

**Національний інститут стратегічних досліджень  
Регіональний філіал у м. Львові**

**ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ  
ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА  
УКРАЇНИ В УМОВАХ РОЗШИРЕНОГО ЄС**

*Монографія*

За редакцією доктора економічних наук, професора Мікули Н.А,  
кандидата економічних наук, доцента Борщевського В.В.,  
кандидата економічних наук Васильціва Т.Г.

Львів - 2009

**УДК 66.4**

**ББК 33(474)+339.923:061.1**

**П 78**

Рекомендовано до друку на спільному засіданні Львівського інституту менеджменту та Регіонального філіалу НІСД у м. Львові вченою радою Львівського інституту менеджменту (*протокол № 9 від 25 листопада 2009 р.*)

**Автори:**

*Мікула Н.А.*, д.е.н., проф. (вступ, р. 2, 4); *Борщевський В.В.*, к.е.н., доц. (вступ, р. 1, 3,4,6, висновки); *Васильців Т.Г.*, к.е.н. (вступ, р. 1,3,4, 5,6, висновки); *Волошин В.І.*, к.е.н. (р. 1, 3, 4, 6); *Мокій О.А.*, к.е.н. (р. 1, 3, 4, 6); *Засадко В.В.* (р. 5); *Мігущенко Ю.В.* (р. 5); *Радіца О.А.* (р. 5); *Гулима В.П.* (р. 4); *Дейнеко В.В.* (р. 4); *Музичук О.Є.* (р. 2, 4); *Тимечко І.Р.* (р. 2).

*При повному або частковому відтворенні матеріалів цієї публікації посилання на видання обов'язкове*

**Рецензенти:**

*Будкін В.С.* - головний науковий співробітник Інституту світової економіки і міжнародних відносин НАН України, д.е.н., проф.

*Воротін В.С.* - перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень - керівник Центру нормопроєктного забезпечення діяльності Президента України, д. н. держ. упр., проф.

*Мокій А.І.* - професор кафедри міжнародних економічних відносин, в.о. завідувача кафедри економіки підприємства, проректор з науково-педагогічної роботи Львівської комерційної академії, д.е.н., проф.

**П 78**

**Проблеми розвитку транскордонного співробітництва України в умовах розширеного ЄС** : монографія / за ред. д.е.н., проф. Н. Мікули, к.е.н., доц. В. Борщевського, к.е.н. Т. Васильціва. - Львів: Ліга Прес, 2009. - 436 с.

ISBN 978-966-397-123-1

© Регіональний філіал Національного інституту стратегічних досліджень у м.Львові, 2009

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ  
ТРАНСКОРДОННОГО  
СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ  
В УМОВАХ РОЗШИРЕНОГО ЄС

## СПИСОК ТЕРМІНІВ

1. **Транскордонне співробітництво (ТКС)** - специфічна сфера сучасних міжнародних і міждержавних стосунків, яка, у відповідності до Закону України «Про транскордонне співробітництво» (2004 р.), являє собою спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством.

2. **Транскордонний регіон** – певна територія, що охоплює прикордонні адміністративно – територіальні одиниці сусідніх держав.

3. **Прикордонний регіон** – територія, що охоплює одну або декілька адміністративно – територіальних одиниць однієї держави та прилягає до державного кордону.

4. **Суб'єкти транскордонного співробітництва** – територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво.

5. **Євро регіон** – організаційна форма співробітництва адміністративно-територіальних одиниць європейських держав, що здійснюється відповідно до дво- або багатосторонніх угод про транскордонне співробітництво.

6. **Учасники транскордонного співробітництва** – юридичні та фізичні особи, громадські організації, що беруть участь у транскордонному співробітництві.

7. **Проекти (програми) транскордонного співробітництва** – комплекс заходів суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва України, спрямованих на розвиток транскордонного співробітництва.

8. **Конвергенція** - термін, який використовується в економіці для позначення зближення різних економічних систем, економічної та соціальної політики різних країн.

9. **NUTS** – статистична номенклатура територіальних одиниць прийнята в ЄС для статистичних цілей.

10. **Субсидіарність** – громадсько-політичний принцип, за яким вищі суспільні одиниці мають право і повинні вирішувати лише ті проблеми, на виконання яких нижчі структури не здатні.

## Зміст

<b>Вступ</b> . . . . .	9
<b>I. Еволюція транскордонного співробітництва України та формування його організаційно-економічного забезпечення</b> . . . . .	12
1.1. Особливості становлення основних елементів та чинників розвитку транскордонного співробітництва українських регіонів з європейськими партнерами . . .	12
1.2. Організаційно-правові механізми та нормативні важелі регулювання транскордонного співробітництва України . . . . .	23
1.3. Інституційне забезпечення системи транскордонного співробітництва в ЄС та Україні . .	40
1.4. Механізми фінансування програм розвитку транскордонного співробітництва в контексті регіональної політики ЄС . . . . .	58
<b>II. Прикордонна торгівля в системі пріоритетів транскордонного співробітництва</b> . . . . .	74
2.1. Обґрунтування важливості прикордонної торгівлі для соціально-економічного розвитку регіону .	74
2.2. Світовий досвід організації прикордонної торгівлі . . . . .	99
2.3. Громадське трактування прикордонної торгівлі та її впливу на соціально-економічний стан регіону . .	107
<b>III. Експертні оцінки щодо сучасного стану та перспектив розвитку транскордонного співробітництва України</b> . . . . .	121
3.1. Думка незалежних експертів та представників громадських організацій, задіяних у сфері транскордонного співробітництва . . . . .	121
3.2. Погляди науковців, що спеціалізуються на проблемах транскордонного співробітництва . . . . .	135
3.3. Бачення проблематики працівниками місцевих органів державної влади . . . . .	150
3.4. Точка зору підприємців, що мають досвід реалізації бізнес-проектів транскордонного характеру .	163

3.5. Узагальнення експертних оцінок щодо стану та перспектив розвитку транскордонного співробітництва	176
<b>IV. Вивчення громадської думки щодо проблемних питань українсько-польського транскордонного співробітництва . . . . .</b>	<b>179</b>
4.1. Вивчення досвіду регіонів-партнерів Львівської області щодо здійснення транскордонного співробітництва. . . . .	179
4.2. Оцінка результатів анкетування мешканців прикордоння щодо проблемних питань транскордонного співробітництва. . . . .	202
4.3. Результати громадського обговорення проблемних питань транскордонного співробітництва. . . . .	212
4.4. Узагальнення результатів вивчення громадської думки з проблемних питань транскордонного співробітництва. . . . .	233
<b>V. Пріоритети та засоби розвитку підприємництва малих міст як чинник соціально-економічного розвитку та інтенсифікації транскордонного співробітництва прикордонних регіонів України . . . . .</b>	<b>237</b>
5.1. Розробка стратегії розвитку малого бізнесу в малих містах . . . . .	237
5.2. Негативні аспекти розвитку та пріоритети підтримки малого підприємництва в малих містах України. . . . .	253
5.3. Напрями детінізації економіки в малих містах . . . . .	261
5.4. Перспективи розвитку сфери туризму та рекреації в малих містах . . . . .	269
5.5. Напрями стимулювання соціально-економічного розвитку прикордонних малих міст в контексті транскордонного співробітництва. . . . .	277
<b>VI. Пропозиції щодо подолання існуючих проблем транскордонного співробітництва в Україні. . . . .</b>	<b>288</b>
6.1. Пріоритетні завдання центральних органів державної влади в контексті розвитку транскордонного співробітництва регіонів. . . . .	288

6.2. Роль місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування у вирішенні проблемних питань транскордонного співробітництва..	291
6.3. Засоби формування адекватного інституційного середовища з метою активізації транскордонного співробітництва. . . . .	294
<b>Висновки. . . . .</b>	<b>298</b>
<b>Використані джерела. . . . .</b>	<b>303</b>
<b>Додатки. . . . .</b>	<b>308</b>



## ВСТУП

Транскордонне співробітництво як елемент державної політики сьогодні займає достатньо важливе місце в системі пріоритетів європейської інтеграції України. На різних шаблях влади, починаючи від Президента України і закінчуючи органами місцевого самоврядування, дедалі активніше обговорюються існуючі проблеми та формулюються конструктивні пропозиції щодо розвитку транскордонного співробітництва нашої держави як на західному, так і на північно-східному та південному кордонах.

Цій проблемі присвячено величезну кількість наукових публікацій, політичних дискусій, громадських ініціатив, а також численних нормативно-правових актів, прийнятих на рівні центральної, регіональної та місцевої влади. Про транскордонне співробітництво як невід'ємний атрибут ефективного партнерства України з ЄС постійно наголошується під час роботи спільних робочих груп та комісій, а також у виступах представників Європейського Союзу та членів делегацій відповідних європейських держав.

Сучасна парадигма регіонального розвитку орієнтована на більш повне врахування інтересів територіальних співтовариств, покладення відповідальності за розвиток регіонів на місцеві органи влади, взаємну координацію діяльності центральних та місцевих влад, а для прикордонних регіонів – також координацію місцевих властей суміжних територій. Тобто, сучасна регіональна політика здебільшого має орієнтуватися не на міжрегіональний розподіл, а на мобілізацію місцевого потенціалу та ресурсів. Європейський досвід 80-90-х років свідчить, що найефективнішим механізмом регіонального розвитку є створення державою правових основ для підвищення ефективності використання внутрішнього потенціалу безпосередньо територіями з метою посилення їх конкурентоспроможності, а значить, ліквідації відсталості.

Для вироблення обґрунтованих рекомендацій щодо формування регіональної політики в Україні, зокрема для прикордонних регіонів та регіональної політики транскордонного співробітництва доцільно володіти аналітичною інформацією про ситуацію на транскордонних

ринках та мати можливість прогнозувати тенденції їх розвитку. Транскордонні ринки – це об'єднані національні регіональні ринки товарів, послуг, капіталів, праці, якими неформально користуються громадяни сусідніх територій для задоволення власних потреб (домашнє господарство) в межах діючого національних та міжнародного законодавств. На цей час в Україні бракує системних досліджень в цій площині. Проводяться лише окремі дослідження прикордонної торгівлі, зокрема, на замовлення зарубіжних консалтингових фірм.

Протягом 1990-1998 рр. прикордонна торгівля забезпечила джерела існування значної кількості мешканців прикордоння з обох сторін кордону та створила передумови нагромадження первинного капіталу для розвитку малого бізнесу. Поступово міграційні потоки стабілізувалися і прикордонна торгівля набула всіх характерних ознак, що існують на всіх транскордонних ринках світу – закупівля товарів переважно для власних потреб з огляду на цінову та якісну характеристики товару чи послуги. Така прикордонна торгівля визначена в окремих положеннях ГАТТ і може користуватися перевагами держав.

Після фінансової кризи 1998 р. спостерігалось зростання обсягів прикордонної торгівлі, які до 2003 р. стабілізувалися на рівні 3 млн. дол. США. З наближенням терміну вступу Польщі до ЄС знову відбувся скачок обсягів прикордонної торгівлі, який значно вплинув на цінову ситуацію на продуктовому та бензиновому ринках західних прикордонних областей України. Непідготовленість української сторони до цих процесів (які прогнозувалися аналітиками) призвела до спаду реальних доходів населення, значного підвищення цін на продукти харчування тощо. Тобто, регіональні органи влади повинні були прийняти ряд застережних заходів, які б дозволили зберегти існуючий рівень цін (наприклад, підвезти продукти, на які був попит, із східних регіонів України, чи Росії тощо). Так само потребує вирішення проблема збільшення обсягів валютних поступлень у прикордонні області, які, на даний час, зумовили значне підвищення цін на ринку житла, внесли суттєві зміни у морально-психологічний клімат сім'ї та виховання дітей.

Розуміння важливості дослідження тенденцій розвитку прикордонної торгівлі, її впливу на соціально-економічний розвиток регіонів України, а також намагання перейти до більш цивілізованих форм організації прикордонної торгівлі обумовлюють проведення більш глибокого дослідження цих проблем.

Як наслідок, спостерігається типова для України ситуація, коли рішення, що приймаються владою, недостатньо повно враховують реальний стан справ у певній сфері, оскільки не опираються на глибоке знання предмету та не демонструють володіння окремими нюансами явища (у даному випадку – транскордонного співробітництва) в достатньому обсязі. Це веде до розриву між декларативними цілями та формалізованими гаслами, які втілюються владою у площину стратегічних пріоритетів транскордонного співробітництва, та реальними інтересами й потребами відповідних інституцій і пересічних громадян, що знаходять відображення у практичній реалізації проектів транскордонного характеру. Адже, як це не парадоксально, в сучасній Україні більша частина контрольно-управлінських функцій, включаючи фінансові та регуляторні важелі впливу на розвиток транскордонного співробітництва, сконцентрована в руках центральних органів влади, що сковує ініціативу та організаційну спроможність місцевих органів влади та громадських організацій до активізації співпраці зі своїми закордонними партнерами.

Саме цим обумовлюється сучасна низька ефективність транскордонного співробітництва українських регіонів, порівняно з їхніми західноєвропейськими аналогами, а також недостатньо дієва роль єврорегіонів, що функціонують на кордонах України, у співставленні з тими завданнями та сподіваннями, які на них поклалися.

# **I. ЕВОЛЮЦІЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА ФОРМУВАННЯ ЙОГО ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

## **1.1. Особливості становлення основних елементів та чинників розвитку транскордонного співробітництва українських регіонів з європейськими партнерами**

Витоки транскордонного співробітництва України беруть свій початок ще в період „розвиненого соціалізму”, коли в умовах існуючої „залізної завіси” почали формуватись перші елементи організованої співпраці між мешканцями західних регіонів України та східних теренів Польщі. Початково вони здебільшого носили характер культурно-етнічного співробітництва та обміну делегаціями під час святкувань різного роду урочистостей на рівні окремих громад. Зрозуміло, що глибина такого співробітництва і сфера його поширення були суттєво обмеженими реаліями командно-адміністративної системи. Так, враховуючи специфіку тогочасного політичного ладу по обидва боки кордону, цілком закономірними виглядали такі основні особливості тогочасної міжнародної співпраці прикордонних регіонів:

- високий ступінь формалізації та жорсткий контроль і строга часова детермінація усіх заходів, пов'язаних із транскордонним співробітництвом;

- неспроможність ефективно реалізовувати на практиці ініціативи з боку безпосередніх учасників транскордонного співробітництва і, як наслідок, відірваність самого процесу від реальних інтересів місцевих громад;

- периферійний характер транскордонного співробітництва, яке радше виконувало буафорну роль „місцевого антуражу”, аніж виступало самостійною ланкою міжнародної діяльності регіону.

Варто відзначити, що об'єктивним тлом, яке суттєво знижувало можливості розвитку транскордонного співробітництва між українськими регіонами та їхніми західними (польськими, угорськими, чехословацькими, румунськими тощо) партнерами в соціалістичну добу (70-80-ті

роки ХХ ст.) можна вважати жорстку біполярність світу, яка значно обмежувала регіональну компоненту міжнародної діяльності у цілій Європі. Не даремно період бурхливої регіоналізації міжнародних відносин на континенті припав саме на кінець 80-х – початок 90-х років минулого століття, коли „регіональна політика в структурі ЄС поступово виокремлюється як один із важливих та пріоритетних напрямів”<sup>1</sup>.

Саме у цей період активізується діяльність та зростає міжнародна роль єврорегіонів, відбуваються численні адміністративно-територіальні реформи у східноєвропейських державах, котрі позбавляються спадщини власного тоталітарного минулого, включаючи докорінну зміну адміністративно-територіального устрою, а також розгортається скоординована робота структурних фондів ЄС, орієнтована на підсилення регіональної компоненти співробітництва між розвиненими західноєвропейськими країнами та сусідніми постсоціалістичними державами Європи.

Для України такі процеси супроводжуються відповідними наслідками, як у політичній площині, так і в соціально-економічному розвитку прикордонних регіонів і держави в цілому.

По-перше, де-факто зникає „залізна завіса” і суттєво лібералізується режим перетину кордону, особливо для поїздок мешканців прикордоння у сусідні держави. Це значно полегшує можливості пересічного українця потрапити до Польщі чи іншої постсоціалістичної держави, яка межує з нашою державою і навпаки.

По-друге, закладається інституційна база цивілізованого транскордонного співробітництва. Зокрема, протягом першої половини 90-х створюються два єврорегіони „Карпати” і „Буг”, які мають на меті розвиток ефективних форм транскордонного співробітництва між західними областями України та сусідніми регіонами Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії. Проте, в силу специфіки формування (за ініціативи і під патронатом

---

<sup>1</sup> Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України: монографія за ред. С. Максименка. – К.: Логос, 2000. - с. 28.

центральных органів влади), згадані євро регіони, як за чисельністю населення, так і за площею поширення, виявляються одними з найбільших у Європі, що створює об'єктивні обмеження їх потенційної мобільності, інституційної спроможності та ефективності.

По-третє, було започатковано роботу дипломатичного корпусу самостійної української держави і з'явилися небачені до цього можливості відстоювання її інтересів на міжнародній арені, в тому числі, і на рівні транскордонного співробітництва. Водночас, залишилося невирішеним питання наявності достатньої кількості дипломатичних кадрів з належним рівнем фахової підготовки, що змусило владу, з одного боку, опиратися на старі кадри радянської школи (з відповідним „централістичним” стилем мислення дипломатів), а з іншого залучати до роботи у цій сфері непрофесіоналів з числа політиків і громадських діячів (у той час – здебільшого митців і літераторів, які в принципі не могли орієнтуватися у характерних особливостях, механізмах розвитку і специфіці ведення, не кажучи про нюанси, транскордонного співробітництва).

По-четверте, глибина і темпи реформування адміністративно-територіального устрою в Україні та сусідніх європейських державах суттєво відрізнялися, точніше, українська модель соціально-економічного реформування жодним чином не зачіпала основ притаманного радянській добі тотального централізму, як в адміністративно-управлінському, так і в бюджетно-фінансовому плані. Як наслідок, почав формуватися розрив у стандартах регіональної політики та функціях органів місцевого самоврядування по обидва боки кордону. Услід за цим виник феномен неспівставності статистичних показників та обліково-нормативних параметрів діяльності регіональних влад, який суттєво ускладнив розвиток цивілізованого транскордонного співробітництва.

По-п'яте, спостерігаючи за глибиною і темпами реформ в постсоціалістичних країнах Європи, а також виходячи з пріоритетів власної міжнародної політики, Євросоюз запровадив диференційований підхід до фінансування програм міжнародної технічної допомоги для України та сусідніх із нею Польщі,

Словаччини та Угорщини. Програми TACIS і PHARE значно різнилися між собою як за обсягами пропонованих ресурсів, так і за механізмами доступу до них, чим спричинили до виникнення суттєвої різниці в сумах коштів, спрямованих на реалізацію транскордонних проектів в Україні та у сусідніх із нею державах.

По-шосте, після лібералізації перетину кордону із сусідніми країнами Європи, значна частина мешканців західноукраїнського прикордоння, в силу низького рівня життя, традиційно притаманного прикордонним регіонам тоталітарних держав, а також у зв'язку з відсутністю достатньої кількості освітніх програм та програм перекваліфікації кадрів для цих регіонів (у тому числі в рамках проектів міжнародної технічної допомоги з боку ЄС), зайнялися активною човниковою торгівлею та сезонною трудовою міграцією, чому сприяв попит на відповідні послуги у прикордонних регіонах сусідніх з Україною держав, зокрема Польщі.

По-сьоме, через різке збільшення кількості бажаючих перетинати західний кордон України при незмінній кількості прикордонних пунктів пропуску та недостатньо розвиненій їх інфраструктурі, набули поширення такі явища, як „тінізація” і навіть криміналізація процесу перетину кордону, а відтак, і прикордонної торгівлі, а услід за цим і вкорінення численних корупційних схем та системних зловживань з боку працівників митних та інших контролюючих органів (причому, як з українського, так і з іншого боку кордону).

Протягом наступних 10 років (аж до вступу Польщі, Чехії, Словаччини та Угорщини в ЄС) описані феномени і тенденції остаточно закріпились у системі транскордонного співробітництва нашої держави, набувши форми сталих чинників впливу на його розвиток. Насамперед, це стосується проблем, пов'язаних з перетином кордону, включаючи збереження укорінених корупційних схем, низької інституційної спроможності транскордонного співробітництва, в тому числі, у контексті функціонування єврорегіонів, значної залежності транскордонних ініціатив та проектів від адміністративних рішень та фінансових ресурсів центральних органів влади, а

також суттєвої диференціації можливостей українських і закордонних учасників транскордонного співробітництва.

Дослідження основних чинників розвитку транскордонного співробітництва українських регіонів доцільно розпочати з виявлення тих закономірностей, які впливають на транскордонну співпрацю між Україною та сусідніми державами Європи на сучасному етапі європейської інтеграції нашої держави. Насамперед, йдеться про глобалізацію усіх сфер суспільно-економічного життя, яка відображається, у тому числі, і на вирівнюванні відмінностей між прикордонними регіонами сусідніх держав, у зв'язку з підвищенням мобільності робочої сили та уніфікацією економічних порядків, включаючи особливості нормативно-правового забезпечення зовнішньоекономічної діяльності підприємницьких структур. По-друге, важливого значення для розвитку транскордонного співробітництва набуває сучасна регіональна політика ЄС, яка опирається на систему децентралізації влади, стимулюючи, тим самим, міжнародне співробітництво регіонів, насамперед у транскордонному форматі. По-третє, розширення ЄС на Схід спричиняє до зміни формату транскордонного співробітництва між Україною і сусідніми країнами Східної Європи з одночасною трансформацією основної місії такого співробітництва: від налагодження добросусідських стосунків та стирання суспільно-культурних відмінностей – до вирівнювання стандартів соціально-економічного розвитку та нівелювання негативного впливу наявності кордону між ЄС та його сусідами.

Виходячи із цього, можна ідентифікувати наступні чинники впливу на розвиток транскордонного співробітництва українських регіонів зі своїми партнерами з країн, що входять до складу ЄС:

1. Режим перетину кордону (кількість прикордонних пунктів пропуску, наявність і довжина черг, умови перебування у них, складність і тривалість оформлення митних процедур, суб'єктивне ставлення прикордонників і митників, умови очікування у черзі (інфраструктура черги)).

2. Складність, вартість і тривалість процедур оформлення віз та отримання закордонних паспортів, включаючи наявність черг у консульствах і посольствах, ставлення працівників



консульських установ до претендентів на отримання візи, складність і частоту отримання (заміни) закордонних паспортів тощо.

3. Якість і повнота системи законодавчого (нормативно-правового) забезпечення транскордонного співробітництва та умов підприємницької діяльності у суміжних із ним сферах (включаючи акцизи на основні групи товарів човникової і контрабандної торгівлі (алкоголь, тютюн тощо), антимонопольне законодавство, митно-тарифні і нетарифні обмеження, мінімальну заробітну плату, міграційне законодавство, рівень централізації влади (відповідність адміністративних і фінансових можливостей місцевої влади по обидва боки кордону) тощо).

4. Економічна політика уряду, включаючи спільні міждержавні ініціативи і проекти (наприклад – Євро-2012), регіональну політику та взаємодію центру з регіонами (погодження службових відряджень, обмеження на виїзди чиновників за кордон), а також взаємодію влади і бізнесу (тиск на підприємців, високі фіскальні і транзакційні витрати тощо).

5. Кількість та активність громадських організацій, спортивних товариств, культурних об'єднань, професійних спілок, насамперед тих, які працюють в системі транскордонного співробітництва.

6. Діяльність та активність єврорегіонів, їхніх виконавчих органів і представництв єврорегіонів у областях та районах.

7. Компетентність місцевих чиновників та працівників профільних міністерств і відомств (насамперед, МЗС, Мінекономіки, Мінрегіонбуду) у питаннях транскордонного співробітництва, здатність ефективно використовувати його можливості та інструменти для розвитку регіонів і вирішення нагальних проблем місцевих громад.

8. Рівень поінформованості населення про можливості та перспективи використання інструментів транскордонного співробітництва в своїй професійній та побутовій діяльності, включаючи інтенсивність висвітлення проблематики транскордонного співробітництва в засобах масової інформації регіону.

9. Рівень розвитку інституційної інфраструктури транс-кордонного співробітництва (фінансові інституції, освіта, медицина, культура, спортивна сфера), а також підготовка кадрів для системи транскордонного співробітництва та можливість перекваліфікації учасників човникової торгівлі на діяльність у сферах легальної економіки.

10. Розвиненість транспортної мережі (можливість швидкої і безперешкодної доставки людей і товарів з однієї країни в іншу у межах прикордоння: автобусні маршрути, залізничне сполучення, мала авіація тощо).

11. Розвиненість комунікаційної інфраструктури (легкий доступ учасників транскордонного співробітництва до ресурсу телефонних та Інтернет-комунікацій у спілкуванні між собою).

12. Характер співпраці великого та малого бізнесу різних країн на транскордонному рівні (активність та цивілізованість форм легального бізнесу і торгівлі у прикордонних регіонах (наприклад спільні туристичні маршрути, виставково-ярмаркові заходи тощо), реалізація спільних геоекономічних проектів (наприклад „Одеса-Броди-Плоць”).

13. Ментальність населення, традиції, звичаєве право (історичні та культурні зв'язки між мешканцями прикордоння сусідніх держав, спільність їхніх інтересів і традицій, взаємна толерантність тощо).

14. Рівень корупції у сферах, дотичних до транскордонного співробітництва (отримання закордонних паспортів і віз, переміщення товарів через митний кордон України, система дозвільних процедур, діяльність контролюючих органів та самоврядних інституцій).

15. Зацікавленість „третьох сторін” (насамперед ЄС) у розвитку українсько-польського транскордонного співробітництва (передача управлінських технологій, сприяння у розвитку інституційної інфраструктури, фінансування освітніх та екологічних проектів транскордонного характеру тощо).

Аналізуючи вищеописані чинники, варто наголосити на тому, що особливо важливого значення слід надати їхньому поділу за ознакою видимості, оскільки є низка чинників, дія яких виявляється латентною при збереженні сильного тривалого впливу на розвиток транскордонного співробітництва. Така

ситуація спричиняє до ігнорування вказаних чинників відповідними інституціями, у тому числі - владними, що обмежує можливість вирішення низки актуальних проблем транскордонного співробітництва. Насамперед, йдеться про суспільну психологію та ментальність населення, тісно пов'язану із ними громадську активність населення, а також економічну політику уряду.

Враховуючи недостатню видимість цих чинників для широкого загалу учасників транскордонного співробітництва, зусилля, які спрямовуються для усунення притаманних їм недоліків, виявляються недостатніми. Зокрема, це стосується пасивності та суспільної байдужості населення, відсутності у мешканців прикордонних територій достатніх навичок цивілізованого тиску на владу через інститути громадянського суспільства, а також надмірної централізації виконавчої влади, яка позбавляє самоврядні органи можливості самостійно вирішувати більшість проблем транскордонного характеру, включаючи активізацію діяльності євро регіонів.

Іншим важливим моментом, на який слід звернути увагу, є стан нормативно-правового забезпечення системи ТКС. Так, на відміну від більшості розвинених європейських держав, характер дії цього чинника, по-перше, є обмеженим, тобто таким, що не стосується окремих сегментів транскордонного співробітництва (малий прикордонний рух, транскордонний бізнес, регіональні аспекти європейської інтеграції). Причому, з погляду ефективного розвитку транскордонного співробітництва України, ці сегменти виявляються одними із найбільш значимих. Це свідчить про необхідність суттєвого удосконалення нормативно-правової бази, особливо в частині її наближення до реалій життя та відповідних стандартів ЄС.

Ще однією особливістю, в контексті дії чинників розвитку транскордонного співробітництва, є вплив візових і паспортних процедур. Так, не зважаючи на достатньо високу видимість, а також поширеність цього чинника, його походження має не об'єктивний характер (як це часто прийнято вважати, посилаючись на агресивність візової політики ЄС).

Таблиця 1.1

### Основні чинники розвитку транскордонного співробітництва регіонів

Чинники	Сила впливу	Поширеність	Укоріненість	Походження	Видимість
1	2	3	4	5	6
<b>Режим перетину кордону</b>	Висока для всіх учасників ТКС	Для подорожуючих наземним транспортом	Глибокі традиції, закладені ще в часи СРСР	Обмежена пропускна спроможність кордону	Очевидна для всіх учасників ТКС
<b>Складність візових процедур</b>	Висока при регулярних поїздках	Стосується всіх учасників ТКС	З'явилась після розширення ЄС у 2004 р.	Ефективність роботи консульських служб	Очевидна для всіх учасників ТКС
<b>Нормативно-правове забезпечення</b>	Висока для легального сектору	Слабо охоплює малий прикордонний рух	Почало формуватись у 90-х роках ХХ ст.	Роль ТКС у зовнішній політиці держави	Видима для обмеженого кола учасників ТКС
<b>Економічна політика</b>	Вища середньої	Мало поширена на ТКС	Відсутність традицій	Пострадянська система	Латентний вплив
<b>Громадська активність населення</b>	Висока	Стосується майже усіх сфер ТКС	Перебуває на початковій стадії розвитку	Демократичні реформи і децентралізація влади	Видима лише для фахівців у сфері ТКС
<b>Ефективність діяльності євро регіонів</b>	Висока для всіх учасників ТКС	Поширена на учасників євро регіонів	Почали формуватись у 90-х роках ХХ ст.	Ініційовані на міждержавному рівні	Видима для обмеженого кола учасників ТКС
<b>Компетентність представників влади</b>	Вища середньої	Стосується всіх учасників ТКС	Перебуває на початковій стадії розвитку	Становлення ТКС як об'єкту управління	Видима для обмеженого кола учасників ТКС
<b>Інформаційний супровід транскордонного співробітництва</b>	Висока для всіх учасників ТКС	Стосується всіх учасників ТКС	Перебуває на початковій стадії розвитку	Становлення ТКС як сфери діяльності та об'єкту управління	Результати видимі для всіх учасників ТКС, а якість – для фахівців

Продовження табл. 1.1

1	2	3	4	5	6
<b>Рівень розвитку інституційної інфраструктури ТКС*</b>	Висока для всіх учасників ТКС	Стосується всіх учасників ТКС	Перебуває на початковій стадії розвитку	Становлення ТКС як сфери діяльності та об'єкту управління	Очевидна для всіх учасників ТКС
<b>Розвиненість транспортної мережі</b>	Висока для більшості учасників ТКС	Стосується переважної частини учасників ТКС	Наявність проблем, що тягнуться з часів СРСР	Якість регіональної політики	Видима для обмеженого кола учасників ТКС
<b>Розвиненість системи комунікацій</b>	Висока для частини учасників ТКС	Стосується обмеженого кола учасників ТКС	Наявність проблем, що тягнуться з часів СРСР	Якість регіональної та інформаційної політики	Видима для обмеженого кола учасників ТКС
<b>Характер транскордонного бізнесу</b>	Вища середньої	Стосується переважної частини учасників ТКС	Почав формуватись у 90-х роках ХХ ст.	Лібералізація прикордонного руху	Видима для обмеженого кола учасників ТКС
<b>Суспільна психологія, ментальність</b>	Вища середньої	Стосується переважної частини учасників ТКС	Сформована упродовж багатьох десятиріч	Історія, традиції, релігія, мораль	Видима лише для вузького кола фахівців
<b>Рівень корупції</b>	Вища середньої	Висока	Глибоко укорінена	Нелегальний бізнес	Видима для багатьох
<b>Вплив інтересів „третьох сторін” (ЄС тощо)</b>	Вища середньої	Стосується переважної частини учасників ТКС	Почав формуватись у 90-х роках ХХ ст.	Роль ТКС у європейській політиці сусідства	Видима для обмеженого кола учасників ТКС

\*ТКС – транскордонне співробітництво

Його походження швидше породжується суб'єктивною відсутністю належного досвіду в працівників дипломатичних установ нових країн-членів ЄС до роботи у „шенгенському” форматі та неготовністю української паспортної системи до переходу на нові форми організації діяльності.

Особливу увагу варто приділити також діяльності єврорегіонів, які у більшості європейських держав виступають

найвищою формою транскордонного співробітництва та пріоритетним засобом реалізації інтересів їхніх учасників у транскордонній площині. Специфікою ж тих єврорегіонів, до яких входять українські території є нетиповий характер ухвалення рішень про їхнє створення (за ініціативою центральних органів державної влади, за принципом „згори-вниз”) і пов’язана із цим низька суспільна значимість результатів їхньої діяльності.

І врешті, завершуючи аналіз впливу основних чинників на транскордонне співробітництво українських регіонів, доцільно наголосити на недовикористанні потенціалу розвитку транспортної та інформаційної інфраструктури в напрямі підвищення цивілізованості та ефективності прикордонного товарообміну та руху людей. Доводиться констатувати, що більшість проблем, які укорінилися у цих сферах ще з часів адміністративно-планової економіки, до цього часу, так і не вирішені. Частково це пов’язано зі специфікою сучасного транскордонного бізнесу, який, у більшості випадків, має човниковий характер, і не потребує суттєвих удосконалень в частині розвитку транспортної та інформаційної інфраструктури. Однак, для місцевих органів державної влади, має бути очевидним взаємозв’язок між розвитком вказаних видів інфраструктури та переходом до цивілізованих форм транскордонного бізнесу, в тому числі і в частині реалізації серйозних інвестиційних проектів, розрахованих на тривалу перспективу.

Таким чином, як це не парадоксально, транскордонне співробітництво українських регіонів зі своїми західноєвропейськими партнерами, в цілому, так і не пододало тих „родинних плям”, які були притаманні йому ще у радянську добу. Рівень централізованого впливу на всі його параметри та елементи залишився достатньо високим, а подекуди, навіть визначальним, особливо з погляду пріоритетів і основних напрямів розвитку взаємодії в межах єврорегіонів та програм добросусідства, фінансованих ЄС. Практично не підвищився і ступінь врахування реальних інтересів місцевих громад, які проживають у прикордонних регіонах, оскільки лівова частка проектів транскордонного характеру реалізується за ініціативи і

коштом європейських структур та фондів, кожен з яких має власне бачення чи цілі реалізації таких проектів. У своїй масі такі цілі слабо корелюються з пріоритетними завданнями та першочерговими потребами місцевого і регіонального розвитку українських територій.

Все це змушує сьогодні вести активний пошук шляхів наближення інструментів транскордонного співробітництва, декларованого в якості важливого напряму європейської інтеграції України як центральними відомствами нашої держави, так і керівними органами ЄС, до вирішення гострих проблем прикордоння та задоволення реальних інтересів його мешканців з огляду на довготривалу перспективу сталого розвитку цих територій.

Головними завданнями у цьому зв'язку виступають пошук адекватних форм та засобів нормативно-правового забезпечення активізації транскордонного співробітництва України та становлення його цивілізованих форм, включаючи розвиток інституційної інфраструктури, а також виявлення ключових чинників впливу на його характер та усунення існуючих бар'єрів на шляху підвищення ефективності транскордонної діяльності українських регіонів.

## **1.2. Організаційно-правові механізми та нормативні важелі регулювання транскордонного співробітництва України**

Сучасне інституційно-правове та нормативне забезпечення системи транскордонного співробітництва українських регіонів формувалось протягом усього періоду незалежного розвитку нашої держави, починаючи з 90-х років ХХ століття. Проте, до цього часу воно так і не набуло свого завершеного вигляду, про що свідчить наявність значної кількості проблем, пов'язаних з відмінностями у законодавчих та інших нормативно-правових актах, що регулюють вказану сферу в Україні та сусідніх із нею державах Європи. Крім того, існують численні бар'єри у розвитку транскордонної діяльності, викликані її недосконалим інституційно-правовим

забезпеченням, а також суперечностями між нормативно-правовими актами, покликаними регулювати різні аспекти транскордонного співробітництва. Насамперед, це стосується законів, що визначають основні напрями розвитку, пріоритетні сфери та стратегічні завдання учасників транскордонного співробітництва, з одного боку, та нормативно-правових актів, які регулюють розподіл фінансових ресурсів, порядок бюджетних взаємовідносин центральних і місцевих органів влади та механізми виділення коштів на реалізацію окремих транскордонних проектів, з іншого.

До основних нормативно-правових актів у сфері транскордонного співробітництва України, можна віднести: Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями, до якої Україна приєдналася у 1993 році, Закон України „Про транскордонне співробітництво”, що діє з 2004 року, Програму розвитку єврорегіонів, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 р. № 587, Рекомендації парламентських слухань на тему: „Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках єврорегіонів та перспективи транскордонного співробітництва”, схвалені Постановою Верховної Ради України від 27 червня 2007 року № 1242-V, Державну програму розвитку транскордонного співробітництва на 2007 - 2010 роки, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 року № 1819, Положення про порядок проведення конкурсного відбору Проектів (програм) транскордонного співробітництва, які можуть бути включені до державної програми розвитку транскордонного співробітництва, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2005 р. № 339, Порядок здійснення зовнішніх зносин Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, затверджений Указом Президента України від 5 березня 2002 року № 217/2002, Указ Президента України „Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин”, що набув чинності в 1996 році, і діє зі змінами, внесеними у 2005 році, Порядок підготовки проектів (програм)



транскордонного співробітництва, які можуть бути включені до Державної програми розвитку транскордонного співробітництва, затверджений Наказом Міністерства економіки України від 3 червня 2005 року № 158, а також Стратегію українсько-польського міжрегіонального та прикордонного співробітництва, підписану на VII економічному форумі „Україна-Польща” в м. Ялті 25 червня 2004 р.

Однак, цей перелік буде неповним, якщо не згадати Бюджетного кодексу України та Законів України „Про державний бюджет України”, які визначають фінансові аспекти розвитку транскордонного співробітництва та регламентують обсяг і порядок виділення бюджетних асигнувань на реалізацію відповідних проектів і програм, зокрема, Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки.

Різним аспектам транскордонного співробітництва приділяється також увага в Указах Президента України „Про Національну концепцію співпраці із закордонними українцями” від 13 жовтня 2006 року № 875/2006, „Про Цільовий план Україна – НАТО на 2007 рік у рамках Плану дій Україна – НАТО” від 18 червня 2007 року № 535/2007, „Про Концепцію державної регіональної політики” від 25 травня 2001 року № 341/2001, „Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки” від 13 грудня 2003 року № 1433/2003 тощо.

