електронного та транспортних засобів	2077,3	1040,0	50,1	-1037,3	24,4	11,6
Інші галузі промисловості	2155,4	432,0	20,0	-1723,4	25,3	4,8
Виробництво та розподілення електроенергії, газу та води	-	-	-	-	-	-

**ЄВРОПЕЙСЬКА ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ:  
СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ**

Будівництво	45,7	63,4	138,7	17,7	0,5	0,7
Торгівля; ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку	344,9	3547,3	1028,5	3202,4	4,1	39,7
Діяльність готелів та ресторанів	100,0	300,0	300,0	200,0	1,2	3,4
Діяльність транспорту та зв'язку	32,3	4,4	13,6	-27,9	0,4	0,0
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	552,8	152,1	27,5	-400,7	6,5	1,7
Фінансова діяльність	-	-	-	-	-	-
Операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям	951,2	287,1	30,2	-664,1	11,2	3,2
Надання комунальних та індивідуальних послуг; діяльність у сфері культури та спорту	63,3	103,8	164,0	40,5	0,7	1,2



Як бачимо, найбільші обсяги інвестицій залучені в промисловість, зокрема переробну: оброблення деревини та виробництво виробів з деревини, крім меблів – 1487,3 відс. (до попереднього року), целюлозно – паперове виробництво – 1366,7 відс., хімічну та нафтохімічну промисловість – 7324,4 відс., добувну промисловість – 694,7 відс., сільське господарство, мисливство, лісове господарство – 191,2 відс. будівництво – 138,7 відс., торгівлю – 1028,5 відс., діяльність готелів та ресторанів – 300,0 відс., надання комунальних та індивідуальних послуг – 164,0 відс..

Найбільші обсяги іноземних інвестицій за **I півріччя 2008 року** залучені в підприємства:

**ТОВ “НВП Грифсканд – Свалява” (Польща)** – 1,7 млн. дол. США,;

**ТОВ “Старвуд Закарпаття”** – 0,7 млн. дол. США.;

**ТОВ “Троклін – Карпати” (Польща)** – 0,9 млн. дол. США;

**ЗАТ “Берегівський радіозавод” (Угорщина)** – 1,5 млн. дол. США;

**ТОВ “ВЕТ – Аутомотив Україне”** – 1,0 млн. дол. США;

**ТОВ “Дядя Ваня – Закарпатські овочі”** – 0,6 млн. дол. США;

**ВАТ “Мукачівський завод “Точприлад”** – 0,5 млн. дол. США;

**ТОВ “АРСІЛ”** – 0,9 млн. дол. США;

**ТОВ “Закарпатський завод малих архітектурних форм”** – 0,7 млн. дол. США.

**Проблемні питання, які потребують вирішення на державному рівні.** Сьогодні для відновлення напружованих темпів розвитку економіки необхідно визначитись з питанням подальшого функціонування підприємств ТПР та СЕЗ „Закарпаття”, враховуючи велику кількість інвестиційних проектів, реалізація яких була

щойно розпочата, наявні напрацювання у цьому напрямі, сформований інвестиційний „портфель” проектів, які планували розпочати роботу в області на умовах спеціальних режимів інвестиційної діяльності.

У зв'язку з відміною пільг, які надавались в рамках законів України “Про спеціальний режим інвестиційної діяльності у Закарпатській області” та “Про спеціальну економічну зону “Закарпаття”, зменшились надходження прямих іноземних інвестицій у 2005 році на 27,3 відс. до 2004 року.

Прийняття Закону України “Про зміни до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” та деяких інших законодавчих актів України”, яким були скасовані пільги для підприємств ТПП та СЕЗ, спричинило погіршення інвестиційного клімату. Саме у II кварталі 2005 року відбулося найбільше вилучення іноземного капіталу: 6,4 млн.дол.США до 112 тисяч доларів США у I кварталі року. У III кварталі показник вилучення іноземного капіталу становив 1,3 млн.дол.США.

Призупинено реалізацію восьми інвестиційних проектів у спеціальній економічній зоні “Закарпаття”, серед яких найбільші: ТОВ “РІК” (1500 робочих місць, 75 млн. євроінвестицій, автоскладальний завод).

Згідно з планами інвестування підприємств на умовах спеціального режиму інвестиційної діяльності, 14 інвестиційних проектів залишаються недофінансованими на загальну суму 11,4 млн. дол. США. Сьогодні порушується право цих підприємств на внесення інвестицій у реалізацію інвестиційних проектів на пільгових умовах.

*Крім цього, область втратила інвесторів, які мали наміри працювати, але після зміни середовища переорієнтувалися на інші ринки, а також тих інвесторів, які, за умови збереження позитивних тенденцій у сфері інвестиційного співробітництва області, прийшли б на Закарпаття.*

*Paweł SWIANIEWICZ*



## WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ PRZEZ SAMORZĄDY LOKALNE – POLSKIE DOŚWIADCZENIA



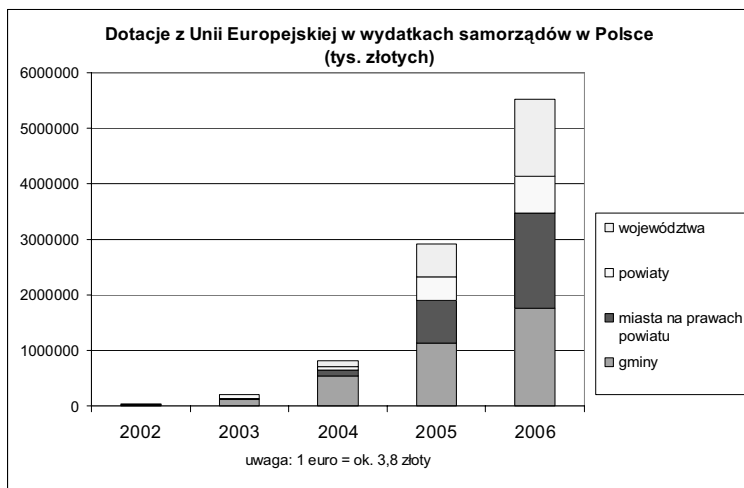
### INFORMACJE OGÓLNE – WIELKOŚĆ WYKORZYSTYWANYCH ŚRODKÓW I PROCEDURY

Współpraca polskich samorządów lokalnych z instytucjami Unii Europejskiej sięga początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. W minionej dekadzie sprowadzała 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.

