

---

## СТРАТЕГІЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА “КАРПАТИ 2004-2011”

Важливість сучасного розвитку регіонально-транскордонного співробітництва України з сусідніми державами-членами ЄС в першу чергу спонукає органи державної влади і місцевого самоврядування до системного планового і прогнозованого розвитку регіональної співпраці.

Формування кордону ЄС з Україною об’єктивно вимагає створення стратегії використання можливостей розвитку транскордонного співробітництва прикордонних регіонів, зокрема Закарпатської області, із прикордонними територіями сусідніх країн у нових геополітичних умовах, що дозволить нейтралізувати негативні наслідки, які можуть виникнути у зв’язку з введенням візового режиму та запровадженням сусідніми державами нового законодавства у сфері регулювання торгівлі та міграції.

Стратегія транскордонного співробітництва “Карпати 2004-2011” є першим документом в Україні, що визначає багатосторонню стратегію та основні програмні напрями розвитку сусідніх регіонів України та країн Центральної Європи.

Важливість і актуальність появи Стратегії транскордонного співробітництва “Карпати 2004-2011” обумовлена специфічною роллю Карпатського регіону загалом і Закарпатської області конкретно, яка стала полігоном для відпрацювання можливих механізмів та нових форм співробітництва України з ЄС. Адже саме Закарпаття з географічної точки зору – компактний транскордонний регіон, об’єднаний взаємодоповнюючою структурою економіки з сусідніми областями країн ЄС, зовнішньоекономічними зв’язками, рівнем розвитку ресурсів, а також існуванням спільних загальних проблем, які можуть вирішуватись в рамках ЄС, є унікальним регіоном для практичного застосування складових механізмів транскордонних співробітництв.

---

## *Основні причини розробки Стратегії транскордонного співробітництва "Карпати 2004-2011"*

Важливість сучасного розвитку транскордонного співробітництва України згідно з європейськими критеріями обумовлена низкою об'єктивних чинників, які вже впливають на розвиток прикордонних регіонів України чи визначатимуть його майбутнє у короткостроковій та середньостроковій перспективах. Це насамперед:

1) зовнішньополітична стратегія зближення України з Європейським Союзом, яка розглядає транскордонне співробітництво як один із інструментів європейської інтеграції країни. Про це свідчить зміст Стратегії та Національної програми інтеграції України до Європейського Союзу, які визначають співробітництво органів влади місцевого та регіонального рівнів одним із шляхів європейської інтеграції держави;

2) включення транскордонного співробітництва у перелік пріоритетів Концепції державної регіональної політики, схваленої у травні 2001 р. Цей документ визначає, що одним з принципів регіональної політики є "налагодження міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, наближення національного законодавства з цього питання до норм і стандартів Європейського Союзу, а також розвиток транскордонного співробітництва як дійового засобу зміцнення міждержавних відносин та вирішення регіональних проблем";

3) увага уряду України до питання активізації участі регіонів та громад України у транскордонному співробітництві, про що свідчить прийняття Закону України "Про транскордонне співробітництво" від 2004 року. Це створює можливість апробувати, зокрема на території Закарпатської області, різні шляхи гармонізації заходів регіональної політики України із відповідною політикою Європейського Союзу;

4) формування нового зовнішнього кордону між Євросоюзом та Україною;

---

5) можливість скористатися досвідом транскордонної співпраці західних регіонів Угорщини та Польщі, які упродовж другої половини 90-х років ХХ століття виконували функцію “зовнішніх регіонів” Європейського Союзу і отримали доступ до нових форм допомоги ЄС.

У 2004 році Закарпатська область де-факто отримала статус “зовнішнього регіону” ЄС, тобто території, прилеглої до регіонів Угорщини, Словаччини, Румунії та Польщі, що отримуватимуть значну фінансову допомогу структурних фондів Європейського Союзу, оскільки їх рівень розвитку є нижчим 75 % від середньоєвропейського.

**Готовність до співпраці України, зокрема Закарпатської області, та сусідніх центральноєвропейських держав із відповідними прикордонними регіонами демонструють підписані міжнародні угоди та інші документи:**

- Договір між урядами Польщі та України про міжрегіональну співпрацю від 23.05.1993 р.;
- Договір “Про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією” від 17.07.97 р.;
- Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Словацької Республіки про транскордонне співробітництво від 5.12. 2000 р.;
- Угода урядів України та Угорщини про транскордонне співробітництво від 11.11.1997 р.;
- Концепція спільного розвитку прикордонних територій України та Угорщини (Закарпатська обласна рада, Рада з територіального розвитку Саболч-Сатмар-Березької області, 2003 р.);
- Концепція спільного розвитку прикордонних територій України, Угорщини та Румунії - ІНТЕРРЕГІО (2003 р.).