Основними проблемами взаємоузгодження вищезгаданих нормативно-правових актів є:

- укорінена практика несумлінного виконання діючих законів і державних програм, яка тягнеться іще з часів адміністративно-централізованої системи державного управління і призводить до різночитання окремих нормативних положень як міністерствами та відомствами, так і місцевими органами державної влади. Це має наслідком недостатню ретельну підготовку проектів відповідних владних рішень і законодавчих актів, у розрахунок на те, що допущені на стадії прийняття помилки та упущення призведуть у практичній діяльності відповідних інституцій не більше ніж до ігнорування суперечливих нормативно-правових положень;

- розпорошення регуляторних функцій, пов'язаних із розвитком сфери транскордонного співробітництва, між різними органами державної влади. Це призводить, з одного боку, до виникнення нормативних прогалин, що не дозволяють здійснювати ефективної транскордонної діяльності її безпосереднім суб'єктам (наприклад, неврегульованість питань фінансового забезпечення Державних програм розвитку транскордонного співробітництва), а з іншого, до дублювання повноважень та виникнення інституційно-правових конфліктів у частині регулювання транскордонного співробітництва регіонів (насамперед, це стосується існуючих суперечностей між положеннями Закону України „Про транскордонне співробітництво” та Указами Президента України „Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин” і „Про Порядок здійснення зовнішніх зносин Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями”);

- філософія жорсткого державного регулювання усіх сфер суспільно-економічного життя, включаючи практику надмірного адміністративного впливу на регіональний розвиток, зокрема на його транскордонну складову. Це не дозволяє ефективно поєднувати нормотворчу діяльність центральних органів влади із формуванням адекватного інституційно-правового забезпечення системи транскордонного співробітництва на рівні місцевих громад і самоврядних інституцій, які власне і виступають основними суб'єктами регулювання цієї сфери у більшості європейських держав;

- відсутність критеріїв оцінки ефективності транскордонного співробітництва, яка спричиняє до безсистемності при формуванні його нормативно-правового забезпечення і не дозволяє підпорядкувати усі законодавчі акти досягненню єдиної стратегічної мети, наприклад, нівелюванню негативного впливу кордонів на розвиток прикордонних регіонів, поліпшенню якості людського капіталу у прикордонні чи підвищенню конкурентоспроможності регіональних економік.

Крім того, не можна оминати увагою і тих проблем, які закладені у змісті вищеперелічених нормативних актів і чинять,

тим самим, безпосередній негативний вплив на перспективи розвитку практичної транскордонної діяльності її суб'єктів.

Так, Закон України „Про транскордонне співробітництво” (додаток Б), який небезпідставно вважається деякими експертами „морально застарілим уже на момент прийняття”<sup>2</sup>, у своїй основі є достатньо декларативним і консервативним. Тобто, значна частина його положень лише описують існуючий порядок речей, а відтак не надто впливають на перебіг процесів у транскордонному співробітництві. Зокрема, це стосується принципів державної політики у сфері транскордонного співробітництва, сфер та форм, у яких може здійснюватися транскордонне співробітництво, повноважень і функцій суб'єктів транскордонного співробітництва тощо. З іншого боку, запропонований вказаним Законом механізм координації транскордонної діяльності, містить відчутні рудименти адміністративно-планового підходу, насамперед, в частині концентрації усіх координаційних функцій щодо розвитку транскордонного співробітництва в руках „спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики”. Це означає, що переважна частина управлінських функцій у сфері транскордонного співробітництва України виявляється замкнутими на центральний щабель влади, що саме по собі є мало природним. До того ж, більшість сфер транскордонного співробітництва, окреслених Європейською рамковою конвенцією про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (додаток А), зокрема, регіональний, міський та сільський розвиток, охорона довкілля, комунальне господарство, допомога у надзвичайних ситуаціях тощо, опиняються поза компетенцією координаційного органу, який спеціалізується на економічних питаннях.

Крім того, в частині державної підтримки розвитку транскордонного співробітництва, Закон передбачає приділення основної уваги цільовому фінансуванню окремих транскордонних проектів (хоча при цьому не достатньо чітко

---

<sup>2</sup> Студенніков І. Транскордонне співробітництво як дзеркало регіональної політики України. – <http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=20050111&n=1-2&y=2005>

випише механізм виділення та використання відповідних асигнувань), водночас, відверто недооцінюючи такі форми сприяння, як правова, організаційна, інформаційно-аналітична, методична, маркетингова тощо.

Проте, у порівнянні з іншими нормативно-правовими актами, Закон України „Про транскордонне співробітництво” найменш вразливий щодо критики, принаймні він не містить положень, які відверто це співробітництво обмежують чи перешкоджають його розвитку.

Цього не скажеш про інші нормативні документи, пов’язані з регулюванням транскордонної діяльності. Так, Указ Президента України „Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин” (додаток Ж) відверто не враховує специфіки транскордонного співробітництва, оскільки передбачені у ньому положення щодо необхідності погодження органами виконавчої влади з МЗС „ініціатив міжнародного характеру, опублікування повідомлень та поширення прес-релізів, прямо чи опосередковано пов’язаних з міжнародною діяльністю, ...участі у міжнародних конференціях, ...інших дій, пов’язаних з міжнародним співробітництвом” на рівні місцевих органів державної влади, включених у систему транскордонного співробітництва, фактично унеможливають ефективне виконання ними своєї функції. Адже вказані погодження та сформульовані на їх основі вказівки і технічні завдання мають бути затверджені „не пізніше ніж за три дні до початку заходу”, а значить скеровані до МЗС принаймні за два тижні до його проведення. В транскордонному співробітництві, яке орієнтується на тісні регулярні контакти представників місцевої влади сусідніх країн між собою, такі терміни виглядають відверто утопічними (часто запрошення на окремі заходи (семінари, виїзні наради у прикордонні, консультації, круглі столи, робочі зустрічі тощо) можуть надходити до українських партнерів по транскордонному співробітництву від їхніх польських, угорських чи словацьких колег за кілька днів до проведення заходу, що унеможливує виконання термінів, передбачених згаданим Указом Президента. Крім того, до, згідно цього документа „офіційні делегації та представники

України на міжнародних консультаціях, переговорах, конференціях..., а також делегації та представники державних організацій і підприємств, які перебувають за кордоном, зобов'язані поінформувати відповідне дипломатичне представництво України за кордоном про мету місії, одержані директиви, вказівки, технічні завдання, а також погоджувати з такими представництвами свою діяльність". Для транскордонного співробітництва така вимога взагалі видається нелогічною, оскільки не лише блокує будь-яку транскордонну активність на рівні регіонів, але і створює непотрібне навантаження на дипломатичні представництва України за кордоном, чисельність працівників яких і без того є не надто вражаючою.

Вищеописані недоліки і бар'єри, лише підсилюються іншими нормативно-правовими актами, зокрема Указом Президента України „Про Порядок здійснення зовнішніх зносин Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями” (додаток Є) та Постановою Кабінету Міністрів України „Про вдосконалення порядку здійснення службових відряджень за кордон” (додаток К). Зокрема, перший документ, передбачає жорстке погодження усіх заходів міжнародного характеру, що здійснюються місцевою владою, в тому числі і в контексті транскордонного співробітництва із МЗС та Мінекономіки, а також містить недостатньо зрозуміле положення про те, що документи, які укладаються місцевими державними адміністраціями „не повинні передбачати будь-яких зобов'язань для інших органів виконавчої влади України, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, у тому числі об'єднань громадян, чи окремих громадян” (і це незважаючи на те, що за один календарний місяць до проведення заходу, на якому планується підписання документа, місцева адміністрація має надіслати його проект до МЗС України).

Постанова ж Кабінету Міністрів України, яка регламентує порядок здійснення службових відряджень за кордон, взагалі обмежує фізичну можливість керівників місцевих державних адміністрацій, наукових установ та навчальних і культурно-мистецьких закладів брати участь у заходах транскордонного

співробітництва за кордоном. Зокрема, вона передбачає „звести до мінімуму кількість службових відряджень за кордон керівних працівників підприємств, установ та організацій, що фінансуються з бюджету”. Крім того, „для оформлення службового відрядження за кордон не пізніше, як за два тижні до виїзду особам, які дають дозвіл на відрядження, подаються лист із зазначенням мети виїзду, строків та умов перебування за кордоном і обґрунтування джерел фінансування, проекти директив, вказівок і технічних завдань, погоджені з МЗС” (хоча Указ Президента України „Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин”, говорить, що МЗС може затвердити ці документи і за три дні до початку заходу).

Нормативно-правове забезпечення транскордонного співробітництва, безпосереднім чином впливає з інституційний розвиток цієї сфери, зокрема, в частині регуляторного обмеження діяльності місцевих держадміністрацій і державних установ, органів місцевого самоврядування та інших самоврядних інституцій, насамперед, євро регіонів, у транскордонній площині.

Українська практика надмірної централізації управлінських функцій в руках урядових структур, а також суб’єктивне намагання профільних міністерств та МЗС замикає всі комунікаційні зв’язки на собі, призводять до нівелювання значної частини переваг транскордонного співробітництва в контексті євроінтеграційних прагнень України. Зокрема, відбувається блокування розвитку інституційного середовища у прикордонних регіонах, що не дозволяє через активізацію транскордонного співробітництва усувати транзакційні та інфраструктурні перепони, викликані наявністю кордону, а також використовувати ефект міжрегіонального поділу праці (взаємного доповнення регіонів сусідніх держав) у структурі діючих євро регіонів.<sup>3</sup>

Таким чином, можна стверджувати, що система нормативно-правового забезпечення транскордонного

---

<sup>3</sup> Луценко І. Євро регіони: в очікуванні другого народження. – [http://dialogs.org.ua/project\\_ua\\_full.php?m\\_id=3610](http://dialogs.org.ua/project_ua_full.php?m_id=3610)

співробітництва функціонує на трьох ієрархічних щаблях: міждержавному, міжрегіональному та самоврядному (прикордонному). Взаємний вплив та взаємна обумовленість окремих елементів такого забезпечення визначає ефективність системи в цілому. Характерними рисами функціонування цієї системи сьогодні можуть вважатися наступні:

- державні органи влади центрального рівня, зокрема міністерства та відомства, у своїй нормотворчій діяльності значною мірою відірвані від проблем та реальних процесів, що відбуваються у транскордонному співробітництві українських регіонів. Водночас, саме вони, в силу своїх адміністративних повноважень, володіють достатнім потенціалом для підготовки та прийняття відповідних регуляторних актів, здатних впливати на підвищення ефективності транскордонної діяльності у всіх її іпостасях. Основним бар'єром на шляху до повнішого використання своїх можливостей на цьому щаблі виступає своєрідний інституційний вакуум. З одного боку, функції, пов'язані з координацією транскордонного співробітництва розпоршені між Мінекономіки (основна інституція згідно Закону України „Про транскордонне співробітництво”), МЗС (центральний координуючий орган міжнародної діяльності регіонів відповідно до Указів Президента та Постанов КМУ) та іншими галузевими міністерствами (за напрямками їхньої діяльності, затвердженими Державною програмою розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки). З іншого боку, транскордонна діяльність опиняється поза сферою компетенції єдиного органу державної влади, що суттєво знижує рівень її інституціоналізації на центральному щаблі;

- місцеві органи державної влади, які діють на рівні областей та районів, а також обласні ради та єврорегіони, що також концентруються на обласному щаблі, не володіють достатніми нормотворчими можливостями, оскільки адміністративна система України сьогодні настільки централізована, що регуляторні акти регіональної влади не можуть суттєво впливати на розвиток транскордонного співробітництва. Водночас, інституційне забезпечення цієї сфери на регіональному щаблі є значно кращим, ніж на загальнодержавному рівні. Зокрема, в систему транскордонного

співробітництва, крім єврорегіонів, включені агенції регіонального розвитку, науково-аналітичні центри, торгово-промислові палати, асоціації підприємців, прикордонні громадські об'єднання тощо. Проте, здатність цих інституцій продукувати нормативно-правові акти у межах своєї компетенції є настільки мізерною, що сфера інституційно-правового забезпечення транскордонного співробітництва в Україні залишається майже вільною;

- самоврядні організації як елемент інституційного забезпечення системи транскордонного співробітництва в Україні взагалі фактично відсутні. Більшість громадян або не об'єднані в такі організації (якщо мова йде про громадські об'єднання), або не розраховують на скільки-небудь серйозне сприяння з їхнього боку, оскільки самоврядні управлінські органи місцевих громад (сільради та райради) позбавлені відповідних адміністративних і фінансових важелів впливу, а громадські організації, задіяні в системі транскордонного співробітництва як елемент його інституційної інфраструктури, працюють, насамперед, в режимі підрядників донорських організацій з виконання відповідних транскордонних проектів, виконуючи радше квазіпідприємницьку функцію, аніж роль самоврядних інституцій;

- вказані реалії нормативно-правового та інституційного забезпечення транскордонного співробітництва в Україні не лише формують основні тенденції його розвитку на найближчу перспективу, але і визначають характер та силу впливу окремих чинників на активізацію транскордонної діяльності українських регіонів зі своїми східноєвропейськими партнерами, від чого залежить загальна ефективність транскордонного співробітництва у довготерміновому періоді. У зв'язку із цим вивчення головних чинників впливу на розвиток транскордонного співробітництва України та динаміка їхнього формування, потребують окремого, більш детального вивчення.

Причиною перешкод на шляху до ефективної реалізації транскордонних ініціатив дослідники цієї проблематики нерідко пов'язують з розбіжностями правничо-організаційного характеру, зокрема, суперечкою юридичних засад діяльності і повноважень органів місцевого самоврядування та державної



влади у сфері міжрегіональної транскордонної співпраці, а, також, її фінансування в Україні та у Польщі<sup>4</sup>.

Приєднання Польщі у 2004 р. до Європейського Союзу надало нового імпульсу розвитку її відносин з Україною, порушивши, водночас, багато питань у сфері польської – української співпраці, в тому числі – транскордонного співробітництва.

Між тим, системи нормативно-правового регулювання транскордонного співробітництва в Україні і Польщі є досить схожими, характеризуючись розподілом відповідних нормативних актів по чотирьох групах<sup>5</sup>.

Першу групу складають документи європейського законодавства, що стосуються безпосередньо транскордонного співробітництва, в якій "Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями" (Мадрид, травень 1980 р.) та два додатки до неї: «Додатковий протокол» (Страсбург, листопад 1995 р.) і «Протокол № 2» (Страсбург, травень 1998 р.), вважаються основними документами, формуючими понятійний апарат міжтериторіального, міжрегіонального та транскордонного співробітництва. Крім них, до цієї групи відносяться "Європейська Хартія прикордонних і транскордонних регіонів" (Гронау,-1981р., II редакція 1995 р.), «Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великі віддалі», «Конвенція про оцінку впливу на оточуюче середовище в транскордонному контексті»; «Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій», «Конвенція по охороні і використанню транскордонних водотоків і міжнародних озер» тощо.

До другої групи входять акти європейського загального

---

<sup>4</sup> Герич В. Завдання та повноваження територіальних органів місцевого самоврядування в Польщі та Україні - порівняльна матриця / В. Герич, Б.Кавалко // Міжрегіональне співробітництво: стан та перспективи": зб. Наук. Праць. – Вип. № 4(66). Львів: Національна академія наук України Інститут регіональних досліджень, 2004. - с.69-70.

<sup>5</sup> Мікула Н. А. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво: монографія / Надія Анатолівна Мі кула. – Львів: Національна академія наук України Інститут регіональних досліджень, 2004. - с.127-130.

законодавство щодо регіонів, зокрема, «Європейська хартія місцевого самоврядування» (Страсбург, жовтень 1985 р.), «Хартія Конгресу місцевих і регіональних органів влади Європи» (ухвалена Комітетом міністрів 14 січня 1994 р.), проект «Європейської хартії регіонального самоврядування», ухвалений Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи 5 червня 1997 р; «Декларація Асамблеї Європейських регіонів щодо регіоналізму в Європі» (від 1996 р.) та «Європейська хартія регіонального просторового планування (Торремолінос, Іспанія, 1983 р.) та багато інших.

Третя група охоплює конвенції та хартії щодо різноманітних сфер життя, прикладом яких є «Київська Конвенція з спрощення та гармонізації митних процедур» із доповненнями та «Конвенція про комбіновані перевезення», а, також, інші європейські документи, в яких згадується транскордонне співробітництво. Зокрема, «Європейська хартія регіональних мов і мов меншин» (Страсбург, листопад 1992 р.), «Європейська ландшафтна Конвенція» (РЄ, Флоренція, 2000) та багато інших.

Оскільки нормативно-правові акти трьох наведених груп закладені в основу організації міжрегіональних процесів у Польщі та інших країнах Європейського Союзу, а, також, визнані і дотримуються Україною, стає очевидним, що причина згаданих вище правно-організаційних перешкод польсько-української міжрегіональної співпраці прихована у документах останньої групи.

Отже, четверта група, яка охоплює нормативно-правові акти національного законодавства країн щодо транскордонного співробітництва, заслуговує особливої уваги з точки зору визначення тих чинників, що стають бар'єром на шляху реалізації транскордонних ініціатив.

Група включає основні закони України та Польщі щодо транскордонного співробітництва, міжнародні договори, конвенції та хартії ратифіковані вищими законодавчими органами країн, у тому числі, дво- або багатосторонні угоди з іншими державами.

Головним внутрідержавним документом Польщі є її Конституція, ст. 172 якої визначає права та повноваження

органів місцевого і регіонального самоврядування у сфері міжнародної співпраці.

Зокрема, Конституція РП дозволяє одиницям територіального самоврядування приєднуватися до міжнародних об'єднань місцевих і регіональних общин інших держав якщо законодавчі акти органів місцевого й регіонального самоврядування щодо транскордонного співробітництва не суперечать раніше підписаним міжнародним угодам і відповідають законодавству Польщі та її міжнародним зобов'язанням.

Конституційні принципи закріплені в інших правових документах, серед яких у контексті транскордонного співробітництва найчастіше згадуються Закон «Про принципи приєднання одиниць територіального самоврядування до локальних та регіональних міжнародних спільнот» (від 15 вересня 2000 р.), Закон «Про самоврядування воєводства» (від 5 червня 1998 р., розділ 6) та Закон «Про об'єднання» (від 7 квітня 1989 р. із змінами від 29.06.03, 01.05.04, 28.07.07 рр.).

У відповідності до наведених документів, транскордонне співробітництво місцевих і регіональних структур самоврядування Польщі може здійснюватися не лише по горизонталі, але й між структурами різних рівнів. Наприклад, воєводство, яке польське національне законодавство визнає суб'єктом права в частині регіональної політики держави та ЄС, може організовувати співробітництво з міжнародними організаціями та регіонами інших держав, дозволяючи органам місцевого і регіонального самоврядування Польщі бути ініціаторами співробітництва в рамках єврорегіонів.

Внутрішнє законодавство України у сфері транскордонного співробітництва регулюється у відповідності до Конституції України такими нормативно-правовими актами, як Закон «Про транскордонне співробітництво» (№ 1861-IV від 24 червня 2004 р.), Закони України "Про місцеві державні адміністрації" (N 586-XIV від 9.05.99 р.), "Про місцеве самоврядування в Україні" (N 280/97-ВР від 21.05.97 р.); "Про зовнішньоекономічну діяльність" (N959-XII від 16.04.91 р.); "Про державний кордон" (№1777- XII від 04.11.91 р.); "Про зайнятість населення" (N803-XII від 1.03.91 р.), "Про бюджетну

систему України"(N512-XII від 5.12.90 р.), "Про охорону навколишнього природного середовища" (N1264-XII від 25.06.91 р.), "Митний кодекс України" (N 1970-XII від 12.12.91 р.) та іншими, які прямо чи опосередковано регламентують питання функціонування структур, що залучені до регіонального співробітництва.

Крім того, транскордонне співробітництво регулюється адміністративними, економічними та технічними угодами, що укладені органами місцевої влади у межах їх повноважень для врегулювання поставок товарів або надання послуг, спільної діяльності тощо.

Конституція України не дає чіткого визначення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері міжнародної співпраці, декларуючи у ст. 140 право місцевого самоврядування «...самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України», та визначаючи у ст. 146, що «інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом».

З огляду на це, основним правовим документом, регулюючим діяльність у сфері організації транскордонного співробітництва України, є Закон "Про транскордонне співробітництво", ухвалений Верховною Радою України 24 червня 2004 р.

Закон встановлює основні категорії і терміни, що використовуються у цій сфері в Україні, та визначає його організаційні засади, регламентуючи централізацію транскордонних ініціатив в органах державної влади та обумовлюючи наявність державного контролю за реалізацією проектів.

Зокрема, договір про створення єврорегіону, статут та зміни до нього в Україні повинні погоджуватися міністерством закордонних справ та міністерством економіки, тоді як у Польщі та в більшості європейських країн таке погодження відсутнє, а відносини територіальних органів влади з центральними носять

координуючий і узгоджувальний характер<sup>6</sup>.

Крім того, у відповідності до закону, транскордонне співробітництво в Україні вважається одним із напрямків діяльності держави, делегований органам державної влади на місцях, що не співпадає із положеннями законодавчих актів Польщі та ЄС, в яких воно визначається як елемент регіональної політики.

Водночас, закон не дає чіткого визначення механізмів фінансування транскордонних ініціатив та передбачає досить складну та повільну схему його отримання з державного бюджету, що не приваблює регіональні органи державної влади та місцевого самоврядування районного і селищного щаблів, які, до того ж, відчувають дефіцит фахівців з питань транскордонного співробітництва належного рівня. Для фінансування транскордонного співробітництва із центрального бюджету, на період до 2010 року, постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. N 1819 введена в дію «Державну програму з транскордонного співробітництва на 2007 – 2010 рр.», виконання якої покладено на міністерства та інші центральні і місцеві органи виконавчої влади в межах видатків, що передбачені у державному та місцевих бюджетах на відповідний бюджетний період, а, також, за рахунок інших джерел, однак реальне фінансування програм ТКС вкрай обмежене і говорити про нього не приходиться.

Певною ілюстрацією роботи закону може стати приклад того, що у 2008 р. державною адміністрацією у Львівській області, що має найдовший в Україні кордон з Польщею, на кошти державного бюджету реалізовуватиметься лише три з 22 визначених урядом проектів транскордонного співробітництва: «Покращення екологічного стану прикордонних районів України (Львівська область) та Республіки Польща за рахунок використання промислових деревних відходів як заміника вугілля для опалення об'єктів соціальної сфери», «Створення промислового технопарку "Черляни" на території Львівської області» та «Проведення комплексу заходів, спрямованих на

---

<sup>6</sup> Skrzydło A. 1995: Euroregiony z udziałem podmiotów polskich jako forma współpracy transgranicznej. Sprawy Międzynarodowe Nr 3. Warszawa

покращення в регіоні екологічного стану басейну р. Західний Буг на території Буського району Львівської області з продовженням робіт на території Республіки Польща». В інших проектах Львівська ОДА не може брати участь через те, що опрацювання заходів Програми належить компетенції центральних органів державної влади і не передбачає прийняття рішення про транскордонне співробітництво на рівні місцевого самоврядування прикордонних територій після їх затвердження. Це значним чином ускладнює процедури подання заявок на використання бюджетних коштів для реалізації транскордонних проектів і не сприяє широкому залученню суб'єктів транскордонного співробітництва до реалізації проектів, відштовхуючи їх тривалістю розгляду та складністю процедур.

Детальний розгляд польського та українського нормативно-правового регулювання транскордонного співробітництва вказує на те, що їх головна різниця полягає у різних підходах до основних засад що покладені в основу національних законодавчих актів у цій сфері.

Зокрема, в Польщі фундаментальне значення має визнання воеводства суб'єктом права в частині регіональної політики держави та Євросоюзу, тоді як українські області залишаються державними адміністративними одиницями, яким певні повноваження можуть лише делегуватися центральними органами державної влади. Крім того, засади Європейської регіональної політики не мають на українські програмно-планувальні рішення такого ж впливу, як на польські, оскільки Україна не є членом Євросоюзу.

Відсутність в Україні правової визначеності регіонів і місцевих рад, чіткого та прозорого поділу повноважень держави та місцевого самоврядування, а, також, їх обмеження у сфері суверенної політики розвитку і черговості вибору забезпечення потреб, залишаються перешкодою для поглиблення співпраці на локальному та регіональному рівнях між гмінами та сільськими, селищними і міськими радами, повітами і районами, воеводствами і областями Польщі і України, адже призводять до невідповідності обсягу та змісту повноважень та можливостей прийняття рішень адміністративних самоврядних систем, які на рівні гміна/сільська, селищна, міська рада співпадають лише на

78,9%, повіт/район – 64,0%, а воєводство/область – 75,7%<sup>7</sup>.

Отже, найбільшою системно-правовою перешкодою в розвитку співпраці і прийняття конкретних проектів, що відповідають потребам регіону, на теперішньому етапі українсько-польського співробітництва вважається відсутність на українському боці реального юридичного органу самоврядування, який міг би виступити рівноправним партнером польських гмін, повітів або воєводств.

Таке положення негативно відбивається на можливості вивільнення потенціалу для розвитку регіонів, у першу чергу, в країнах – не членах ЄС, оскільки, визначення регіону як самоврядної одиниці, здійснюючої власну політику і міжнародну співпрацю, закладалося до «Європейської хартії регіонального самоврядування» навмисно для надання імпульсу процесу перетворення внутрішнього законодавства на засіб реального гарантування конкретних регіональних зрушень, а не носія звучних декларацій.

Таким чином, польське внутрішнє законодавство щодо місцевого самоврядування відповідає на сучасні виклики часу і проблеми, інтегруючи державу в єдиний європейський простір. Водночас, дискусії щодо реформування адміністративно-територіального устрою та органів влади в Україні свідчать про певну відсутність відчуття сучасного системно-правового укладу держав в Європі, яка значною мірою стала об'єднанням не держав, а регіонів із наданням широких прав органам влади різних рівнів в здійсненні самостійної та транскордонної діяльності.

Отже, основою ефективності та результативності міжрегіональної і транскордонної співпраці сьогодні має стати правомочність регіонів щодо здійснення регіональної політики і закордонної співпраці, коли місцеві ради найнижчого рівня, районні та обласні органи влади (особливо в прикордонних районах) матимуть законодавчі передумови для проведення в цій сфері широкої багатосторонньої діяльності.

---

<sup>7</sup> Герич В. Завдання та повноваження територіальних органів місцевого самоврядування в Польщі та Україні - порівняльна матриця / В. Герич, Б.Кавалко // Міжрегіональне співробітництво: стан та перспективи": зб. Наук. Праць. – Вип. № 4(66). Львів: Національна академія наук України Інститут регіональних досліджень, 2004. - с.69-70.

### **1.3. ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В ЄС ТА УКРАЇНІ**

В контексті геополітичних змін, що відбулися в регіоні Центральної і Східної Європи після останніх хвиль розширення ЄС, його зовнішні кордони впритул наблизилися до прикордонних територій України, які в свою чергу, стали об'єктом регіональної політики ЄС. У світлі політики європейської інтеграції України, стає актуальним формування розвитку транскордонного співробітництва України за європейськими стандартами, нормами і принципами та надання нового імпульсу розвитку єврорегіонів в Україні.

В Європейському Союзі транскордонне співробітництво охоплює 40% загальної території 27 країн ЄС, де проживає близько 35% населення, тому, Європейський Союз розглядає ТКС, як важливу складову своєї регіональної політики. Динаміка розвитку єврорегіональної співпраці в ЄС свідчить про значну її активізацію, пов'язану, передусім, з реалізацією загальноєвропейської мети – створення прозорих кордонів між країнами – членами Європейського Союзу та вирівнювання диспропорції розвитку периферійних та центральних регіонів у кожній з держав. Регіональна інтеграція, а саме співпраця суміжних територій сусідніх держав, постійно отримує значну підтримку з боку Ради Європи та ЄС як в нормативно – правовому, методичному так і у фінансовому плані. Велику зацікавленість у цих процесах виявили країни нові члени ЄС – Угорщина, Чехія, Словаччина, Польща, Румунія, Латвія, Литва, Естонія тощо, які побачили реальну можливість через транскордонне співробітництво прискорити розвиток своїх прикордонних територій.

Транскордонному співробітництву на регіональному рівні властиві чотири етапи розвитку:

- вивчення існуючих зв'язків між партнерами регіону;
- визначення стратегії розвитку;
- розробка і забезпечення програм розвитку;
- моніторинг і оцінка.



Співробітництво відбувається в урядово-регіональному і регіонально-місцевому напрямках. В першому випадку співробітництво спирається на міжнародні угоди і поширюється там, де є велика децентралізація управління. Регіонально-місцеве співробітництво розвивається досить спонтанно, а його рушійною силою стають обумовлені господарськими потребами особисті контакти з сусідами або співпраця в галузі культури чи освіти.

В Європейському Союзі основною організаційною формою транскордонного співробітництва є єврорегіони, практика функціонування яких в останні роки показала свою ефективність у справі ліквідації бар'єрів для вільного руху людей, товарів, послуг, капіталів.

На єврорегіон покладаються завдання:

1) організація та координація дій, що сприяють співробітництву між членами єврорегіону в галузях економіки, науки, екології, культури та освіти;

2) надання допомоги у розробці конкретних проектів транскордонного співробітництва, що становлять взаємний інтерес;

3) сприяння розвитку добросусідських відносин між країнами-членами єврорегіону;

4) визначення потенційних галузей багатостороннього співробітництва;

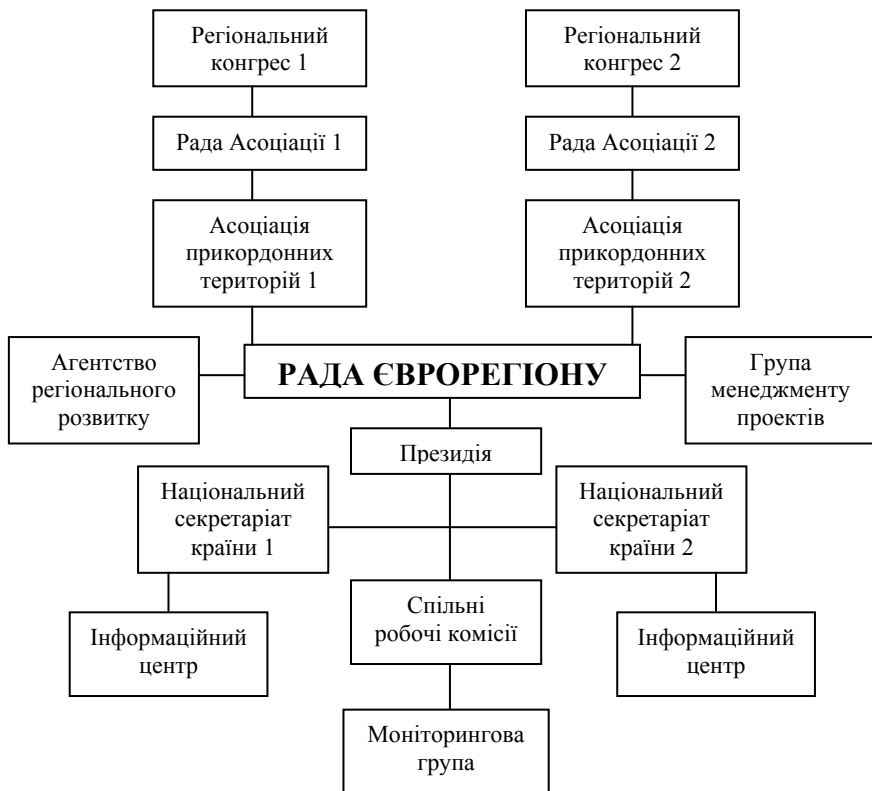
5) виконання функцій сполучної ланки та сприяння співробітництву членів єврорегіону з міжнародними організаціями, установами та агентствами.

Як правило, керівними органами єврорегіонів є Рада, Президія та Секретаріат, які виконують координаційні, дорадчі і представницькі функції, що пов'язані з реалізацією цілей і завдань єврорегіонів. Для вирішення визначених завдань Радою, також, можуть створюватись постійні робочі групи. Типова структура єврорегіонів країн ЄС наведена на рис.1.1

Фінансування діяльності керівних структур забезпечується кожною стороною згідно із окремо встановленими критеріями.

Сьогодні у Європі налічується понад 180 єврорегіонів, які охоплюють практично всі внутрішні і зовнішні кордони країн

ЄС, їх кількість продовжує зростати. Так, вздовж кордонів Польщі створено 18 єврорегіонів, два з яких: Карпатський єврорегіон та єврорегіон “Буг”, створено за участі українських областей.



**Рис. 1.1 Типова структура єврорегіонів країн ЄС**

У 90-х роках, для країн ЦСЄ, як і в Україні, характерним було створення єврорегіонів за ініціативи центральних органів влади, однак сьогодні цей процес відбувається за ініціативи місцевих громад, які беруть активну участь у діяльності єврорегіонів, інших регіональних та міжнародних об'єднаннях.

Між країнами новими членами ЄС та Україною, сьогодні існує суттєва диспропорція, пов'язана з адміністративними,

правовими та економічними розбіжностями, які у свою чергу обмежують можливості транскордонного співробітництва. Органи самоврядування країн ЄС, мають значно більше повноважень, а можливості українських органів місцевого самоврядування багато в чому залежать від рішень, які приймаються на державному рівні.

В країнах Європи пріоритетами співробітництва є інтереси місцевих громад, а в Україні транскордонне співробітництво розглядається з точки зору державних інтересів.

У законі України "Про транскордонне співробітництво" передбачається, що договір про створення єврорегіонів, статут та зміни до них повинні погоджуватися Міністерством закордонних справ, Міністерством економіки України. В той же час таке погодження в багатьох країнах відсутнє. Так, засади функціонування єврорегіонів у Польщі регулюють власні статuti та положення. Для координації і вдосконалення діяльності, пов'язаної із транскордонною співпрацею Польщі, в Раді Міністрів утворено Департамент Транскордонної Співпраці. Відносини територіальних органів влади з центральними носять координуючий, узгоджувальний характер. В Україні, з 2002 року, розпочала діяльність Міжвідомча комісія з питань розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів.<sup>8</sup> Питання координації покладено на Міністерство економіки.

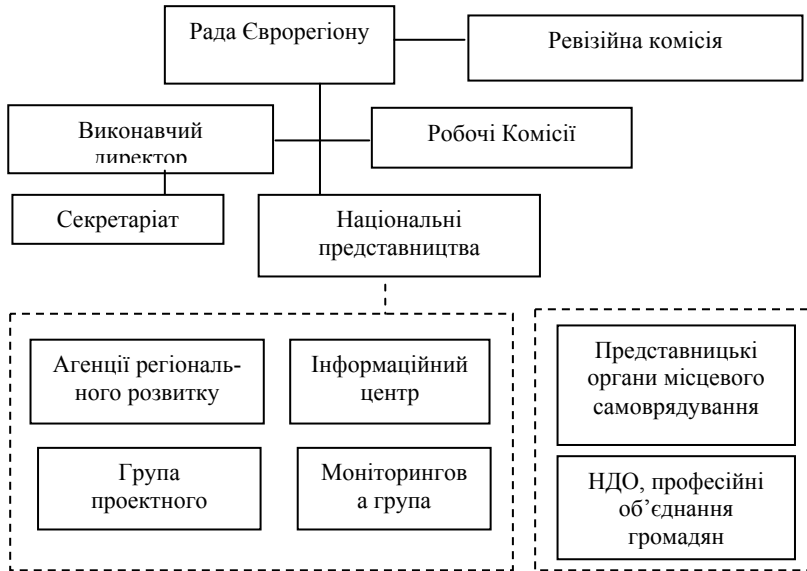
Сьогодні, в інституційній інфраструктурі реалізації регіональної політики в Україні, значне місце посідає центральний уряд, який бере безпосередню участь не лише в розробці регіональної політики, але і в реалізації конкретних місцевих проектів і програм.

В країнах ЄС, в Польщі, роль центрального уряду все більше зводиться до розробки концептуальних засад і необхідної нормативно-правової бази, в той час як у реалізації регіональної політики зростає роль регіонального і місцевого

---

<sup>8</sup> Україна. Кабінет Міністрів України. Постанова. Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів. - № 587 від 29.04.2002 р. (Інтернет-ресурс: <http://www.kmu.gov.ua>)

самоврядування, громадських організацій, які відстоюють інтереси громад і регіонів, а також професійних структур (зокрема агентств регіонального розвитку), покликаних сприяти регіональним ініціативам, і які мають бути поза впливом як політичних інтересів, так і інтересів окремих органів влади.



**Рис 1.2 Типова структура єврорегіонів за участю областей України**

Основою транскордонного співробітництва є процес створення зв'язків та договірних відносин у прикордонних теренах з метою пошуку рішень для спільних проблем, для чого задіюються всі соціальні групи населення та адміністративні органи.

Сьогодні, єврорегіони в Україні, ще не стали структурами, які координують спільний розвиток транскордонних регіонів, через які здійснюється фінансування транскордонних проектів, узагальнюється інформація тощо, як це відбувається в країнах ЄС (рис 1.2). Більшість експертів з питань транскордонного співробітництва пояснюють це порушенням механізму організації єврорегіонів.

Участь територіальних громад в українських євро регіонах замінена представництвом лише державних органів влади – обласними державними адміністраціями, і хоча формально установчі документи підписувалися обласними радами, поточну діяльність забезпечують структурні підрозділи облдержадміністрацій. Тому, замість співпраці територіальних громад відбувається співпраця державних органів влади території. В країнах ЄС ініціаторами створення євро регіонів виступають територіальні громади. Територіальні органи влади, громадські організації, інші господарюючі суб'єкти створюють асоціації (об'єднання) місцевих громад прикордонних територій. На загальних зборах цих об'єднань приймається рішення про створення євро регіонів. І установчі документи підписуються від імені територіальних органів влади і означеної асоціації.

Такий підхід забезпечує участь місцевих громад у транскордонному співробітництві, громадські організації є учасниками ради євро регіону чи президії, спільних робочих груп тощо. Працюючи у цих євро регіональних органах, вони повністю володіють інформацією про функціонування євро регіону і, відповідно, інформує про його діяльність суспільство, а також, самі ініціюють розробку транскордонних проєктів.