---

© *Paweł Swianiewicz* – profesor Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Zakładu Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych

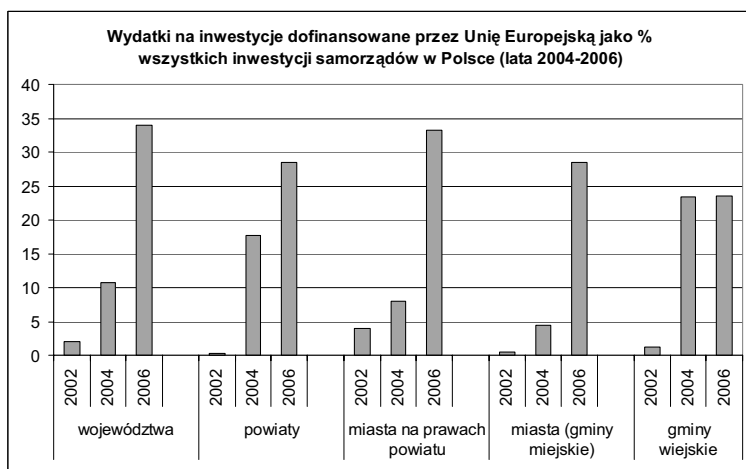
Ten wzrastający strumień środków unijnych w minionych latach ilustrują rysunki 1 i 2. Rysunek 1 pokazuje ogólną wielkość środków unijnych wydawanych przez budżety polskich samorządów terytorialnych, przy czym trzeba podkreślić, że wykres odnosi się do środków już wydanych, a nie przyznanych czy zakontraktowanych (często między przyznaniem a faktycznym wydaniem środków upływa blisko dwa lata). Jak widać jeszcze w latach 2002-2003 pozyskiwane przez samorządy 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 samorządy najniższego szczebla – prawie 2500 gmin i 65 dużych miast (miasta na prawach powiatu).



*Rys. 1.*

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 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.



Rys. 2.

Ostatnie lata przyniosły nie tylko wzrost funduszy pochodzących z Unii Europejskiej, z których mogą korzystać samorządy 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 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 efektem 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[1] 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[2] wyliczył na przykład, że wielkość środków alokowanych na lata 2007-2013 do najbiedniejszego 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.

#### **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[3]. Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają na pełną prezentację argumentów i danych podpierających poniższe twierdzenia, a jedynie na zwięzłe przedstawienie najważniejszych konkluzji.



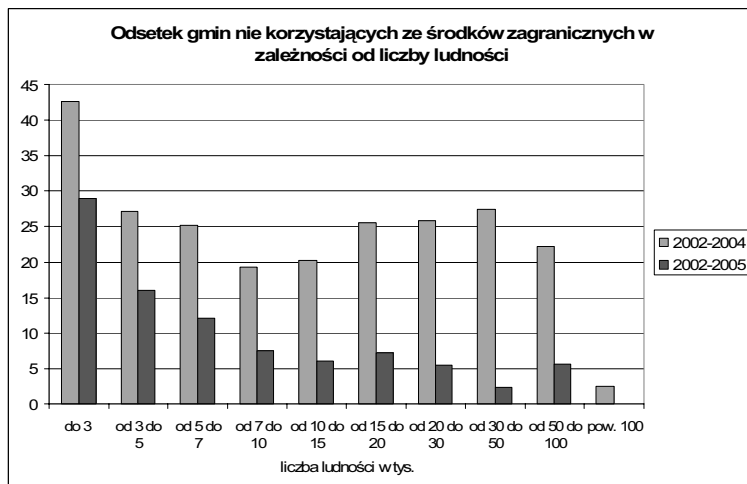
Czynniki wyjaśniające to zróżnicowanie aktywności i skuteczności można podzielić na dwie grupy. Pierwsza z nich wiąże się z cechami środowiska zewnętrznego, warunków w których funkcjonują samorzady. Tę grupę czynników można więc określić jako zewnętrzne w stosunku do władz samorządowych. Druga grupa czynników odnosi się do postaw społecznych cechujących społeczność lokalne i czołowych polityków samorządowych. Tę grupę można więc określić mianem czynników wewnętrznych.

#### CZYNNIKI WIĄŻĄCE SIĘ Z WARUNKAMI FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDÓW

- 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). Ale pomiędzy tymi skrajnościami zależność od wielkości gminy nie jest niewyraźna.



*Rys. 3.*

Interesujące jest natomiast, że jeśli chodzi o wielkość wydatkowanych środków to zależność od wielkości jednostki samorządowej jest odwrotna od oczekiwanej – to znaczniejsze 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 zróżnicowań międzyregionalnych w Polsce po 1990 roku.