Наближення кордону Європейського Союзу вимагає вироблення стратегії використання переваг транскордонного співробітництва Закарпаття із прикордонними територіями сусідніх країн у нових геополітичних умовах, що дозволить нейтралізувати негативні наслідки, які можуть виникнути у зв'язку з введенням візового режиму, запровад-

---

женням сусідніми державами нового законодавства у сфері регулювання торгівлі та міграції.

У контексті сучасного східного розширення ЄС, реального поділу держав Карпатського регіону жорсткими кордонами ЄС та НАТО та з метою мінімізації можливих негативних наслідків процесів євроінтеграції, необхідним є максимальне залучення прикордонних регіонів України, Угорщини, Румунії, Словаччини та Польщі до оптимальних форм транскордонної співпраці, для визначення яких необхідно застосувати стратегічний підхід.

У Посланні Європейської Комісії “Підготовка до впровадження нового інструмента для сусідства” (1 липня 2003 р.) визначено, що основним завданням оновленого транскордонного співробітництва повинно стати досягнення цілей сприяння сталому економічному та соціальному розвитку прикордоння Європи, зокрема шляхом залучення економіки прикордонних регіонів “сусідів” до європейських ринків; спільне вирішення проблем довкілля, охорони здоров’я, організованої злочинності; забезпечення ефективності та безпеки кордонів, включно з боротьбою проти нелегальної міграції; сприяння людським контактам у прикордонні. Досягти цих стратегічних завдань заплановано у два етапи:

1) 2004-2006 рр. – засобом координації спрямування фінансових ресурсів традиційних програм TACIS, PHARE, INTERREG (на кордонах центральноєвропейських держав та України, Молдови, Білорусі та Росії), для чого започатковані Програми добросусідства на кордонах, які готуватимуться і подаватимуться на розгляд Єврокомісії спільно партнерами по обидва боки кордону ЄС. Ці документи розроблені в рамках існуючих фінансових інструментів і мають статус програм ІНТЕРРЕГ III А/ програми транскордонного співробітництва TACIS;

2) після 2006 р. – формування окремого та автономного від інших програм “інструменту добросусідства”, який дозволить партнерам пропонувати на розгляд Єврокомісії ініціативи, які об’єднуюватимуть елементи транскордонної співпраці та

---

регіонального розвитку прикордоння, з метою зближення рівнів розвитку територій, розділених кордонами.

Ці нововведення є особливо важливими для Карпатського регіону, який, з географічної точки зору, розділяє польські, словацькі, угорські території, які стали частиною ЄС у травні 2004 р., румунські, які отримують цю можливість у 2007 р., та Закарпатську область України, євроінтеграційні перспективи якої ще не є чітко окресленими.

Транскордонне співробітництво, зокрема у Карпатському регіоні, не є ефективним, якщо не супроводжується координацією територіальних та галузевих програм. Збалансований розвиток прикордонних регіонів стає можливим тільки через розробку спільних програм розвитку та створення передумов для здійснення “дзеркальних” галузевих проєктів. Це зумовлює потребу у виробленні спільного стратегічного документа, який би окреслював спільне бачення пріоритетів розвитку транскордонної території, які і є основою для вироблення операційних програм.

Для розробки Стратегії розвитку транскордонного співробітництва у Карпатському регіоні була обрана така методологія:

1) формування спільних для прикордонних територій п’яти країн Карпатського регіону організаційних механізмів розробки програмного документа: міжнародна мережа партнерів; міжнародна група експертів;

2) використання експертного методу для написання базового тексту Стратегії, зокрема формування груп експертів по кожному з обраних пріоритетів розвитку транскордонного співробітництва у Карпатському регіоні;

3) доопрацювання остаточного варіанту Стратегії представниками різних підрозділів місцевих та регіональних органів влади Карпатського регіону, а також використання елементів громадської експертизи;

---

4) застосування методики SWOT-аналізу та статистичного аналізу для визначення поточного стану та перспектив розвитку транскордонного співробітництва у регіоні у середньострокових термінах;

5) розробка операційних програм розвитку пріоритетних напрямів транскордонного співробітництва у регіоні як основи зазначеної Стратегії;

6) легітимізація Стратегії розвитку транскордонного співробітництва у Карпатському регіоні (2004-2011) відповідними рішеннями регіональних та місцевих органів влади Карпатського регіону.