Крім євро регіонів, до інституцій транскордонного співробітництва відносяться агенції регіонального розвитку, інформаційні центри та моніторингові органи, тренінгові організації, з питань проєктного менеджменту тощо, які працюючи разом із євро регіонами утворюють систему інституційного забезпечення транскордонного співробітництва. В Україні, на сьогодні, такі допоміжні організації або відсутні, або діють кожна відокремлено, що створює інформаційний вакуум та призводить до розпорошення зусиль, а як результат, гальмує розвиток транскордонного співробітництва.

На кордонах України та сусідніх з нею держав-членів ЄС на даний час функціонують вісім євро регіонів: «Буг» (Україна, Польща, Білорусь), «Карпатський євро регіон» (Україна, Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія), «Нижній Дунай» (Україна, Молдова, Румунія), «Верхній Прут» (Україна,

Молдова, Румунія), «Дніпро» (Україна, Росія, Білорусь), «Слобожанщина» (Україна, Росія), «Ярославна» (Україна, Росія) та «Чорноморський» (Україна (Одеська область); Республіка Азербайджан, Республіка Албанія, Республіка Болгарія, Республіка Греція, Грузія, Республіка Молдова, Російська Федерація, Республіка Сербія, Румунія, Республіка Туреччина) до участі в яких залучені дев'ять із 19 прикордонних областей України - Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Одеська, Чернівецька, Чернігівська та Харківська, Сумська. Водночас, продовжується робота щодо формування нових єврорегіонів, завдяки чому через певний час весь периметр кордону України оточуватиметься єврорегіональними структурами.

Львівська область входить до складу Карпатського єврорегіону та єврорегіону «Буг».

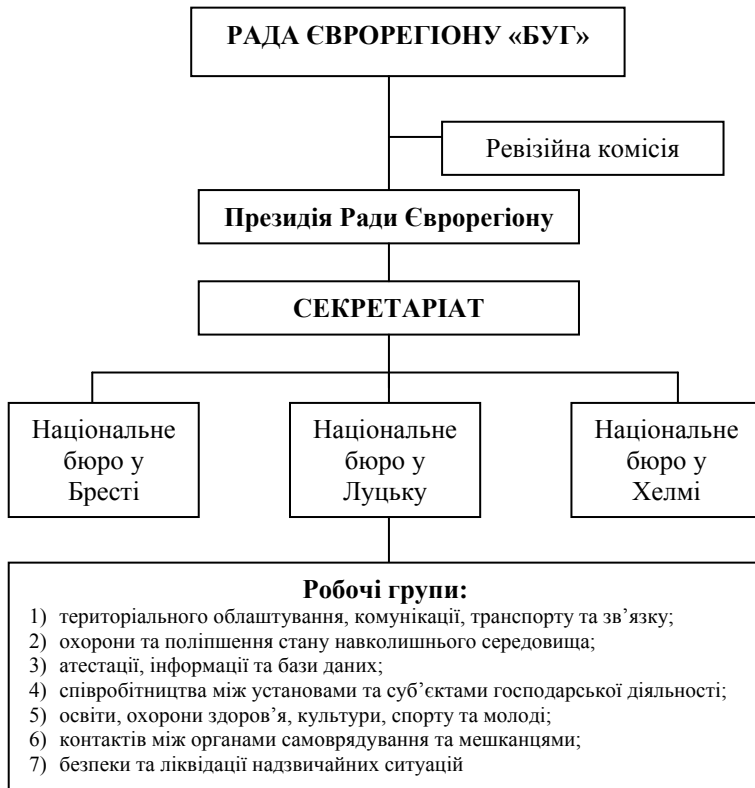
Для загальної координації транскордонного співробітництва на державному рівні створена Міжвідомча комісія з питань розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів, діяльність якої значною мірою залежить від суб'єктивного чинника, що, на теперішній час, перешкоджає її діяльності.

Певною мірою, це зумовлено тим, що Закон України «Про транскордонне співробітництво» передбачає виділення фінансової підтримки транскордонного співробітництва коштами з державного бюджету, проте, за існуючим фінансовим механізмом, через Державну програму ці кошти практично не виділяються.

Активізувати Міжвідомчу комісію можна шляхом передачі її функцій Фонду (або Центру моніторингу) транскордонного співробітництва, чи іншій відокремленій структурі, що могла б бути створена на засадах державно-приватного партнерства.

Транскордонне об'єднання єврорегіон "Буг" було створено у вересні 1995 року. До складу єврорегіону входять: Білопідляське, Хелмське, Люблінське, Тарнобжезьке і Замостьське воєводства Польщі, Брестська область Білорусі, а також Волинська область, Сокальський і Жовківський райони Львівської області.

В результаті адміністративної реформи в Польщі, яка відбулася в 1999 році, та створення нових органів самоврядування, на рівні повіту та воєводства, польську сторону в Єврорегіоні Буг репрезентують представники органів самоврядування Люблінського воєводства, а також повітів та гмін з територій колишніх воєводств: Білопідляського, Тарнобжеського та Замостьського, об'єднаних в Товаристві Самоврядування Єврорегіону Буг, а також люблінський воєвода.



**Рис. 1.3. Організаційна структура єврорегіону “Буг”**

Товариство об'єднує всі рівні самоврядування у єврорегіоні і на основі Статуту прийняло функцію юридичної

особи єврорегіону "Буг", а також механізм фінансування його діяльності з польської сторони. Фінансові засоби на діяльність єврорегіону формуються з членських внесків.

Основною метою діяльності Єврорегіону Буг є розвиток співпраці прикордонних територій у таких напрямках:

- територіальне планування;
- комунікація, транспорт та зв'язок;
- освіта, охорона здоров'я, культура, спорт та туризм;
- охорона і поліпшення стану навколишнього середовища;
- ліквідація надзвичайних ситуацій та стихійних лих;
- сприяння розширенню контактів між мешканцями прикордонних територій, розвитку співробітництва між організаціями та установами, а також суб'єктами господарської діяльності.

Статутна діяльність Єврорегіону виконує Рада єврорегіону, до робочого органу входять сім робочих груп з питань:

- територіального облаштування, комунікації, транспорту та зв'язку;
- охорони та поліпшення стану навколишнього середовища;
- атестації, інформації та бази даних;
- співробітництва між установами та суб'єктами господарської діяльності;
- освіти, охорони здоров'я, культури, спорту та молоді;
- контактів між органами самоврядування та мешканцями;
- безпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій (рис. 1.3).

Протягом декількох років в єврорегіоні успішно реалізуються проекти, що фінансуються програмою малих грантів PHARE.

Міжнародну Асоціацію "Карпатський Єврорегіон" (КЄ) створено 14 лютого 1993р., підписанням у м. Дебрецені (Угорщина) міністрами закордонних справ України, Польщі та Угорщини Декларації про співробітництво населення, яке проживає в Карпатському регіоні. Декларація зафіксувала підтримку урядами цих країн бажання органів самоврядування і місцевої адміністрації в регіоні Карпатських гір і річки Тиси створити "Карпатський Єврорегіон" як структуру для



підтримання відносин довгострокового співробітництва між різними його учасниками.

Єврорегіон об'єднує: 4 області Угорщини: Хайду-Біхар, Саболч-Сатмар, Боршод-Абауй-Земплен, Яс-Надькун-Сольнок; 4 воеводства Польщі: Підкарпатське, Люблінське, Підляське та Мазовецьке; 4 області України: Закарпатську, Львівську, Івано-Франківську, Чернівецьку; 5 областей Румунії: Сату-Маре, Бая-Маре, Батошани, Арадея, Заляу; 6 муніципальних округів Словаччини: Бардеев, Требишов, Михаловице, Гуменне, Вранов, Швидник<sup>9</sup>.

Організаційна структура Асоціації "Карпатський Єврорегіон" включає: Раду; виконавчого директора; Секретаріат; національні представництва; робочі комісії. До складу Ради входять 15 чоловік (по 3 представники від кожної країни-учасниці). 25 січня 1996 р. на XIV засіданні Ради Карпатського Єврорегіону (Егер, Угорщина) було затверджено Положення про Секретаріат Асоціації "Карпатський Єврорегіон"(рис. 1.4). Згідно з цим положенням виконавчі та адміністративні функції здійснює виконавчий директор, який призначається Радою КЄ на два роки на підставі конкурсного відбору, який проводиться в регіонах-членах КЄ. До повноважень виконавчого директора входить організація виконання рішень Ради КЄ, керівництво Секретаріатом, координація діяльності робочих комісій та національних представників, підготовка проектів угод, проектів засідань Ради, підтримка контактів з місцевими та міжнародними інституціями.

Мета й завдання «Карпатського єврорегіону»:

- організація й координація дій, спрямованих на розвиток співробітництва між членами єврорегіону в сферах економіки, екології, культури, науки й освіти;
- допомога й підтримка конкретних проектів і планів, що є предметом спільних інтересів;
- розвиток і спрощення контактів між жителями територій єврорегіону, у т.ч. контактів між експертами різних сфер діяльності;

---

<sup>9</sup> [http://www.karpacki.pl/euroregion-fundusze\\_unijne-historia-34.html](http://www.karpacki.pl/euroregion-fundusze_unijne-historia-34.html)

- розвиток добросусідських відносин між членами єврорегіону;
- посередництво й сприяння співробітництву членів єврорегіону з різними організаціями та інституціями;
- виявлення потенційних сфер інтересів багатобічного співробітництва між членами єврорегіону.



**Рис. 1.4. Організаційна структура «Карпатського Єврорегіону»**

За період діяльності "Карпатського Єврорегіону" було впроваджено ряд проектів транскордонного співробітництва, серед них:

- регулярні зустрічі-консультації представників місцевих органів влади з іншими інституціями регіонального співробітництва, в т.ч. й міжнародними (єврорегіони "Буг", "Нижній Дунай", "Верхній Прут", "Маас-Рейн, Комітет Регіонів ЄС, Комітет Економіки Європи ООН); вступ до Асоціації

Європейських Прикордонних Регіонів; підтримка проектів із захисту прав національних меншин.

- розширення мережі прикордонних переходів із сусідніми державами (зокрема будівництво транспортного моста через р.Тису на україно-угорському кордоні); налагодження безпосередніх зовнішньоекономічних контактів між територіями КС (заснування Асоціації карпатських торгово-промислових палат, створення та розвиток СП, підтримка СЕЗ, зокрема "Яворів", "Закарпаття", "Загонь", "Курортполіс Трускавець", ефективна діяльність українсько-польської та словацько-української торгово-промислових палат (остання фінансується програмою ЄС PHARE CREDO); підвищення транзитної ролі прикордоння; залучення іноземних інвестицій (гірськопереробна, хімічна, деревообробна, нафтопереробна промисловість); організація семінарів, конференцій з проблем ведення промислової, фінансової та біржової діяльності в КС, проведення Економічних форумів з питань транскордонного співробітництва.

- впровадження проектів із запобігання забруднення довкілля та захисту природних ресурсів (українсько-австрійсько-румунський проект ECOPROFIT); здійснення заходів із зміцнення берегової лінії річок для зменшення негативних наслідків повеней (спільний проект України, Словаччини, Угорщини та Румунії із створення системи гідроспоруд у прикордонних регіонах з метою запобігання загрози повеней); профілактика зсуву ґрунтів; спільні заходи із забезпечення населення якісною питною водою.

- стимулювання та підтримка спільних науково-культурних досліджень, проведення наукових конференцій, семінарів, літніх шкіл; відкриття культурних центрів, організація та проведення виставок, кінофорумів, днів культури, спортивних змагань, музичних фестивалів (проект "Гуцулка"); сприяння співпраці NGO, окремих експертів.

- в рамках "Карпатського Євروهіону" діє Асоціація університетів, у яку входять: Кошіцький технічний університет, Кошіцький університет ім. Й.Шафарика, Кошіцький університет ветеринарної медицини, Кошіцька Академія повітряних сил – Словаччина; Мішкольцьський університет, Гьодольський

університет сільськогосподарських наук, Дебреценський сільськогосподарський університет, Дебреценський університет ім. Л.Кошута – Угорщина; Жешувський технологічний університет, Краківський металургійний та гірничо-добувний університет, Люблінський технологічний університет, Жешувський педагогічний університет – Польща; Ужгородський державний університет, Коломийська колегія права і бізнесу, Львівська комерційна академія, Національний університет "Львівська політехніка", Львівський лісотехнічний університет, Івано-Франківський університет нафти і газу, Івано-Франківська медична академія, Львівський національний медичний університет – Україна, "Бабеш-Больяї" університет – Румунія);

- здійснено заходи по узгодженню проектів на будівництво і реконструкцію гідротехнічних споруд, критеріїв оцінки аналізів відборів проб води і її якості на прикордонних ріках, по здійсненню протипаводкових заходів та ліквідації аварійного забруднення водотоків;

- здійснюється проект "Протипаводковий менеджмент в Словаччині та Україні" (фінансується Датським агенством DANCEE), яким передбачається встановлення на українській території 6-ти автоматизованих вимірювальних станцій на річках Уж і Латориця з інтеграцією їх в існуючу систему.

Водночас, формування Карпатського єврорегіону в 1993 році було насамперед політичним рішенням органів центральної влади п'яти держав його членів. Аналіз співробітництва прикордонних територій в рамках єврорегіону показує неспроможність повноцінного функціонування структури єврорегіону, у діяльності якого в однаковій мірі не зацікавлені всі його учасники. Причинами цього є:

1. Відсутність системоутворюючих факторів для такої структури як Карпатський єврорегіон, а саме спільних проблем для п'яти країн одразу. Так, Львівська область не має спільних проблем з прикордонними територіями Угорщини, Словаччини або Румунії. Фактично, такі проблеми має лише Закарпатська область, яка і є найбільш активним українським учасником у Карпатському єврорегіоні. Львівська ж область має спільні проблеми з Підкарпатським воєводством Польщі. Чернівецька

область створила євро регіон "Верхній Прут" і намагається більш ефективно працювати в ньому.

2. Для всіх областей України залишилися спільні інтереси лише у політичних взаємних консультаціях регіональних органів влади та в обміні досвідом, які, однак, можна здійснювати, наприклад, у рамках щорічних Економічних форумів прикордонних областей, які проводяться у м. Львові.

3. У засіданнях Ради Карпатського євро регіону приймає участь вище обласне керівництво, а на рівень громад діяльність майже не опускається. За аналогією з європейською практикою, в діяльності Карпатського євро регіону повинні приймати участь громадські організації, асоціації прикордонних територій, агенції регіонального розвитку, асоціації органів місцевого самоврядування тощо, які могли б вести поточну діяльність, сприяти підготовці заявок на отримання фінансової допомоги та вести моніторинг реалізації проектів.

4. Не достатня фахова підготовка управлінських кадрів, часта зміна керівництва, значний суб'єктивний фактор у прийнятті рішень щодо діяльності Карпатського євро регіону, відсутність наступництва.

5. Недостатнє висвітлення діяльності КЄ у засобах масової інформації, на вебсторінках обласних державних адміністрацій або обласних рад. З 5-ти країн-учасників КЄ вебсторінка підтримується лише польською стороною. Майже не доступна інформація щодо фінансової діяльності Карпатського євро регіону, що також є стримуючим фактором.

6. Існуючий на даний час механізм фінансування діяльності Карпатського євро регіону вимагає конкретного обґрунтування необхідності цих витрат для області.

7. Спільні проекти, які плануються у Карпатському євро регіоні, вимагають відповідного фінансування.

8. На сучасному етапі проблеми, які необхідно вирішувати спільними зусиллями, в більшості випадків виникають на суміжних територіях і, здебільшого, реалізуються у рамках двосторонніх відносин.

Після приєднання до ЄС у 2004 році Польща провела реорганізацію засад свого функціонування у Карпатському Євро регіоні, яка полягає у:

1. Створенні юридичної особи від польської сторони. Від 1.03.2001 – Представництво Республіки Польща у "Карпатському Єврорегіоні" "Євро-Карпати".

2. Зміцненні структури польської сторони через безпосередню участь у діяльності "Карпатського Єврорегіону" на засадах членства у Представництві "Євро-Карпати" органів самоврядування підкарпатського воєводства. Скликання Конвенту самоврядних органів влади польської сторони КЄ – створення "самоврядного єврорегіону"

3. Зміні статусу Польського бюро та створення багатфункціонального Єврорегіонального Центру, а також мережі партнерських інституцій, які співпрацюють з Центром

4. Впровадженні єврорегіональної системи співпраці як шлях активізації участі підприємств державного, приватного та громадського секторів в ній.

5. Передбачено перенесення місця розташування Бюро до Жешува, а також організація мережі локальних центрів єврорегіональної співпраці.

З огляду на те, що розпочався другий плановий період Програми Добросусідства ЄС (далі Програми), зокрема, Програми Україна – Польща – Білорусь 2007-2013 рр., передбачається застосування „положення ведучого партнера”, тобто, наприклад, товариство «Єврорегіон Карпатський – Польща» потребуватиме інституційного партнера з урегульованим і відповідним юридичним статусом для реалізації даної діяльності, необхідно реорганізувати національні представництва у єврорегіонах з тим, щоб, окрім іншого, мати можливість забезпечити фінансування мікро проектів через єврорегіони, мати підрозділи менеджменту і моніторингу транскордонних проектів.

Тобто, для польської інституції Товариство «Єврорегіон Карпатський – Польща», яке є представництвом Польщі у «Карпатському Єврорегіоні» потрібно мати аналогічного партнера з української сторони. Таким партнером може стати наприклад Асоціація органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати –Україна», створена у 2007 році місцевими органами влади районів всіх областей – учасників «Карпатського єврорегіону». Як партнер польської сторони, ця

організація уже має всі підстави виконувати цю функцію. Проте вона ще не може позиціонуватися як українська частина єврорегіону, а відтак не може виступати у ролі технічного секретаріату мікропроектів Програми.

Сьогодні, усі учасники «Карпатського єврорегіону», окрім України, змінили свої представництва і перейшли від участі у єврорегіонах обласних органів влади до участі асоціацій прикордонних територій – структур, які об'єднують місцеві органи влади, громадські організації та інші в суб'єкти, що фактично представляють території.

В Україні цей процес гальмується як «знизу» (відсутність ініціативи структур селищного та районного рівнів), так і «згори» – небажання втратити впливу на європейську допомогу.

Однак об'єктивні чинники зумовлюють подальше підвищення ролі єврорегіонів у соціально-економічному розвитку прикордонних територій і все більш вагомою стає необхідність реорганізувати організаційну структуру представництва української сторони.

Діяльність української частини «Карпатського єврорегіону» на даний час «завмерла», і фактична діяльність всього єврорегіону вже другий рік пригальмована. Водночас його національні представництва в Польщі, Словаччині, Угорщині та Румунії відіграють роль технічних секретаріатів у процесі впровадження фінансової допомоги ЄС. Українські території, через відсутність подібної до європейських країн структури національного представництва в Карпатському євро регіоні, значно втрачають від бездіяльності, враховуючи розкручений бренд «Карпатського єврорегіону» у Європі. Найбільше при цьому страждають не області, а території селищного та районного рівнів, для яких гранти до 50 000 євро, завдяки організаційним неспівпадинням у структурі національних представництв України, є поки недоступними і не стали суттєвим додатком у місцеві бюджети (мікропроекти за Пріоритетом 3 «локальні ініціативи»).

Тому не дивно, що перед початком другого етапу впровадження Програми Добросусідства Польща – Україна – Білорусія 2007–2013 рр. окремі ініціативні самоврядні органи створили асоціацію органів місцевого самоврядування

«Єврорегіон Карпати – Україна» (штаб-квартира – Ст.Самбір, Львівська обл.), яка вже підписала угоду про співпрацю з польським партнером – товариством «Єврорегіон Карпатський – Польща», і розпочали процес реорганізації представництва України у «Карпатському Єврорегіоні».

На цьому шляху необхідно зробити ще наступні кроки.

1. Звернутися до обласних рад та державних адміністрацій всіх областей – Закарпатської, Львівської, Чернівецької, Івано-Франківської – з тим, щоб вони висловили свою згоду про надання повноважень Асоціації представляти українську частину єврорегіону.

2. Звернутися до Ради «Карпатського єврорегіону», щоб внести зміни до статутних документів щодо представництва української частини і тим самим підтвердити свій статус.

3. Звернутися до української частини Міжнародної робочої групи з підготовки програмних документів і задекларувати свою спроможність виступити у ролі технічного секретаріату реалізації мікропроектів чи інституцією управління в парасолькових проєктах.

Враховуючи рішення Європейської Комісії № 951/2007 стаття 14.1, яким передбачається, що разом із органами центральної і регіональної влади Єврорегіон може бути представлений юридичною особою, створеною органами місцевого самоврядування на території Єврорегіону, шлях який пропонується повністю відповідає потребам сьогодення.

Після здійснення означених кроків і коли Міжнародна Робоча Група напрацює спільну позицію щодо децентралізації реалізації Пріоритету 3, очевидним партнером для товариства «Єврорегіон Карпатський Польща» буде його український відповідник – Асоціація органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати – Україна», основними функціями якого можна визначити такі:

1. Функціонування Бюро парасолькового проєкту у Ст. Самборі.

2. Участь у реалізації Стратегії Інформації та Промоції Програми.



3. Проведення спільно з польським партнером інформаційних кампаній, навчань та консультацій для українських заявників проектів.

4. Участь у технічній та формальній оцінці проектів на дофінансування.

5. Участь у моніторингу та звітності парасолькового проекту

Зазначимо, що українській стороні це дасть переваги, наведені нижче.

1. Селищні та районні органи влади безпосередньо долучаться до діяльності єврорегіону, будуть отримувати інформацію з першоджерел та висловлювати свої проблеми й ініціативи на засіданнях Ради Єврорегіону та Асоціації.

2. Можливість отримання суттєвої фінансової допомоги у місцеві бюджети під конкретні, потрібні мешканцям, у тому числі за їх участю, проекти.

3. Виникне потреба в розробці реальних місцевих стратегій соціально-економічного та просторового розвитку з урахуванням загальноєвропейських, державних і регіональних пріоритетів.

4. З'явиться потреба в ініціативних молодих людях на місцях, які будуть проводити діяльність на прикордонних територіях і допомагати мешканцям розвивати свій бізнес в освітній, культурній та інших сферах, зокрема, шляхом підготовки заявок на транскордонні проекти.

5. Будуть створюватися передумови формування «зрілого» громадянського суспільства.

6. Реалізація проектів дасть поштовх для нових ініціатив, реалізація яких сприятиме підвищенню життєвого рівня мешканців периферійних територій.

Крім усього іншого, реорганізація представництва української сторони в «Карпатському Єврорегіоні» створить передумови для застосування подібної моделі і в інших проектах, що дасть змогу органам місцевого самоврядування України отримати доступ до фінансових засобів ЄС, ефективно використовувати їх для розвитку своїх територій та інфраструктури. При цьому відбудеться розвантаження

обласних структур, які змушені будуть займатися мікропроектами, що не відповідає статусу області.

#### 1.4. Механізми фінансування програм розвитку транскордонного співробітництва в контексті регіональної політики ЄС

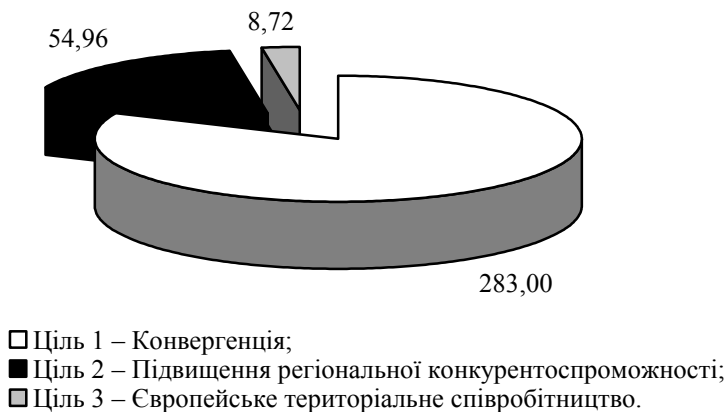
Нова європейська регіональна політика у 2007 – 2013 рр. передбачає зосередження дій на трьох головних цілях:

Ціль 1 – Конвергенція;

Ціль 2 – Підвищення регіональної конкурентоспроможності;

Ціль 3 – Європейське територіальне співробітництво.

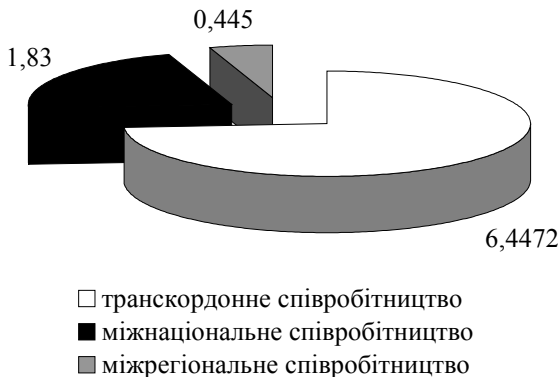
При цьому обсяги планового фінансування цих цілей представлені на рис. 1.5.



**Рис. 1.5. Обсяги фінансування Спільної внутрішньої і зовнішньої політики ЄС на 2007-2013 рр., млрд. євро**

Ціль 3 є новою ціллю, на фінансування якої передбачається виділення 2,5% (8,72 млрд. євро) коштів передбачених для видатків на спільну внутрішню і зовнішню політики ЄС (Cohesion Policy), що охоплює транскордонне (6,44 млрд. євро), міжнаціональне (1,83 млрд. євро) та міжрегіональне співробітництво (445 млн. євро) на період 2007 – 2013 рр. (рис. 1.6).

У відповідності до пропозицій Європейської Комісії, до участі у транскордонному співробітництві планується залучати прикордонні територіальні одиниці на рівні NUTS III (базові територіально-адміністративні одиниці, наприклад, в Польщі це - повіт), а для координації дій щодо реалізації Цілі 3 створюється новий законодавчий інструмент - Європейське групування територіального співробітництва (European Grouping for Territorial Cooperation, EGTC), який в рамках правового регулювання ЄС створює законодавче поле для укладання прямих угод країнами ЄС, їх регіонами та органами місцевого самоврядування між собою та з партнерами по транскордонному співробітництву.



**Рис. 1.6. Розподіл коштів, виділених на Європейське територіальне співробітництво на 2007 – 2013 рр., млрд.**

У травні 2007 року, у відповідності до Лісабонського договору, Європейська Комісія затвердила “Національну Стратегію спільної внутрішньої і зовнішньої політики для Польщі”, що була розроблена урядом країни на період 2007 – 2013 рр. (National Cohesion Strategy (NCS) 2007 -2013), яка:

- визначає дії Польщі на період 2007 – 2013 рр. для досягнення сталого економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності економіки та зменшення рівня безробіття;

- визначає перелік заходів з підтримки розвитку проблемних регіонів, мало захищених соціальних груп населення, заходів з реструктуризації економіки тощо;

- визначає пріоритети розвитку держави на основі спільних європейських пріоритетів, відображених у Лісабонському договорі, та враховуючи інтереси Національної програми реформування Польщі;

- визначає умови підготовки національних операційних програм за секторами економіки.

Для реалізації “Національної Стратегії спільної внутрішньої і зовнішньої політики для Польщі” опрацьовано:

- 3 національні операційні програми;

- 16 регіональних програм, розроблених воєводствами та органами місцевої влади;

- операційна програма з підтримки розвитку депресивних регіонів (Вармінсько - Мазурське, Підляське, Любленське, Підкарпатське, Светоржицьке воєводства);

- операційна програма технічної допомоги;

- програма європейського територіального співробітництва.

Фінансування із європейських фондів на період 2007 – 2013 рр. передбачено за такими операційними програмами: Регіональна операційна программа (16,6 млрд. євро), Інфраструктура та Навколишнє середовище (27,9 млрд. євро), Людський капітал (9,7 млрд. євро), Інноваційна економіка (8,3 млрд. євро), Розвиток Східної Польщі (2,3 млрд. євро), Європейське територіальне співробітництво (0,7 млрд. євро), Технічна допомога (1,3 млрд. євро).

Операційна програма Європейського територіального

співробітництва для Польщі передбачає виділення 700 млн. євро на період 2007 - 2013 рр. і буде фінансуватися за такими цілями (рис. 1.7). Ціль 1: Програма транскордонного співробітництва з країнами ЄС, 438,5 млн. євро (78,6% від загальної суми). Ціль 2: Програма транскордонного співробітництва з країнами Центрально – Східної Зони. Передбачає видатки у розмірі 71,5 млн. євро (12,8%), а, також, виділення 173,3 млн. євро на дії в рамках програми ENPI та фінансування двох програм транскордонного співробітництва:

- 1) Польща – Білорусь – Україна;
- 2) Польща – Калінінградська область.

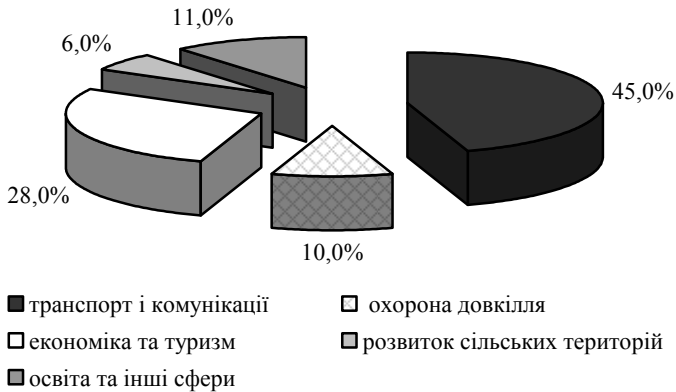
Щодо програми INTERREG, то вона є найбільшою програмою громадських (місцевих) ініціатив (Community Initiative) ЄС щодо підтримки розвитку прикордонних регіонів країн – членів ЄС і деяких приморських територій. У період з 2000 по 2006 р. стала відома як програма INTERREG III, що забезпечує три напрями: А) транскордонне співробітництво; В) транснаціональне співробітництво; С) міжрегіональне співробітництво.



**Рис. 1.7. Розподіл коштів структурних фондів ЄС, %**

Мета INTERREG – це підтримка прикордонної, міжнародної та міжрегіональної співпраці, як у внутрішніх, так і у зовнішніх межах Євросоюзу. Фінансування ініціативи здійснюється з Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF).

В рамках програми INTERREG I (1990-1993) з Структурних фондів ЄС були підтримані 31 операційна програма на суму 1 082 млн. євро в різних сферах, а саме: транспорт і комунікації (45%), охорона довкілля (10%), економіка та туризм (28%), розвиток сільських територій (6%), освіта та інші сфери (11%).



**Рис. 1.8. Структура фінансування програми INTERREG I, %**

Програма INTERREG I виявилася досить успішною, завдяки чому Рада Європи визначила транскордонне співробітництво пріоритетним напрямом місцевих ініціатив на 1994-1999 рр. – INTERREG II, що охоплювала наступні напрями:

- INTERREG II А як основний напрям підтримки транскордонного співробітництва із загальною сумою 2,56 млн. євро;

- INTERREG II B передбачала витрату 550 млн. євро на розбудову енергомереж;

- INTERREG II C розпочалася у 1996 р. заради транснаціональної співпраці у сфері просторового планування та інших сфер, що забезпечувалося коштами у сумі 413 млн. євро.

В цілому, в рамках INTERREG II A було затверджено 59 операційних програм, реалізація яких обійшлася у суму в 2,6 млн. євро.

Наступна програма INTERREG III була розрахована на період 2000 – 2006 рр. , з бюджетом у 4 875 млн. євро вона реалізовувалася по трьох напрямках:

- напрям А: транскордонне співробітництво – продовження програм INTERREG I і ІА, бюджет - від 50 до 80%;

- напрям В: транснаціональне співробітництво – розвиток програми INTERREG ІІС, бюджет - від 14 до 44%;

- напрям С: міжрегіональне співробітництво – новий напрям, який узгоджується з розширеним варіантом у сфері, що підтримуються програмами RECITE Ecos-Ouverture, бюджет - 6%.

Пріоритетні темами проектів для INTERREG III були: транскордонна, транснаціональна та міжрегіональна співпраця.

З 1994 року почала діяти програма PHARE CBC, що була розрахована на підтримку транскордонного співробітництва з прикордонними територіями країн ЦСЄ майбутніх членів ЄС.

У 1996 р. ЄС вирішив розвинути ініціативу INTERREG II у бік транскордонного співробітництва та енергетики, започаткувавши INTERREG II C – заходи для Центрального, Адріатичного, Дунайського, Південно-Східного Європейського простору (CADSES)<sup>10</sup>. Ця частина ініціативи INTERREG поширюється і на Україну.

Програма CADSES підтримує та розвиває пріоритети співробітництва за 4 напрямками:

- напрям 1: Розвиток економічної та соціальної співпраці.

---

10 EU-Gemeinschaftsinitiative Interreg III B (2000 – 2006). Mitteleuropäischer, Adriatischer, Donau- und Südosteuropäischer Raum (CADSES). Programm, Stand: Dezember 2001.

- напрям 2: Розвиток оптимальних транспортних мереж та переходу до інформаційного суспільства.

- напрям 3: Підтримка та менеджмент ландшафтів, природного та культурного рівнів.

- напрям 4: Охорона навколишнього середовища, менеджмент ресурсів, попередження ризиків.

Фінансування проектів програми INTERREG III CADSES розпочалося у 2001 р.

Програма TACIS CBC була спрямована на створення можливостей для місцевих і регіональних структур західних прикордонних регіонів Росії, Білорусі, України та Молдови, які б дозволяли їм започаткувати спільні проекти зі своїми партнерами з ЄС або ЦСЄ.

TACIS CBC (Technical Assistance for Commonwealth of the Independent States; Cross Border Cooperation) стала частиною Регіональної програми TACIS, головного інструменту ЄС щодо сприяння проведенню економічних реформ та перебудови держав СНД – Вірменії, Азербайджану, Білорусі, Грузії, Казахстану, Киргизії, Молдови, Російської Федерації, Туркменістану, України, Узбекистану та Монголії

5 листопада 2004 р. Європейська Комісія затвердила 7 операційних програмах, у трьох з яких брала участь Україна:

- Програма INTERREG/TACIS CBC “Польща-Беларусь-Україна”;

- Програма INTERREG/TACIS CBC ”Угорщина-Словаччина-Україна”;

- Програма FARE/TACIS “Румунія-Україна”.

В рамках цих програм Європейський Союз виділяв фінансову допомогу Україні на період 2004-2006 років, дію цих програм продовжено до 2008 р.

Фінансування Програми добросусідства Польща - Білорусь – Україна INTERREG III A/TACIS CBC здійснюється по двох бюджетних лініях: розвиток польських територій - з Європейського Фонду Регіонального Розвитку (ERDF); розвиток білоруських і українських територій - із засобів програми технічної допомоги TACIS CBC.



Впродовж 2004 – 2006 рр. Польща, яка здійснювала управління Програмою, виділила на її фінансування 37,8 млн. євро.

Територіально дія програми INTERREG/TACIS CBC “Польща – Білорусь - Україна” охоплює:

- в Польщі – вісім підрегіонів: Бялостоцько-Сувальський, Ломжинський (Підляське воєводство), Бяльсько-Підляський, Хельмсько-Замойський, Люблінський (Люблінське воєводство), Жешувсько-Тарнобжеський, Кросьненсько-Перемишльський (Підкарпатське воєводство), Остроленцько-Седлецький (частина Мазовецького воєводства).

- в Білорусі – Гродненську і Брестську області та західну частину Мінської області;

- в Україні – Волинську, Львівську та Закарпатську області.

Бенефіціантами Програми добросусідства Польща – Білорусь – Україна виступали одиниці територіального самоврядування та їх суспільно-економічні партнери, освітні та культурні заклади, неурядові організації тощо.

Пріоритетними напрямками діяльності Програми Польща – Білорусь - Україна було визначено підвищення конкурентоспроможності прикордонних регіонів за допомогою модернізації та розбудови транспортної інфраструктури (пріоритет 1); розвиток спільної транскордонної системи охорони навколишнього середовища (пріоритет 2); технічна допомога (пріоритет 3).

Водночас дія пріоритету 1 мала на меті модернізацію та розбудову існуючої транспортної системи для поліпшення доступу до регіону; розвиток спільної транскордонної системи охорони природного середовища; розвиток інфраструктури, пов’язаної з бізнесом та туризмом.

Дія пріоритету 2 мала на меті укріплення організаційної транскордонної співпраці та підвищення рівня якості людського капіталу; підтримку ініціатив місцевих громад.

Дія пріоритету 3 мала на меті забезпечення процесів управління, впровадження та контролю; забезпечення просування та оцінки ефективності програми.

Оперативна програма “Центральна Європа”<sup>11</sup> покликана продовжити програму TACIS CBC/ INTERREG IIIA.

Головна мета програми – зміцнення територіальної єдності, сприяння інтеграції і поліпшення конкурентоспроможності територій, що охоплені програмою. При цьому, територіальна єдність означає відповідний доступ мешканців і господарських суб'єктів до основних послуг незалежно від належності до певної території, а інтеграція - усунення бар'єрів, що обмежують свободу пересування у його фізичному, правовому, соціальному, економічному та інформаційному розумінні.

Конкурентоспроможність в даній програмі охоплює «м'які» чинники, що позитивно впливають на економічну діяльність (якість життя, урівноважений розвиток, гендерна рівність тощо), а, також, досягнення економічних успіхів і високої якості життя.

Програма визначає наступні завдання:

- підвищення конкурентоспроможності регіонів Центральної Європи засобами зміцнення інноваційних технологій і їх доступності;
- поліпшення рівномірного територіального розвитку по засобах підвищення якості життя і розвитку привабливих міст і регіонів на території Центральної Європи.

Територіально дія Програми охоплює території Австрії, Чехії, Угорщини, Польщі, Словаччини, Словенії, частини територій Німеччина та Італії, а, також, України: Волинську, Львівську, Івано-франківську, Закарпатську і Чернівецьку області.

Зауважимо, що аналізована програма передбачає 5 пріоритетів: підтримка інновацій в Центральній Європі; поліпшення внутрішньої і зовнішньої доступності регіону Центральної Європи; відповідальне використання навколишнього середовища; підвищення рівня конкурентоспроможності і привабливості міст та регіонів; надання технічної допомоги.