Może to oznaczać, że wbrew oficjalnie sformułowanemu celowi 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:

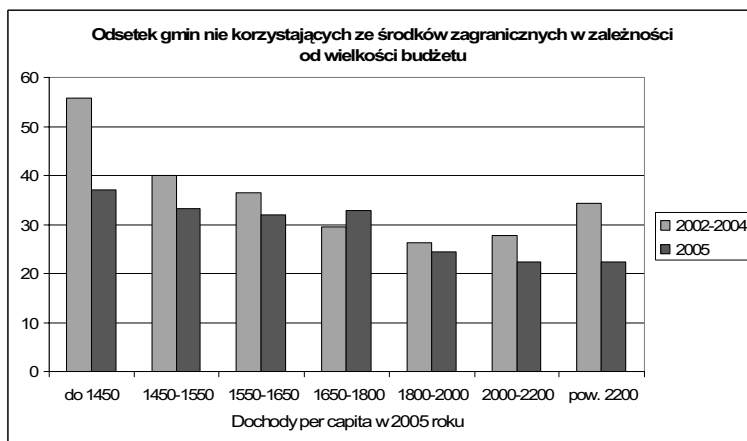
- Łatwiej mogą zmobilizować wymagany „wkład własny” posługując się wolnymi środkami własnymi w budżecie;
- Mają większą zdolność kredytową, co w razie konieczności pozwala na zaciągnięcie kredytu na pre-finansowanie lub współ-finansowanie projektu;
- Łatwiej mogą zatrudnić dobrych fachowców w administracji, 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.

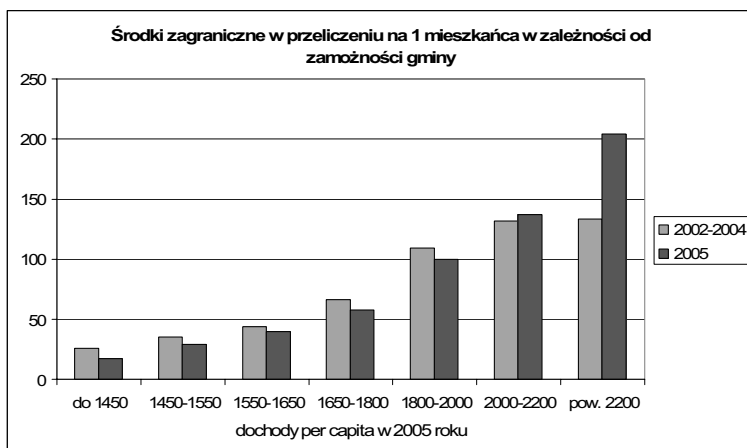
Jak wyglądają opisywane tu oczekiwane zależności w świetle badań empirycznych? Zależność od wielkości dochodów budżetowych pojawia się, ale nie jest bardzo silna. Faktycznie, w latach 2002-2004 gminy pasywne pojawiały się częściej wśród jednostek najbiedniejszych (o dochodach na

głową poniżej 1450 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 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.



*Rys. 4.*



Rys. 5.

• 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 po-

ziomie 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 sa-

modzielność, inicjatywę. Potrzebuje także kogoś kto czasami będzie poddawał w wątpliwość jego pomysły. W przeciwnym razie trudno nie ugrzęznąć w rutynie. Wagę 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.

- Optymizm 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 zaklęty krąg niewiary w sukces i faktycznej stagnacji jest bardzo istotnym czynnikiem wyjaśniającym brak wykorzystania środków z Unii Europejskiej przez część jednostek lokalnych.

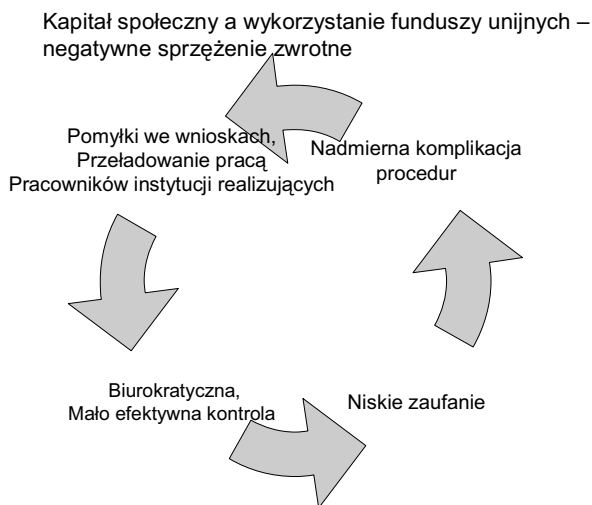
- Zaufanie i współpraca

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 opóźnił 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 błęd-



nego 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 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.



Rys. 6. Kapitał społeczny a wykorzystanie funduszy unijnych – negatywne sprzężenie zwrotne

\* \* \*

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.

### Literatura

1. R. Leonardi (2005) *Cohesion Policy In the European Union: The Building of Europe*, London: Palgrave.
2. M. Mackiewicz, W. Misiąg, M. Tomalak (2006) „Analiza i prognoza dochodów i wydatków publicznych Polski wschodniej”, opracowanie wykonane na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
3. 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) „SOCCOH – 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.

*Katarzyna SZMIGIEL*



## **POLSKO-UKRAIŃSKIE RELACJE MIĘDZYNARODOWE NA SZCZEBLU REGIONALNYM Z PERSPEKTYWY POLSKIEJ**



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.

### **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

---

© *Katarzyna Szmigiel* – doktorantką w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej, Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytetu Warszawskiego

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 ogólnoświatowej 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 alianse 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 międzynarodowe, 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.

#### **UWARUNKOWANIA, GENEZA I NARZĘDZIA ROZWOJU RELACJI MIĘDZYNARODOWYCH NA SZCZEBLE 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 warunków 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
	PAŃ- STWO	RE- GION	
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.



РОЗДІЛ ІІІ. ОСОБЛИВОСТІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ  
В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

posiadanie/ brak surow- ców	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 gospo- darczy i tech- nologiczny	XXX	XXX	
zasobność fi- nansowa	XXX	XXX	W przypadku regionów raczej autonomia podatkowa.
jakość rządze- nia	XX	XXX	
duch narodo- wy	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 po- lityczna	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), lobbying w instytucjach Unii Europejskiej.

### **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: tłuste banany (fat bananas), trzęsące się parasole (shaky umbrellas), piękne siostry (beautiful sisters) oraz brzydkie

kaczątka (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 kaczątka – 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. Bariera 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 PRZESTR- ZENNA	PRZYGRA- NICZNA	siostry syjamskie	piękne siostry	siostry przyrodnie
	NIEPRZY- GRANICZ- NA	brzydkie kaczątka	tłuste 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 państwo-

wą. 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.