Для підвищення ефективності та координації роботи над Стратегією було створено мережу партнерських організацій та міжнародних груп експертів, до якої увійшли регіональні органи влади та організації розвитку з п'яти країн Карпатського регіону. Зокрема:

Україна	Закарпатська обласна державна адміністрація Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва "Закарпаття"
Польща	Уряд Підкарпатського воєводства Повітова адміністрація Леско Жешувське агентство регіонального розвитку
Словаччина	Пряшівський крайовий уряд Снінський районний уряд Агентство розвитку Пряшівського краю
Угорщина	Об'єднання регіонального розвитку "КІУТ" Агентство регіонального розвитку Саболч-Сатмар-Березької області
Румунія	Повітова рада Марамуреш Уряд м. Сату-Маре Центр підтримки малого та середнього бізнесу (МСБ) Сату-Маре

---

Основні засади стратегії транскордонного співробітництва були розроблені на зустрічах партнерів, які відбулися 27-28 лютого 2003 р. (м. Мукачево, Україна), 26-27 березня 2003 р. (м. Мукачево, Україна), 29-30 травня 2003 р. (м. Ужгород, Україна), 21-23 жовтня 2003 р. (м. Ужгород, Україна).

Під час роботи над Стратегією виникла проблема неузгодженості методології підрахунку чи відсутності деяких статистичних даних про національні території Карпатського регіону. Саме тому статистична інформація пропонується у формі окремого аналізу територій України, Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії. Водночас, експерти та партнери здійснили SWOT-аналіз усього цільового транскордонного регіону.

### *Загальні умови розвитку транскордонного співробітництва у Карпатському регіоні*

Територія прикордонних регіонів країн Карпатського регіону знаходиться на перехресті трансєвропейських та євразійських торгових шляхів, енергетичних та інфраструктурних мереж.

Використати всі вигоди геополітичного розташування прикордонних регіонів України, Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії можна шляхом пошуку спільних економічних та інших регіональних інтересів, їх гармонізації із національними пріоритетами усіх країн, основними тенденціями міждержавного співробітництва. Цьому можуть сприяти традиції транскордонного співробітництва між країнами, вироблені у другій половині ХХ століття.

Незважаючи на існування значних відмінностей у розвитку цільових територій п'яти країн, вони мають багато спільних характеристик, зокрема схожі географічно-кліматичні умови, можливості для розвитку сільського господарства та супутніх галузей, які вже упродовж багатьох століть є традиційною основою економіки регіону. Специфікою усього регіону є поліетнічний склад населення.

Водночас периферійне розташування територій Карпатського регіону щодо національних центрів має негатив-

ні соціально-демографічні наслідки, зокрема значна частка безробітного населення у порівнянні із загальнонаціональними показниками, високий рівень міграції населення, насамперед трудової. Новою загрозою для розвитку регіону є його периферійне розташування щодо решти території Європейського Союзу, а формування нового зовнішнього кордону ЄС може негативно позначитися на ефективності транскордонного співробітництва між територіями Польщі, Словаччини, Угорщини, Румунії, з одного боку, та України, з іншого.

До сильних сторін у сфері стратегічного та просторового планування розвитку цільових прикордонних територій Карпатського регіону належить діяльність спеціальних розвиткових інституцій, зокрема агентств регіонального розвитку, наявність розроблених спільних концепцій розвитку прикордонних регіонів держав Карпатського регіону.