Пріоритет 1 – Підтримка інновацій в Центральній Європі,

---

<sup>11</sup> <http://www.interreg.gov.pl/20072013/EWT/transnarodowe/CES/>

створення рамкових умов для інновацій, можливості трансферу інновацій і їх використання, що має забезпечити нові знання, Пріоритет 1 визначає 3 цілі: поліпшення умов для впровадження інновацій; створення можливостей для поширення та впровадження інновацій; підтримка розвитку знань.

Основними цільовими групами є всі країни, регіональні і місцеві структури влади, а, також, установи, що працюють в сферах освіти, досліджень, передачі інформації, технологій, ринку праці, регіонального розвитку, зокрема, університети, місцеві і регіональні органи влади, агентства регіонального розвитку, торгові дома, установи вищої освіти, наукові інститути та інші дослідницькі центри, об'єднання і установи, що займаються трансфером технологій, інкубатори підприємництва, освітні і навчальні центри, заклади з надання послуг у на ринку праці, соціальні партнери, об'єднання працевластців, профспілки, малі і середні підприємства, великі суспільні групи і їх представники, що працюють в даній області інтервенції тощо.

Пріоритет 2 – поліпшення внутрішньої і зовнішньої доступності регіону Центральної Європи служить поліпшенню взаємодії систем транспорту на території співпраці. Підтримуватиме співпрацю в рамках комплексної логістики у всіх відповідних областях, Пріоритет 2 визначає 4 цілі: поліпшення транспортної комунікації в Центральній Європі; розвиток співпраці у сфері транспортної логістики; просування безпечної мобільності, згідно з принципами рівномірного розвитку; розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, а також розвиток альтернатив для покращення доступу до них.

Основними цільовими групами є країни, регіональні і місцеві структури, а, також, інституції, що діють в сферах транспорту, логістики, безпеки на транспорті, державні, регіональні і місцеві органи влади, співтовариства суспільного транспорту, транспортні компанії, логістичні центри, дослідницькі інститути, що досліджують проблеми транспорту і мобільності, регіональні транспортні спілки, зацікавлені групи, різноманітні суспільні групи і їх представники тощо.

Пріоритет 3 – Відповідальне використання навколишнього середовища, формування високої якості навколишнього

середовища через управління природними ресурсами, скорочення погроз і негативних потенційних наслідків природних лих та життєдіяльності людини. Даний пріоритет підтримуватиме використання нових джерел енергії, а, також, підвищення енергетичної ефективності на території регіону співпраці.

Пріоритет 3 визначає 4 цілі: розвиток навколишнього середовища високої якості через управління природними ресурсами; зниження рівня ризику впливу природних лих та життєдіяльності людини; підтримка використання нових джерел енергії і підвищення рівня енергетичної ефективності; підтримка екологічно корисних технологій і заходів.

Основними цільовими групами є всі країни, регіональні і місцеві структури, а, також, інститути, що діють у сфері охорони навколишнього середовища, управління природними ресурсами та енергетичної ефективності, зокрема, органи регіональної і місцевої влада, природоохоронні спілки, інституції охорони навколишнього середовища, постачальники енергії, а, також, всі суспільні групи, що діють в даній області інвестицій.

Пріоритет 4 – Збільшення конкурентоспроможності і привабливості міст і регіонів, просування поліцентричних структур заселення, а також, демографічних і соціальних змін в міському і регіональному розвитку.

Пріоритет 4 визначає 3 цілі: розвиток поліцентричних структур заселення і територіальна співпраця; облік територіальних наслідків демографічно-соціальних змін в міському і регіональному розвитку; капіталізація культурних ресурсів для збільшення привабливості міст і регіонів.

Основними цільовими групами є всі країни, регіональні і місцеві структури, а, також, інституції, що діють у сфері регіонального і міського розвитку, транспорту, житлових проблем, культури та туризму, зокрема, регіональні і місцеві органи влади, дослідницькі інститути, агентства розвитку, зацікавлені групи, групи культурних ініціатив, оператори суспільного транспорту, житлові кооперативи, установи охорони здоров'я, наднаціональні організації в області культури, а, також, різні суспільні групи, що діють в області інвестицій

## Пріоритет 5 – Технічна допомога

Загальний бюджет програми складає близько 2,98 млн. євро. Чехія, Угорщина, Польща, Словаччина і Словенія можуть отримувати до 85% додаткового фінансування.

Європейський Інструмент Сусідства і Партнерства (European Neighborhood and Partnership Instrument, ENPI) є ініціативою Європейської Комісії, основна мета якої полягає у розвитку співпраці між Європейським Союзом і партнерськими країнами поза межами ЄС шляхом зміцнення інтегрованого і рівномірного регіонального розвитку.

Територіально ENPI охоплює Алжир, Азербайджан, Білорусь, Вірменію, Єгипет, Грузію, Ізраїль, Йорданію, Ліван, Молдову, Марокко, Палестинську Автономію, Сірію, Туніс та Україну.

Ключовими напрямами співпраці в рамках Програми ENPI вважаються:

- просування політичного діалогу і реформ, зміцнення державних та інших інститутів, що відповідають за приготування та ефективне впровадження політики;

- просування програм охорони навколишнього середовища і управління природними ресурсами, підтримка політики, що спрямована на скорочення рівня бідності;

- просування політики, що спрямована на розвиток суспільства, рівноправ'я жінок і чоловіків, працевлаштування і соціальний захист;

- підтримка транскордонної співпраці і просування ідеї рівномірного економічного, соціального і природоохоронного розвитку регіонів;

- підтримка політики охорони здоров'я;

- просування і охорона прав людини як фундаментальних основ свободи і підтримка процесів демократизації;

- просування співпраці в області юстиції, внутрішніх справ, а, також, превентивних дій у сфері боротьби з тероризмом і організованою злочинністю;

- просування ідеї участі співтовариств в науковій та інноваційній діяльності;

- просування співпраці між країнами-членами Євросоюзу і партнерськими країнами у сфері вищої освіти, обміну вчителів,

вчених та студентів;

- вибудовування міжкультурного діалогу і контактів між людьми.

Програма ENPI визначає 3 пріоритети співпраці: зміцнення і розвиток транскордонної інфраструктури: комунікаційної, транспортної, технічної, туристичної, соціальної та охорони навколишнього середовища; підтримка інновацій та полегшення співпраці у сфері економіки і науки; підтримка розвитку людських ресурсів.

Потенційними бенефіціантами програми є органи місцевого самоврядування, регіональної та муніципальної влади, неурядові організації, громадські інститути, єврорегіони тощо.

В рамках ENPI Польща управлятиме двома програмами транскордонного співробітництва бюджет яких становитиме 173,3 млн. євро:

- Польща – Білорусь – Україна;

- Польща – Литва – РФ (Калінінградська область).

Програма транскордонного співробітництва ENPI “Польща – Білорусь – Україна 2007 – 2013” передбачає виділення технічної допомоги для:

- зміцнення і розвиток транскордонної інфраструктури: комунікаційної, транспортної, технічної, туристичної, соціальної та охорона навколишнього середовища;

- дій, які збільшують прозорість і ефективність контролю кордонів і митних процедур;

- стратегічні проекти щодо будівництва нових і модернізації вже існуючих пунктів перетину кордону;

- спільних зусиль, що спрямовані на покращення безпеки кордонів, а саме - на запобігання нелегального пересування осіб, товарів, протидію організованим злочинності, поширенню хвороб тварин та рослин тощо;

- підтримку інновацій та полегшення співпраці у сфері економіки і науки;

- підтримку розвитку людських ресурсів.

Потенційними бенефіціантами програми є неприбуткові структури, зокрема, органи місцевого самоврядування та регіональної влади, неурядові організації, громадські інститути

та євро регіони, що територіально розміщені у Волинській, Львівській та Закарпатській областях, а, також, прилеглі регіони: Тернопільська, Рівненська і Івано-Франківська області.

Підтримка проектів, що реалізовуватиметься на території прилеглих регіонів, обмежена, і передбачатиме виділення не більше 20% від загальної суми фінансування проектів. Підтриманими можуть бути виключно неінвестиційні проекти.

Програма транскордонного співробітництва ENPI “Польща – Білорусь – Україна 2007 – 2013” визначає 3 пріоритети: підвищення рівня конкурентоспроможності прикордонних територій; підвищення рівня якості життя; мережева співпраця та ініціативи місцевих громад.

Пріоритет 1 цієї Програми передбачає збільшення конкурентоспроможності прикордонних територій та включає такі 3 Дії: поліпшення умов для приватного сектору; розвиток туризму і поліпшення доступності регіону.

Водночас пріоритет 2 Програми - Підвищення якості життя, включає такі 2 дії, як охорона навколишнього середовища в прикордонному регіоні та безпечне і налагоджене функціонування його кордону.

Щодо пріоритету 3 - Мережева співпраця та ініціативи місцевих громад, то він включає такі 2 дії: розвиток регіональних і місцевих можливостей транскордонної співпраці; реалізація ініціатив місцевої громадськості.

Загальний бюджет програми на 2007 – 2013 рр. складатиме 186,2 млн. євро. Більше 60% цієї суми - 114,4 млн. євро, надходитиме з Європейського Фонду Регіонального Розвитку. Проекти можуть дофінансовуватися у розмірі до 90% від їх загальної вартості.

Особливої уваги заслуговує механізм розподілу коштів за новою Програмою ENPI “Польща – Білорусь – Україна 2007 – 2013”, яка, фактично, є продовженням попередньої Програми Польща – Білорусь – Україна ІНТЕРРЕГ III А/ТАСІС ПГС 2004-2006. Отже, у Регламентах Комітету з моніторингу (ст. 2, п.2), Відбіркового комітету (ст. 2, п.2) та Спільного відбіркового підкомітету (ст. 2, п.2 та ст.5), євро регіони були визначені як такі, що беруть участь у призначенні членів цих органів з польської сторони, оцінюють заявки та координують роботу з

мікропроектами, а відтак мають конкретні важелі впливу на хід реалізації Програми.

У реалізації Пріоритету 3 Програми 2007 – 2013 значно підвищується роль єврорегіонів, яка полягатиме у:

- проведенні інформаційних, промоційних кампаній та консультуванні заявників проектів;
- оголошенні та проведенні набору проектів на дофінансування;
- проведенні формальної та технічної оцінки проектів;
- організації роботи Комітету із затвердження проектів;
- контрахтуванні – підписання угод з бенефіціантами;
- контролі та моніторингу реалізованих проектів;
- фінансуванні проектів та підготовці звітів з реалізації.

Проте нині це стосується лише польської сторони, представники української сторони, які беруть участь у переговорах щодо узгодження Програмного Документа, більше схильні до фінансування мікропроектів у рамках так званих «парасолькових проектів».

Насьогодні, українські і європейські учасники процесу програмування нового етапу Програми добросусідства Польща – Україна – Білорусія мають різне бачення участі своїх територій.

Крім донорів з ЄС, підтримку і стимулювання транскордонному співробітництву надають посольства та окремі державні програми Польщі, Данії, Швеції, Фінляндії, Великобританії, Німеччини, Нідерландів та Норвегії, а, також, Канадська Агенція Міжнародного розвитку, Швейцарська Агенція з розвитку Співробітництва, Агенція США з міжнародного розвитку (USAID), ЄБРР, Фонд Сороса «Відродження», Фонд Євразія, Фонд Чарльза Стюарта Мота, Фонд Бертельсмана, Польсько-українська фундація співпраці (РАUCI), Карпатський Фонд, DFID (Департамент міжнародного розвитку Великобританії), Фонд Стефана Баторія, програма “Схід-Схід” та інші грантодавці.

Загальна особливість усіх вище перелічених джерел фінансування полягає в їх спрямованості на просвітницькі заходи у сфері регіонального співробітництва, зокрема:

- навчання проектному менеджменту;



- тренінг з питань отримання допомоги від європейських інституцій;
- обмін досвідом між представниками органів місцевого самоврядування;
- проведення конференцій і семінарів для ознайомлення з проблемами регіональних спільнот;
- інше.

Усі ці джерела можна поділити на 4 типи:

1. Освітні – спрямовані на підвищення рівня кваліфікації і знань щодо можливостей регіонального співробітництва;
2. Культурні – обмін і зближення традицій сусідніх регіонів;
3. Дитячі – обмін дітьми і спільне проведення літнього відпочинку;
4. Професійні обміни – обмін досвідом з вирішення проблем за допомогою стажування у відповідних місцевих адміністраціях сусідніх територій.

## **II. ПРИКОРДОННА ТОРГІВЛЯ В СИСТЕМІ ПРІОРИТЕТІВ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА**

### **2.1. Обґрунтування важливості прикордонної торгівлі для соціально-економічного розвитку регіону**

Перехід до ринкової економіки в Україні супроводжувався глибокою соціально-економічною кризою, що торкнулася всіх сфер економіки і життєдіяльності населення. Звільнення працівників у державному секторі, переважно у галузях матеріального виробництва, не отримало адекватної компенсації в інших секторах економіки, що не сприяло забезпеченню доходів населення. Значна частина мешканців самостійно компенсувала падіння реальних грошових доходів і можливостей працевлаштування через нові форми господарської діяльності, часто ніде не враховані і не відображені офіційною статистикою. Однією з форм адаптації населення до ринкових відносин стала прикордонна торгівля, що виникла практично без участі держави. Дана форма зайнятості, при всіх негативних моментах, стала достатньо життєздатною і мала для прикордонних регіонів, передусім, позитивне соціальне значення, а саме: сприяла самозайнятості частини населення; створенню нових дрібно-гуртової та роздрібно-торгівельних мереж і робочих місць; розвитку малого підприємництва; забезпеченню мешканців споживчими товарами у широкому асортименті, часто дешевими і більш доступними; створенню конкурентного середовища та розбудові прикордонної інфраструктури.

Явище прикордонна торгівля є одним із чинників, що впливає на життєвий рівень мешканців прикордонних регіонів. Воно виявлене багатьма вітчизняними вченими Інституту регіональних досліджень НАН України, Інституту реформ, аналітиками консалтингових груп, проте немає науково-методологічного підґрунтя пояснення цього явища, не відслідковується кон'юнктура транскордонних ринків та не вироблені механізми регулювання прикордонної торгівлі, а відтак – прийняття обґрунтованих рішень регіональними

органами влади щодо перспектив соціально-економічного розвитку територій.

Прикордонне розташування в умовах інтеграції вже саме по собі потенційно є одним з найбільш потужних і ефективних чинників економічного зростання, який дозволяє отримати відчутний імпульс для розвитку периферійних регіонів. Досягнути цього можна за рахунок поглиблення транскордонного співробітництва, зокрема, шляхом створення сприятливих умов для здійснення прикордонної торгівлі. Світовий досвід, особливо досвід держав Європейського Союзу, показує, що розвиток прикордонної торгівлі створює конкурентне середовище на транскордонних ринках і в кризових ситуаціях дає можливість виживання, а при стабільній ситуації сприяє прискоренню підвищення життєвого рівня населення.

У всьому світі існує явище «прикордонна торгівля», і ця категорія торговельних відносин має свою специфіку, яка стосується більш спрощеного перетину кордону, кооперації з виробництва товарів та послуг, зумовленої потребою розширення ринків збуту та необхідністю підвищення ефективності використання місцевих ресурсів тощо. Слід зауважити, що 76% території України є прикордонні, вони межують з розвиненими країнами та країнами, що динамічно розвиваються, і явище прикордонної торгівлі зі своїми особливостями є на всіх цих, без винятку, територіях.

Актуалізація на сучасному етапі дослідження проблематики прикордонної торгівлі зумовлюється розширенням ЄС до кордонів України, ускладненням візового режиму у зв'язку з приєднанням країн-сусідів до Шенгенської угоди та вступом України до СОТ. Пункт 3 (а) статті XXIV ГАТТ не заперечує застосування преференцій щодо прикордонної торгівлі і позитивне використання цього пункту може нівелювати підвищення бар'єрної функції кордону [12]. Окрім того, з Угорщиною вже діє угода про малий

---

<sup>12</sup> Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ 1947) [електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_264](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_264)

прикордонний рух, та готуються до введення в дію відповідні угоди з Словаччиною та Польщею. Це дасть можливість мешканцям прикордоння і далі користуватися транскордонним ринком товарів та послуг.

В цьому випадку виникає потреба у наявності відповідного законодавчого середовища, починаючи від визначення «прикордонної торгівлі», «прикордонної території», «суб'єктів прикордонної торгівлі» тощо та механізмів впливу на означений вид діяльності.

Ще в лютому 2001 року на зустрічі регіональних лідерів у Харкові губернатори прийняли звернення до президента України, у якому запропонували придати особливий статус прикордонним регіонам, розробити систему пільг для прикордонної торгівлі, а також ввести в законодавство поняття «прикордонна торгівля». Окрім того, актуальність дослідження прикордонної торгівлі зумовлена також таким:

1). на жаль, нині в Україні прикордонна торгівля отримала дещо негативне забарвлення у свідомості значної частини населення і майже не досліджується науковцями. Водночас, відсутність постійного моніторингу прикордонної торгівлі не дає можливості отримання інформації щодо кон'юнктури транскордонних ринків та не сприяє прийняттю своєчасних та обґрунтованих рішень, наприклад, щодо захисту вітчизняного виробника та споживача. Доречно нагадати, що така ситуація була напередодні і у початковий період розширення ЄС, коли поляки, словаки, угорці призвели до значного підвищення цін на споживчому ринку у прикордонних регіонах України. При відповідних превентивних заходах регіональних органів влади цього можна було б уникнути і, навіть, отримати певні позитиви;

2). нерегламентована діяльність значної кількості населення (від 100 до 200 тис. осіб лише на українсько-польському кордоні [13, с.86], а таким видом діяльності займаються мешканці усіх без винятку прикордонних територій України), створює передумови для зловживань, починаючи від

---

<sup>13</sup> Мікула Н. Міжрегіональне та транскордонне співробітництво [монографія]./ Мікула Н. – Львів: ІРД НАН України, 2004. – 395 с.

митниці, автоінспекції тощо. Крім того, відношення до цієї категорії населення часто є принижуючим людську гідність, чим користаються окремі особи;

3). у ситуації, коли для мешканців прикордонних невеликих міст та сіл не було роботи, багато людей почало виїжджати за кордон, передусім до сусідів, та займатися прикордонною торгівлею. Успішна діяльність багатьох, які змогли забезпечити свою сім'ю певними доходами, розпочати свій бізнес чи інші позитивні приклади привернули увагу значної кількості молодих людей, які у свою чергу, зайнялися торгівлею, не бажаючи витратити час на навчання чи пошук інших офіційних видів діяльності. І, якщо старше покоління мало певний стаж та навички роботи на підприємствах, організаціях та у інших господарських структурах, то молоді люди розпочали свій трудовий життєвий шлях з неофіційної діяльності, не маючи для себе ніяких зобов'язань перед державою, а відповідно, ніякого соціального захисту та пенсійного забезпечення у майбутньому з боку держави. Для повернення цих молодих людей у офіційну сферу діяльності треба розробити та реалізувати окремий план дій на всіх рівнях державного управління та проводити клопітку інформаційно-пропагандистську роботу;

4). як показують дослідження [там же], 50% людей, що займаються прикордонною торгівлею, є жінки різного віку. Не регламентована робота, ті вантажі, які їм приходиться переносити, холод і дощі не добавляють їм здоров'я, а відтак, створюють несприятливі ситуації у сім'ї, у сфері виховання дітей тощо.

Протягом перехідного періоду розвитку держави, самозайнятість людей була певним виходом із ситуації. Проте нині, коли темпи зростання ВВП становлять понад 7% [14], є доцільність та потреба поступово виправити ситуацію та привести все в офіційні рамки.

Узагальнення світового досвіду організації прикордонної торгівлі виявило, що моделі, які використовують країни значно

---

<sup>14</sup> A monthly publication of the International Centre to Policy Studies. [електронний ресурс] – Режим доступу: <http://icps.com.ua>.

відрізняються, проте для них характерне чітке визначення, що таке «прикордонна торгівля», «прикордонна територія», «суб'єкти прикордонної торгівлі», а також розроблені відповідні механізми її регулювання, чи на центральному, чи на місцевому рівнях.

Враховуючи те, що після вступу України до СОТ прикордонні регіони можуть отримати додаткові вигоди від більш відкритої торгівлі з прикордонними регіонами сусідніх країн, доцільно проаналізувати сучасний стан та тенденції розвитку прикордонної торгівлі в Україні.

Нині, з точки зору регулювання, прикордонна торгівля не виокремлюється законодавством України із зовнішньої торгівлі і цей термін зустрічається лише у одному нормативному документі. У Законі України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16 квітня 1991 року №959-ХІІ в ст. 7 зазначено, що в Україні запроваджується режим найбільшого сприяння; виключення щодо режиму найбільшого сприяння в формі преференцій можуть бути зроблені для товарів, що походять з держав, з якими Україна уклала угоди про прикордонну торгівлю. Проте ніяких інших нормативних актів, у яких було б визначено, що таке «прикордонна торгівля», «прикордонна територія», «суб'єкти прикордонної торгівлі» тощо, і запропоновані механізми та інструменти її регулювання немає [15, 16].

Разом з тим вітчизняна наука і практика, виробила деякі орієнтири, що уточнюють поняття прикордонної торгівлі. Прикордонна торгівля – вид міжнародного товарообміну, що здійснюється торговельними організаціями і фірмами прикордонних районів з іноземними партнерами прилеглих держав; форма взаємовигідної співпраці, що сприяє зростанню товарообігу, розширенню міжнародного поділу праці,

---

<sup>15</sup> Закон України №29 «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16 квітня 1991 р. [електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=959-12>.

<sup>16</sup> Закон України №51 «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. [електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2850-15>.

кооперації виробництва. Основою взаємного обміну є переважно товари і послуги, вироблені за рахунок місцевих ресурсів. Прикордонна торгівля потребує створення інфраструктури міжнародних господарських контактів, міждержавних органів регіональної співпраці, спільних інформаційних систем, організації спільних ярмарок, тощо, а також гармонізації законодавства. Енциклопедична праця вітчизняних учених – економістів обґрунтовує прикордонну торгівлю, як зовнішньоекономічну діяльність на прикордонних територіях [17]. На нашу думку, не тільки юридичні особи здійснюють прикордонну торгівлю, а й фізичні для задоволення власних потреб.

Слід згадати про дослідження, яке проводилось в 2002 році, як у Західній Україні, так і в Польщі, експертами Bradley Dunbar Associates та Центру підтримки бізнесу “Нюбізнес” у Львові за підтримки всіх офісів агенції прикордонного розвитку в чотирьох партнерських регіонах (Львівська та Волинська області, Підкарпатське та Любелське воєводства) [18].

Центр підтримки бізнесу “Нюбізнес” проводив попередні дослідження, спрямовані на те, щоб:

- докладніше оцінити ставлення людей, що задіяні в прикордонній торгівлі та бізнесі;
- отримати інформацію, яка недоступна з існуючих статистичних даних та досліджень.

Були проведені інтерв'ю з тисячею осіб, що перетинали кордон з Польщею та п'ятистами особами, що перетинали кордон зі Словаччиною на трьох митних переходах (Рава-Руська, Шегині та Ужгород) у період з липня по вересень 2002 року. За результатами попередніх висновків, визначених у

---

<sup>17</sup> Економічна енциклопедія: у трьох томах. Т. 3/ Редкол.: С.В.Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видавничий центр „Академія”, 2002. – 952 с.

<sup>18</sup> Дослідження наслідків вступу Польщі до Європейського Союзу для Західної України [електронний ресурс] / Центр підтримки бізнесу “Нюбізнес” – Режим доступу: <http://www.bsc.lviv.ua/konsulting/modules.php?name=Pages&go=page&pid=16>

даному дослідженні, існуючий рух через кордон у значній мірі формується населенням, що мешкає в прикордонній місцевості та здійснює дрібну торгівлю та їздить "на закупи", нерідко по декілька разів на день, а також людей, які більш систематично займаються постійною "човниковою" торгівлею. Три характерні види прикордонної торгівлі можна описати наступним чином:

- дрібна "човникова" торгівля мешканців прикордонних місцевостей (яка також називається "прикордонний обмін");
- організована "човникова торгівля";
- неофіційна чи "напівофіційна" торгівля.

Такий підхід ототожнює прикордонну торгівлю і «човникову» торгівлю і визначає прикордонну торгівлю як здебільшого негативне явище.

На наш погляд, осіб, учасників прикордонної торгівлі, можна розділити на декілька груп за мотивацією здійснення торгівлі. Перш, за все, це задоволення власних потреб у товарах чи послугах, які більш якісні чи дешевші на суміжних прикордонних територіях. По-друге, це задоволення потреб у товарах чи послугах, які відсутні на місцевому ринку. По-третє, це здійснення особами торгівлі з метою заробітку тощо.

У цьому випадку прикордонну торгівлю можна визначити наступним чином - зовнішня торгівля, яка здійснюється юридичними чи фізичними особами, що проживають (зареєстровані) на прикордонній території країни з метою задоволення власних потреб чи потреб населення прикордонних територій через транскордонні ринки на основі міждержавних угод чи відповідних документів.

Щодо кількісної оцінки обсягів прикордонної торгівлі, то зазначимо, що в Україні відсутні методика дослідження прикордонної торгівлі і офіційна статистика. Деякі оцінки були зроблені за офіційними статистичними даними Польщі, яка до 2002 року подавала дані щодо прикордонної торгівлі з усіма сусідами. Так, торгівля на транскордонних ринках у 2002 році за статистикою Польщі становила 2,1% від її загального зовнішньоторговельного обороту, причому цей показник у зовнішній торгівлі Польща-Україна становить 12,3%. Ці обсяги відповідають частці зовнішньої торгівлі Польщі, наприклад, з



Україною (1,7%), Австрією (1,9%), Словаччиною (1,4%), Іспанією (2,2%) і багатьма іншими країнами Європи [19].

Обсяг прикордонної торгівлі можна оцінити шляхом порівняння офіційних експортно/імпортних даних України із сусідніми державами. Так, у 2004 році різниця обсягів імпорту України [20] і експорту Польщі [21] склала 949 млн. дол. США, (31,48% від ЗТО Польща-Україна); у 2005 році ця різниця становила 1181 млн. дол. США, (29,4% від ЗТО Польща-Україна) тобто, можна констатувати, що прикордонна торгівля здійснюється постійно, а значні її обсяги свідчать про активність мешканців прикордонних регіонів щодо приватних закупівель по всьому периметру кордону. Динаміка обсягів прикордонної торгівлі зумовлюється ситуацією на ринку – у кризові чи не стабільні роки – обсяги зростають (1998, 2004 рр.), у інші періоди - утримуються в межах 12-16% зовнішньоторговельного обороту двох країн. Напрямки прикордонних потоків формуються відповідно з економічною ситуацією у кожній державі. Вчора більше українців їздило у Польщу, сьогодні поляки закупаються в Україні. Щодо структури прикордонної торгівлі, то до 2002 року на території Польщі спостерігалось також значне зростання обсягів закупівель промислової продукції і зниження обсягів закупівель продуктів харчування, нині значними темпами збільшується закупівля послуг, причому, по обидві сторони кордону. Слід зауважити, що для поляків основними ринками були і є прикордонні території Німеччини, Чехії та Словаччини.

Визначаючи прикордонну торгівлю як закупівлю товарів та послуг для власних потреб, або потреб місцевих ринків –

---

<sup>19</sup> Мікула Н. Міжрегіональне та транскордонне співробітництво (монографія)/ Мікула Н –Львів: ІРД НАН України, 2004. – 395 с.

<sup>20</sup> Зовнішня торгівля України у 2006 р.[електронний ресурс] – Режим доступу: [www.stat.gov.ua](http://www.stat.gov.ua).

<sup>21</sup> Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2006 [електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_2844\\_PLK\\_HTML.htm?action=show\\_archive](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_2844_PLK_HTML.htm?action=show_archive).

отримуємо постійно існуюче явище не залежно від цивілізаційного розвитку держави та кризових ситуацій. Преференції СОТ стосуються саме такого виду прикордонної торгівлі і регулюють обсяги валюти, які можна вивозити/ввозити для власних потреб, кількості та видів товарів, які можуть перевозитися через кордон без мита, або інші механізми, визначені угодами з прикордонної торгівлі. "Човники" – тимчасове явище, яке, як показує досвід, зменшується у процесі стабілізації економіки держав. А контрабанда та напівофіційна торгівля – це справа митних органів, служби безпеки держави чи інших контролюючих органів. У боротьбі з таким явищем є досить багато і економічних механізмів, наприклад, система оподаткування доходів фізичних осіб. Так, податкова система Польщі створювала всі умови для того, щоб населення само себе утримувало і збагачувалося. База прибуткового податку громадян зменшувалася на витрати, які йшли на капітальний ремонт помешкання чи купівлю квартири, автомобіля, комп'ютера, холодильника, плату за освіту тощо. Це стимулювало громадян декларувати повністю свої доходи, розвивати домашнє господарство з однієї сторони, а з іншої – звертатися за послугами до сервісних, будівельних та інших фірм, а також фінансово-банківських установ, які в свою чергу були зацікавлені в легалізації своєї діяльності. Тим самим отримували розвиток малі та середні підприємства.

До введення візового режиму ціни на товари в прикордонних регіонах по обидві сторони українсько-польського кордону були майже однакові (за виключенням алкоголю, тютюнових виробів та паливно-мастильних матеріалів). За сучасних умов ускладненого перетину кордону ціни на товари, переважно польського виробництва, які користуються більш високим попитом, порівняно з китайськими та турецькими виробами, зросли майже вдвічі. Тобто, скорочення конкурентності транскордонних ринків призвело до значного зростання цін для українського споживача. При цьому спостерігалось зростання цін навіть при зміцненні гривні, що свідчить про значний часовий лаг у реакції транскордонного ринку товарів на будь-які зміни фінансового ринку.

Водночас, прикордонна торгівля стимулює розвиток інфраструктури у колись відсталих районах, будуються автозаправні станції, відкриваються міні та супермаркети, об'єкти придорожньої інфраструктури тощо. Прикордонні території стають більш привабливі для інвестора навіть з огляду на те, що населення отримує досвід проживання у більш високорозвиненому середовищі, є більш мобільним і готовим до сприйняття нових технологій та навичок.

Для того, щоб показати місце прикордонної торгівлі в життєдіяльності мешканців прикордоння та визначити вплив прикордонної пропозиції на транскордонний товарооборот необхідно дослідити інтерес жителів прикордонної території до закупівлі за кордоном, тобто на суміжній прикордонній території. Німецький філософ Г.Гегель, стверджує, що «дії людей впливають з їхніх потреб, їхніх пристрастей, їхніх характерів та здібностей, що спонукальними мотивами у цій драмі є лише ці потреби, пристрасті, інтереси і лише вони відіграють головну роль»[22]. Тобто, потреби слугують мотивом до дій, а в даному випадку до участі у прикордонній торгівлі. Так, потреба - це відчуття людиною нестачі чогось, що прийняло специфічну форму у відповідності з культурним рівнем і особистістю індивідуума [23].

Сукупність всіх мотивів формує мотиваційну сферу особистості, яка характеризується визначеністю і своєрідністю для кожної людини. Використання особистістю власної мотиваційної сфери та вибір нею конкретної діяльності, тобто трудова мотиваційна поведінка особистості, залежить від багатьох факторів, таких, як оплата праці, локалізація діяльності, особисті пріоритети та цінності тощо.

Від мотивації залежить, як і в якому напрямі будуть використані різні функціональні здібності. Мотивація також пояснює вибір між різними можливими діями, між різними варіантами сприйняття і можливим змістом мислення, крім того,

---

22 Гегель Г.. Лекции по философии истории / Гегель Г.:СПб.: Наука, 2000.-480с.

23 Котлер Ф. Основы маркетинга: Пер. с англ. Медведь О.И., Кулеба В.В., Каденко С.В. — М.: «Вильямс», 2008. - 1200 с.

нею пояснюється інтенсивність і завзятість в здійсненні вибраної дії і досягненні результатів. Цілеспрямованість поведінки особливо впадає в очі, коли одна і та ж людина намагається досягти одну і ту ж мету абсолютно різними способами. У разі, коли безпосередня спроба досягнення мети натрапляє на перешкоду, обирається інший шлях.

Враховуючи, що прикордонна торгівля постійно існує явище, можна стверджувати про задоволення власних потреб її суб'єктів. Оскільки, люди прагнуть повторити дії, що асоціюються у них з задоволенням потреб і навпаки, уникають дії, що асоціюються з недостатнім задоволенням потреб [24]. Для цього, щоб підтвердити наше припущення, необхідно розглянути мотивацію прикордонної торгівлі, а саме її процес (рис. 2.1.). Оскільки, мотивація являє собою процес спонукання себе та інших до певної діяльності, спрямованої на досягнення особистих цілей або ж цілей організації [25]. У кінцевому підсумку мотивація виявляється у внутрішніх стимулах до праці, прагненні досягти найкращих її результатів. Вихідною ланкою є потреби. Таким чином, сформовані реальні потреби створюють процес мотивації [26], відносно якої особа зосереджує свої зусилля на задоволенні певних потреб, що, у свою чергу, впливає на формування певної споживацької поведінки. Певний утворений тип споживацької поведінки характеризується відповідним підходом до формування потреб і споживання за визначеними ознаками [27]:

1) реальні потреби задовольняються всередині типу однаково: у певній кількості і певній почерговості;

2) реальні потреби задовольняються комплексно: певним

---

24 Ньюстром Дж. В. Организационное поведение/ Ньюстром Дж. В., Дэвис К. — СПб: Издательство «Питер - Юг», 1999. – 448 с.

25 Мотивація — найважливіша функція менеджменту. Кредісов А. І., Панченко Є. Г., Кредісов В. А. - Київ. Економіка ринкових відносин - № 2(2) – 2008. - с. 126-152.

26 Логунов В.Н. Общественная динамика потребностей и потребления./ Логунов В.Н. - Воронеж: Изд-во ВУ, 1991.- 160с.

27 Вальтух К.К. Целевая функция потребления: анализ и практическое использование/ Вальтух К.К. - Новосибирск: «Наука», - 1980. – 384 с.

визначеним набором, який визначається самою особою відповідно до критерію доцільності;

3) задоволення реальних потреб для осіб одного типу споживацької поведінки визначається критерієм раціональності, прийнятним лише для цього типу осіб.

Визначаючи реальні потреби, особа тим самим формує майбутні умови своєї життєдіяльності і сам тип, чи віднесення до певного пласту. Однак через певні причини часто реальні потреби можуть бути нереалізованими, зокрема в період занепаду суспільства, його становлення і криз [28].

Перелік та класифікація усіх потреб людини – річ надзвичайно складна, оскільки вихідні (первинні) потреби трансформуються у безліч похідних. Щодо прикордонної торгівлі, то не можливо однозначно визначити групу потреб, які мотивують людей до її здійснення. Необхідно обміркувати, які саме потреби слугують мотивом до участі у прикордонній торгівлі. Хоча, первинний інтерес мешканців прикордоння до зовнішньої закупівлі товарів на суміжній прикордонній території є майже однотайний, тобто задоволення:

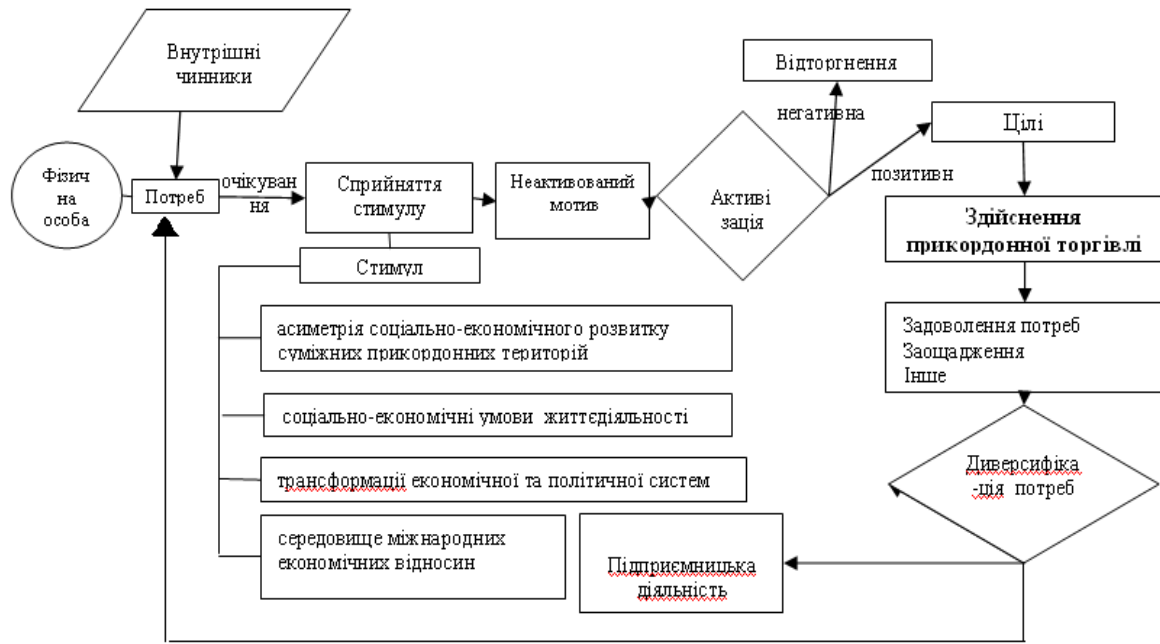
- специфічної потреби, оскільки товар або послуга, не доступна на місцевому ринку або меншої якості; ширший вибір (обсяг продукції та її різноманітність в межах однієї категорії виробів); оригінальна продукція;

- особистої «негайної» потреби, тобто купує на імпульсі; закупівля відповідно до специфічного бажання або вимоги.

Реальними, співвідносними з середовищем формами виявлення потреб виступають очікування та домагання (експектації). Домагання обумовлює поведінку людини через рівень задоволення потреб. Тобто, на основі однієї і тієї ж потреби можуть формуватись різні очікування та домагання. Наприклад, в кризовій ситуації очікування людини значно нижчі.

---

<sup>28</sup> Проблемы использования природных и трудовых ресурсов развивающихся стран [Текст] : сборник / Ред. Н. С. Асоян, Ред. М. Б. Горнунг, Ред. Ю. Д. Дмитриевский, Ред. Я. Г. Машбиц, Ред. М. С. Розин, Ред. Г. Н. Уткин. - М. : Мысль, 1974. - 344 с.