### **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:

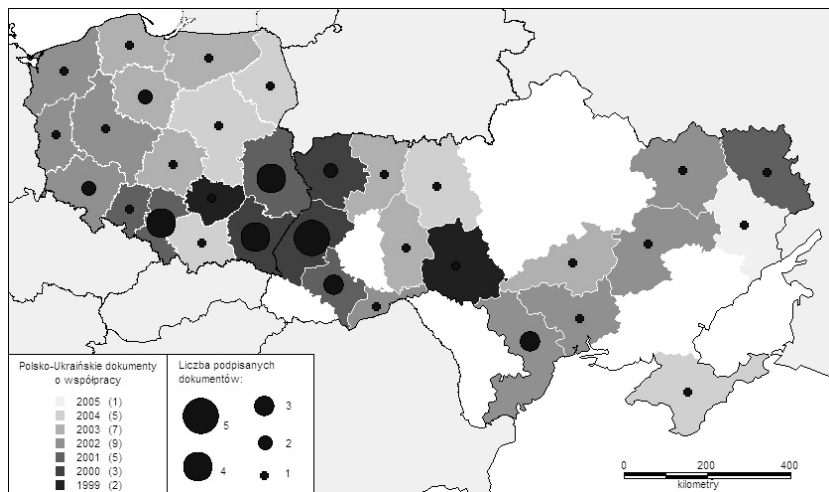
nie udało się wcześniej nawiązać współpracy z partnerami wschodnimi ze względu na wydłużony czas wypełniania procedur formalnych oraz ze względu na rozpoczęcie procesu zawierania umów już po przygotowaniu Priorytetów współpracy międzynarodowej[1], które w większości województw zakładają równomierny rozkład 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.

Rycina 1.

*Regiony polskie i ukraińskie, które podpisały umowy  
o współpracy, wg daty podpisania pierwszej  
umowy oraz wg liczby umów*



Źródło: opracowanie własne

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 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 tendencję 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.

### **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 wstęp-



nym, 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 osiąganych 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 „książe” 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 za-

możnych, 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.

### 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 zakresem 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

1. 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.
2. Baldersheim H., Stahlberg K. ,1999, Nordic region-building in a European perspective, Ashgate Publishing Ltd, Hants, Vermont.
3. Bryc A. ,2005, Efektywność polityki zagranicznej państwa, w: Zięba R. (red.), Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, s. 193.
4. Domański R. ,2000, Miasto innowacyjne, Studia, Tom CIX, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
5. Dziemianowicz W. ,2006, Konkurencyjność regionów peryferyjnych, w: Dziemianowicz W., Juchniewicz M., Samulowski W., Szmigielski K., Konkurencyjność i innowacyjność gospodarki Warmii i Mazur, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Warszawa – Olsztyn.
6. Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, Dz. U. 93.61.287 z dnia 10 lipca 1993.

7. Kaczmarek T. ,2005, Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
8. Krugman P. R., Obstfeld M. ,1997, Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Teoria i polityka. Tom 1, Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa.
9. Kurczewska J., Bojar H., 2002, Konsekwencje wprowadzenia układu z Schengen – wyniki badań społeczności pogranicza wschodniego, PISM, Warszawa.
10. Muir R., 1975, Modern political geography, The Macmillan Press LTD.
11. Porter M.E., 2006, Przewaga konkurencyjna. Osiąganie i utrzymywanie lepszych wyników, Wydawnictwo Helion, Gliwice.
12. Romanowska M., 1997, Alianse strategiczne przedsiębiorstw, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
13. Swianiewicz P. ,2005, Kontakty międzynarodowe samorządów, w: Samorząd terytorialny, nr 10, Warszawa.

Dokument strategiczny, którego opracowanie nakłada na polskie regiony Ustawodawca. Celem dokumentu jest strategiczne zaplanowanie współpracy międzynarodowej województw.

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 wzmocnienia 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.

*Йосип ТОРПОІ*



## ТУРИСТИЧНО-ІНФОРМАЦІЙНІ ЦЕНТРИ (ТІЦ) ЗАКАРПАТТЯ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ



Загальновизнаною міжнародною практикою є надання місцевим туристичним офісам (їх часто називають туристичними бюро – „Tourist Bureaus”) назви **туристичних інформаційних центрів** (Tourist Information Centres або Tourist чи Visitors Bureaus). Туристичний інформаційний центр (ТІЦ) – це термін, що використовується дуже часто, навіть коли ТІЦ пропонує не тільки інформацію, а й продає туристичні послуги та продукти.

Це є актуальним для України у зв’язку з тим, що ми прагнемо інтегруватися до Європи. З 2005 року Україна ввела в односторонньому порядку безвізовий режим для країн Європейського Союзу та для США і Канади, чим надала можливість громадянам цих країн краще взнати Україну.

Не можна не згадати про проведення чемпіонату Європи з футболу в 2012 році. За попередніми розрахунками, 50-60 відсотків уболівальників із ЄС будуть проїжджати транзитом саме через Закарпаття, і тут важливим буде роль туристичних інформаційних центрів Закарпаття.

Є кілька різних типів та форматів ТІЦ, вони відрізняються за змістом роботи, розмірами та пропози-

---

© *Торпоі Йосип Йосипович* – директор Центру українсько-угорського регіонального розвитку

ціями послуг, залежно від специфічних цільових груп, регіональних особливостей, природного та культурного туристичного потенціалу.

Основна функція ТІЦ полягає у наданні інформації для туристів. Інформація, яку треба надавати, майже не має обмежень щодо змісту. Проте основними завданнями цих центрів залишається інформування туристів. Майже всі ТІЦ раніше або пізніше розширюють свою діяльність у відповідності до статуту, податкового законодавства або управлінських контрактів, наприклад, надання додаткових туристичних послуг або продаж сувенірів.