<b>1. Загальні умови розвитку транскордонного співробітництва у Карпатському регіоні</b>	
<b>Сильні сторони</b>	<b>Слабкі сторони</b>
Сприятливе геополітичне розташування; Об'єднуюча ланка між Західною, Південною та Східною Європою; Досвід і традиції транскордонного співробітництва між різними соціальними групами.	Периферійне розташування відносно ЄС, а також щодо національних центрів; Зовнішній кордон ЄС; Межа дії різних програм ЄС, спрямованих на підтримку транскордонного співробітництва.
<b>Можливості</b>	<b>Загрози</b>
Нові ініціативи ЄС щодо країн-сусідів (Україна), включно спрямованих на підтримку транскордонного співробітництва у різних сферах та безпеку кордонів; Підтримка Європейським Союзом спрощеного перетину кордону ЄС громадянами України, що проживають у прикордонній зоні; Підвищення професійного рівня урядовців у сфері транскордонного співробітництва; Створення зони вільної торгівлі між ЄС та Україною.	Ускладнення умов для транскордонних контактів через дію візового режиму між новими членами ЄС та Україною (з 2007 р. – Шенгенського режиму); Відсутність підтримки національними урядами та ЄС транскордонного співробітництва між новими членами Євросоюзу та Україною; Переорієнтація економічного виробництва на внутрішні національні ринки та спільний ринок ЄС (Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія).
<b>2. Населення</b>	
<b>Сильні сторони</b>	<b>Слабкі сторони</b>
Традиційно міцні родинні зв'язки; Локальний патріотизм; Значний рівень вільних людських ресурсів; Етнічна різноманітність та етнічна толерантність населення.	Збільшення частки людей похилого віку; Зменшення рівня народжуваності; Значний рівень міграції.
<b>Можливості</b>	<b>Загрози</b>
Підвищення рівня соціальної мобільності; Підвищення освітнього та професійного рівня людських ресурсів.	Подальший економічний спад і загострення соціальної кризи в периферійних субрегіонах; Трудова міграція населення із прикордонних регіонів; Поширення негативних соціальних явищ серед населення.



<b>3. Просторове планування, розміщення населених пунктів</b>	
<b>3.1. Просторове планування</b>	
<b>Сильні сторони</b>	<b>Слабкі сторони</b>
Існування у всіх цільових країнах національного законодавства з питань просторового планування; Започаткування роботи з розробки спільних транскордонних програмних документів.	Відмінне національне законодавство з питань просторового планування; Низький рівень участі місцевих громад у процесі просторового планування.
<b>Можливості</b>	<b>Загрози</b>
Практичне запровадження спільних транскордонних програмних документів у сфері просторового планування; Підтримка ініціатив щодо просторового планування у транскордонних регіонах Європейським Союзом.	Ускладнення запровадження спільних транскордонних просторових ініціатив через кордон ЄС.
<b>3.2. Розміщення населених пунктів</b>	
<b>Сильні сторони</b>	<b>Слабкі сторони</b>
Рівномірний розподіл населених пунктів по всій території Карпатського регіону; Здійснення адміністративно-територіальної реформи у країнах-нових членах ЄС.	Велика кількість малих сіл/міст; Віддаленість малих міст та сіл від регіональних центрів.
<b>Можливості</b>	<b>Загрози</b>
Покращення інфраструктурного зв'язку між населеними пунктами та регіональними центрами; Здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні і укрупнення територіальних громад.	Труднощі у наданні базових соціальних благ у всіх населених пунктах; Збільшення різниці у рівнях доступу до транспортної та комунікаційної інфраструктури у різних населених пунктах.

## Інфраструктура

Програмова територія має сприятливі умови для розвитку транзитних перевезень, добре розвинуту мережу доріг, хоча, в основному, недостатньої якості, що створює затримки у перевезенні пасажирів та вантажів.

Загальний аналіз інфраструктури цільових територій Карпатського регіону дає підстави для висновку про недостатньо високий рівень її розвитку, зокрема транспортної інфраструктури. Дороги не відповідають навантаженням та пропускній здатності як в окремих секторах, так і в цілому. Беручи до уваги важливу геополітичну та гео економічну роль прикордонних регіонів, одним із основних завдань розвитку інфраструктури є також реконструкція існуючих та будівництво нових пунктів перетину кордону між країнами Карпатського регіону, враховуючи відповідні євро-

пейські стандарти. Існуюча кількість прикордонних пунктів перетину є недостатньою, а їх технічний стан не відповідає потребам пасажирських та транспортних перевезень.

SWOT-аналіз демонструє такі сильні та слабкі загальні характеристики для розвитку інфраструктури у Карпатському регіоні, а також сприяє виявленню потенційних можливостей та загроз:

<b>4. Інфраструктура</b>	
<b>Сильні сторони</b>	<b>Слабкі сторони</b>
<p>Сприятливе геополітичне розташування за напрямками «Північ-Південь», «Схід-Захід»;</p> <p>Наявність мережі Східно-Західних з'єднань і транзитних коридорів національного та європейського значення.</p>	<p>Обмеженість доступу до всього регіону та низький технічний і технологічний рівні усієї інфраструктури.</p>
<b><i>Прикордонна інфраструктура:</i></b>	
<p>Функціонування пунктів перетину кордону (ППК) між більшістю прикордонних територій; створення ППК між Україною та Польщею, Україною та Румунією, додаткових між Україною та Угорщиною;</p> <p>Розвинута система логістичних терміналів, діяльність екстенсивного транспортного вузла «Чоп – Загонь – Черна-над-Тисою» на україно-угорсько-словацькому кордоні;</p> <p>Проходження через територію регіону П'ятого транспортного коридору (Трієст-Любляна-Будапешт-Братислава-Чоп-Львів).</p>	<p>Недостатня кількість ППК, зокрема на кордоні між Україною-Польщею, Україною-Румунією; низька пропускна спроможність діючих ППК на українському, угорському та словацькому кордонах;</p> <p>Відсутність пунктів спільного прикордонного контролю;</p> <p>Існування черг та тривалість процедур перетину кордонів.</p>
<b><i>Транспорт:</i></b>	
<b><u>Дороги:</u></b>	
<p>Досить хороша якість інфраструктури доріг 1-го і 2-го рівня (Словаччина, Угорщина) по напрямку угорсько-українського кордону «Відень-Будапешт-Львів»;</p> <p>Будівництво в Словаччині швидкісного шосе за напрямком «Попрад-Пряшів-Міхаловці-Ужгород»;</p> <p>Реабілітація в Україні автомагістралі М-06 «Київ-Чоп».</p>	<p>Недостатня кількість дорожньої інфраструктури 1-го рівня (швидкісні шосе);</p> <p>Поганий стан дорожньої інфраструктури 2-го рівня (регіональні, місцеві дороги) у всіх країнах Карпатського регіону;</p> <p>Обмежена пропускна спроможність доріг;</p> <p>Відсутність прикордонної дорожньої інфраструктури;</p> <p>Низький рівень розвитку громадського транспорту.</p>
<b><u>Залізниця:</u></b>	
<p>Базове залізничне з'єднання між усіма п'ятьма країнами Карпатського регіону;</p> <p>Відносно висока якість залізниць у Словаччині (у більшості випадків – електрифіковані);</p> <p>Відносно низька вартість подорожей залізницею;</p> <p>Велика пропускна спроможність транспортного вузла «Чоп – Загонь – Черна-над-Тисою» (Україна-Угорщина-Словаччина);</p> <p>Наявність діючих вузькоколіїних залізниць.</p>	<p>Відсутність комплексного з'єднання між залізницями усіх п'яти країн, тільки 37 км доріг на польській стороні;</p> <p>Відсутність консолідації залізничної системи на українській частині Карпатського регіону (Ужгород-Чернівці);</p> <p>Низький рівень електрифікації;</p> <p>Різні типи залізничних колій між Україною та її сусідами, відсутність глибоких рівнобіжних входів у залізничні системи.</p>

---

### Література:

1. Послання Президента України до Верховної Ради України/"Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 р." – К., 2006.-С.146 .
2. Стратегія транскордонного співробітництва "Карпати 2004-2011" .: Проект Tacis. – Ужгород, 2004.
3. Регіональна політики ЄС після його розширення.: Аналітичні оцінки. – Ужгород: Ліра, 2004.
4. Передрій О.С. Україна – Європейський Союз крізь призму транскордонного співробітництва // Науковий вісник Закарпатського державного університету. – Економічні науки. – Випуск 5. - 2005. – С. 14-20.
5. Україна у міжнародних відносинах ХХ століття: навч. посібн./ за ред. проф. Я.Й.Малика - Львів: Світ, 2004. – 468 с.
6. Україна і світове господарство: взаємодія на межі тисячоліть/ А.С. Філіпенко, В.С. Будкін, А.С. Гальчинський та ін. – К.: Либідь, 2002. – 470 с.
7. Копійка В.В., Шишкарєнко Т.І. Європейський Союз: заснування і етапи становлення: навч. посібн. для студентів вищих навчальних закладів. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. – 448 с.
8. Зовнішня політика України в умовах глобалізації. Анотована історична хроніка міжнародних відносин (1991-2003)/ Відп. ред. С.В. Віднянський. - К.: Генеза, 2004. - 616 с.

*(Науковий вісник Закарпатського державного університету. Серія: Історія. «Міжнародні відносини та інтеграційні процеси в Україні: стан, проблеми, перспективи». – Випуск 1(7). – Ужгород: ЗакДУ. - 2006. – С. 95-104.)*