**Рис.2.1. Модель мотивації поведінки потенційних суб'єктів прикордонної торгівлі**

Очікування винагороди людей за однакової діяльністю майже не зіставні. Так, для однієї людини, яка звикла до скромних заробітків, незначний дохід чи економія коштів від здійснення прикордонної торгівлі буде дійовим стимулом, для іншої незадоволення.

Те, що викликає зацікавленість у здійсненні прикордонної торгівлі є стимулом. Всі нижче перераховані стимули є взаємопов'язані:

- трансформації економічної та політичної систем (загострення становища);

- асиметрія соціально-економічного розвитку суміжних прикордонних територій впливає на рівновагу попиту та пропозиції однорідного товару на транскордонному ринку (відмінності у рівнях і співвідношенні цін на товари, величин заробітних плат тощо);

- соціально-економічні умови життєдіяльності особи та навколишнє соціальне середовище (сукупність людей, зв'язаних спільністю життєвих занять, інтересів);

- середовище міжнародних економічних відносин.

Головним спонукаючим мотивом до участі у прикордонній торгівлі виступав невисокий рівень матеріальної забезпеченості громадян, що пов'язаний з станом розвиваючої держави. Переважна більшість міграційних переміщень мотивується отриманням доходу шляхом ввозу недорогих товарів споживання з сусідніх країн. Оскільки, на товари, які ввозились в державу фізичними особами, довгий час не накладались мита, водночас, аналогічні товари, які ввозили в Україну фірми-імпортери, обкладались досить високими ставками мита. Таким чином, більшість осіб задіяних в прикордонній торгівлі в 1990-х роках, можна віднести до категорії «підприємці мимоволі».

Важливим аспектом дослідження прикордонної торгівлі, а саме стимулювання її здійснення, повинне стати співставлення показників, які визначають характер та рівень розвитку прикордонних регіонів суміжних країн. Особливе значення серед показників має валовий регіональний продукт (ВРП), який дає можливість порівняти рівні розвитку регіонів, динаміку посилення диспропорцій. Найбільш адекватно динаміку

диспропорцій відображає коефіцієнт асиметрії, який має аналітичне значення. При цьому слід відмітити, що дослідження асиметричності в системі світової економічної науки займає значне місце (в 2001 році Нобелівська премія була надана трьом американським вченим за дослідження ринків з асиметричною інформацією). Нерідко в зарубіжних та вітчизняних регіональних дослідженнях використовують поняття «конвергенція та дивергенція територій». Ці показники дозволяють виявити диференціацію регіонального розвитку, що дає можливість розділити регіони на активні, депресивні та ультрадепресивні [29]. І не тільки, інституційна конвергенція та конвергенція темпів розвитку та доходів регіонів показує зближення економічних та політичних інститутів, що визначають поведінку потенційних суб'єктів прикордонної торгівлі, а також вплив зближення на рівень добробуту регіонів та їх жителів. При цьому для різних інтеграційних утворень конвергенція набуває різного значення [30]. Більшість інтегрованих утворень однією з стратегічних цілей визначає зниження диспропорцій у економічній, соціальній та політичній сферах [31], тобто підвищення рівня розвитку бідних регіонів із складними соціально-економічними проблемами.

Звернемо увагу на те, що рівновага попиту та пропозиції однорідного товару на транскордонному ринку є стимулом до здійснення прикордонної торгівлі. Початковий крок аналізу механізму попиту та пропозиції в економічному просторі – це розгляд просторово розділених автономних регіональних ринків. Очевидно, що в кожному регіоні встановлюється своя

---

29 Формы и направления межрегионального трансграничного экономического сотрудничества. (монография) /Ю.В.Макогон, В.И.Ляшенко - Донецк: «Юго-Восток», 2003г. – 507 с.

30 Розенберг Д. Дж. Расширение Европейского Союза на восток: проблемы конвергенции/ Розенберг Д. Дж. - Проблемы теории и практики управления. - 2002. - №1

31 Сторонянська І.Регіони України:пошук моделі конвергентного розвитку (монографія) / Сторонянська І. - НАН Інститут регіональних досліджень, серія «Проблеми регіонального розвитку» Львів, 2008 – 134 с.



ринкова рівновага попиту та пропозиції та свої ціни ринкової рівноваги. Якщо ми говоримо про прикордонну торгівлю, то регіональні ринки пов'язані один з одним і формують транскордонний ринок. Транскордонний ринок формується з суміжних прикордонних регіональних ринків двох і більше країн в умовах економічної інтеграції.

Розвитку соціально-економічних систем об'єктивно властива невизначеність. Можна припустити, що частину доходу, що не витрачається на поточне споживання, суб'єкти прикордонної торгівлі заощаджують. Так, згідно з ідеєю Фрідмана, споживання залежить передовсім від постійного доходу, а тимчасовий дохід люди здебільшого заощаджують. Кожна людина прагне до самодостатнього існування [32]. За А. Смітом, «до ощадливості нас спонукає бажання поліпшити своє становище. Більшість людей прагне поліпшити становище, збільшуючи своє майно. Це найбільш звичайний та найпростіший засіб, а найнадійнішим способом примножити своє багатство є заощадження» [33].

Суб'єктів прикордонної торгівлі спонукає застережний мотив утриматись від витрачання отриманого доходу. Поява застережних заощаджень викликана реакцією споживача на невизначеність щодо майбутнього доходу. Передовсім, їх величина залежить від ступеня невизначеності щодо майбутніх значень низки екзогенних змінних, зокрема доходів і демографічних чинників. Особи, які невпевнені у постійності своїх заробітків з перебігом часу, заощаджуватимуть вищу частку поточного доходу. Особи стан здоров'я яких викликає тривогу, за відсутності надійного медичного страхування також будуть збільшувати заощадження. Особливо вагомим є вплив

---

32 Г.А. Алехина Фактор неопределенности в социально-экономическом развитии региона / Г.А. Алехина - [електронний ресурс] - Режим доступу: <http://pozdneyakov.tut.su/seminar/art99/a012899.html>

33 Смит А Исследование о природе и причинах богатства народов. Антология экономической классики./ Смит А – (в 2-х томах. Т. 1.) – М: Эконом, 1991. – 367 с.

застережного мотиву на поведінку осіб з низькими доходами [34].

Нині саме з малим підприємництвом пов'язуються надії на швидкі позитивні структурні зміни в економіці, вихід з економічної кризи та створення умов для розширення впровадження ринкових реформ. Підприємництво є провідною силою у подоланні негативних процесів в економіці та забезпеченні сталого позитивного розвитку суспільства, як одна із сфер забезпечення зайнятості населення, запобіганню безробіттю та створення нових робочих місць [35].

В умовах розширення ЄС транскордонне співробітництво підприємств та домогосподарств може посприяти регіональному розвитку, тим самим вплинути на зростання сектора малого бізнесу. Досягнути цього можна за рахунок поглиблення транскордонного співробітництва, зокрема, шляхом організації прикордонної торгівлі.

Слід зауважити, що 76 % території України є прикордонні, вони межують з розвиненими країнами та країнами, що динамічно розвиваються, і явище прикордонної торгівлі зі своїми особливостями є на всіх цих, без винятку, територіях.

Економічна криза стала сильним чинником, який стимулював населення до здійснення прикордонної торгівлі, внаслідок чого більшість осіб на початку 1990-х років, можна віднести до категорії "підприємці мимоволі". Недосконалість митного права також сприяла активізації прикордонної торгівлі, а саме: на товари, які ввозились в державу фізичними особами, довгий час не накладались мита, у той самий час, як аналогічні товари, які ввозились в Україну фірмами-імпортерами, обкладались досить високими ставками мита.

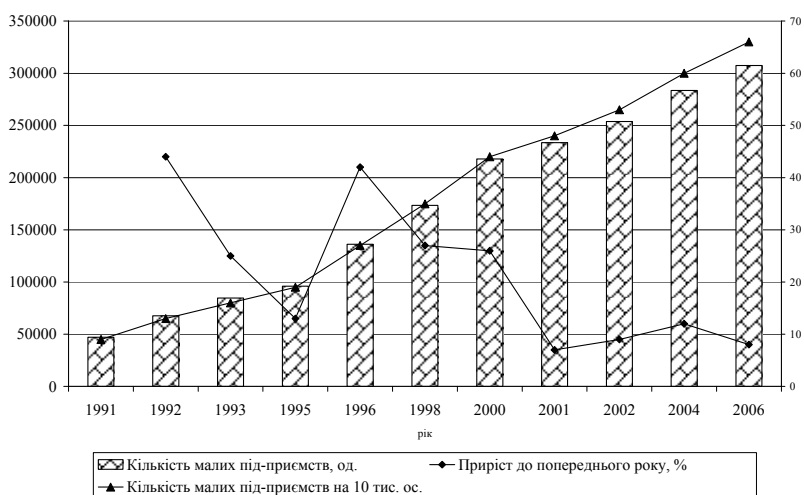
Водночас, в країнах СНД на початку 90-х років, не тільки жителі, а й значна частка малих підприємств займалася

---

34 Gaurinchas P.O., Parker J.A. The Empirical Importance of Precautionary Saving/Gaurinchas P.O., Parker J.A.//American Economic Review, - 2001. - №2. – p.408

35 Закон України № 2063-III "Про державну підтримку малого підприємництва" від 19. жовтня 2000 р. [електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2063-14>.

прикордонною торгівлею. Тобто фізичні особи їздили на закупівлю товарів повсякденного вжитку за кордон і реалізували їх на місцевих ринках через власні малі підприємства, що сприяло збільшенню кількості останніх у декілька разів [36]. Ідентична картина спостерігалась і в Україні: кількість малих підприємств динамічно збільшувалася і до 1998 року зросла у 4 рази порівняно з 1991 роком, а у розрахунку на 10 тис. осіб в 1991 та 1998 роках становила відповідно 9 та 35 підприємств (Рис.2.2). До 2006 року кількість малих підприємств зросла у 7 разів, не зважаючи на значну трудову міграцію працездатного населення, яка суттєво вплинула на реальну кількість мешканців прикордоння.



**Рис. 2.2 Кількість малих підприємств за період 1991-2006 р.р. в Україні**

Джерело:[37]

36 Яковлев А.А., Голикова В.В., Капралова Н.Л. Российские "челноки" – от предпринимателей поневоле к интеграции в рыночное хозяйство [електронний ресурс]/"Мир России", 2007. - № 2. - с. 84-106. - Режим доступу: <http://demoscope.ru/weekly/2007/0293/analit04.php>

37 Державний комітет статистики України [електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

У Львівській області у сфері малого підприємництва функціонує понад 120 тис. суб'єктів малого бізнесу (в тому числі – 26,9 тис. малих підприємств та 93,3 тис. – підприємців – фізичних осіб), що на 2,6 % більше ніж попередньому році, на 14,2 % більше, ніж у 2005 р. та на 24% більше, ніж у 2004р.

Це, в свою чергу, створює більші можливості для зайнятості населення. Так, тільки у 2007 році створено 53.2 тис. нових робочих місць суб'єктами господарювання, в тому числі малими підприємствами (юридичними особами) - 6065 місць, фізичними особами – підприємцями - 21780 нових робочих місць, що на 4,7 % більше ніж у 2005 р., а також на 26,8% більше, ніж у 2004 році.

Тобто, можна зазначити, що наступний етап розвитку прикордонної торгівлі характеризується як стабілізаційний: частина осіб задіяних в прикордонній торгівлі, налагодила мережу постачальників, накопичила достатньо капіталу, створила малі та середні підприємства, які сформували якісно нові сектори дрібно-гуртової та роздрібно торгівлі, що підтверджується наведеною статистикою динаміки кількості малих підприємств.

Проте, серед зарубіжних економістів існує думка, що створення малих підприємств на базі розвитку прикордонної торгівлі не можливо [38]. Їх аргументи зводяться до наступного:

- фізичні особи, що беруть участь в прикордонній торгівлі не намагаються легалізувати свою діяльність;
- специфіка менталітету перешкоджає легалізації суб'єктів прикордонної торгівлі;
- радянського типу бюрократія в СНД продовжує створювати проблеми для тих, хто намагається створити підприємство.

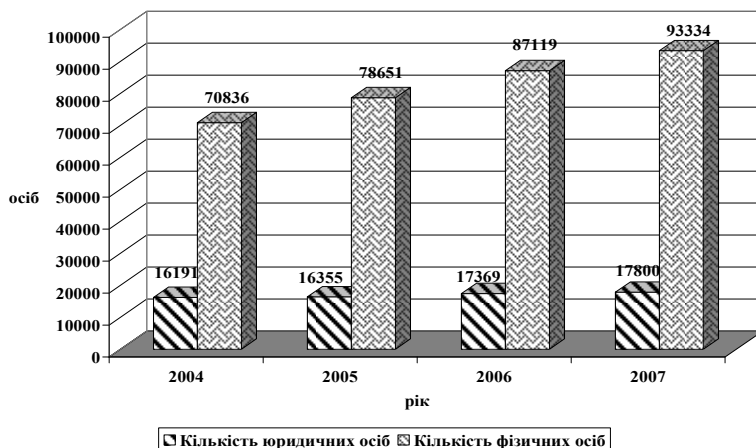
Протилежну думку обґрунтовують вітчизняні вчені, які досліджували розвиток транскордонного співробітництва

---

<sup>38</sup> Paul Holtom. Shuttle Trade and New Border Regimes [електронний ресурс] / Paul Holtom. - Режим доступу: [www.iiss.org/publications/russian-regional-perspectives-journal](http://www.iiss.org/publications/russian-regional-perspectives-journal).

домогосподарств. Їх опитування підприємців показують, що багато хто починав свою діяльність з нелегальної прикордонної торгівлі та накопичивши фінансовий капітал і досвід, вони офіційно реєстрували свій бізнес [39].

Учасники прикордонної торгівлі – респонденти нижче зазначеного опитування, позитивно оцінюють досвід, який вони придбали в процесі транскордонної співпраці, зокрема вказують, що, окремі можливості отримати основний або додатковий дохід до сімейного бюджету, вони змогли набути навичок ведення бізнесу в сусідніх країнах, краще пізнати менталітет і культуру інших народів, підвищити рівень знання іноземних мов.



**Рис. 2.3. Динаміка кількості малих підприємств у Львівській області за 2004-2007 рр.**

Таким чином, учасники прикордонної торгівлі є значним потенціалом для розвитку підприємництва. По-перше, вони отримують досвід підприємницької діяльності. По-друге, більшість є освіченими людьми, які вимушено залишили свою

<sup>39</sup> Внесок транскордонного співробітництва домогосподарств у зростання новостворених малих підприємств у Західній Україні/ Н.Б.Ісакова, В.Ю. Грига та ін. //Регіональна економіка. – 2007. – № 4 – с. 41-52.

професійну кар'єру, високий рівень загальної освіти дозволяє їм швидше опанувати новими видами діяльності [там само].

На нашу думку, поведінка суб'єктів прикордонної торгівлі багато в чому залежатиме від політики держави, від того, наскільки сприятливими будуть умови для створення і функціонування нових малих підприємств – як в торгівлі і сфері послуг, так і у виробничому секторі.

Державна підтримка малого підприємництва в Україні здійснюється за такими напрямками:

- формування інфраструктури підтримки і розвитку малого підприємництва, організація державної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для суб'єктів малого підприємництва;

- встановлення системи пільг для суб'єктів малого підприємництва;

- запровадження спрощеної системи оподаткування, бухгалтерського обліку та звітності;

- фінансово-кредитна підтримка малого підприємництва;

- залучення суб'єктів малого підприємництва до виконання науково-технічних і соціально-економічних програм, здійснення поставки продукції (робіт, послуг) для державних та регіональних потреб [40].

Вище перераховані напрямки державної підтримки малого підприємництва сприяли швидкому розвитку малого підприємництва і повинні були б сприяти поступовому інтегруванню суб'єктів прикордонної торгівлі в традиційну торгову мережу, тобто тих осіб, які не хочуть змінювати свою діяльність, а залишатися суб'єктами прикордонної торгівлі. Однак, фізичні особи, які зайняті в прикордонній торгівлі, поза сферою уваги та діяльності влади. Нині прикордонна торгівля залишається стихійним місцем роботи. На нашу думку, доцільно організувати цю діяльність, як це відбувається у інших країнах. Іншими словами регіональна політика підтримки

---

<sup>40</sup> Закон України № 2063-III "Про державну підтримку малого підприємництва" від 19. жовтня 2000 р. [електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2063-14>.

підприємництва та регіональна політика розвитку транскордонного співробітництва слабо пов'язані одна з одною.

У той самий час мешканці прикордоння активно зайняті у прикордонній торгівлі. За нашими дослідженнями, опитування потенційних учасників прикордонної торгівлі показує, що 90 % жителів прикордоння відвідують сусідню Польщу, тільки 20 % відвідують сусідню країну дуже рідко, тобто раз на рік. Третина респондентів, що відвідують Польщу, здійснює закупівлю товарів для власних потреб, оскільки ціна нижча на товар та якість краща, що дає можливість заощадити. Ще третина респондентів, значна частка з яких підприємці, здійснює закупівлю товарів для торгівлі.

Таблиця 2.1

**Інформація щодо пропуску осіб та транспортних засобів через державний кордон України з Польщею у 2006-2008 рр.**

Рік	Всього	в Україну	з України	Громадян України	Іноземців
Пропущено осіб					
2006	18135255	9120834	9014421	9808354	8324901
2007	14530921	7309775	7221146	7210213	7320708
9 місяців 2008	12043753	60091176	6034577	3333105	8710648
2007/2006, %	3,4	3,5	3,4	-3,5	11,6
2008/2007, 9 міс. %	-17,1	-17,8	-16,4	-2,2	19
Пропущено транспортних засобів					
2006	6061169	3119312	2941857	2903433	3157736
2007	4770567	2426107	2344460	2242724	2527843
9 місяців 2008	3954509	1997917	1956592	1272312	2682197
2007/2006, %	1,9	0,8	3,0	1,4	2,3
2008/2007, 9 міс. %	-16,9	-17,6	-16,5	-43,3	6,1

Джерело: [41].

Вище зазначене опитування здійснено до вступу Польщі в Шенгенську зону. Інтеграція Республіки Польщі в Шенгенську зону ускладнила процедуру отримання польських віз для жителів України, що вплинуло на інтенсивність перетину

<sup>41</sup> Інформація Західного регіонального управління Державного прикордонної служби України [електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pvu.gov.ua>.

польсько-українського кордону жителями прикордоння України. Тепер здебільшого жителі Польщі роблять закупівлю більш дешевих товарів на прикордонні України, тим самим активізують діяльність підприємців у прикордонних регіонах.

Введення Україною безвізового режиму поїздок для громадян ЄС, Швейцарської Конфедерації та США, зумовило значне збільшення (порядку 20%) кількості іноземців, що відвідують Україну, і яке спостерігається впродовж останніх трьох років (2005-2008 рр.).

Разом з тим, значно зменшилась кількість громадян України, що перетинають державний кордон, особливо після розширення зони дії Шенгенської угоди і, зокрема, приєднання до неї Польщі. Так, потік громадян України, що виїжджали у країни ЄС у 2007 р. порівняно з 2006 р. зменшився на 3,7%, а транспортний потік (український транспорт) на 4,6%. Натомість, на 21,6% збільшився потік іноземців із країн ЄС, які відвідували Україну, водночас, транспортний потік ЄС збільшився на 10,7%. Безпосередньо з Польщею збільшився рух через кордон за рахунок, насамперед, поляків - на 11,6% збільшилась кількість осіб, що перетнули українсько-польський кордон, що, в свою чергу, дещо згладило зменшення на 3,5% потоку осіб – громадян України. Різке зменшення кількості українців, які виїжджали у країни ЄС спостерігалось з 1.01. 2008 року – на 37,3%, водночас зросла кількість громадян країн ЄС, які відвідали Україну на 17,7%.

Щодо українсько-польського кордону, то впродовж 9-ти місяців 2008 року відзначено зменшення:

- пасажиро потоку – на 17,1% (2008 – 12 043 753 осіб; 2007 – 14 530 921 осіб); причому, кількість громадян України, які перетнули кордон, зменшилась у 2,2 рази.

- транспортних засобів – на 16,9% (2008 – 3 954 509 т/з; 2007 – 4 770 567 т/з), в тому числі на 43,3% зменшилось транспортних засобів України.

Слід зазначити, що протягом 2004-2005 рр. збільшення транспортних та пасажиро потоків становило близько 36%. Тобто, приєднання Республіки Польщі до Шенгенської угоди ускладнило процедуру отримання польських віз для жителів



України, що вплинуло на інтенсивність перетину польсько-українського кордону жителями прикордоння України, тому здебільшого жителі Польщі зайняті у прикордонній торгівлі. Це означає, що жителі Польщі роблять закупівлю товарів на прикордонні України, тим самим активізують підприємців до участі у прикордонній торгівлі.

Такий різкий спад потоку українських громадян можна було б зменшити, якби своєчасно завершили процес впровадження в дію Угоди про малий прикордонний рух через українсько-польський кордон. Нині альтернативою для суб'єктів прикордонної торгівлі зі сторони України є підприємництво, що впливає на частоту перетину кордону до сусідньої країни, а також на термін перебування на суміжній території. Значна частка населення зайнятого у прикордонній торгівлі реєструє підприємця – фізичну особу, тим самим легалізує свою діяльність. Але на жаль, немає відповідного виду економічної діяльності (відповідно до КВЕД), який би виділяв діяльність підприємців – суб'єктів прикордонної торгівлі. Тому доречно ініціювати введення нового виду діяльності "прикордонна торгівля" у перелік видів діяльності, якими можуть займатися фізичні особи і забезпечити можливість мешканців прикордоння займатися офіційною діяльністю, сплачувати податки (передусім, за схемою "єдиного податку"), а відповідно, отримати соціальний захист з боку держави і пенсію у майбутньому [42].

Отже, прикордонна торгівля має вагомий вплив на поповнення сектора малого бізнесу новими підприємцями. У різноманітні варіанти учасників прикордонної торгівлі можна виділити два типи: перші, які вже офіційно зареєстровані, як суб'єкти підприємницької діяльності; другі, які працюють в кулуарах між легальною та тіньовою діяльністю.

---

<sup>42</sup> Прикордонна торгівля як явище соціально-економічного розвитку/ Н.А. Мікула, І.Р. Тимечко. //Соціально економічні дослідження в перехідний період. Міжрегіональне співробітництво: стан та перспективи. Випуск 4.– Львів, 2007. - с.98-113.

Таблиця 2.2

**Кількість пропускових операцій в пунктах пропуску  
через державний кордон у межах Львівської області у  
2003 – 2007 рр.**

Рік	Показники	Всього пропущено	Рава-Руська	Краківськ	Шегині	Мостиська, заліз.станція	Смільниця	Хирів	Львів(аеропорт)
2003	Громадяни – всього, тис.осіб	7721,0	2027,2	2009,7	2682,6	205,8	678,3	23,1	94,4
	українців	5421,2	1605,0	1407,3	1972,4	169,2	204,0	13,7	49,8
	іноземців	2299,9	422,3	602,4	710,2	36,6	474,4	9,4	44,6
	Транспортні засоби – всього, тис.шт.	2633,8	687,1	888,8	699,0	9,5	345,5	1,4	2,5
	українських	1456,8	457,9	419,0	452,6	6,1	119,6	0,0	1,6
	іноземних	1176,9	229,3	469,7	246,4	3,4	225,9	1,4	0,9
2004	Громадяни – всього, тис.осіб	8281,0	1505,3	1935,6	3430,5	200,1	1058,7	50,9	99,9
	українців	5440,1	1101,3	1360,4	2354,3	161,7	364,8	36,8	60,8
	іноземців	2840,9	404,0	575,1	1076,1	38,4	693,9	14,1	39,1
	Транспортні засоби – всього, тис.шт.	2705,5	521,9	882,8	812,3	10,5	474,4	1,4	2,1
	українських	1581,5	356,5	583,5	482,5	7,7	150,1	0,0	1,3
	іноземних	1124,0	165,5	299,3	329,8	2,8	324,3	1,4	0,9
2005	Громадяни – всього, тис.осіб	11851,5	2486,4	2864,8	4081,9	209,9	1969,4	85,3	54,0
	українців	6557,5	1535,1	1697,6	2548,8	170,1	443,9	67,8	95,0
	іноземців	5294,1	951,2	1167,2	1533,1	39,7	1526,4	17,5	58,9
	Транспортні засоби – всього, тис.шт.	4055,9	999,9	1258,9	944,5	9,5	838,4	1,4	3,2
	українських	1926,3	569,6	693,1	4808	6,5	174,6	0,0	1,7
	іноземних	2129,6	430,3	565,8	463,6	3,0	663,8	1,4	1,5
2006	Громадяни – всього, тис.осіб	11757,8	2425,4	2895,2	5326,3	235,6	582,4	95,0	207,7
	українців	7272,6	1472,9	1929,4	3352,1	188,1	117,7	72,2	135,1
	іноземців	4485,2	952,5	9965,8	1974,2	47,5	454,7	17,8	72,6

	Транспортні засоби –всього, тис.шт.	3455,7	1010,2	1266,5	919,4	11,5	242,4	1,4	4,2
	українських	1864,5	553,5	790,0	473,0	6,8	39,4	0,0	1,9
	іноземних	1591,1	456,7	476,5	446,4	4,7	203,0	1,4	2,4
2007	Громадяни –всього, тис.осіб	13732,2	2624,1	2779,7	5518,0	243,4	2143,2	107,9	315,8
	українців	7263,5	1443,8	1898,9	3024,1	191,5	412,7	76,8	215,6
	іноземців	6468,7	1180,3	880,8	2494,0	51,9	1730,4	31,2	100,2
	Транспортні засоби –всього, тис.шт.	4004,5	1146,7	1241,4	777,3	11,2	821,6	1,5	4,9
	українських	1948,8	566,6	820,3	408,2	6,9	145,0	0,0	1,7
	іноземних	2055,8	580,1	421,1	369,1	4,2	676,6	1,5	3,1

Джерело: [43]

Але тільки за сприятливих умов жителі прикордоння, які залучені до неофіційної прикордонної торгівлі, можуть розпочати офіційний бізнес. Створення сприятливих умов багато в чому залежить від державних та місцевих органів влади, які повинні сприяти підприємцям-початківцям у розвитку малого бізнесу. Розпочинати доцільно з формування у свідомості населення та представників органів влади позитивних ефектів прикордонної торгівлі.

## 2.2. Світовий досвід організації прикордонної торгівлі

Світовий досвід репрезентує багато моделей організації прикордонної торгівлі і різноманітні підходи щодо її підтримки. Координаційний комітет з торгової політики Центрально-Азіатського Регіонального Економічного Співробітництва (ЦАРЕС) проводить вагомую роботу, що направлена на чітке визначення концепції прикордонної торгівлі. Слід зазначити, що метою ЦАРЕС є підняття життєвого рівня і скорочення бідності в державах-членах ЦАРЕС через стрімкий, широкий й стійкий економічний ріст, і торгівля є одним з блоків, на яких заснована

<sup>43</sup> Інформація Західного регіонального управління Державного прикордонної служби України [електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pvu.gov.ua>.

Програма ЦАРЕС. Під час 5-го засідання у Ташкенті (вересень 2006 р.) Координаційний комітет з торгової політики звернувся до Всесвітнього банку з проханням провести дослідження стану прикордонної торгівлі між державами-членами ЦАРЕС [44].

Представник Всесвітнього банку на засіданні ЦАРЕС 26-27 березня 2007 року (Філіппіни) доповів про результати такого дослідження. Він зазначив, що прикордонна торгівля, яка визначається як потік товарів та послуг через міжнародні сухопутні кордони у зоні до тридцяти кілометрів від таких кордонів, відіграє вагомую роль у забезпеченні засобів існування людей у прикордонних населених пунктах. Вона (1) збільшує доходи осіб, що беруть участь у такій торгівлі, водночас зміцнюючи місцеве виробництво та стимулюючи надання послуг (наприклад, складських, транспортних, допоміжних послуг на місцевих ринках); (2) забезпечує доходи людям, які працюють на базарах, а також тим, хто займається діяльністю, пов'язаною з базарами та торгівлею; (3) знижує імпорتنі ціни на товари, які доступні споживачам у прикордонних зонах і дозволяє експортерам отримувати вигоди від більшої доданої вартості; (4) має гендерний аспект, бо жінки активніше залучаються до прикордонної торгівельної діяльності.

У країнах ЦАРЕС існують серйозні бар'єри для прикордонної торгівлі, які необхідно ліквідувати. До них відносяться: (1) перешкоди, що встановлюються на державному рівні і стосуються вимог про отримання віз та поставлення відмітки у паспорті, що є обтяжливим для прикордонних груп населення; (2) надзвичайно жорсткі умови на переміщення автомобільного транспорту та стану справ відносно годин роботи пунктів перепуску через кордон; (3) одностороннє закриття пунктів перепуску через кордон, особливо тих, що мають високий потенціал для торгівлі; (4) примусове закриття або перенесення базарів, що підтримують міжнародну торгівлю, що, зазвичай, веде до контрабанди; (5) надзвичайно

---

<sup>44</sup> Отчет о состоянии Координационного комитета по торговой политике [електронний ресурс] – Режим доступа: <http://209.225.62.100/Documents/Translations/Russian/Paper-TPCC-Status-Report-rus.pdf>.

обмежувальні ліміти на звільнення від прикордонних зборів та податків.

Безпека і контрабандна торгівля часто згадується як виправдання для впровадження заходів контролю, але ці перешкоди, зазвичай, є грубим та обтяжливим інструментом досягнення таких цілей державної політики і мають негативний вплив на доходи і рівень достатку малозабезпечених. Взамін цього можна було б відкрити пункти перепуску через кордон і базари, але при цьому забезпечити строгу та дієву охорону правопорядку, а замість прямої заборони ввести заснований на оцінці ризику нагляд або догляд транспортних засобів.

Держави-учасниці Програми зацікавлені у подальшому удосконаленні концепції прикордонної торгівлі, а також у максимізації вигод від такої торгівлі, тому згодні брати участь у дослідженні прикордонної торгівлі й представити загальні підходи сприянню розвитку прикордонної торгівлі. Успішна прикордонна торгівля потребує прозорих відносин між державами, відкритого потоку інформації, і ефективних систем платежів [45].

У Казахстані, державі - члені ЦАРЕС, затверджені «Правила здійснення прикордонної торгівлі» постановою Уряду Республіки Казахстан від 5 квітня 2007 року №272. Відповідно з вище зазначеною постановою, прикордонна торгівля - торговельна діяльність, здійснювана суб'єктами прикордонної торгівлі на прикордонній території (території прикордонних адміністративно –територіальних одиниць) Республіки Казахстан і відповідної прикордонної території суміжної держави. Прикордонна торгівля здійснюється у відведені для цього спеціальних місцях: торговельних базарах, пунктах громадського харчування, розташованих поблизу кордону Республіки Казахстан із суміжними державами; морських портах; спеціальних економічних зонах, розташованих на прикордонних територіях Республіки Казахстан; об'єктах, визначених відповідно з міжнародними договорами Республіки

---

<sup>45</sup> Trade Policy Coordinating Committee Meeting [електронний ресурс] – Режим доступу: [www.adb.org/Documents/Events/2007/Trade-Policy-Challenges](http://www.adb.org/Documents/Events/2007/Trade-Policy-Challenges).

Казахстан. Суб'єкти прикордонної торгівлі — фізичні або юридичні особи, що здійснюють у порядку, установленому чинними Правилами торговельну діяльність на прикордонній території Республіки Казахстан і відповідній прикордонній території суміжної держави (згідно із Законом № 544-2 «Про регулювання торгової діяльності» від 12.04.2004). [46]

Китайська Народна Республіка (державо-член СОТ і ЦАРЕС) приділяє питанням прикордонної торгівлі серйозну увагу. Політика прикордонної торгівлі є істотною частиною загальнодержавної політики, і має характер далеко прогнозованих дій. Усього за останні два десятиліття була створена не тільки досить детальна і якісна нормативно-правова база, але й діючий, ефективний механізм роботи китайських компаній на території сусідніх держав, у першу чергу Росії. До того ж, цьому “механізму” властива масовість, тому що китайські компанії прикордонної торгівлі, як правило, є представниками китайського середнього й малого бізнесу.

Слід зауважити, що в Китаї прикордонну торгівлю визначено як вид зовнішньої торгівлі, що ведеться через кордон суб'єктами, що проживають або зареєстрованими поблизу (на певній відстані) сухопутного кордону між двома державами. Прикордонна торгівля розглядається як частина зовнішньої торгівлі держави, що віддана у ведення місцевих влад й місцевого населення. Обсяги такої торгівлі завжди вважалися малими порівняно з обсягами загальнодержавної торгівлі (тому китайці це підкреслюють і завжди використовують термін “мала прикордонна торгівля”). Історично, прикордонною торгівлею завжди займався прикордонне населення в легальних або нелегальних формах.

Основна частина сучасної нормативно-правової бази із питань прикордонного співробітництва й прикордонної торгівлі активно формувалася у 1987 – 1996 роки. (Закон «Про зовнішню торгівлю» від 12.05.1994р.). У цей період були розроблені й законодавчо встановлені загальні принципи, завдання, межі й

---

<sup>46</sup> Постанова Уряду Республіки Казахстан №272 «Правила здійснення прикордонної торгівлі» від 5 квітня 2007 року [електронний ресурс] – Режим доступу: [www.ukrexport.gov.ua/.../243.html](http://www.ukrexport.gov.ua/.../243.html).

кордони прикордонної торгівлі (як по сумах угод, так і по територіальних масштабах); визначений статус учасників прикордонної торгівлі; компетенція органів державного керування, що вирішують питання прикордонної торгівлі.

Прикордонна торгівля здійснюється у двох формах: міжнародна приватна торгівля населення на прикордонних народних базарах і міжнародна торгово-економічна діяльність китайських компаній прикордонної торгівлі. Міжнародна приватна торгівля населення на прикордонних народних базарах - торгівля жителів прикордонних районів товарами побутового призначення на так званих "прикордонних народних базарах" - здійснюється на спеціально виділених територіях (20 км. від кордону на спеціально затверджених урядом місцях). Така торгівля носить товарообмінний (бартерний) характер і дозволена тільки в межах сум або обсягів, установлених центральними органами влади.

Міжнародна торгово-економічна діяльність китайських компаній прикордонної торгівлі (прикордонна мала торгівля) - вид торговельної діяльності, якою займаються китайські компанії, зареєстровані в прикордонних районах із дозволу влади, згідно з їхньою компетенцією й відповідно до вимог законодавства. Прикордонна мала торгівля здійснюється з іноземними компаніями - торговельними компаніями прикордонних районів сусідньої держави через установлені прикордонні пункти пропуску. Головними учасниками (активними суб'єктами) такої торгівлі з боку Китаю є компанії прикордонної малої торгівлі. Компанія, що бажає займатися прикордонною торгівлею, повинна додатково пройти процедуру одержання даного статусу. [47]

У Російській Федерації питання прикордонної торгівлі регулює закон „Про основи державного регулювання в зовнішньоторговельній діяльності в Російській Федерації” від 8.12.2003р., «Концепція прикордонного співробітництва в Російській Федерації» №196-р, від 9.02.2001р. Відповідно з

---

<sup>47</sup> Е.В. Данилова. О зарубежном опыте развития приграничной торговли [електронний ресурс] / Е.В. Данилова - Режим доступу: <http://money.rin.ru/content/news/?id=101232>.

вище зазначеними документами прикордонна торгівля здійснюється між російськими фізичними та юридичними особами, які постійно проживають (знаходяться) на прикордонній території Росії і іноземними особами, що проживають на суміжній прикордонній території, виключно для задоволення місцевих потреб в товарах, вироблених на відповідних прикордонних територіях. Насамперед, у російському національному законодавстві відсутні правові визначення й інші законодавчо встановлені характеристики понять “територія прикордонної торгівлі”; “учасники прикордонної торгівлі”; “прикордонні народні базари”, а також інших понять, що часто використовуються у діючих міждержавних російських і суміжних держав угодах. Порядок здійснення прикордонної торгівлі й відповідні прикордонні території визначаються Урядом Російської Федерації відповідно з федеральними законами і міжнародними договорами Російської Федерації із суміжними державами. [48].

Цікавою є організація прикордонної торгівлі в Туреччині. Питання прикордонної торгівлі Туреччини із сусідніми країнами регулюються розпорядженням Уряду країни й рядом інструкцій. Ціль зазначених законодавчих актів – організація прикордонної торгівлі через мережу оптових і роздрібних магазинів в 13 спеціальних центрах, створених на сході, південному сході й півдні країни. В кожному з них передбачена своя адміністрація, генеральний директор і члени якої призначаються спільно губернатором області, торгово-промисловою палатою регіону (міста). Крім того, формуються спеціальні комісії, що приймають рішення про доцільність відкриття тим або іншим юридичним або фізичною особами відповідних магазинів у рамках центрів. До складу комісій входять губернатор або віце-губернатор, начальники фінансової інспекції області й регіональної митниці, керівники регіональних управлінь внутрішніх справ, торгово-промислових палат, палати

---

<sup>48</sup> Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации № 196-р утверждена распоряжением Правительства РФ от 09 февраля 2001 г. [електронний ресурс] – Режим доступа: <http://www.scrf.gov.ru/documents/29.html>.



ремісників.. Власником магазину може бути як фізична особа, так і юридична особа - резидент.

Усім центрам зовнішньої торгівлі щорічно виділяються імпорتنі квоти за кожним із заявлених на майбутній рік товарів, про що інформується відповідний губернатор. Між магазинами квоти розподіляються рішеннями Комісії до початку наступаючого року. Експорт та імпорт здійснюється на підставі звичайних митних декларацій. Власник магазину одержує сертифікат на право експорту та імпорту й подальший продаж товарів, причому тільки компаніям, зареєстрованим у межах прилеглої району (області). У сертифікаті на імпорт вказуються дані про імпортера й імпортований товар. Він повинен бути підписаний усіма членами Комісії. Строк його дії – 45 днів з дати видачі. Передача сертифіката іншим особам не дозволяється

Власник магазину зобов'язаний продавати не менше 80% місцевим торговельним фірмам і не більше 20% пасажирам, що проходять через відповідний центр. Це щомісяця перевіряється по рахункам-фактурам і спеціальним прибутково-видатковим книгам. Власники магазинів надають адміністрації центрів щомісячні звіти про імпорт та експорт, й реалізацію товарів [49].