Існує декілька можливостей щодо організаційно-правової форми туристичного-інформаційного центру – створення його як комунального підприємства, приватних неприбуткових організацій (громадські організації, асоціації, благодійні організації), приватні підприємства або товариства з обмеженою відповідальністю.

На Закарпатті вперше на Україні була створена мережа туристично-інформаційних центрів, Центри були створені в Мукачеві, Рахові, Берегові та в Ужгороді.

ТІЦ в Мукачеві було створено в 2004 році як комунальне підприємство. Він був розміщений у центрі міста, в прекрасному будинку, що належить муніципалітету – це є ідеальне розташування для такого закладу. Головною метою Центру є соціально-економічний розвиток міста через впорядкування і забезпечення розвитку туристичної діяльності на території міста і його регіону як пріоритетного виду економічної діяльності. Разову фінансову підтримку для його створення було надано Державною туристичною адміністрацією України. Але підвищення міською радою вартості оренди за приміщення призвело до закриття центру. Приклад Мукачева демонструє, що партнерство влади і бізнесу є абсолютною необхідною

передумовою при створенні ТІЦ, визначенні його організаційно-правової форми та для його сталого розвитку.

Рахівський інформаційно-туристичний центр «Гуцульська світлиця» знаходиться в готелі „Європа” м. Рахова, одному з найбільш цікавих центрів гуцульської культури та історії. Географічне розташування центру також відзначається крайньою точкою основної нитки Закарпатського Туристичного Шляху (ЗТШ). ЗТШ – це концепція мережі пішохідних туристичних шляхів, головна нитка якої проходить територією Закарпаття через Бескиди, Боржаву, Полонину Красна, Свидовець, Чорногору та Гуцульські Альпи, або Рахівські гори (Марамароський кристалічний масив).

Рахівський ТІЦ створений за підтримки українсько-швейцарського проекту FORZA в 2005 році, для поліпшення добробуту місцевого населення з метою залучення туристів у наш регіон. Туристичний інформ-центр виконує спеціальні завдання: інформування туристів про визначні місця, нічліжну та гастрономічну базу, сервісні послуги (прокат, транспорт, супровід); про можливості організації екскурсій та екоосвітніх занять тощо.

Берегівський туристичний інформаційний центр створений в 2006 році (як міськрайонна громадська організація) в рамках проекту Центру українсько-угорського регіонального розвитку у ході реалізації Програми Сусідства Угорщина-Словаччина-Україна INTERREG III A/ TA-CIS під назвою «Створення регіонального туристичного інформаційного центру в Закарпатській області». Проект був спрямований на вирішення проблеми відсутності в регіоні універсальних центрів інформування про наявні туристичні послуги, ресурси, можливості. Вирішення цих проблем повинно сприяти сталому соціально-економічному розвитку Закарпатської області як одного з найперспективніших рекреаційних регіонів України.



ТІЦ в Ужгороді створений також у ході реалізації проекту громадської організації „Панонія” в рамках Програми сусідства Угорщина-Словаччина-Україна INTER-REG III A/ TACIS під назвою „Транскордонна співпраця між Україною та Словаччиною у сфері туризму”. Мета проекту: проведення ряду 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 одиниць центрів у Східній Словаччині та два центри в Ужгороді. Головні завдання ТІЦ: отримання та надання інформації про сектор розміщення; транспортні послуги; культурні заклади та події; природне середовище; загальна туристична інформація про Закарпаття: туристичні карти, базовий план місцевості, туристична література; креативність туріндустрії; якість людських ресурсів в туріндустрії; увага влади до туризму; обізнаність населення з туризмом.

Також завданням ТІЦ є надання туристично-інформаційних послуг для відвідувачів та потенційних гостей регіону:

1. Інформація про транспортні послуги: таксі, громадський транспорт, водний транспорт, автобусні перевезення.

2. Інформація про тури по визначних місцях: гіді, перекладачі. Шопінг, оглядові тури, спеціальні екскурсії, відвідання музеїв.

3. Інформація про основні туристичні атракції: фестивалі, театри, кінотеатри, галереї, спортивні змагання, ярмарки, виставки, паломництва; природні атракції, історико-культурний потенціал, активний відпочинок;

4. Інформація про розміщення: готелі, мотелі, пансіонати, сільський зелений туризм, санаторії.

5. Інформація про заклади харчування: ресторани, каф'ярні, національні ресторани.

6. Інформація про інші турпослуги: сувеніри, дегустація, прокат, СПА-послуги, ВЕЛНЕС-послуги, рекреаційні заклади, гірськолижні витяги, семінари, конференції, масові заходи, спортивна інфраструктура.

7. Спеціальна інформація: лікарні, міліція, аптеки, консульства, урядові установи.

Попередні спроби створення туристичних інформаційних центрів на Закарпатті, як бачимо, базувалися в основному на використанні фінансової допомоги міжнародних організацій, проте не створили саму модель їх сталого функціонування на основі міжнародного досвіду, в тому числі з урахуванням сучасних інформаційних технологій. Але, можливо, головним недоліком таких проєктів була відсутність ефективної співпраці на місцях всіх сторін, зацікавлених у розбудові місцевих туристичних кластерів.

Ініціативи нашої держави щодо запровадження безвізового в'їзду для туристів з країн Європейського Союзу та збільшення обсягів іноземного та внутрішнього туризму в цілому вимагають термінового створення такої системи в масштабах всієї країни на високому професійному рівні.

ТІЦ має бути інтегровано до комплексної системи місцевих, регіональних та національних туристичних організацій. Завдання ТІЦ мають бути визначені законодавством України та поточними маркетинговими потребами туризму. В середньостроковій перспективі мережа ТІЦ в Україні має трансформуватися в неприбуткову неурядову професійну асоціацію, що знаходиться поза політикою та діє на громадських засадах. Всі її члени мають відповідати певним критеріям, вони підлягають системі сертифікації та акредитації.