У законодавстві Індії поняття "прикордонна торгівля" ("border trade") означає взаємну торгівлю Індії через державні кордони із суміжними країнами на основі двосторонніх угод. Нормативні документи, що визначають розуміння "прикордонної торгівлі" як торгівлі товарами між територіями в обмеженій зоні, що безпосередньо прилягає до кордонів із суміжними державами, в індійському законодавстві відсутні. На практиці поняття "прикордонна торгівля" використовується стосовно до товарообігу через сухопутні кордони . При цьому не має значення, зроблений, експортований чи імпортований товар у прикордонній зоні, беруть участь у товарообігу резиденти прикордонної зони або мова йде про транзит товарів з інших регіонів і країн. Незважаючи на розуміння значних вигод для

---

<sup>49</sup> Е.В. Данилова. О зарубежном опыте развития приграничной торговли [електронний ресурс] / Е.В. Данилова - Режим доступу: <http://money.rin.ru/content/news/?id=101232>.

регіонального розвитку, які дає прикордонна торгівля, а це – удосконалювання інфраструктури прикордонних територій, підвищення рівня життя населення цих територій, розвиток добросусідських і взаємовигідних професійних, торговельних і культурних відносин і багато чого іншого, – на політичному рівні в Індії й суміжних державах віддають перевагу поступовому рішенню існуючих проблем.

В Естонії під терміном „прикордонна торгівля” мається на увазі торгівля по телефону, поштою, електронна комерція, домашні візити в інші країни ЄС, здійснювані підприємством зареєстрованим в Естонії. Місце виробництва не грає ролі, головне, що покупець є громадянином будь-якої іншої країни ЄС крім Естонії. Продаж продукції в магазинах чи надання послуг для осіб, які не є мешканцями Естонії, які перебувають в даній країні на канікулах чи здійснюють покупки, не є прикордонною торгівлею. Дуже цікаво, що підприємство може здійснювати торгівлю не лише на визначеній прикордонній території, а й в іншій країні ЄС, але бути зареєстрованим в Естонії.

Прикордонна торгівля в Ірані здійснюється через систему місцевих кооперативів на бартерній основі з метою забезпечення населення прикордонних районів різними товарами, головним чином, товарами першої необхідності. При цьому промислова сировина, нафта й нафтопродукти, бензин не входять у перелік товарів, що підлягають обміну в рамках прикордонної торгівлі.

Список дозволених товарів представляється органами місцевого самоврядування й потім затверджується разом з відповідними квотами урядом Ірану за узгодженням з міністерствами із справ торгівлі й промисловості. Учасники прикордонної торгівлі мають спеціальні торговельні карти, на них поширюється пільговий митний, податковий і візовий режими. Створені в прикордонних районах Ірану вільні економічні зони не входять у систему прикордонної торгівлі. За спеціальними правилами регулюється й човникова торгівля [там само].

У Республіці Білорусь відповідно з Законом «Про державне регулювання зовнішньоторговельної діяльності» від 25 листопада 2004 року, прикордонна торгівля передбачає

надання особливого сприятливого режиму зовнішньоторговельній діяльності щодо зовнішньої торгівлі товарами, зробленими в межах відповідних прикордонних територій і призначеними для споживання фізичними особами, що мають постійне місце проживання на цих територіях, і юридичними особами, що мають постійне місце знаходження на цих територіях, і здійснюється, як правило, на основі міжнародного договору Республіки Білорусь із суміжною іноземною державою (групою суміжних іноземних держав). При цьому прикордонна торгівля здійснюється тільки між резидентами Республіки Білорусь, що мають постійне місце знаходження (місце проживання) на прикордонній території Республіки Білорусь, і нерезидентами Республіки Білорусь, що мають постійне місце знаходження (місце проживання) на відповідній прикордонній території. Юридична особа здійснює прикордонну торгівлю для задоволення потреб населення на прикордонній території [50].

### **2.3. Громадянське трактування прикордонної торгівлі та її впливу на соціально – економічний стан регіону**

Під час дослідження впливу прикордонної торгівлі на соціально - економічний стан регіону, у період з 7 липня по 8 серпня 2008 року було проведено практичне вивчення думки мешканців Львівської області, які мають практичний досвід діяльності у прикордонній торгівлі.

Респонденти обиралися наступним чином:

- населення прикордонних територій, які проживають близько біля пунктів перепуску через кордон (Шегині та Медика, Хирів, Краківець та Смільниця);
- населення сільської місцевості;
- населення невеликих міст, у яких майже відсутня можливість працевлаштування населення;
- мешканців Львова, які нині працюють на

---

<sup>50</sup> Закон Республіки Білорусь «Про державне регулювання зовнішньоторговельної діяльності» від 25 листопада 2004 року [електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pravo.by>.

Краківському та Південному ринках і які, в більшості випадків, втратили основне місце роботи у промисловості.

Більш конкретно були опитані мешканці міста Хирова Старосамбірського району, міста Яворова та сільської місцевості Яворівського району, а також міста Самбір, які одними з перших включилися у прикордонну торгівлю, спочатку через пункти перепуску Шегині та Медика, потім Хирів та Смільниця. За нашими спостереженнями саме мешканці Самбора найбільш скористалися з можливостей прикордонної торгівлі для відкриття «свої справи» і, як виявилось, були найбільш грамотними у її визначенні. Ще одна кластерна вибірка стосувалася м. Львова, а саме Краківського та Південного ринків, на яких можна було отримати детальну інформацію щодо ситуації на транскордонних ринках. Яворівський район було опитано з огляду на те, що внаслідок діяльності СЕЗ «Яворів» було створено багато робочих місць в промисловості, тобто мешканці могли б мати інші місця роботи, а не займатися прикордонною торгівлею задля заробітку. Ще одним чинником було те, що поруч «свій пункт» перепуску Краківець.

Опитування здійснювалось в 2 етапи. На першому етапі проведено опитування в Яворівському районі. А саме, в м. Яворів та сільській місцевості Яворівського району. В ході дослідження було опитано 182 особи, серед яких 91 – м. Яворів, 91 – сільська місцевість Яворівського району.

На другому етапі проведено анкетування в містах Львові, Самборі та Хирові. В ході дослідження було опитано 381 особа, серед яких 57 - м. Львова (Краківський ринок), 105 – м. Львів (Південний ринок), 117 – м. Хирів, 102 – м. Самбір.

Таким чином, була здійснена імовірнісна вибірка кластерного типу. Репрезентативність вибірки визначається тим, що було опитано 563 особи з генеральної сукупності працездатного населення 28 840 ос. прикордонних територій і помилка вибірки склала 4,09%, що вказує на ефективність опитування.

Вивчення думки респондентів відбувалося шляхом особистого інтерв'ю із заповненням завчасно опрацьованої анкети – опитувальника, що містила 28 запитань поділених на

чотири блоки. Питання першого блоку ідентифікували національну, територіальну, фахову та функціональну належність респондента без розкриття його повної назви, юридичної адреси та інших реквізитів. Відповіді на запитання другого блоку розкривали розуміння опитаних сутності прикордонної торгівлі та її призначення. Що допомогло виявити вплив прикордонної торгівлі на життєдіяльність респондента. Третій блок питань дав можливість виявити сукупність умов, ознак, що є найбільш привабливих для зайнятості у прикордонній торгівлі. Це дає можливість в подальшому досліджувати кон'юнктуру транскордонного ринку. У четвертому блоці вивчався досвід суб'єктів підприємницької діяльності щодо участі у прикордонній торгівлі. Це сприяло виявленню негативних та позитивних якостей вище зазначеного явища. З'ясувались проблеми та складнощі, з якими вони зустрічались під час здійснення прикордонної торгівлі.

Таблиця 2.3

### Основні відомості про опитаних

	Львів (Краківський ринок)	Львів (Ринок Південний)	Самбір	Хирів	Яворів	Сільська місцевість Яворівського району
Вік (років)	% опитаних					
до 20	2	4	5	3	-	-
21-30	31	34	34	16	10	14
31-40	34	34	33	33	22	26
41-50	25	18	19	31	46	35
51-60	8	8	7	14	16	20
61 і більше	0	2	2	3	6	5
Стать	% опитаних					
Чоловіки	23	49	37	52	71	59
Жінки	77	51	63	41	29	41
Освіта	% опитаних					
Вища (ін-т., університет)	37	73	43	45	39	40
Середня спеціалізована (коледж, технікум)	44	13	39	26	41	42
Середня професійна (училище, ліцей)	15	14	10	18	13	12

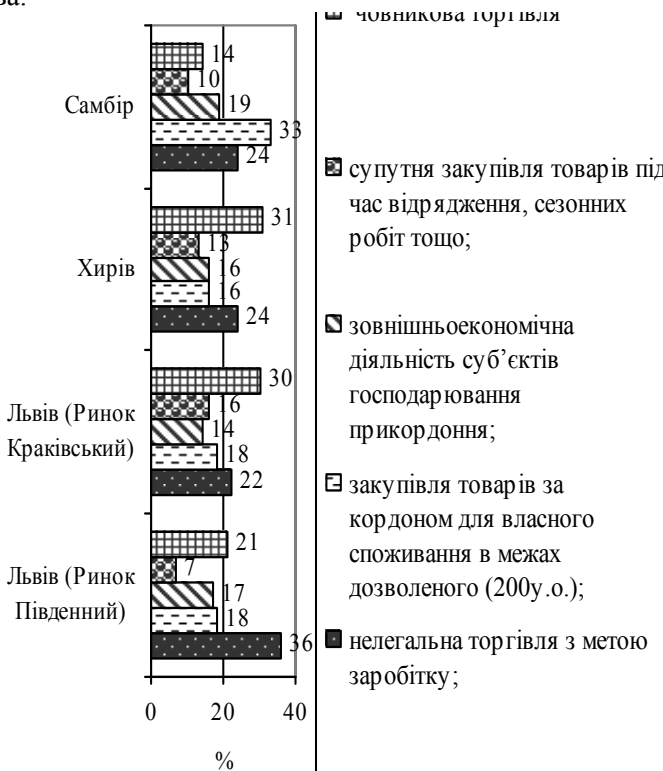
	Львів (Краківський ринок)	Львів (Ринок Південний)	Самбір	Хирів	Яворів	Сільська місцевість Яворівського району
Повна загальна середня освіта (школа)	2	1	5	11	5	5
Базова заг. середня освіта (школа до 9-го класу)	2	0	2	0	1	1
Основний дохід (грн.)	% опитаних					
До 500	0	6	18	13		
500-1000	27	23	38	42		
1000-1800	38	32	26	26		
1800-2500	23	27	10	14		
2500-3500	6	8	3	3		
понад 3500	6	4	5	2		

За віковою категорією прикордонною торгівлею займаються переважно люди від 21 до 50 років (табл. 2.3). Проте, третина мешканців Самбора, і працюючих обох Львівських ринків - у віці від 21 до 40 років, а від 41 до 50 ця частка зменшується приблизно до 20%. Деяка інша картина спостерігається у Яворівському районі і Хиріві, де прикордонною торгівлею активніше починають займатися люди від 31 до 50 років (понад 30%) і 20% в віці від 50 до 60 років. В Хиріві і Яворіві майже вдвічі більший відсоток людей, що займаються прикордонною торгівлею у віці від 61 року і більше, тобто значно гірше забезпечення старших людей (невисокі пенсії) у цих регіонах, що зумовлює необхідність пошуку інших джерел доходів.

Щодо молоді, найбільший відсоток молоді залученої до прикордонної торгівлі у Самборі (5% порівняно з 4 і 2 відсотками на Південному і Краківському ринках відповідно). Це можна пояснити більш позитивним досвідом підприємницької діяльності у Самборі, яка базувалась на прикордонній торгівлі.

Щодо освіченості, то понад 70% людей, зайнятих прикордонною торгівлею, мають вищу і неповну вищу освіту у всіх опитаних регіонах. Це свідчить про те, що займатися прикордонною торгівлею без освіти дуже важко, оскільки треба

мати неабиякі організаційні та аналітичні здібності, що пов'язано з оцінкою ринку товарів та послуг сусідніх країн та України, а також прогнозом тенденцій їх розвитку. Щодо того, що найбільший відсоток людей з вищою освітою працює на ринку Південний – 73% - ця ситуація виникла внаслідок звільнення значної кількості ІТП з промислових підприємств Львова.



**Рис.2.4** Результати опитування громадської думки щодо суті поняття прикордонна торгівля (%)

Щодо доходів від прикордонної торгівлі, то для осіб з основним доходом до 2500 грн. прикордонна торгівля є додатковим джерелом надходжень у сімейний бюджет, а з основним доходом понад 2500 грн. – це підприємці, основне джерело доходів є прикордонна торгівля, яка офіційно

зареєстрована під іншими видами діяльності. Прослідковується тенденція у малих містах дохід мешканців від прикордонної торгівлі не менший від основного заробітку. Слід зауважити, що якщо на ринках Львова суб'єкти прикордонної торгівлі легалізують свою діяльність (по 12%), то Хирів – ще продовжує займатися напівофіційною торгівлею (5%).

У процесі дослідження виявлено, що немає однакового розуміння явища прикордонна торгівля (рис.2.4). Так, 27% опитаних вважають, що прикордонна торгівля - це нелегальна торгівля з метою заробітку, 23% - це човникова торгівля, 21% - це закупівля товарів на суміжній території в межах дозволеної згідно з законодавством суми, 17% - зовнішньоекономічна діяльність та 13% - супутня закупівля товарів під час відрядження, сезонних робіт тощо. Слід зауважити, що в м. Самборі більшість вважає, що прикордонна торгівля – це закупівля товарів за кордоном для власного для задоволення власних потреб в межах дозволеного, коли у м. Львові більшість опитаних вважає, що прикордонна торгівля це нелегальна торгівля з метою заробітку, а в м. Хирів ототожнюють прикордонну торгівлю з човниковою торгівлею. Ця різнозначність вираження прикордонної торгівлі через інші явища, поняття, визначення, свідчить про низьку контактність жителів суміжних районів (Наприклад, Самбірський та Старосамбірський райони).

На питання «чи вважаєте ви, що займаєтесь прикордонною торгівлею?» 36% опитаних відповіли «так», з яких більша частка відповіла, що прикордонна торгівля – це човникова торгівля (табл. 2.4).

Суб'єкти прикордонної торгівлі м. Львова, які стверджують, що займаються прикордонною торгівлею, ідентифікують вище згадане явище, як закупівля товарів в межах дозволеного. Коли більшість суб'єктів прикордонної торгівлі Хирова ідентифікують це явище, як човникову торгівлю, то суб'єкти прикордонної торгівлі Самбора вважають, що прикордонна торгівля - це зовнішньоекономічна діяльність.



Таблиця 2.4

**Результати опитування на предмет того, чи опитаний здійснює прикордонну торгівлю? (%)**

Відповідь	Львів (Краківський ринок)	Львів (Ринок Південний)	Самбір	Хирів
Так	38	26	20	60
Ні	62	74	80	40

Можна зазначити, що відсутність наукової ідентифікації явища прикордонна торгівля зумовлює різноманітне її тлумачення пересічними громадянами, оскільки в процесі опитування виявлено, що, наприклад, мешканці Хирова відзначають, що прикордонна торгівля - це човникова торгівля і відповідно вони цією діяльністю займаються. У Львові дещо інші масштаби прикордонної торгівлі – населення переважно відносить її до нелегальної торгівлі, і, водночас, заперечує свою участь у такій діяльності. Хоча з відповідей на інші питання стає зрозумілим, що вони активно займаються прикордонною торгівлею. Такі відповіді, на наш погляд, зумовлені різним менталітетом мешканців малих та великих міст.

Респондентам було задане питання «Як вступ України в СОТ вплине на розвиток прикордонної торгівлі?». Відповіли: «не знаю» -51% респондентів; «не впливає» -20%; «негативно» 14%; «позитивно» 15%.

Можна припустити, що понад 50% населення не знає, що таке СОТ. Враховуючи те, серед опитуваних є понад 70% є люди з вищою і неповною вищою освітою, це засмучує. Контактність жителів прикордоння залежить від близькості до кордону міста проживання та наявності поблизу пункту перетину кордону. 21% та 55% опитаних відповідно міст Львова та Хирова відвідують Польщу дуже часто (декілька разів на тиждень) або часто (декілька разів на місяць). Загалом по області 10% опитаних відвідують Польщу дуже часто, 21% часто, 20% рідко, 20% дуже рідко і 29% взагалі не відвідують (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

**Результати опитування на предмет частоти відвідування  
Польщі (%)**

Частота відвідувань	Львів (Краківський ринок)	Львів (Ринок Південний)	Самбір	Хирів	Яворів	Сільська місцевість Яворівського району
Дуже часто (декілька разів на тиждень)	6	2	7	20	4	8
Часто (декілька разів на місяць)	23	6	19	35	17	45
Рідко (декілька разів на рік)	17	18	28	17	40	34
Дуже рідко (раз на рік)	25	27	19	15	21	8
Взагалі не відвідую	29	48	27	13	18	7

Привертає увагу відмінність результатів опитування між респондентами м. Яворова та сільської місцевості Яворівського району. А саме:

– 45% опитаних сільської місцевості відвідують Польщу декілька разів на місяць, а частина респондентів м. Яворів, що часто відвідують Польщу, становить лише 17%. Інтенсивність відвідувань підсилює прикордонну торгівлю, а саме в інтенсивному її прояву;

– торгівля в Яворівському районі зосереджена в районному центрі. Про це свідчать дані про причини відвідувань Польщі. А саме, 31% опитаних здійснює закупівлю товарів у Польщі для торгівлі, коли в сільській місцевості лише 11% опитаних;

– значна частина опитаних сільської місцевості Яворівського району (23%) відвідує Польщу в трудових цілях (сезонні роботи).

Таблиця 2.6

**Результати опитування на предмет причини відвідувань  
Польщі (%)**

Причина	Львів (Краківський ринок)	Львів (Ринок Південний)	Самбір	Хирів	Яворів	Сільська місцевість Яворівського району
Здійснення закупівлі для власних потреб	22	25	36	19	31	36
Здійснення закупівлі для торгівлі	42	15	20	39	31	11
Відряджен- ня, туризм, родинні зв'язки	12	30	18	17	28	23
Сезонні роботи	12	8	15	15	7	23
Особисті причини	13	22	12	10	3	7

Частка опитаних м. Самбір та м. Яворів (районні прикордонні центри), що відвідують Польщу з метою працевлаштування (сезонні роботи) відповідно 15% та 7%. Рівень зареєстрованого безробіття в м. Яворів нижчий ніж у Самборі відповідно 2.1% та 4,4% (2007р.) (табл. 2.6).

Переважає більшість опитаних - 58% закупають у Польщі товари першої необхідності (їжа, засоби гігієни, одяг), 32% товари довготривалого вжитку (меблі, інструменти, прилади), 10% товари розкоші (золото, коштовності, дорогі меблі, автомобілі). Перевага товарів польського виробника над вітчизняними в нижчій ціні (52%) та кращій якості товару (26%), а також кращий асортимент (17%). 5% опитаних закупають певні товари у Польщі, оскільки, вони відсутні на місцевих ринках (табл. 2.7).

Можна стверджувати про чільне місце польського виробника на місцевих ринках, оскільки, 63% опитаних (Краківський ринок) закупають товари у Польщі здебільшого для торгівлі. 51% опитаних міста Хирів здійснюють перехресну

торгівлю, що ще раз підкреслює вище зазначене, а саме інтенсивна зайнятість жителів Хирова у човниковій торгівлі (табл. 2.8).

Таблиця 2.7

**Результати опитування на предмет причини закупівель товарів за кордоном (%)**

Причина	Львів (Краківський ринок)	Львів (Ринок Південний)	Самбір	Хирів	Яворів
Відсутність на місцевому ринку	14	7	4	4	6
Краща якість товарів	30	29	26	20	23
Нижча ціна	38	49	51	61	52
Кращий асортимент товару	19	15	19	15	19

На питання «як ви долаєте кордон?» 46% опитаних, що зайняті у прикордонній торгівлі відповіли «за допомогою хабарів», 28% - возять товар в межах дозволеного, 26% - сплачують податки згідно з законодавством. Слід зауважити, що 58% опитаних м. Львова (ринок «Південний») долають кордон за допомогою хабарів (табл. 9).

Таблиця 2.8

**Результати опитування на предмет способу здійснення прикордонної торгівлі (шляхом закупівлі, продажу товарів чи перехресної торгівлі) (%)**

	Львів (Краківський ринок)	Львів (Ринок Південний)	Самбір	Хирів
Закупівлі товарів на суміжній території	63	50	43	25
Продаж товарів на суміжній території	19	24	24	24
Перехресної торгівлі, тобто купівля-продаж товарів на суміжній території	19	26	33	51

Таблиця 2.9

**Результати опитування на предмет способу долання  
кордону (%)**

	Львів (Краківський ринок)	Львів (Ринок Південний)	Самбір	Хирів
Ввозите товари в межах дозволеного (200у.о. відповідно до законодавства)	29	22	31	27
За допомогою хабарів	39	58	40	50
Сплачуєте податки згідно з законодавством	32	19	28	23

Значна частини опитаних (35%) зайняті у прикордонній торгівлі з метою додаткового заробітку і це переважно вчителі, електрики та ін. Для 50% респондентів міста Хирів, що зайняті у прикордонній торгівлі, заробіток перевищує основний дохід, що становить 500-1000грн. Для 22 % опитаних прикордонна торгівля це можливість вижити у кризовому становищі (табл. 2.10).

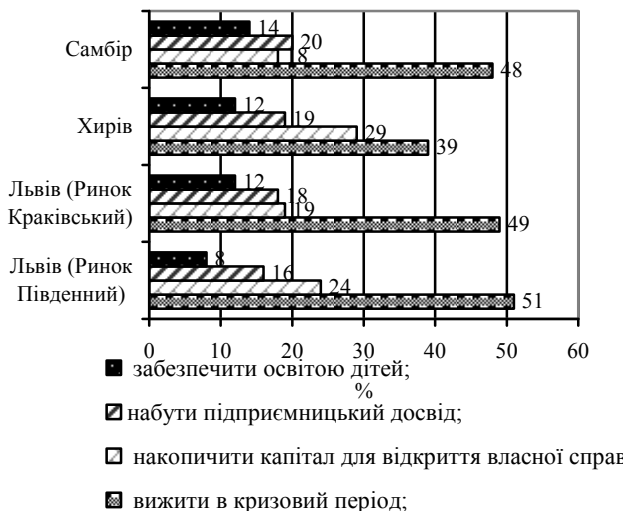
Таблиця 2.10

**Результати опитування на предмет мотиву зайнятості у  
прикордонній торгівлі (%)**

Мотив	Львів (Краківський ринок)	Львів (Ринок Південний)	Самбір	Хирів	Загалом
Спосіб виживання у кризовому становищі	28	15	26	20	22
Додатковий заробіток	28	42	25	40	35
Економія коштів з метою нагромадження	8	5	15	17	12
Задоволення власних потреб у товарах та послугах, що відсутні на місцевих ринках	15	15	12	4	10

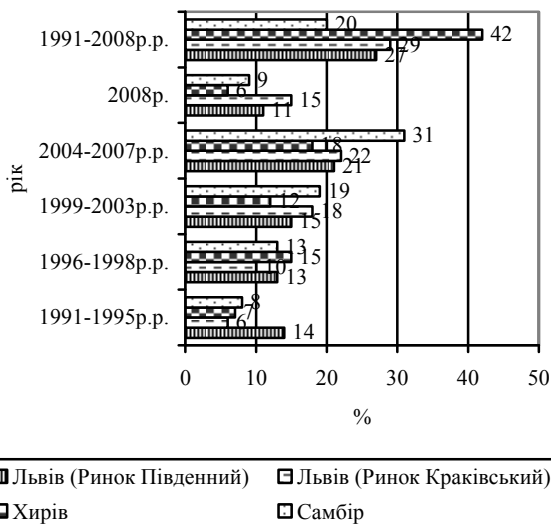
Забезпечення товарами жителів через місцеві ринки – торгівля	13	4	6	10	8
Попит на польські товари (перевага над китайськими, турецькими та ін)	5	3	15	3	7
Повернення податку ПДВ	2	17	1	6	7

Більшість опитаних підприємців (46%) вважає, що прикордонна торгівля допомогла вижити в кризовий період, 23% накопичити капітал для відкриття власної справи, 19% набути підприємницький досвід, 10% забезпечити освітою дітей (рис. 2.5).



**Рис. 2.5 Результати опитування на предмет можливостей для підприємців**

Згідно проведеного опитування, 50% респондентів займаються прикордонною торгівлею вимушено, 19% тимчасово, 12% охоче, з цікавістю, 19% важко відповісти. 42% опитаних з міста Хирова зайняті у прикордонній торгівлі з 1991 року і по теперішній час (рис.2.6)



**Рис. 2.6. Результати опитування на предмет зайнятості респондентів у прикордонній торгівлі за роками (%)**

Для 20% опитаних прикордонна торгівля має важливе значення у їх повсякденному житті, оскільки, для більшості це основний зарібок. 44% оцінюють прикордонну торгівлю посередньо, як проміжним етапом у процесі розвитку. На питання «Що необхідно зробити для подолання негативних чинників прикордонної торгівлі?» 46% опитаних відповіли, що необхідно удосконалити законодавство, 30% - узаконити прикордонну торгівлю, як один із видів підприємницької діяльності, 24% - поглибити транскордонне співробітництво (табл. 2.11).

Таблиця 2.11

**Результати опитування на предмет заходів необхідних  
для подолання негативних чинників прикордонної торгівлі  
(%)**

	Львів (Краківський ринок)	Львів (Ринок Південний)	Самбір	Хирів
Удосконалити законодавство	44	51	38	48
Поглибити транскордонне співробітництво з Польщею	25	14	32	29
Узаконити прикордонну торгівлю, як один із видів підприємницької діяльності	31	35	30	23



### **III. ЕКСПЕРТНІ ОЦІНКИ ЩОДО СУЧАСНОГО СТАНУ ТА ПЕРСПЕКТИВ РОЗВИТКУ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ**

Дослідження сучасного стану та перспектив розвитку транскордонного співробітництва на основі експертної оцінки фахівців задіяних у досліджуваній сфері було проведено на основі поділу експертів на чотири основні категорії: незалежні експерти з громадського середовища (громадських організацій, агенцій регіонального розвитку, аналітичних центрів тощо); науковці; працівники органів місцевої влади, дотичні до проблем транскордонного співробітництва; представники підприємницького середовища (торгово-промислової палати, асоціацій підприємців, банківсько-фінансової сфери тощо).

Такий підхід дозволив висвітлити досліджувану проблему з різних точок зору: очима безпосередніх учасників процесу транскордонного співробітництва (громадські експерти та представники підприємницького середовища), з погляду влади (державні службовці), а також крізь призму наукового бачення (науковці).

#### **3.1. Думка незалежних експертів та представників громадських організацій, задіяних у сфері транскордонного співробітництва**

##### ***Оцінка інституційно-правового забезпечення ТКС***

Загалом, нормативно-правове та інституційне забезпечення транскордонного співробітництва в Україні можна вважати „віртуальним”, тобто таким, що фактично існує, але практично користуватися ним у реальній роботі немає ані можливості, ані сенсу. Не викликає сумнівів його наукова обґрунтованість і методична виваженість, але крім декларативності для безпосередніх учасників транскордонного співробітництва вони нічим не відзначаються.

Це стосується усіх без винятку нормативних актів, починаючи від Закону України „Про транскордонне співробітництво” і закінчуючи постановами Кабінету Міністрів

та Верховної Ради України, спрямованими на розв'язання проблем транскордонного характеру. Цим наше законодавство відрізняється від нормативного забезпечення системи транскордонного співробітництва сусідніх з Україною держав, що створює перший рівень проблем на шляху налагодження ефективної співпраці українських та польських партнерів у транскордонному співробітництві (наприклад, повноваження українських самоврядних органів абсолютно не відповідають адміністративній компетенції польських гмін, значно зменшує кількість можливих сфер їхньої співпраці).

Державні програми розвитку транскордонного співробітництва в Україні формуються в закритому для більшості громадських організацій режимі, що не дає їм змоги розраховувати на отримання відповідного фінансування хоча б в силу необізнаності щодо своїх можливостей у цьому питанні. Це знижує кількість поданих заявок і якість проектів, які включаються до таких програм.

В принципі, такі програми повинні формуватися на основі відкритих конкурсів із широким громадським обговоренням потенційних проектів, що претендують на фінансування, а також мають передбачати відповідні фінансові ресурси та чіткий механізм їхнього отримання суб'єктами, які отримали перемогу і відібрані для реалізації відповідних проектів.

Це ж саме стосується й інших інструментів інституційно-правового забезпечення транскордонного співробітництва. Перед тим, як бути прийнятими, вони повинні проходити широке громадське обговорення, результати якого мають об'єктивно висвітлюватись у засобах масової інформації. Крім того, нормативно-правові акти, що регулюють транскордонне співробітництво повинні містити в собі конкретний механізм свого застосування і перелік організаційних та інституційних інструментів використання викладених у них положень у практичній діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктів підприємництва та громадських організацій.

Співпраця громадських організацій із донорами повинна підпорядковуватись державній стратегії регіонального розвитку, узгодженій з пріоритетами європейської інтеграції України (без

цього проекти, що фінансуються міжнародними фондами в прикордонних регіонах України, в тому числі і за програмами добросусідства, мають низьку ефективність, оскільки не орієнтуються на вирішення найбільш гострих проблем транскордонного характеру). На жаль сьогодні, роль держави в інституційному забезпеченні транскордонного співробітництва, не дозволяє на це розраховувати. Наприклад, Українсько-польська міжурядова координаційна рада з питань міжрегіонального співробітництва фактично жодним чином не впливає на реальні транскордонні процеси, насамперед ті, що розгортаються за участю та за ініціативи громадських організацій. Громадськості про її діяльність або нічого невідомо, або ж вона сприймається як „профанація ідеї” чи „бюрократична схоластика”. Не набагато краще оцінюється і діяльність дипломатичних установ України за кордоном та сусідніх держав в Україні, вплив яких на розвиток транскордонного співробітництва характеризується як доволі низький. Однак частина громадських експертів відзначає, що консульські установи сусідніх держав в Україні працюють у цій площині активніше за українських колег, від яких транскордонне співробітництва не отримує взагалі майже ніякого сприяння.

Нинішня ситуація, коли більшість громадських організацій, що працюють у сфері транскордонного співробітництва орієнтуються переважно на отримання фінансових ресурсів з фондів ЄС є безперспективною. Законодавчо повинен бути урегульований механізм фінансування транскордонного співробітництва переважно за рахунок коштів української сторони. І в цьому сенсі одним з першочергових заходів має стати проведення адміністративно-територіальної реформи і суттєва децентралізація влади та фінансово-бюджетної системи.

Одним із варіантів вирішення проблеми нормативно-правового забезпечення системи транскордонного співробітництва в Україні може стати прийняття закону або кодексу законів, які б урегульовували всі питання транскордонного співробітництва, включаючи проблеми перетину кордону, укладення міжрегіональних угод, фінансування транскордонних проектів, розподілу

адміністративно-владних повноважень в площині транскордонного співробітництва, підготовку відповідних кадрів тощо. Але для цього потрібно, щоб на найвищому політичному рівні транскордонне співробітництво розглядалося в якості одного з пріоритетів державної політики України, покликаного виконувати основну функцію в напрямі реалізації стратегії європейській інтеграції нашої держави. На жаль, у нинішній ситуації, коли в Україні домінує пострадянська філософія монополізації центральною владою лівової частки управлінських функцій на найвищому державному щаблі, що супроводжується зневажливим ставленням до регіональних еліт та громадських організацій місцевого рівня, досягнути цього нереально.

### ***Характеристика співпраці в межах єврорегіонів***

Загалом, у своєму нинішньому вигляді, єврорегіони, до складу яких входять адміністративно-територіальні одиниці України, працюють малоєфективно. Можна простежити чітку залежність – чим більший єврорегіон, тим нижчою є ефективність його функціонування. В цьому сенсі найбільш проблемним є єврорегіон „Карпати”. Більш дієвою можна вважати єврорегіональну співпрацю у межах невеликих транскордонних об’єднань, зокрема для України це єврорегіони „Буг” та „Верхній Прут”. Саме в умовах чіткої концентрації роботи єврорегіону над вирішенням прикладних проблем, що стосуються невеликого кола прикордонних регіонів, можна досягати успіхів у розбудові прикордонних пунктів пропуску, реалізації екологічних проектів, обміні досвідом у науковій та навчально-освітній сферах тощо. Важливим чинником успішної діяльності єврорегіону, при цьому, виступають культурно-духовна близькість населення та спільна історична спадщина мешканців територій різних держав, що входять до єврорегіонального об’єднання.

Проте, враховуючи розміри та кількість учасників єврорегіонів, діяльність яких поширюється на територію України, вони у переважній своїй більшості в принципі не можуть бути ефективними. Таким чином, в Україні єврорегіони сьогодні виступають, як правило, своєрідними „годівницями”

для обмеженого кола громадських організацій, що є наближеними до адміністративно-управлінського ядра цих єврорегіонів і черпають звідти фінансові ресурси за програмами добросусідства та міжнародної технічної допомоги.

Такий стан справ підтримується і мимоволі заохочується як з боку Міністерства закордонних справ та Міністерства економіки і європейської інтеграції України, так і з боку відповідних інституцій ЄС. Для перших великі і малоефективні єврорегіони полегшують процес контролю чи координації їхньої діяльності, а також створюють менше клопоту з погляду поточної адміністративної роботи, а для других – зменшують потребу у виділенні фінансових ресурсів та не створюють надмірної та небажаної громадської активності на кордонах ЄС.

Крім того, ефективність діяльності транскордонних об'єднань єврорегіонального типу суттєво обмежується різними адміністративно-управлінськими функціями та фінансовими можливостями органів місцевого самоврядування в Україні та сусідніх країнах Європи, які виступають основними учасниками єврорегіонів. Враховуючи тотальну залежність українських місцевих влад від центру, важко сподіватися на їх активну роботу в напрямі розвитку транскордонного співробітництва, оскільки така активність переважно обертається для них збільшенням поточних проблем та адміністративних незручностей. З боку ж іноземних партнерів, поступово нівелюється інтерес до розгортання нових проектів з українськими регіонами, що в адміністративному та фінансовому аспектах часто виявляються функціонально неспроможними, а після введення візового режиму на кордонах з Польщею, Словаччиною та Угорщиною, ще й недостатньо мобільними та обмежено (односторонньо) доступними для безпосереднього спілкування.

Основний напрям удосконалення роботи єврорегіонів, до складу яких входять українські території, громадськими експертами вбачається у розукрупненні їх як в організаційному плані, так і щодо диверсифікації діяльності за окремими територіями та проектами. Зокрема, такий підхід є можливим для реалізації за наступними сценаріями:

– Виділення в межах кожного регіону територіальних стратегічних проєктів, орієнтованих на вирішення певного напрямку транскордонних проблем (наприклад, у межах Карпатського єврорегіону такими стратегічними проєктами можуть стати: розвиток українсько-польського транскордонного співробітництва (координатор – Львівський офіс), розвиток українсько-польського транскордонного співробітництва (координатор – Львівський офіс), розвиток українсько-словацького транс кордонного співробітництва (координатор – Мукачівський офіс), розвиток українсько-угорського транскордонного співробітництва (координатор – Ужгородський офіс), розвиток українсько-румунського транскордонного співробітництва (координатор – Івано-Франківський офіс) тощо) За такою ж схемою можна диверсифікувати і транскордонне співробітництво у єврорегіоні „Буг” (українсько-білоруське співробітництво – Ковельський офіс, українсько-польське екологічне і туристичне співробітництво – Луцький офіс, українсько-польське економічне та науково-освітнє співробітництво – Сокальський офіс, українсько-польське культурно-історичне співробітництво – Жовківський офіс тощо).

– Розвиток малих єврорегіонів на основі децентралізації та реструктуризації діючих. Зокрема, в структурі Карпатського єврорегіону вже сьогодні можна започаткувати діяльність субрегіонів чи локальних єврорегіонів „Карпати-Сян” (Мостиський район і Перемишльський повіт або Львівська область і Підкарпатське воєводство), „Підкарпаття” (Старосамбірський район і повіт Устрики Долішні), „Гірські Карпати” (Турківський, Сколівський, Великоберезнянський і Воловецький райони з українського боку, а також відповідні територіальні громади гірських повітів Польщі та Словаччини), „Карпати-Гиса” (Виноградівський, Хустський і Тячівський райони Закарпаття і сусідні з ними територіальні громади Румунії), „Ужгород-Ніредьгаза”, а також інші, до складу яких входитимуть відповідні місцеві районні та сільські громади з українського боку та сусідніх країн – Польщі, Словаччини, Угорщини, Румунії тощо. Те ж саме стосується і єврорегіону

„Буг”, де можна виділити локальні об’єднання транскордонного типу, наприклад „Жовква-Замосць”, „Любомль-Хелм”, „Ковель-Брест” тощо.

– Зміна організаційно-управлінської структури діючих єврорегіонів на основі виділення в їхніх межах виконавчих органів, відповідальних за ті чи інші сфери діяльності (туризм, освіта, наука, підприємництво, культура, соціальне партнерство тощо), а також запровадження ротаційного принципу зміни керівних органів (кожен рік чи раз на два роки переобирається певна частина представників Ради Євро регіону (наприклад 20 чи 25 відсотків). Доцільно також запровадити механізм передачі головування в Раді Євро регіону почергово представникам кожної територіальної громади із тих, що входять до складу єврорегіону, за тим же принципом, що діє в ЄС).

– Надання єврорегіонам спеціального статусу території з особливим режимом перетину кордону, що тягнутиме за собою спрощений режим отримання віз та перетину кордону для всіх учасників офіційних делегацій у межах заходів, які проводяться під егідою єврорегіонів. Крім того, транскордонні інвестиційні проекти, що здійснюються в єврорегіональному вимірі доцільно трактувати як такі, що мають особливий статус і пільги при переміщенні через державний кордон сировини та виробничих ресурсів, а також технічних засобів, устаткування тощо.