Бюрократія, високі податки, відсутність у туристичному законодавстві поняття ТІЦ та брак фінансової підтримки з місцевих або з державного бюджету є найбільш важливими перешкодами у формуванні сталої мережі ТІЦ. Крім того, однією з головних проблем є брак відповідних приміщень для ТІЦ. Місцева влада, що відповідально ставиться до питань розвитку туризму, має надати для цього відповідні приміщення в оренду за ставкою, що застосовується для закладів культури. Тільки в цьому разі проекти створення ТІЦ можуть стати реальністю.

### Список використаних джерел

1. Створення та діяльність туристичних інформаційних центрів в Україні: Практичний посібник /За ред. В.Рінова. – К., 2006.
2. Торпої Й. Успішні транскордонні туристичні проекти в Карпатському регіоні / Регіональна політика і транскордонне співробітництво в євро інтеграційній стратегії України: Збірник наукових праць за матеріалами міжнародної конференції (м. Ужгород, 24-25 травня 2007 р.) / Відп. ред. І. В. Артёмов.-Ужгород: Ліра, 2007. – С. 437 – 446. (Серія „Євроінтеграція: український вимір”. Вип. 1).
3. Tarpai J., Dancs K. Tourism co-operations along the Hungarian-Ukrainian border In: Bela Baranyi (editor). Hungarian-Ukrainian border region – co-operations on the external border of the European Union. – Debrecen, 2008. P. 145-165.
4. Tarpai J. Successful cross-border tourist projects in Carpathian Euroregion / New opportunities for the cross-border tourism development in Carpathian Euroregion. – Uzhhorod: Lira, 2007. P. 29-36.

*Петро НЕМЕШ*



## **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ТОРГОВОЇ МАРКИ — НЕОБХІДНА УМОВА ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄВРОСОЮЗУ**



Торговельна марка — це особливий символ товарної власності, що позначає, кому належить виняткове право розпоряджатися даним товаром, одержувати прибуток і хто зазнаватиме збитків у разі поставки неякісного товару. Це вже не знак авторства і не інформація про характер товару, що продається, а абстрагований від нього знак, що є інтелектуальним надбанням власника. Не відчутний матеріально, товарний знак дає його власнику ряд матеріальних переваг, створюючи насамперед високу репутацію. Основні функції товарного знака — гарантувати високу якість і надійність товару, що продається, викликати довіру покупця завдяки добрій репутації не виготівника товару, а власника товарного знака, що здійснює контроль за якістю товару. Цим власником товарного знака може бути абсолютно інша особа (або ціла корпорація). Хоча товарний знак є «серцем» реклами, для свого існування, розпізнавання й успішного функціонування він сам потребує реклами.

Товарний знак, образотворчий або словесний, сам по собі ніщо, але він набуває юридичної сили, з'єднавшись з

---

© *Немеш Петро Федорович* — викладач Закарпатського державного університету

рекламованим товаром, і стає стимулом підвищення його якості. В той же час для покупця товарний знак — рушійний мотив покупки і своєрідна гарантія якості.

Торгова марка в умовах сучасної торгівлі відіграє важливу роль, і багато виробників рано чи пізно починають замислюватися над створенням своєї власної ТМ, яка здатна ідентифікувати їхній товар на ринку і дозволить із часом одержувати додаткові прибутки від її використання.

Основним законодавчим актом України щодо торговельних марок (знаків для товарів та послуг) є Закон України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» в редакції від 22.05. 2003 р.[1]

Зараз в Україні одночасно використовується кілька понять, пов'язаних з одним і тим самим об'єктом — торговельна марка, товарний знак, знак для товарів і послуг. Ці терміни визначають один і той самий об'єкт правової охорони і є дуже близькими синонімами, тому можуть повноцінно замінити один одного.

**Торговельна марка** — загальноприйнятий світовий термін, в українське законодавство вперше уведений в 2003 році із прийняттям Цивільного кодексу України. Кодекс дає наступне визначення: «Торговельна марка -- будь-яке позначення або будь-яка комбінація позначень, які придатні для вирізнення товарів (послуг), що виробляються (надаються) однією особою, від товарів (послуг), що виробляються (надаються) іншими особами».

Для того, щоб товарна марка виконувала свої функції, вона має бути оригінальною та виразною. За своїм же виглядом вона може бути практично будь-якою. Умовно торгові марки можна поділити на словесні, зображувальні, об'ємні й інші позначення або їхні комбінації, виконані в будь-якому кольорі або комбінації кольорів.

*Словесні* торгові марки — це слова (часто оригінальні), найменування, поєднання букв.

*Зображувальні* торгові марки являють собою позначення у вигляді малюнків тощо.

*Об'ємні* торгові марки – це зазвичай оригінальні види упаковок, флакони, пляшки і т.д.

*Комбіновані* торгові марки поєднують елементи названих вище: це може бути, наприклад, позначення, яке включає слово та малюнок, пляшка з етикеткою і т.д.

Цей перелік торгових марок не є вичерпним. Можливі звукові знаки (наприклад, музичні позивні, звучання працюючого мотора двигуна) і обоняльні.

Право власності на ТМ засвідчується **свідоцтвом**. Свідоцтво України на знак для товарів і послуг є офіційним охоронним документом, що видається від імені держави уповноваженим на це органом – Державним департаментом інтелектуальної власності України (далі – Держдепартамент).

Обсяг правової охорони, що надається, визначається наведеними у свідоцтві зображенням знака та переліком товарів і послуг.

*Строк дії свідоцтва* становить 10 років від дати подання заявки і продовжується за клопотанням, поданим його власником протягом останнього року дії свідоцтва, щоразу на 10 років. Кількість продовжень не обмежується.

Після припинення дії свідоцтва ніхто інший, крім колишнього власника, не має права на повторну реєстрацію знака протягом трьох років.