### ***Аналіз проблемних питань співробітництва влади, бізнесу і громадськості в транскордонній площині***

Відзначається значний вплив суб’єктивного фактора на ефективне налагодження співпраці між владою, бізнесом та громадськістю. Там де працюють компетентні менеджери, здатні мислити стратегічно і бачити розвиток регіону на довготривалу перспективу – співпраця складається гармонійно та взаємовигідно. Інша справа, що таких людей сьогодні вкрай бракує, як у бізнесі, так і у владі та громадському середовищі. Це пов’язано не лише з фаховим рівнем, але й із суспільно-психологічними особливостями (більшість інтелектуально-розвинених, активних та енергійних людей не залишаються на місцевому рівні, а мігрують до столиці або за кордон). Звідси

одна із найгостріших проблем – кадрова. Чим нижчий щабель транс кордонного співробітництва (особливо районний та сільський), тим менше компетентних людей і тим більше проблем в налагодженні ефективної співпраці між владою, бізнесом та громадськістю, зокрема у контексті транскордонного співробітництва.

Саме тому на сьогоднішній день спостерігається ситуація відсутності координації дій між владними інституціями, підприємницькими структурами та громадськими організаціями в частині транскордонної діяльності (місцева влада українських регіонів співпрацює з місцевою владою суміжних регіонів іноземних держав, підприємці – з підприємцями, науковці – з науковцями, громадські організації – з громадськими організаціями, навчальні заклади – з навчальними закладами тощо). Відтак, втрачається синергетичний ефект від такого співробітництва і губиться значна частина енергії та зусиль учасників транскордонного співробітництва, що відповідним чином знижує і його ефективність.

Важливою проблемою, що обмежує співробітництво влади з підприємцями та неурядовими організаціями у сфері транскордонного співробітництва є, з одного боку, відсутність достатньої мотивації у центральних органів влади щодо активізації роботи у цій площині, а також недостатній рівень знань та низький кадровий потенціал місцевих органів влади, з іншого. Без ефективної ж діяльності вітчизняних владних інституцій у сфері транскордонного співробітництва, принаймні на сучасному етапі його розвитку, достатньо складно розраховувати на ефективне використання тих коштів, які виділяються Євросоюзом для української сторони за програмами добросусідства. Бюджетними ж засобами, особливо в умовах постійного їх дефіциту в Україні, практично неможливо досягнути належного рівня розвитку прикордонної інфраструктури та забезпечити вирішення основних проблем, що перешкоджають активізації транскордонного співробітництва територіальних громад: підвищення освітньо-кваліфікаційного рівня кадрів, розробка інвестиційних пропозицій регіонів, інформаційно-пропагандистська та виставково-ярмаркова діяльність.



На регіональному шаблі владні інституції більшою мірою зорієнтовані на співпрацю з підприємницькими колами, оскільки, по-перше, останні є реальним джерелом наповнення державного та місцевих бюджетів, а, по-друге, значна частина представників місцевої влади є заангажованими у діяльність тих чи інших бізнес-структур. Водночас, сьогодні підприємництво фактично не має достатньої мотивації розвивати свою активність у руслі реалізації транскордонних проектів, включаючи поглиблення співробітництва з громадським сектором. На думку громадських експертів, специфіка вітчизняного бізнесу є такою, що підприємцям простіше дати хабара на митниці, аніж співпрацювати з громадськими організаціями, діяльність яких спрямована на спрощення процедури перетину кордону та легалізацію прикордонного торгівлі.

Не надто ефективним є також механізм проведення економічних форумів, оскільки у всіх учасників цих заходів є різна мотивація та сфера компетенції. Влада прагне, насамперед, провести черговий захід „для галочки”, відвітавши про це перед вищестоящими організаціями; бізнес шукає шляхів налагодження вигідних для себе контактів, у тому числі і з представниками місцевої та центральної влади, не надто переймаючись проблемами останньої; громадські ж організації намагаються залучити під такі форуми відповідні фінансові ресурси з міжнародних фондів та використати їх з користю насамперед для себе. Звідси значний відсоток формалізму під час проведення таких заходів і низька зацікавленість у них з боку бізнесу, який поступово зневірився у можливості ефективної роботи в межах таких форумів. Крім того, ефективному партнерству перешкоджає прихована конкуренція між українськими громадськими організаціями та підприємницькими структурами (більшість із яких є представленими у владних інституціях), кожна з яких прагне отримати вигоду лише для себе і позбавити такої вигоди власних конкурентів.

Консервуванню проблеми неефективного співробітництва між владою, бізнесом та громадськими організаціями в системі транскордонного співробітництва сприяє значний рівень

централізації координаційно-управлінських функцій щодо розвитку цієї сфери, зосереджених на рівні Міністерства економіки та Міністерства закордонних справ. Відірваність цих відомств від місцевих проблем, а також домінування у їх роботі таких макроекономічних та політичних пріоритетів, зумовлюють витіснення транскордонного співробітництва на периферію державної політики України. Це також зумовлює необхідність розпорозувати зусилля місцевої влади, спрямовуючи частину власної активності на роботу з органами центральної влади замість максимальної концентрації на питаннях поглиблення співпраці зі місцевими підприємцями, громадськими організаціями та закордонними партнерами по транскордонному співробітництву.

Прикладом малоефективної роботи урядових структур в площині транскордонного співробітництва може слугувати формальна діяльність дипломатичних і консульських установ в частині вирішення проблем, що виникають в учасників цього процесу. Це стосується як допомоги в організації різних заходів транскордонного характеру (круглих столів, конференцій, семінарів), так і сприяння у перетині кордону (видача віз, надання супровідних документів) чи підготовці та підписанні транскордонних угод (консультаційна підтримка, переклад тощо). Причому про низький рівень і несистемність дипломатичної підтримки транскордонного співробітництва свідчить факт значної залежності рівня та якості сприяння з боку дипломатичних і консульських установ учасникам такого співробітництва від суб'єктивного чинника (часом зміна генерального консула призводить до кардинальних змін у стосунках консульської установи з місцевою владою, громадськістю та підприємцями).

Не менш показовим є низький рівень поінформованості учасників транскордонного співробітництва на місцях (особливо на рівні сільських і районних громад) про можливості та перспективи використання коштів за програмами добросусідства і міжнародної технічної допомоги, що свідчить про відсутність належного контакту з боку Міністерства економіки України з обласними та районними адміністраціями, не кажучи вже про громадські організації на місцях. Подекуди у

лідерів місцевих громадських організацій складається враження, що Мінекономіки свідомо централізує і консервує питання, пов'язані з реалізацією в Україні програм міжнародної технічної допомоги, для того, щоб звузити коло їхніх учасників і втілювати у життя виключно „кишенькові проекти для своїх”.

Шлях до вирішення цієї проблеми громадські експерти вбачають у відокремленні всіх функцій, пов'язаних із розвитком та активізацією транскордонного співробітництва українських регіонів від управлінської діяльності урядових структур (насамперед міністерств і відомств) і передачі їх у повному обсязі на рівень місцевого самоврядування територій. Оптимальним механізмом такої децентралізації може стати проведення адміністративно-територіальної реформи.

В нинішній же ситуації, громадськість і малий бізнес не бачать у місцевій владі надійного партнера по транскордонному співробітництву, оскільки не відчують з її боку достатньої функціональної спроможності, умотивованості та фахової компетентності при вирішенні проблем транскордонного характеру, що породжує зневіру та небажання підприємців та громадських лідерів шукати шляхи поглиблення співпраці з місцевою владою. Крім того, такий стан справ, на думку деяких експертів блокує ініціативність місцевих громад щодо створення політичних партій місцевого рівня, орієнтованих на вирішення суспільно-економічних проблем окремих регіонів, як це є у багатьох європейських державах. Відтак, обмежується політична підтримка транскордонного співробітництва як стратегічного напрямку діяльності територіальних громад, що неминуче було би відображено в політичних програмах вказаних партій.

Приблизно такий же погляд на спроможність до налагодження ефективного транскордонного партнерства української місцевої влади можна простежити і з боку органів місцевого самоврядування сусідніх з Україною держав. Однак цьому сприяє не лише відсутність достатніх повноважень чи фінансових ресурсів у місцевих адміністраціях українських регіонів, але і їхня недостатня активність у сфері інформаційно-пропагандистської роботи з популяризації транскордонних можливостей власних територій, включаючи використання

інтернет-ресурсів та посилення співпраці з дипломатичними представництвами сусідніх держав у прикордонних областях України та українських консулатів у сусідніх з Україною регіонах європейських держав.

Це дозволить ефективніше використовувати у транскордонній діяльності потенціал співробітництва нашої держави з ЄС, оскільки сьогодні європейські країни не бачать достатніх аргументів на користь формування стратегічних планів розвитку в контексті поглиблення інтеграції з Україною (саме через це основні акценти програм добросусідства і міжнародної технічної допомоги робляться на зміцненні кордону, підвищенні рівня його технічної оснащеності тощо).

Активніша інформаційно-пропагандистська робота з боку українських владних інституцій та громадських організацій, а також збільшення управлінських повноважень та нарощування фінансового потенціалу місцевої влади на основі проведення адміністративно-територіальної реформи, дадуть змогу більш ефективно використовувати існуючий інтеграційний ресурс та наявні спільні інтереси між громадами прикордонних регіонів України та сусідніх із нею держав. Це також сприятиме нівелюванню тих негативних аспектів, що сьогодні обмежують перспективу розвитку транскордонного співробітництва України із сусідніми державами Європи і не дозволяють активніше співпрацювати з країнами Європейського Союзу. Насамперед, це стосується намагання місцевої влади, заангажованої в інтереси локального бізнесу, обмежувати доступ на регіональні ринки технологічно розвинених конкурентів з-за кордону, високої частки нелегальної, в тому числі човникової, торгівлі у прикордонному товарообміні, кадрових проблем на у всіх ланках місцевого самоврядування, починаючи від громадських організацій, і закінчуючи об'єднаннями підприємців та владними інституціями. Саме це, а також збільшення кількості навчально-освітніх програм, що реалізуються у прикордонних регіонах України, громадські експерти вважають найбільш дієвим засобом активізації транскордонного співробітництва українських територіальних громад зі своїми західними партнерами на сучасному етапі.

## ***Визначення основних чинників впливу на транскордонне співробітництво***

1. Найбільш вагомим чинником, що впливає на розвиток транскордонного співробітництва регіонів, на думку громадських експертів, є режим перетину кордону (принаймні для учасників такого співробітництва). В широкому сенсі, він включає у себе:

а. складність та вартість процедури отримання віз;

б. можливість безперешкодного перетину кордону (без принизливого очікування в чергах на кордоні, прискіпливого догляду та зверхнього ставлення з боку митників, „випрошування” супровідних листів з проханням про сприяння перетину кордону тощо), яка безпосередньо пов’язана з кількістю контрольно-пропускних пунктів та якістю їхнього технологічного оснащення;

с. час, необхідний для переміщення з одного на інший бік кордону (оперативність роботи митних і прикордонних служб, включаючи можливість спільного догляду відповідними службами обох держав);

д. розвиненість прикордонної інфраструктури (мережі телекомунікацій, доступ до інтернет-ресурсів, наявність належного транспортного (у тому числі залізничного та авіаційного) сполучення, включаючи рейсові маршрути).

2. Ефективне міждержавне партнерство на вищому політичному рівні, яке створює сприятливі умови для розвитку транскордонного співробітництва регіональних влад та успішної реалізації відповідних проектів громадськими організаціями та підприємницькими структурами. Воно включає у себе як наявність добросусідських відносин між керівництвом держав та урядів, так і співпадіння стратегічних інтересів країн в системі європейської інтеграції, а також наявність політичної волі та бажання вищих посадовців держави ефективно вирішувати проблемні питання розвитку регіонів, у тому числі – шляхом збільшення їхньої адміністративно-фінансової самостійності та активізації транскордонного співробітництва. Міждержавне партнерство створює також надійний ґрунт для збільшення уваги центральних органів влади до розвитку усіх форм міждержавної інтеграції, включаючи зростання ролі

транскордонного співробітництва в системі пріоритетів державної політики, а відтак і формує додаткову систему мотивації у керівників місцевих органів державної влади щодо активізації зусиль у напрямі розвитку транскордонного співробітництва своїх регіонів.

3. Інформаційна насиченість транскордонного простору, яка включає у себе відкритість та легкість доступу до інформації про наявні транскордонні проекти та фінансові ресурси, що виділяються на їхню реалізацію, поінформованість населення (по обидва боки кордону) про ініціативи влади, спрямовані на вирішення проблем транскордонного характеру, а також про ті організаційно-управлінські інструменти, які для цього використовуватимуться (наприклад діяльність дипломатичних установ, візити до регіонів делегацій іноземних держав та міжнародних фондів тощо), наявність інформаційних порталів, на яких зацікавлені фахівці та громадські активісти зможуть отримувати інформацію про діючі навчально-освітні програми, майбутні конференції та семінари тощо, які відбуватимуться у площині транскордонного співробітництва як в Україні, так і за кордоном, а також дані про виставки та ярмарки і основні пріоритети підприємницької діяльності транскордонного характеру тощо.

4. Навички та мотивація безпосередніх суб'єктів транскордонного співробітництва до розвитку його цивілізованих форм та підвищення ефективності реалізовуваних у рамках транскордонного співробітництва проектів. Саме від бажання та уміння місцевих органів влади, громадських організацій, навчальних закладів та наукових установ, культурних центрів, підприємницьких структур, а також інших інституцій, задіяних у системі транскордонного співробітництва регіонів, налагоджувати взаємовигідні та орієнтовані на довготривалу перспективу контакти зі своїми закордонними партнерами із сусідніх європейських держав, значною мірою залежить успішність і затребуваність транскордонного співробітництва як явища та ефективність реалізовуваних у його системі проектів, спроможність витіснити неефективні та застарілі форми транскордонної активності – човникову торгівлю, контрабанду тощо.

5. Рівень корумпованості державних, регіональних і місцевих органів влади, включаючи митні, податкові та прикордонні служби, а також навчально-освітню та наукову сферу, медицину тощо. Корупція спотворює реальні мотиви транскордонної активності та суттєво знижує ефективність співробітництва у межах проектів, що реалізуються між прикордонними територіями держав.

### **3.2. Погляди науковців, що спеціалізуються на проблемах транскордонного співробітництва**

#### ***Оцінка інституційно-правового забезпечення ТКС***

Законодавче забезпечення системи транскордонного співробітництва українських регіонів, на думку науковців, у принципі, є наявним, однак його здатність ефективно впливати на регулювання та розвиток процесів транскордонної діяльності окремих суб'єктів достатньо обмежена, і може характеризуватись не більше ніж задовільна.

Основна проблема інституційно-правового забезпечення транскордонного співробітництва в Україні, з погляду представників наукової громадськості, полягає у відсутності фінансового забезпечення більшості програм та регуляторних механізмів, які стосуються цієї сфери. Це стосується як Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки (інформація про яку, до того ж, переважно не доходить до рівня громадських організацій та наукових установ, задіяних у системі транскордонного співробітництва), так і більшості місцевих ініціатив, спрямованих на активізацію транскордонного співробітництва, насамперед в плані його інституціалізації (діяльність агенцій регіонального розвитку та європейської інтеграції, агенцій із залучення інвестицій, торгово-промислових палат, центрів прикордонної співпраці, транскордонних асоціацій, залучення наукових установ до вирішення проблем транскордонного співробітництва тощо).

Іншими недоліками існуючої нормативно-правової бази, покликаної регулювати транскордонну діяльність місцевої

влади, підприємницьких структур, а також наукових, громадських та інших організацій можна вважати:

1. Розпорошеність і безсистемність прийнятих нормативно-правових актів. Більшість із них не мають прямої дії, не узгоджуються між собою (особливо в частині відповідності бюджетному законодавству), а також не виписані концептуально, тобто не реалізуються в розвиток певної стратегічної мети. Таким чином, відсутнє інституційно-правове забезпечення транскордонного співробітництва як системи, замість цього простежується намагання влади вирішувати часткові речі окремими, до того ж непослідовними, заходами. Причому зазвичай, основною мотивацією для прийняття тих чи інших нормативно-правових актів виступає не прагнення вирішити існуючі гострі проблеми, а бажання відзвітувати перед міжнародними організаціями (якщо це стосується центральних органів влади) або урядовими інстанціями (якщо мова йде про місцеву владу).

2. Відсутність низки супутніх нормативно-правових актів, які деталізують і конкретизують положення рамкових законів. Це порушує саму логіку інституційно-правового забезпечення транскордонного співробітництва, за якою, спочатку мали би визначатись місце та роль транс кордонного співробітництва у стратегії держави, далі конкретизуватись його значення у стратегіях розвитку окремих регіонів, а потім – формуватись система регуляторних актів, включаючи визначення кола бюджетних важелів, покликаних забезпечувати їх ефективну реалізацію, як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях. Прикладом може слугувати діяльність Українсько-польської міждержавної координаційної рада з питань міжрегіонального співробітництва, яка абсолютно відірвана від регіональних проблем, не залучає до своєї роботи місцевих експертів та науковців, що спеціалізуються у цій проблематиці, а відтак виступає украй неефективним інструментом впливу на транскордонне співробітництво.

3. Відірваність від реальних проблем та процесів, що відбуваються у транскордонній площині. Філософія, що лежить в основі прийняття більшості нормативно-правових актів, це філософія Центру, натомість для ефективного вирішення



локальних проблем прикордонних регіонів необхідно мислити в категоріях принципово іншого порядку. Як наслідок, намагання вирішити проблеми транскордонного співробітництва „згори”, спричиняє до породження чергових незручностей „внизу”, на рівні місцевих громад і прикордонних територій. Наприклад, відмова в односторонньому порядку від візового режиму перетину кордону з ЄС, замість збільшення потоку іноземних туристів в українське прикордоння, породила масовий наплив „човникових торгівців” із сусідніх регіонів іноземних держав, витіснивши при цьому із вказаної ніші українських мешканців. У підсумку, це обернулося зростанням соціальної напруги у прикордонні та посиленням агресивних настроїв щодо приїжджих іноземців, що аж ніяк не сприяє розвитку цивілізованих форм транскордонного співробітництва.

Удосконалення нормативно-правового забезпечення транскордонного співробітництва в Україні вбачається науковцями можливим, насамперед, у напрямі децентралізації влади та проведення адміністративно-територіальної реформи. До того ж, достатньо важливим є запровадження системи підготовки кадрів для транскордонного співробітництва, як на державному, так і на регіональному щаблі.

Крім того, важливими засобами підвищення ефективності нормативно-правового забезпечення транскордонного співробітництва українських регіонів є такі:

– Виходячи зі стратегії соціально-економічного розвитку України, сформувані єдиний Кодекс регіональної політики держави, в якому передбачити всі нюанси інституційно-правового забезпечення регіонального розвитку, включаючи стратегію, напрями реалізації та форми здійснення і фінансового підкріплення транскордонного співробітництва територіальних громад.

– Прийняття окремого законодавчого акту, який би врегулював усі питання, пов’язані з наданням Україні міжнародної технічної допомоги у рамках Європейської політики сусідства та визначав алгоритм використання відповідних фінансових та організаційно-технічних ресурсів. Цей закон мав би входити до вищезгаданого Кодексу

регіональної політики та окреслити не лише коло організаційно-фінансових питань, але і запропонувати механізм інформування громадськості про відповідні проекти в межах програм технічної допомоги, схему розподілу повноважень між центральними та місцевими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування у транскордонній сфері, визначаючи при цьому перелік форм та інструментів спільного фінансування відповідних грантових проектів з державного та місцевих бюджетів України та структурних фондів ЄС.

– Залучення до розробки відповідних нормативно-правових актів та до роботи владних інституцій, пов'язаних з транскордонним співробітництвом, представників громадськості, зокрема наукової, та активне втілення у практику формування нормативно-правового забезпечення транскордонного співробітництва (в тому числі і на місцевому рівні) рекомендацій відповідних наукових конференцій, форумів, круглих столів тощо.

– Позбавлення центральних органів державної влади переважної частини повноважень, пов'язаних з регулювання та контролювання процесів транскордонного співробітництва; більшість контрольно-координаційних функцій, а також права ініціювання і розробки проектів відповідних нормативно-правових актів має бути передано на місця, для початку – на рівень місцевих органів державної влади, а згодом – органам місцевого самоврядування та самоврядним інституціям (у тому числі - євро регіонам).

### ***Характеристика співпраці в межах євро регіонів***

Вже сам генезис євро регіонів, які формувались на основі об'єднання крупних регіонів (з українського боку – областей, а не районів чи сільських громад), ніс у собі першопричину їхньої майбутньої неефективності: великі територіальні об'єднання не є достатньо простими в управлінні та не підвладні своєчасній реструктуризації в умовах стрімких змін глобального геополітичного середовища. Так, після розширення ЄС у 2004 році, євро регіони за участю України, які і до цього були мало ефективними, цілковито перестали відігравати ту роль, яка

відводилась їм в інтеграційних процесах на сході континенту. Адже одна справа – виконувати завдання, пов'язані з вирішенням проблем депресивних прикордонних регіонів на постсоціалістичному просторі в умовах переходу до ринкових умов господарювання, а зовсім інша – виконувати роль “транскордонного моста” між Євросоюзом та сусідніми із ним державами.

Як наслідок, у своєму нинішньому вигляді ті євро регіони, до яких входять українські області, є цілком анахронічним утворенням, яке потребує кардинальної реорганізації.

По-перше, існування цих євро регіонів є скоріше формальним, аніж реальним. Вся їхня “активність” зводиться до збирання членських внесків з областей, звітування перед МЗС та іншими урядовими структурами про виконання своєї євроінтеграційної функції (з наведенням прикладів співпраці у межах євро регіону, які не мають жодного відношення до його функціонування, а відображають факти транскордонної співпраці громадських організацій, наукових установ та підприємницьких структур, які відбуваються на міжрегіональному рівні, незалежно від існування чи відсутності євро регіону) та пошуком грантових ресурсів для обмеженого кола громадських організацій, під прикриттям ніби-то роботи над реалізацією пріоритетних завдань євро регіону.

По-друге, все, що здійснюється у межах євро регіонів може робитися і поза їхніми межами, уникаючи тим самим чималих внесків з обласних бюджетів на забезпечення роботи євро регіональної бюрократії та додаткових трансакційних витрат, пов'язаних з наявністю зайвої посередницької ланки у вигляді керівних структур та Національних представництв євро регіонів.

По-третє, в українських реаліях євро регіони не можуть виконувати тих функцій, які покладаються на них у межах ЄС і навіть тих, що виконували євро регіони на польсько-німецькому, чесько-німецькому чи угорсько-австрійському кордонах до вступу Польщі, Чехії та Угорщини в ЄС. Адже повноваження органів місцевого самоврядування, які є основною рушійною силою євро регіонального співробітництва у сусідніх з Україною

європейських державах та в Україні суттєво відрізняються не на користь нашої країни.

По-четверте, для окремих областей України, єврорегіони взагалі не виконують покладеної на них функції. Насамперед, мова йде про Львівщину, яка формально входить до складу двох єврорегіонів (“Буг” і “Карпати”), а реально не може належним чином реалізувати своїх транскордонних інтересів у жодному з них.

Для активізації роботи єврорегіонів, створених за участю української сторони, науковцями вбачається за доцільне:

- включити єврорегіони в систему інституційного забезпечення державної регіональної та євроінтеграційної політики, з наданням їм відповідних повноважень та адміністративних і фінансових важелів впливу на регіональний розвиток і транскордонне співробітництво, а також визначення кола тих завдань, які мають ними виконуватись в руслі загальнодержавної та регіональних стратегій європейської інтеграції, зокрема, чітко окресливши сферу взаємодії єврорегіонів з місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

- надати єврорегіонам спеціального статусу особливих транскордонних територій з визначенням спеціальних умов їхнього функціонування та створення особливого режиму перетину кордону в межах реалізації проектів, що здійснюються під егідою відповідних єврорегіонів;

- суттєво децентралізувати нині діючі єврорегіони за участю українських адміністративно-територіальних одиниць, “пониживши” статус учасників єврорегіонів до рівня районів і сільських громад; при цьому нинішні єврорегіони, насамперед такі великі, як “Карпати” і “Буг” мають залишити за собою роль своєрідного транскордонного холдингу, до якого входитимуть дрібніші міжрегіональні об’єднання, що виконуватимуть конкретні завдання у площині транскордонного співробітництва, реалізуючи відповідні прикладні проекти (наприклад, Львівська область і Підкарпатське воєводство Польщі: інноваційні та навчально-освітні програми, Закарпаття та сусідні регіони Угорщини (Саболч-Сатмар-Берег) та Румунії

(Сату Маре): розвиток туристично-рекреаційного співробітництва у карпатському регіоні тощо);

– активізувати навчально-освітню складову в системі транскордонного співробітництва, розвиваючи її на всіх шаблях владної ієрархії: загальнодержавному (програми навчання під егідою Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств, зокрема МЗС, Мінекономіки, Мінрегіонбду), регіональному (навчально-освітні програми облдержадміністрацій та єврорегіонів, агенцій регіонального розвитку, торгово-промислових палат, вищих навчальних закладів, у тому числі – із залученням коштів Єврокомісії та залученням фахівців з країн ЄС), місцевому (програми перепідготовки кадрів за участю райдержадміністрацій і районних рад, міськвиконкомів, місцевих агенцій регіонального розвитку тощо).

### ***Аналіз проблемних питань співробітництва влади, бізнесу і громадськості в транскордонній площині***

Сьогодні, на думку науковців, спостерігається значний дисбаланс в активності влади, бізнесу та громадськості у площині транскордонного співробітництва. Кожен з цих інститутів переслідує свої цілі та завдання у сфері європейської інтеграції загалом та транскордонної діяльності зокрема. Це пов'язано з відсутністю цілісної державної стратегії європейської інтеграції України та концептуального бачення місця у ній транскордонного співробітництва.

За логікою речей, влада має бути основним „генератором” та „популяризатором” програм транскордонного співробітництва, підприємницьке середовище – його користувачем, а громадський сектор – інтегруючим началом влади та бізнесу в системі транскордонного співробітництва.

Реальний же стан справ є таким, що прикордонний бізнес, який на дві третини складається з неофіційної човникової торгівлі, зацікавлений в одному – заробляти гроші, не особливо переймаючись ані місцевими екологічними та соціальними проблемами, ані державною політикою європейської інтеграції. Центральна, а за нею і місцева влада вбачає у такому бізнесі лише зайвий “головний біль” та джерело потенційних суспільно-політичних проблем, а відтак намагається

максимально убезпечити себе від нього за допомогою жорстких адміністративних дій, на кшталт посилення митно-тарифного регулювання, фіскального тиску, прагнення очолювати і координувати підприємницьку та громадську активність у транскордонному вимірі. Громадські ж організації та наукові установи перебувають “на своїй хвилі”, реалізуючи власні програми та проекти, котрі здебільшого відірвані від життя і не мають жодних практичних наслідків у вигляді прийняття владних рішень чи виконання підприємницьких дій. Причому перші з них у своїй діяльності орієнтуються виключно на отримання грантів і виконання вимог грантодавця (зазвичай міжнародної організації, далекої від реальних проблем українського прикордоння), а другі – на формальну звітність (кількість захищених дисертацій, опублікованих монографій та статей, виконаних науково-дослідних робіт тощо).

Навіть під час різноманітних форумів та конференцій, на яких присутні представники усіх трьох груп: влади, бізнесу та громадськості, між ними не виникає здорового порозуміння. Представники влади приходять на 15-20 хвилин “освячуючи” своєю присутністю захід, науковці виголошують глибокодумні, але мало цікаві і зазвичай незрозумілі для практиків доповіді, громадські експерти інформують про власні проекти, які не дотичні до інтересів бізнесу та є доволі поверхневими з погляду академічної науки, а підприємці прагнуть почути корисну з бізнесової точки зору інформацію, наштотувуючись на нерозуміння та звинувачення у корисливості з боку громадськості, в тому числі – наукової.

Крім того, вищеописаний механізм формування взаємної недовіри у трикутнику влада-бізнес-громадськість, поглиблюється специфікою українського бізнесу, який здебільшого орієнтований на реалізацію своїх короткотермінових інтересів, вбачаючи одним з пріоритетних засобів їхнього досягнення – доступ до бюджетних ресурсів та усунення конкурентів завдяки закритим схемам “підкилимної боротьби” (яка також значною мірою притаманна і вітчизняним громадським організаціям та науковим установам).

Іншою важливою проблемою, що гальмує розвиток транскордонного співробітництва через недовикористання

синергетичного ефекту від співпраці підприємницьких структур із владою, громадськістю та наукою, є низький фаховий рівень вітчизняних чиновників та підприємців, а часто і науковців та громадських експертів. Значною мірою він породжується специфікою українського ринку, а точніше вже згадуваних правил “ринкової конкуренції”, яка ведеться не за відкритими правилами, де перемагає розумніший, здібніший та кваліфікованіший, а за принципом олігархічно-кланової системи, де перемогу отримує жорстокіший, підступніший та спритніший. Як наслідок, чинниками кар’єрного зростання як у владі, так і в науці та бізнесі стають не вміння давати стратегічну оцінку ринковим процесам і тенденціям, не глибина мислення чи фахова кваліфікація працівників, а зовсім інші навички та уміння (обійти податки, домовитися про “відкати”, дати хабара, задобрити керівництво тощо), які до того ж, часто впливають на здатність досягати успіху також у громадській і політичній діяльності.

Обмежуючим чинником, як для розвитку транскордонного співробітництва регіонів, так і для активізації співпраці між владою, бізнесом та громадськістю у їх межах, є низький рівень громадської активності мешканців українського прикордоння, викликаний традиціями пострадянської ментальності, особливо виразно притаманної населенню депресивних територій, якими тривалий час були, а часто і залишаються, прикордонні території України, а також перетікання значної частини найбільш активного населення у підприємницький сегмент та сферу човникової торгівлі. Як наслідок, відзначається невелика кількість громадських організацій, що діють в регіонах, що тягне за собою обмежені можливості громадського сектору що тиску на владу в інтересах місцевих громад. Крім того, влада, за великим рахунком, не зацікавлена у становленні потужного та впливового громадського сектору та створенні розгалуженої мережі активно діючих громадських організацій. Їй зручніше співпрацювати з обмеженим колом наближених до неї громадських структур, від яких не доводиться чекати незручностей та несподіванок.

ЄС виділяє значно більше коштів на польський бік чим швидше “вибудовує” кордон, аніж ліквідує його. Він

помилково вважає, що усунувши “свої” проблеми і пересунувши їх на український бік, убезпечить себе від проблем на власному кордоні. На практиці це призводить до протилежного ефекту: ті, від кого Євросоюз, де факто, захищається (контрабандисти, незаконні мігранти, злочинці, повії тощо) без особливих труднощів потрапляють на його територію через добре налагоджені і роками відпрацьовані схеми нелегального перетину кордону. Водночас, люди, котрі прагнуть розвивати легальне суспільне та економічне співробітництво прикордонних територій на основі цивілізованого перетину кордону (підприємці, науковці, культурні діячі, туристи тощо) опиняються перед жорстким бар’єром, що змушує їх “випадати” зі сфери транскордонного співробітництва, перетворюючи останнє у “вотчину нелегалів”. Одночасно зростає кількість соціально-економічних проблем та збільшується соціальна напруга в українському прикордонні, що вже у найближчому майбутньому можуть обернутися виникненням нових проблем на кордонах Євросоюзу.

На жаль, основна причина такого стану справ криється в самій Україні, а не в Євросоюзі, який теоретично зацікавлений мати сусідами – цивілізовані та високорозвинені держави, а не джерело постійної соціальної напруги та небезпеки. Однак економічна політика української влади та надмірна централізація адміністративних повноважень і фінансових ресурсів унеможливають бажану „європеїзацію” нашої держави. При цьому, українські урядові інституції та дипломатичні установи, на чолі з МЗС, практично не помічають цих негативних тенденцій, що укорінюються у практиці як внутрішньополітичного, так і транскордонного співробітництва на нинішньому етапі європейської інтеграції України, або свідомо ігнорують їх. В результаті, при видимій “безхмарності” політичних стосунків України та ЄС на найвищому державному рівні, на регіональному щаблі постійно виникають нові проблеми та негаразди, які проектуються у площину транскордонного співробітництва. Насамперед, це стосується неспроможності місцевих громад ефективно вирішувати спільні екологічні, господарські, культурно-історичні та інфраструктурні проблеми, пов’язані з браком фінансових та



адміністративних важелів впливу, а також поглибленні розбіжності у рівні життя населення по різні боки кордону.

До того ж, місцева влада в Україні є заручником старої моделі управління не лише у фінансовому сенсі, але і з погляду фахово-кваліфікаційної підготовки: наші навчальні заклади не випускають фахівців з транскордонного співробітництва, спеціалістів з регіонального маркетингу, магістрів інформаційно-аналітичного супроводу діяльності місцевих органів влади тощо. Проекти ж ЄС, пов'язані з навчально-освітньою діяльністю за програмами добросусідства, проїдаються, у кращому разі, на обласному рівні, до того ж їхня кількість є явно недостатньою. Однак, якщо би Євросоюз не виділяв відповідних коштів на розвиток транскордонного співробітництва, в тому числі – його навчально-освітньої складової, то Україна сьогодні були би значно більш віддаленою від поставлених перед собою цілей у власній політиці європейської інтеграції.

Основними засобами подолання всіх вищеописаних проблем, наукові співробітники, що спеціалізуються на тематиці транскордонного співробітництва вважають:

1. Відокремлення центральних органів влади від значної частини управлінських повноважень, які стосуються транскордонного співробітництва регіонів (за урядом має залишитися тільки функція дипломатичного супроводу та сприяння учасникам транскордонного співробітництва, а також вирішення питань, пов'язаних розбудовою прикордонної інфраструктури, включаючи збільшення пунктів пропуску та створення режиму спрощеного перетину кордону реальними учасниками транскордонного та єврорегіонального співробітництва).

2. Зміну системи фінансування транскордонного співробітництва шляхом відмови від розподільчого принципу (фінансування державних програм транскордонного співробітництва з державного бюджету) та передачі цієї функції на рівень органів місцевого самоврядування, з одночасною зміною бюджетного механізму фінансування регіонів (визначення чіткого кола фіксованих податків і зборів, які формують дохідну частину місцевих бюджетів).

3. Визначення пріоритетних напрямів транскордонного співробітництва для кожної територіальної громади та кожного єврорегіону. Вихідним при цьому має стати завдання забезпечення реальних інтересів легального бізнесу, що розвивається у пріоритетних сферах діяльності транскордонних регіонів. Вся інша активність транскордонного характеру (робота органів місцевого самоврядування, дослідження наукових інституцій, проекти громадських організацій тощо) повинна підпорядковуватись цій головній меті і створювати своєрідну синергетичну основу для розвитку підприємництва у стратегічних галузях кожного з прикордонних регіонів.

4. Сприяння значному збільшенню чисельності громадських організацій, бізнес-асоціацій, торгово-промислових палат та інших інституцій, задіяних у транскордонному співробітництві регіонів, насамперед, на рівні окремих районів та у сільській місцевості. Для цього доцільно запроваджувати інституційні нововведення, спрямовані на створення основ конкурентного порядку на рівні держави в цілому та окремих регіонів, насамперед прикордонних, зокрема.

5. Посилення інформаційно-аналітичної складової в роботі місцевих органів державної влади, в першу чергу через насичення інтернет-сайтів облдержадміністрацій інформацією, пов'язаною з проблемами розвитку транскордонного співробітництва регіону, а також ініціативами та проектами, які реалізуються з метою їхнього вирішення.

6. Обов'язкове доповнення усіх підписаних на рівні територіальних громад міжрегіональних угод і декларацій виконавчими протоколами, з чіткою розбивкою їх на календарні етапи реалізації та окресленням обсягів і джерел фінансування, передбачених у їхніх межах заходів.

7. Виділення в окремий напрям транскордонного співробітництва сфери наукових досліджень транскордонного характеру з відповідним виділенням коштів на її забезпечення. Наукові установи, що здійснюватимуть відповідні дослідження, повинні визначатися на конкурсній основі за допомогою чіткого і прозорого механізму відбору, а рекомендації, сформульовані ними на основі відповідних досліджень мають втілюватися у діяльність органів місцевої влади в обов'язковому порядку.

8. Виокремлення транскордонного бізнесу в особливу ланку підприємницької діяльності, яка повинна регулюватися окремими нормативно-правовими актами, зі встановленням відповідного режиму перетину кордону (включаючи спрощене здійснення митних платежів), оподаткування, виконання дозвільних процедур, проведення контролю та звітності.

9. Започаткування підготовки кадрів для системи транскордонного співробітництва як на рівні вищих навчальних закладів, так і за програмами підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів, зокрема через регіональні інститути Української академії державного управління при Президентові України та Дипломатичну академію при МЗС України.

### ***Визначення основних чинників впливу на транскордонне співробітництво***

1. Обсяг повноважень та фінансових можливостей регіональної влади та органів місцевого самоврядування, який відображає ставлення урядових структур до проблем регіонального розвитку, а також їхню готовність делегувати власні управлінські повноваження та передавати бюджетні ресурси на місцевий рівень. З цим також пов'язана схильність центральної та місцевої влади до стратегічного мислення та здатність взаємно узгоджувати свої інтереси через налагодження ефективної співпраці між урядом, міністерствами та регіонами в напрямі спільної реалізації транскордонних проєктів, спрямованих на досягнення стратегічних цілей європейської інтеграції України. Крім того, збільшення обсягу повноважень суттєво вплине і на підвищення якості територіального менеджменту, оскільки сприятиме залученню до системи місцевого самоврядування перспективних та високоосвічених кадрів, здатних до постійного підвищення власної кваліфікації та сомоосвіти.

2. Режим перетину кордону, включаючи, насамперед, процедуру отримання віз, а також простоту, комфортність та швидкість переміщення через прикордонні пункти пропуску. Цей чинник, на думку науковців, безпосередньо пов'язаний із кількістю прикордонних пунктів пропуску, розвиненість

прикордонної інфраструктури, а також доброзичливістю ставлення з боку працівників консульських установ та прикордонних і митних служб до учасників транскордонного руху.