*Отримане свідоцтво на знак для товарів та послуг або встановлення пріоритету на знак забезпечить перевагу в будь-якому судовому процесі, предметом якого є порушення прав на знак для товарів та послуг.*

Порушенням прав власника зареєстрованої торговельної марки є будь-яке посягання на його права, у тому числі здійснення без згоди власника дій, що вимагають такої згоди, а також підготовка до вчинення таких дій.

**Форми захисту прав власника торговельної марки [2]:**

*Неюрисдикційна* – передбачає дії юридичних і фізичних осіб щодо захисту своїх виняткових прав на торговельну марку, які здійснюються ними самостійно, без звернення до державних або інших компетентних органів. При цьому маються на увазі тільки законні способи захисту, такі, як, наприклад, повідомлення порушника про існування виняткових прав і пропозиція вирішити суперечку шляхом переговорів.

*Юрисдикційна* – передбачає діяльність уповноважених державою органів щодо захисту порушених прав або прав, що оспоруються. Суть такої форми захисту полягає в тому, що особа, права якої порушені неправомірними діями, може звернутися за захистом своїх прав у спеціально уповноважені державні органи – суд, Анти-монопольний комітет та ін.

Юрисдикційна форма захисту прав власника торговельної марки може здійснюватися з використанням таких процедур:

*Цивільно-правова* – найбільш поширена процедура вирішення спорів щодо виключних прав на торговельні марки. Головна мета – не покарання порушника, а відновлення прав і компенсування збитків. У зв'язку із цим законодавство України встановило досить широкий спектр способів захисту:

- визнання виключного права;
- визнання недійсним договору відносно прав на торговельну марку;

- припинення дій, що порушують право, у тому числі усунення з товару, його упаковки незаконно використаного знака або позначення, схожого з ним настільки, що їх можна сплутати, або знищення виготовлених зображень знака або позначення, схожого з ним настільки, що їх можна сплутати;
- відновлення положення, що існувало до порушення права;
- компенсування збитків та інші способи компенсування матеріального збитку;
- компенсування морального (нематеріального) збитку;
- визнання незаконним рішення державного органу.

Підставою для притягнення порушника до цивільно-правової відповідальності є звернення власника виключних прав з позовом у суд.

**Кримінально-правова** процедура вирішення спорів передбачає притягнення порушника до кримінальної відповідальності. Однак, щоб кваліфікувати правопорушення на торговельну марку як кримінальний злочин, необхідно, щоб йому були властиві такі ознаки злочинного діяння, як неодноразовість або нанесення матеріальних збитків у великих або особливо великих розмірах. При цьому суб'єктивна сторона злочину характеризується умислом із прямою формою вини.

Кримінально-правова відповідальність передбачає такі види покарання, як штраф, виправні роботи, позбавлення волі, конфіскація майна.

**Адміністративно-правова** процедура зводиться переважно до звернення особи, права якої порушені, із заявою в Антимонопольний комітет України. Таке звернення можливо у випадку кваліфікації порушення прав на торговельну марку як акту недобросовісної конкуренції. У зв'язку із цим Антимонопольний комітет уповноважений виносити такі рішення:



- визнання факту недобросовісної конкуренції;
- припинення недобросовісної конкуренції;
- накладення штрафів;
- конфіскація товарів з неправомірно використаним позначенням і копій виробів іншого суб'єкта господарювання (підприємця).

Рішення Антимонопольного комітету може бути оскаржене в суді.

Рекомендуємо всім суб'єктам підприємницької діяльності скористатись комплексом послуг з юридичного оформлення та захисту прав на торгові марки (знак для товарів та послуг, товарний знак, бренд) та інші засоби індивідуалізації. Належне та повноцінне оформлення таких прав надасть впевненості та абсолютної переваги при виникненні спорів, спричинених неправомірним використанням вашого знаку.

13 березня 2007 року у порядку підготовки до парламентських слухань «Захист прав інтелектуальної власності в Україні: проблеми законодавчого забезпечення та правозастосування» відбулося засідання «круглого столу» на тему: «Охорона торговельних марок, фірмових найменувань та географічних зазначень в Україні в контексті світового досвіду».

У ньому взяли участь представники Вищого господарського суду України, Держспоживстандарту України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної митної служби України, Державного департаменту інтелектуальної власності, Антимонопольного комітету України, УкрНДІ медичної реабілітації та курортології, інших організацій та засобів масової інформації.

Відкрив засідання «круглого столу» віце-президент Української Асоціації власників товарних знаків Михайло Дубинський [3].

Механізми реалізації законодавства щодо захисту прав на комерційні позначення у своєму виступі проаналізував Володимир Жаров, перший заступник голови Державного департаменту інтелектуальної власності. Зокрема, він зазначив, що «для вдосконалення діяльності у цій сфері потрібно належне законодавство та злагодженість між гілками інфраструктури. Держдепартамент керується низкою законів, але, як показує практика, необхідно їх удосконалювати»[4].

Вирішення питань захисту прав інтелектуальної власності здійснюється трьома гілками влади: законодавчою (у Верховній Раді є Комітет з питань освіти і науки та підкомітет з питань інтелектуальної власності), виконавчою (Держдепартамент є координатором) та судовою.

Тому, вважає Володимир Жаров, на парламентських слуханнях необхідно підняти питання про підвищення статусу Координаційної ради та зміну її підпорядкування, бажано першому віце-прем'єр-міністру. Судову гілку влади потрібно поповнювати суддями, які мають відповідну спеціалізацію; законодавство необхідно орієнтувати на ЄС, оскільки нормативно-правові бази суттєво відрізняються.

У частині вирішення проблем щодо співпраці та єдиного підходу при забезпеченні захисту прав власників на комерційні позначення органами державної влади й управління учасники засідання зупинилися на назвах мінеральних вод, лікарських засобів, алкогольних напоїв: отримання дозволів на виробництво та охороні прав на торговельні марки. Велику стурбованість з цього приводу висловили директор Українського державного центру стандартизації та контролю якості природних та префорованих засобів Олена Некіпелова та головний консультант Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти Геннадій Андрощук.

Останній зокрема зазначив, що «...непорозуміння, пов'язані з географічними позначеннями, виникають, в першу чергу, через відсутність єдиної політики. Якщо на етикетці не вказувати торгової марки, а лише географічне позначення, то втрачається сенс власне торгової марки. У нас немає окремої комісії, яка б могла керувати цим процесом. Наприклад, у Росії вже є така комісія та низка нормативно-правових актів»[5].

Про удосконалення Митного кодексу України у статті «Переміщення товарів через митний кордон України з порушенням прав інтелектуальної власності» говорила Людмила Сиволицька, головний інспектор відділу захисту прав інтелектуальної власності Департаменту заходів торговельної політики Державної митної служби України. Згідно із «Змінами до Митного закону» ведеться митний реєстр товарів, що містять об'єкти прав інтелектуальної власності. Реєстр класифікує об'єкти права інтелектуальної власності за 5 видами. Розширити цю класифікацію не дозволяють можливості (відсутність спеціалістів та недосконала нормативно-правова база).

Під час дискусії, яка відбулася навколо питань програми «круглого столу», сформувався пропозиції до Рекомендацій парламентських слухань «Захист прав інтелектуальної власності в Україні: проблеми законодавчого забезпечення та правозастосування», які озвучили Віктор Москаленко, заступник голови Вищого господарського суду України, голова Судової палати з розгляду справ, пов'язаних із захистом права на об'єкти інтелектуальної власності, та Анатолій Горнісевич, заступник директора ДП «Український інститут промислової власності». Їх важливо врахувати у напрямі законотворчої діяльності. «Незалучення фахівців Держдепартаменту інтелектуальної власності до розробки деяких нормативно-правових актів призводить до недо-

ліків у подальшій роботі», – зазначив В.Москаленко. Серед пропозицій, які прозвучали, наступні:

- здійснення судового захисту проводити шляхом внесення змін до діяльності господарських судів або шляхом доповнень до профільних законів, що регулюють режим роботи інтелектуальної власності;
- залучати спеціалістів до вирішення питань у господарських судах (закріплення їх за кожним господарським судом);
- здійснювати медіацію (навчання фахівців та залучення їх до ефективного вирішення спорів);
- залучати спеціалістів Держдепартаменту до розробки нормативно-правової бази та інші.

Законодавство України дає можливість і гарантує реальний захист прав інтелектуальної власності на товарні знаки в адміністративному і судовому порядку [6].

Норми щодо захисту прав інтелектуальної власності викладені в Цивільному, Кримінальному і Митному кодексах України. Є можливість попередити правопорушення, використовуючи існуючі механізми. На сторожі закону торгової марки і кримінальне законодавство.

### Список використаних джерел

1. Торгові марки: <http://www.silazakona.com/abk2/intelect/tm/>
2. Там само.
3. Державний департамент інтелектуальної власності: Охорона торговельних марок: проблеми, шляхи вирішення. <http://www.sdip.gov.ua/ukr/news/?id=5597&print=yes>
4. Там само.
5. Там само.
6. Можна ли реально захищати права на знаки в Україні? [http://kojarskiy.com.ua/konsultacii\\_vopros-otvet.html#list5](http://kojarskiy.com.ua/konsultacii_vopros-otvet.html#list5)

Серія «ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ: УКРАЇНСЬКИЙ ВИМІР»  
Випуск 10

*Наукове видання*

**ЄВРОПЕЙСЬКА ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНА  
ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ:  
СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ**  
*Збірник наукових праць*

Упорядник і відповідальний редактор

**І.В.Артёмов**

Літературне редагування

**Л.І.Серєда**

Комп'ютерний набір

**А.І.Бродич**

**О.В.Клименко**

Верстка

**Р.Реш**

Дизайн обкладинки

**О.В.Клименко**

Підписано до друку 21.08.2008 р. Формат 60x84/16.  
Папір офсет. Друк різогр. Гарн. Palatino Linotype Ум.друк.арк. 25,2.  
Тираж 300 прим. Замов.№ 1040.

Віддруковано в «Поліграфцентрі «Ліра»:  
88000, м.Ужгород, вул.Митрака, 25, тел.: 61-54-99  
*Серія ЗТ № 24 від 7 листопада 2005 року.*

Є 24    Європейська та євроатлантична інтеграція України: стан і перспективи: Збірник наукових праць. – Ужгород: Ліра, 2008. – 374 с. – (Серія “ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ: УКРАЇНСЬКИЙ ВИМІР”; Вип. 10)

ISBN 978-966-2195-19-4

У збірнику вміщено наукові статті вчених, аналітиків, представників органів державної влади, присвячені актуальним проблемам реалізації євроінтеграційних та євроатлантичних прагнень України. Більшість авторів були учасниками міжнародного «круглого столу» експертів, який відбувся в м. Ужгороді в рамках реалізації НН Інститутом філософії та євроінтеграційних досліджень Закарпатського державного університету наукового проекту “Розроблення навчально-методичного забезпечення включення питань євроатлантичної інтеграції до програм підготовки фахівців у вищих навчальних закладах за спеціальністю “Міжнародні відносини” з виданням посібників, збірників нормативно-правових актів, методичних розробок і пілотне впровадження результатів проекту на регіональному рівні”. Висвітлюються питання практичної реалізації завдань, сформульованих у Цільовому Плані “Україна-НАТО” на 2008 рік.

Видання розраховане на науковців, студентів, працівників органів державної влади і місцевого самоврядування, які займаються проблемами реалізації завдань євроінтеграційного та євроатлантичного вибору України.

УДК 327(477)  
ББК 66.4(4УКР)