3. Рівень розвиненості та конкурентоспроможності місцевого бізнесу в прикордонних регіонах, що безпосереднім чином пов'язано з його відкритістю та спроможністю до ефективного використання легальних форм транскордонної діяльності. Адже чим потужнішим є підприємницьке середовище у прикордонних регіонах сусідніх країн, тим тіснішими є інтереси окремих бізнес-структур по різні боки кордону, а значить вищою є мотивація до налагодження взаємовигідної транскордонної співпраці. Крім того, розвиненість бізнесу безпосереднім чином впливає на посилення його впливу у процесі формування політики транскордонного співробітництва на рівні місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування, а також на спроможність ефективно впливати на систему прийняття рішень, пов'язаних з розвитком транс кордонного співробітництва регіонів.

4. Поінформованість населення про основні проблеми транскордонного характеру, а також про ті проекти, які готуються до реалізації та здійснюються у цій площині, включаючи проведення конференцій, семінарів, громадських обговорень та наукових дискусій з питань транскордонного співробітництва. Поширення інформації про нормативно-правові документи, що регулюють сферу транскордонного співробітництва та реалізацію регіональних і міжнародних програм, спрямованих на їхнє виконання, серед мешканців прикордонних територій.

5. Мобільність робочої сили, включаючи правову урегульованість цього процесу в системі транскордонного співробітництва (в т.ч. і щодо вирішення проблеми своєчасного отримання віз, уникаючи складних процедур, в тому числі і під час перетину кордону).

6. Визнання транскордонного співробітництва як окремої сфери управлінської діяльності та забезпеченість його відповідними методичними та нормативно-правовими

документами, включаючи налагодження дієвої системи транскордонного менеджменту та маркетингу, а також ефективну реалізацію інформаційно-пропагандистської функції у діяльності регіональних органів влади та самоврядних інституцій місцевого рівня.

7. Фахова підготовка кадрів для місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування, включаючи громадські організації, спроможних ефективно виконувати управлінські та операційні функції, пов'язані з діяльністю у сфері транскордонного співробітництва, а також забезпечувати взаємоузгодження інтересів та спільність планів і дій з відповідними інституціями із суміжних регіонів сусідніх держав.

8. Стан інвестиційного клімату транскордонних регіонів, включаючи ідентичність рівня розвитку інституційної інфраструктури сусідніх прикордонних регіонів різних країн, а також розвиненість інформаційного середовища, що визначається станом телекомунікаційної мережі, рівнем та глибиною комп'ютеризації державних установ і недержавних інституцій, задіяних у системі транскордонного співробітництва, включаючи їх доступ до Інтернету, наявність достатньої кількості кваліфікованих фахівців, що спеціалізуються у сфері інформаційних технологій тощо).

9. Спільність суспільно-психологічних рис та ментальності мешканців прикордонних регіонів сусідніх країн, яка визначає їх психологічну сумісність та здатність до ефективної, взаємоузгодженої та безконфліктної діяльності, у процесі реалізації транскордонних проектів та формування спільних транскордонних ініціатив.

10. Рівень корупції, як суттєвий бар'єр на шляху розвитку цивілізованих форм транскордонного співробітництва та консервування неефективних моделей співпраці між мешканцями прикордонних регіонів сусідніх країн.

### **3.3. Бачення проблематики працівниками місцевих органів державної влади**

#### ***Оцінка інституційно-правового забезпечення транскордонного співробітництва***

Законодавче забезпечення, яке визначає особливості діяльності суб'єктів у сфері транскордонного співробітництва не є настільки чітким, щоб його можна було ефективно використовувати у практичній діяльності (як для органів державного управління та місцевого самоврядування, так і для неурядових організацій і підприємницьких структур). Основними його вадами є декларативність, відірваність від проблем і процесів, що відбуваються на місцях, відсутність механізмів практичної реалізації покладених в основу положень відповідних нормативно-правових актів, насамперед щодо використання фінансових інструментів їхньої реалізації.

Центральні органи влади своїми рішеннями фактично позбавляють регіони можливості самостійно вирішувати поточні проблеми транскордонного співробітництва, позбавивши їх як адміністративних важелів впливу (все треба погоджувати в центрі), так і фінансових ресурсів (гроші треба вибивати через державний бюджет, який в умовах постійної зміни урядів і переорієнтації бюджетних пріоритетів не виділяє задекларованих для регіонів сум, зокрема на розвиток транскордонного співробітництва). Наприклад, це стосується Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки, яка фактично перекладена на плечі регіонів, а також інших регіональних програм, котрі часто стають заручниками суб'єктивної позиції Міністерства фінансів. Роль Державного казначейства по відношенню до регіонів подекуди взагалі набуває деструктивного характеру.

Така ситуація зберігатиметься до тих пір, поки не буде проведено адміністративно-територіальної реформи, з чітким відокремлення повноважень і фінансових ресурсів „Центру” від управлінських повноважень та джерел наповнення бюджетів органів регіональної влади та місцевого самоврядування на всіх щаблях владної ієрархії. Першим кроком на цьому шляху може і повинно стати використання механізму регіональних угод між

обласними радами та урядом, передбаченими у Законі України про стимулювання розвитку регіонів, а також визначення транскордонного співробітництва як особливої ланки зовнішньоекономічної діяльності, яка потребує окремих акцентів у відповідних нормативно-правових актах, зокрема тих, що регулюють міжнародну діяльність державних органів місцевої влади та самоврядних інституцій. Крім того, варто лібералізувати бюджетний процес, передбачивши можливість більшої свободи для регіонів при розпорядженні бюджетними коштами, а також створивши механізми спільного фінансування транскордонних проектів з різних бюджетів (центрального, місцевого, коштів донорських організацій (в тому числі міжнародних) і підприємницьких структур, інституцій громадянського суспільства тощо).

Крім того, доцільно доповнити існуючу нормативно-правову базу законами та механізмами їхньої реалізації, насамперед щодо узгодження інтересів держави, регіону та місцевих громад, у тому числі на основі формування генеральних планів розвитку територій.

Саме ж нормативно-правове забезпечення транскордонного співробітництва має бути чітко структурованим за такою схемою:

- визначення стратегічних пріоритетів регіонального розвитку і міжнародної діяльності регіонів;
- окреслення системи середньотермінових цілей транскордонного співробітництва та програм і проектів, які реалізуються для їх реалізації;
- нормативно-правове закріплення інструментів і механізмів реалізації окреслених програм транскордонного співробітництва регіонів.

В частині інституційного забезпечення, відзначається наявність в нинішніх умовах достатньої кількості організацій, задіяних в системі транскордонного співробітництва, як з українського боку, так і зі сторони закордонних регіонів. Більше того, існує взаємне розуміння спільних проблем та співпадіння інтересів сторін, що беруть участь у транскордонному співробітництві з обох боків, що підвищує шанси на успіх тих

транскордонних проектів, які ними реалізуються. Хоча слід відзначити і той факт, що мотивацію української сторони подекуди знижує нерівномірність розподілу коштів, які виділяються за програмами ЄС на українську і польську сторону. Зокрема, відзначається що поляки отримують від реалізації транскордонних проектів на порядок більше, ніж їхні українські партнери.

### ***Характеристика співпраці в межах євро регіонів***

Діяльність євро регіонів, особливо тих, в яких бере участь Львівщина, є малоефективною, вона не дозволяє вирішувати жодних важливих проблем області. Це зумовлено як відсутністю спільних інтересів у всіх учасників кожного євро регіону, так і нестачею реальних фінансових механізмів реалізації програм у межах євро регіону. Фактично євро регіони, створені за участю України сьогодні є застарілою організаційною формою транскордонного співробітництва, яка була адекватною для періоду 10-річної давнини, але зовсім не відповідає вимогам нинішнього часу.

Так, сьогодні інтереси польської, угорської та словацької сторін, які сьогодні активно інтегруються в систему ЄС, принципово відрізняються від проблем українських регіонів, які здебільшого вирішують проблеми депресивності власних територій. Крім того, навіть між українськими учасниками євро регіональних утворень не існує спільної позиції, оскільки інтереси кожної з них в транскордонному співробітництві – різні. Так, Львівщина не має нічого спільного з Угорщиною, Словаччиною, Румунією чи Білоруссю. Водночас, Волинь і Закарпаття, не зацікавлені ділитися із Львівщиною своїми важелями впливу та адміністративними повноваженнями в межах євро регіонів „Буг” та „Карпати”, що є неминучим при помітній активізації позиції та посиленні впливу Львівської області у діючих євро регіонах. Відтак, діючі в межах євро регіонів проекти реалізуються достатньо неефективно, внески областей виступають своєрідними політичними дивідендами за право декларувати свою „євро регіональність”, а укладені угоди часто не виконуються.



Щоб підвищити ефективність роботи євро регіонів (а по суті реанімувати їхню роль у транскордонному співробітництві Львівщини) видається за доцільне спробувати реформувати механізм їхньої роботи за рахунок таких заходів:

- розробка стратегії розвитку кожного євро регіону з акцентуванням уваги на пріоритетних напрямках реалізації відповідних цільових проектів з урахуванням наслідків глобалізації та євроінтеграції для відповідних територій (наприклад, розвиток транскордонного туризму, реалізація спільних освітніх програм та інноваційних проектів з використанням транскордонних синергетичних ефектів (створення продуктів програмного забезпечення, запровадження енергоощадних технологій, ведення екологічно чистого сільського господарства тощо);

- модернізація територіальної структури євро регіонів з одночасною зміною механізму прийняття ними управлінських рішень та способу вибору керівних органів (наприклад, від Львівської області в „Карпатський євро регіон” мають входити лише передгірні та гірські райони, у яких є спільні проблеми з гірськими територіями Закарпатської області та сусідніх держав (Польщі, Угорщини, Румунії та Словаччини), а до керівного органу – Ради євро регіону слід включити по одному представнику кожного району з відповідними виборами виконавчого органу євро регіону на ротаційній основі);

- формування у структурі євро регіонів більш дієвих утворень локального характеру (субрегіонів чи транскордонних кластерів), на які має бути покладена функція наповнення реальним змістом конкретних транскордонних ініціатив;

- комерціалізація спільних проектів, які реалізуються у межах євро регіонів, шляхом активного залучення до їх втілення у життя підприємницьких структур, навчально-освітніх і наукових закладів, медичних установ, культурно-мистецьких центрів, молодіжних осередків.

Якщо ж ефективність вище усіх вищеперелічених заходів і надалі залишатиметься низькою, обмежуючись формальними чинниками євро регіонального співробітництва (структурою, бюрократизмом, фінансовими обмеженнями), то, в принципі,

еврорегіони можуть бути відносно безболісно замінені реалізацією дво- та багатосторонніх угод між Львівщиною та сусідніми воєводствами Польщі, в тому числі з приєднанням до таких угод суміжних областей України.

### ***Аналіз проблемних питань співробітництва влади, бізнесу і громадськості в транскордонній площині***

Основним джерелом виникнення проблем у системі влада-бізнес-громадськість у контексті транскордонного співробітництва, державні службовці вважають неефективну структуру владної ієрархії, яка концентрує надмірні повноваження на вершині державної піраміди, позбавляючи тим самим регіональні та місцеві адміністрації можливості належним чином впливати на розвиток транскордонного співробітництва, залучаючи до цього процесу як громадськість, так і підприємців.

Загалом, філософія участі державних органів влади у транскордонному співробітництві регіонів по своїй суті залишається централістично-орієнтованою, успадкованою від періоду адміністративно-планової економіки. Зокрема, центральні міністерства та відомства не зовсім логічно залишають у власній компетенції більшість питань, пов'язаних з економічним і соціальним розвитком регіонів, включаючи питання їх міжнародного співробітництва та міжнародної технічної допомоги, що надається регіонам за програмами добросусідства і транскордонного співробітництва. При цьому основний акцент, за сумнозвісною традицією, притаманною адміністративній системі управління, вони роблять на контролі та координації, не надто вникаючи в нюанси організаційної роботи з налагодження ефективних форм і методів транскордонного співробітництва регіонів та можливих напрямках допомоги місцевій владі. До цього часу на урядовому рівні так і не з'явилося розуміння того, що держава сильна своїми регіонами. Будь-які проекти і процеси, в тому числі у площині транскордонного співробітництва, українські центральні органи влади сприймають як зайвий клопіт і додаткову роботу.

Як наслідок, протягом усього періоду незалежності, спостерігається феномен відірваності урядових інституцій від місцевих проблем і реалій регіонального розвитку. Відтак, можливості активізації транскордонного співробітництва регіонів обмежуються низкою чинників, породжених проблемами, притаманними виключно центральним органам влади, зокрема:

- політичною нестабільністю і частими змінами влади, а відтак і пріоритетів економічної політики, що ускладнює роботу місцевих органів державної влади та порушує наступність у реалізації регіональних програм, в тому числі і в частині транскордонного співробітництва;

- неузгодженістю управлінських функцій та дублюванням владних повноважень міністерств, зокрема Мінекономіки, Мінрегіонбуду, Мінфіну та МЗС, в тому числі і в частині координації процесів транскордонного співробітництва регіонів (наприклад, ні дипломатичні представництва України за кордоном, ні торгово-економічні місії, за великим рахунком, не орієнтовані на сприяння регіонам у розвитку транскордонного співробітництва, не маючи для цього відповідних кадрових ресурсів і достатніх мотивів активізувати відповідну діяльність);

- поширенням низки адміністративних обмежень, які є виправданими на центральному рівні влади, на регіональний щабель, що суттєво обмежує можливості ефективного розвитку транскордонного співробітництва (обмеження, пов'язані з погодженням закордонних відряджень, укладенням міжнародних угод і договорів, підготовкою пропозицій для отримання грантів за програмами міжнародної технічної допомоги тощо);

- характером бюджетного процесу, пов'язаного з акумулюванням лівової частки коштів у державному бюджеті з подальшим їх розподілом за регіонами, що, з одного боку, фактично позбавляє місцеві органи державної влади мотивації до збільшення обсягу податкових надходжень, а з іншого, спричиняє до виникнення надмірного фіскального та адміністративного тиску на підприємницькі структури, включаючи фізичних осіб, і неурядові організації, блокуючи їх

більш активну участь у процесах транскордонного співробітництва.

Недостатньо ефективним є також такий інститут, як Українсько-польська міжурядова координаційна рада з питань міжрегіонального співробітництва. По-перше, вона та її комісії збираються у край нерегулярно, а рішення, що приймаються під час відповідних засідань є здебільшого декларативними, оскільки не мають конкретних механізмів практичної реалізації. По-друге, учасники Ради та її комісій часто змінюються, що порушує принцип наступності в реалізації прийнятих рішень, а також створює низьку мотивацію учасників в успішній діяльності цього інституту. По-третє, до роботи ради фактично не залучаються ні представники бізнесу, ані громадські організації чи наукові установи, що значно звужує поле її діяльності та зменшує актуальність обговорюваних проблем. Як наслідок протоколи засідань, що присилаються місцевим органам державної влади, сприймаються останніми здебільшого як зайва бюрократична робота з підготовки різного роду відписок на ці документи.

Потребує удосконалення також механізм реалізації Державних програм розвитку транскордонного співробітництва. Зокрема, програма, розрахована на 2007-2010 роки, практично позбавлена фінансування (Міністерство фінансів пропонує фінансувати передбачені у ній проекти за рахунок коштів, передбачених у місцевих бюджетах, а також державних асигнувань на регіональні програми, що вирішують завдання аналогічні тим, які представлені у Державній програмі розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки). Це робить вказану програму неефективною і позбавленою сенсу. До того ж, відбір проектів, представлених у цій програмі, здійснювався за інерційним принципом, коли ані широкої популяризації її можливостей в суспільному середовищі, ані представлення перед громадськістю відібраних для фінансування проектів не проводилось.

В перспективі Державні програми розвитку транскордонного співробітництва мали би реалізовуватись за одним із наступних сценаріїв:

– відбір проектів на основі чіткого визначення суми коштів, передбачених у державному бюджеті для реалізації програм транскордонного співробітництва у кожному регіоні, з подальшою широкою пропагандистською кампанією та створенням відповідних конкурсних комісій у регіонах із залученням до їх складу представників місцевих громад, наукових кіл, підприємців тощо;

– фінансування за рахунок Державної програми 20% коштів, передбачених до реалізації проектами транскордонного співробітництва, які реалізуються в Україні зі структурних фондів ЄС;

– створення спільних з інституціями ЄС конкурсних комісій і фінансування на паритетній основі (50% на 50%) відібраних для реалізації транскордонних проектів учасників з українського боку.

Інша проблема, пов'язана з розвитком співпраці влади, бізнесу і громадськості під час підготовки та реалізації транскордонних проектів – відсутність уміння, навичок і досвіду працівників органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій щодо формування пропозицій та реалізації програм транскордонного співробітництва. Більше того, на рівні районних органів влади практично відсутні структурні підрозділи, покликані відповідати за розвиток міжнародного співробітництва району, що значно зменшує шанси районних громад на активізацію власної участі в системі транскордонного співробітництва.

На рівні ж сільських громад розвиток транскордонного співробітництва узагалі викликає серйозні побоювання. Тут не має не лише фінансових та кадрових ресурсів для цього, але й існують стійкі стереотипи суспільної поведінки, які спричиняються до блокування транскордонних ініціатив регіональних органів влади, особливо в економічній площині, зокрема, щодо реалізації спільних інвестиційних проектів. Без кардинального підвищення освітньо-кваліфікаційного рівня представників місцевого самоврядування у сільській місцевості сподіватися на серйозні зрушення в ефективності транскордонного співробітництва місцевих громад, навіть за

умови проведення адміністративно-територіальної реформи не доводиться. Тому першочерговими заходами у цій сфері, як з боку міністерств та відомств, так і в роботі місцевих органів державної влади має бути серйозна освітньо-пропагандистська робота.

Своєрідним „стартовим майданчиком” для набуття практичних навичок роботи в системі транскордонного співробітництва територій можуть стати щорічні економічні форуми з питань прикордонного співробітництва та організовані в їх структурі інвестиційні ярмарки. Активне залучення до підготовки та проведення цих заходів як представників районних та сільських органів місцевого самоврядування, так і підприємницьких структур можуть сприяти реальній інтеграції влади, бізнесу та громадськості в системі транскордонного співробітництва регіону.

Однак у нинішньому форматі проведення такі форуми не дають належної віддачі. Зокрема, ініціатором виступає переважно регіональна влада, яка мотивується, насамперед, прагненням відзвітувати перед урядом про успіхи в роботі з закордонними інвесторами, а також отримати зайву можливість поспілкуватися не стільки із партнерами з транскордонного співробітництва, скільки з міністерськими чиновниками, вибиваючи для області додаткові кошти з центрального бюджету.

Економічні форуми та інвестиційні ярмарки могли би мати більшу результативність при умові створення постійно діючого організаційного комітету, на який повинні покладатися всі функції з підготовки та щорічного проведення цього заходу. Більшої дієвості такому органу могло би надати включення до його складу на постійній основі представників сусідніх з Україною регіонів Польщі, а також ЄС та інших міжнародних організацій.

На жаль, сьогодні про таку постійність і наступність при підготовці та проведенні Економічних форумів доводиться лише мріяти. Як і в інших аспектах співпраці влади з бізнесом і громадськістю, майже вся активність розвивається на основі особистих контактів та разових ініціатив. До того ж підприємницьке середовище є значною мірою відірваним від

проблем влади та громадськості, прагнучи реалізувати власні інтереси в системі транскордонного співробітництва самотужки. Більше того, владні інституції регіонального рівня підприємці сприймають не стільки як партнерів, скільки в якості об'єкту для психологічного тиску і вимагання для себе різного роду преференцій та лобізму, в тому числі і в частині реалізації бізнес-проектів транскордонного характеру.

Ця проблема посилюється недостатньою інформаційною насиченістю „транскордонного простору”, зокрема в частині публікацій у засобах масової інформації, проведення наукових досліджень та презентацій за їх результатами, представлення транскордонних бізнес проектів, пропагування можливостей використання фінансових ресурсів структурних фондів ЄС тощо.

Частково це пов'язано зі специфікою роботи громадських організацій, задіяних у системі транскордонного співробітництва. Більшість із них працюють над реалізацією грантових проектів ЄС, конкуруючи між собою за доступ до отримання відповідного фінансування. Як наслідок, своїх колег вони сприймають скоріше у якості конкурентів аніж партнерів, що змушує не надто афішувати інформацію про можливості та перспективи реалізації різного роду проектів, а також презентувати результати власної діяльності перед громадськістю (адже від громадськості жодним чином не залежить можливість отримати наступний грант). З іншого боку, позитивним є той факт, що сьогодні інтелектуальний потенціал неурядових організацій та організаційні можливості їхніх лідерів вирости до того рівня, який дозволяє органам державної влади та місцевого самоврядування розраховувати на громадський сектор, як на серйозний ресурс для співпраці в системі регіонального розвитку і транскордонного співробітництва.

Основними завданнями поточного моменту, спрямованими на вирішення існуючих проблем в системі співробітництва влади, бізнесу та громадськості, спрямованого на активізацію транскордонного співробітництва регіонів є:

- приділення першочергової уваги центральних органів влади підвищенню рівня компетентності та організаційної

спроможності місцевих органів влади, насамперед, на основі реалізації відповідних навчально-освітніх програм, в тому числі і за рахунок фінансування з програм міжнародної технічної допомоги;

– використання органами державної влади власного управлінського потенціалу в напрямі збільшення обсягів фінансування на регіональний розвиток і транскордонне співробітництво зі структурних фондів ЄС;

– підвищення якості кадрового забезпечення самоврядних органів влади на рівні районних і сільських громад, шляхом ініціювання та проведення програм підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів обласними державними адміністраціями із залученням наукових інституцій, підприємницьких структур і вищих навчальних закладів;

– створення системи регулярного обміну інформацією між місцевими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, науковими установами, громадськими організаціями та об'єднаннями підприємців на регіональному і міжрегіональному рівнях.

### ***Визначення основних чинників впливу на транскордонне співробітництво***

До основних чинників, які сьогодні визначають рівень успішності та ефективності транскордонного співробітництва українських регіонів, представники місцевих органів державної влади відносять, насамперед:

1. Обсяг адміністративних повноважень та рівень фінансової самостійності органів місцевої влади в Україні, а також їхнє місце в системі владної ієрархії держави. Більшість опитаних схиляються до думки, що діюча адміністративно-територіальна система не відповідає інтересам регіонального розвитку держави та значною мірою блокує можливості активізації транскордонного співробітництва українських регіонів зі своїми західними партнерами.

2. Візові проблеми, які з'явилися після вступу сусідніх з Україною держав до ЄС. Проблеми, які виникли після запровадження візового режиму суттєво ускладнили можливості



перетину кордону для офіційних делегацій та безпосередніх учасників транскордонного співробітництва. Черги на кордонах доповнилися не меншими чергами в консулатах, а також збільшенням черг при отриманні закордонних паспортів. Як наслідок, учасники „цивілізованих форм” транскордонного співробітництва (державні службовці, науковці, митці, громадські активісти, підприємці тощо) стикнулися із суттєвим збільшенням витрат часу та енергії для поїдки за кордон, що фактично відвернуло значну їх частину від транскордонного співробітництва і змусило переорієнтувати власну активність в інші сфери професійної діяльності.

3. Стабільність економічної політики та послідовність у виконанні взятих на себе владою зобов'язань. Протягом останніх років часті зміни уряду та фактична бездіяльність Верховної Ради України, створює у наших закордонних партнерів відчуття невизначеності та недостатньої передбачуваності економічної ситуації в Україні. Насамперед, це відображається на регіональному і транскордонному рівні, коли від зміни економічної поведінки чи взятих на себе українським партнером або владою зобов'язань, залежить доля закордонного партнера, оскільки суб'єкти, задіяні у цій сфері, як правило, є невеликими і вони виявляються надто чутливими до виникнення непередбачуваних змін, що тягнуть за собою збитки. Не менш болісно реагують на таку нестабільність і українські учасники транскордонного співробітництва: у них з'являється відчуття постійної загрози успішному завершенню розпочатих транскордонних проектів, а відтак і сумніви щодо доцільності започаткування нових таких проектів.

4. Рівень розвитку прикордонної інфраструктури, включаючи кількість митних переходів, їхнє технічне оснащення та наявність відповідних транспортних комунікацій. Існуюча проблема перетину кордону, пов'язана з величезними чергами перед прикордонними пунктами пропуску, викликана відсутністю достатньої кількості таких переходів на західному кордоні України та їх незадовільним технічним оснащенням. Саме через це форми транскордонного співробітництва, які є найбільш поширеними в європейських державах (екологічне, туристичне, науково-освітнє, культурно-мистецьке), в Україні

суттєво поступаються місцем човниковій торгівлі та прикордонній трудовій міграції. Адже вистоювати в чергах, часто у важких і принизливих умовах, здатні лише ті люди, які мають недостатньо високий рівень життя у себе вдома і прагнуть перетнути кордон з метою матеріального збагачення (найчастіше це трудові мігранти і „човникові” торгівці).

5. Корумпованість влади, в тому числі фіскальних, прикордонних та митних органів. Система хабарництва та використання службового становища у корисливих цілях суттєво впливає на вибір форм транскордонної активності суб'єктів, які беруть участь у транскордонному співробітництві. Чим більше тінювих і корупційних схем задіяно в цій системі, тим менше цивілізованих способів розв'язання прикордонних проблем використовується, а відтак не виникає критичної маси суб'єктів зацікавлених у подоланні існуючих проблем з перетином кордону, правилами прикордонної торгівлі тощо.

6. Ставлення ЄС до України. На жаль, доводиться констатувати, що у найближчій перспективі Євросоюз не бачить Україну в колі потенційних учасників цього об'єднання, відтак, зусилля, які спрямовуються цією організацією на вирішення проблем прикордонних регіонів нашої держави та активізації транскордонного співробітництва є надто незначними. Радше навпаки, ЄС прагне вирішувати проблеми власних (польських) прикордонних регіонів, що подекуди обертається виникненням нових проблем для регіонів українських (наприклад, ситуація із посиленням режиму кордону внаслідок запровадження шенгенських віз при в'їзді з України до Польщі).

7. Диференціація життєвих стандартів та рівнів цін по обидва боки кордону. При наявності такої диференціації виникає ґрунт для посилення суспільного невдоволення та виникнення напруження у стосунках сторін на рівні мешканців прикордонних територій. Це також стимулює поширення нецивілізованих форм транскордонного співробітництва („човникова торгівля” і контрабанда, створення корупційних схем перетину кордону тощо), гальмуючи натомість цивілізовані: інвестиційне співробітництво, вирішення екологічних проблем прикордоння, наукові обміни, навчально-освітні програми, спільні культурно-мистецькі проекти тощо.

Співставність статистичних показників та методик їхнього розрахунку, які здійснюються статистичними відомствами українських прикордонних регіонів та відповідними відомствами у прикордонних регіонах сусідніх з Україною держав. Насамперед це стосується демографічної статистики, обліку товарно-грошових потоків, показників якості життя тощо. Без відповідності статистичних категорій неможливо проводити адекватну ідентифікацію наявних проблем та шукати шляхи їхнього вирішення у форматі транскордонного співробітництва.

#### **3.4. Точка зору підприємців, що мають досвід реалізації бізнес-проектів транскордонного характеру**

##### ***Оцінка інституційно-правового забезпечення ТКС***

Діюче законодавство у сфері транскордонного співробітництва жодним чином не впливає на умови ведення підприємницької діяльності, як у прикордонних регіонах в цілому, так і щодо здійснення зовнішньоекономічних операцій підприємств, в тому числі і в частині прикордонної торгівлі, зокрема. На думку представників підприємницького середовища, в цілому, така ситуація є нормальною, оскільки бізнес повинен розвиватися в умовах вільної конкуренції, а не в погоні за преференціями чи пільгами, не зважаючи від місця його знаходження. На думку частини бізнесменів, знаходження у прикордонних регіонах вже саме по собі є стимулюючим чинником для активізації транскордонного бізнесу, не потребуючи додаткового нормативного регулювання та законодавчого стимулювання цього процесу.

Крім того, представники підприємницького середовища достатньо скептично ставляться до можливостей держави скільки-небудь серйозно впливати на активізацію транскордонної діяльності через удосконалення нормативно-правового забезпечення цієї сфери. Про це свідчать прийняті, але так і не реалізовані через брак управлінської компетентності та фінансової забезпеченості, численні загальнодержавні та

регіональні програми, зокрема Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки.

На думку підприємців, основним важелем удосконалення діючої нормативно-правової бази, з метою активізації транскордонного співробітництва, має стати поліпшення законодавчого забезпечення зовнішньоторговельної діяльності українських підприємств в цілому, зокрема, спрощення митних процедур і лібералізація митно-тарифного регулювання, зменшення фіскального тиску на підприємства, стабільність законодавчої бази, що регулює сферу зовнішньоекономічної діяльності тощо.

Важливим чинником активізації підприємницької діяльності у прикордонних регіонах може стати лібералізація системи дозвільних та регуляторних процедур, яка не повинна створювати демотивуючих сигналів для започаткування малого бізнесу та ведення його в легальному режимі, а також для безперешкодного виходу як на внутрішній, так і на зовнішній ринок.

Крім того, активізувати транскордонну торгівлю могло би запровадження таких правил і процедур митного догляду, які б зменшували частку суб'єктивного чинника, а відтак і спрощували процедуру перетину кордону як для людей, так і для товарів. Одним із пропонуванних засобів такого вирішення проблеми може стати введення у дію системи „Електронна митниця”, яка свого часу успішно апробована деякими постсоціалістичними державами, зокрема прибалтійськими.

Водночас, частина представників підприємницького середовища, відзначили, що транскордонний бізнес не можна оцінювати на загал, що вимагає диференційованого підходу до формування нормативно-правового забезпечення цієї сфери. Адже крім відносно потужних, за регіональними мірками, підприємств, що спеціалізуються на гуртовій торгівлі або реалізують транскордонні інвестиційні проекти, існує велика кількість малих фірм і підприємців – фізичних осіб, для яких доцільно передбачити спеціальний режим ведення прикордонного бізнесу (як щодо оподаткування та стягування мита, так і з огляду на процедуру отримання віз та перетину кордону). Це дозволить значною мірою легалізувати нинішній

„човниковий бізнес” і створити умови для зростання легального сектору економіки та вирішення значної частини соціально-економічних проблем прикордонних територій України.

Важливим чинником поліпшення якості інституційного забезпечення транскордонного співробітництва українських регіонів, на думку деяких представників бізнес-середовища, є активізація роботи Українсько-польської міжурядової координаційної ради з питань міжрегіонального співробітництва. Її діяльність покликана ліквідувати нецивілізовані та іллегальні форми підприємницької активності у транскордонних регіонах та сприяти збільшенню взаємної вигоди учасників транскордонного співробітництва від його подальшого розвитку. Для активізації роботи Координаційної ради до її роботи доцільно широко залучати представників бізнесу, разом з місцевими громадськими експертами та науковцями, особливо під час підготовки проектів відповідних рішень. Без цього робота Координаційної ради і надалі концентруватиметься на баченні транскордонних проблем з висоти центрального щабля влади, а до її складу здебільшого входитимуть керівники міністерств та відомств, які за старою радянською звичкою надають їй вищого адміністративного статусу, але не мають ані часу, ані бажання працювати над вирішенням конкретних проблем, що виникають у транскордонній площині. Крім того, Координаційна рада не має достатньої кількості інструментів та важелів впливу на розвиток транскордонного співробітництва та активізацію транскордонної підприємницької діяльності, через що функціонує здебільшого на рівні гасел і декларацій. Одним з варіантів підвищення ефективності роботи і динамічності такої Координаційної ради (яка безумовно має стати одним з найважливіших елементів системи інституційного забезпечення транскордонного співробітництва) може виявитись створення виконавчого органу і наділення його відповідними повноваженнями щодо реалізації рішень та директив Координаційної ради.

### *Характеристика співпраці в межах єврорегіонів*

Єврорегіони, на думку більшості підприємців, є структурами, які у транскордонному співробітництві виконують допоміжну роль, тобто, є елементом інституційної інфраструктури, і не більше. Саме тому покладати на них якусь особливу роль чи місію, напевно, не варто, особливо у контексті активізації транскордонного підприємництва. Найбільш відчутний вплив на бізнес мають різноманітні інформаційно-пропагандистські заходи, що проводяться єврорегіональними структурами в прикордонних районах із залученням підприємців сусідніх країн – конференції, круглі столи, семінари, робочі засідання, дискусії тощо.

Цим зумовлюється нейтральне ставлення більшості підприємців до ефективності роботи діючих на території України єврорегіонів. Водночас, простежується думка, згідно якої, вплив єврорегіонального співробітництва на транскордонне бізнес-середовище, тісно пов'язаний із суб'єктивним чинником (управлінська компетентність та суспільна активність керівництва єврорегіону), а також рівнем розвитку і культурними традиціями країн та регіонів, що утворюють єврорегіон, наявністю належних фінансових інструментів та адміністративних важелів забезпечення статутної діяльності єврорегіону і розгалуженістю територіальної мережі єврорегіональних представництв на рівні окремих областей і районів.

Пріоритетними засобами підвищення ефективності єврорегіонів на території України слід вважати:

– визначення ролі і статусу єврорегіонів у системі транскордонного співробітництва держави на законодавчому рівні, з окресленням відповідних джерел фінансування, в тому числі – в контексті реалізації Державних програм розвитку транскордонного співробітництва з бюджетів різних рівнів, а також через закріплення за єврорегіонами окремих функцій та завдань в системі транскордонного співробітництва регіонів (наприклад, розробка регіональних програм розвитку транскордонного співробітництва, виконання ролі посередника у візових питаннях, проведення щорічних економічних форумів та інвестиційних ярмарків тощо);

– формування кластерної моделі функціонування єврорегіонів, яка опиратиметься не на стару філософію адміністративно-територіального стимулювання розвитку транскордонного співробітництва, а орієнтуватиметься на сучасний цільовий підхід до активізації бізнес-процесів у транскордонних регіонах під своєю егідою (наприклад, розвиток прикордонної торгівлі, транс кордонного туризму чи науково-освітньої компоненти міжрегіонального співробітництва);

– фокусування основної уваги єврорегіонів на проведенні інформаційно-пропагандистської діяльності та стимулювання розвитку бізнес-контактів у транскордонному середовищі (проведення круглих столів за участю підприємців, влади і громадськості обох країн, міжнародних бізнес-форумів, інвестиційних ярмарків тощо);

– започаткування цілеспрямованої роботи з підготовки кадрів для системи транскордонного співробітництва, зокрема, фахівців з менеджменту, маркетингу та інформаційних технологій для єврорегіональних і самоврядних структур, впровадження відповідних програм перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для працівників місцевих органів державної влади та самоврядних інституцій, в тому числі – єврорегіонів;

– активізація госпрозрахункової діяльності єврорегіонів, навчання керівних кадрів єврорегіональних структур основам менеджменту та маркетингу, умінню заробляти гроші на власну статутну діяльність, насамперед через ведення інформаційно-аналітичної, рекламно-пропагандистської та виставково-ярмаркової діяльності.

### ***Аналіз проблемних питань співробітництва влади, бізнесу і громадськості в транскордонній площині***

Стосунки влади, бізнесу та громадськості у площині транскордонного співробітництва практично нічим не відрізняються від їх стосунків у інших сферах співпраці. Сьогодні вони виглядають не найкращим чином, хоча позитивна динаміка, все таки, спостерігається. Особливо це стосується залучення представників бізнесу до розробки регіональних

стратегій та програм розвитку підприємництва, участі в різноманітних інформаційно-комунікаційних та представницьких заходах тощо.

Найбільш насиченим, і одночасно найбільш проблемним, є співробітництво бізнесу та влади. На загал, його сучасний характер можна окреслити наступними особливостями:

1. Відсутність спільних цілей і спільних пріоритетів регіонального розвитку, що відображається у мотивах діяльності влади та бізнесу, а також є дестабілізуючим чинником у процесі налагодження їхньої взаємодії при вирішенні різного роду поточних проблем. Зокрема, влада переважно концентрується на питаннях наповнення бюджету та вирішення соціальних проблем, що змушує її ставитись до підприємців достатньо експансивно і певною мірою зверхньо, а бізнес, у свою чергу, прагне, у першу чергу, отримати від влади практичну підтримку, насамперед, в частині зменшення фіскального навантаження та адміністративного тиску, а також через прийняття та реалізацію різного роду програм розвитку підприємництва, забезпечених відповідними фінансовими ресурсами (причому не стільки шляхом прямого фінансування, скільки фінансовим забезпеченням представницьких заходів у рамках транскордонного співробітництва: поїздок спільних делегацій з представників бізнесу та влади за кордон, проведення інформаційно-пропагандистської роботи, фінансування виставково-ярмаркових заходів, а також реалізація програм навчань та стажувань відповідних фахівців за кордоном, створення та обслуговування інформаційних баз даних тощо).

2. Брак постійного діалогу між владою та бізнесом. Влада, як правило, „не чує” підприємців, задіяних у сфері транскордонного бізнесу. Максимум, на що вона спроможна, так це запрошувати їх на свої планові заходи (круглі столи, конференції, форуми тощо), відводячи при цьому підприємцям радше роль пасивних спостерігачів, або й узагалі „масовки”, а не серйозних співрозмовників та стратегічних партнерів. Яке наслідок, місцева політика державної підтримки бізнесу виявляється, у більшості випадків, декларативною. Проте, навіть така підтримка дає свої результати, оскільки описані заходи, що



організуються владою у транскордонному форматі, сприяють активізації міжнародних ділових контактів підприємців, надаючи нових імпульсів їхньому розвитку.

На думку частини підприємців, не останню роль у створенні бар'єрів між владою та бізнесом сьогодні виконують регіональні засоби масової інформації, які, у силу своєї специфіки, орієнтуються переважно на загострення стосунків між владними інституціями та підприємницькими структурами, а також прагнуть висвітлювати їхню взаємодію здебільшого крізь призму конфліктних ситуацій та невирішених проблем.

3. Макроекономічна невизначеність в Україні, яка протягом останніх років стала традиційною і заганняє транскордонний бізнес у русло переважно дрібної торгівлі, блокуючи поглиблення співробітництва вітчизняних підприємців зі своїми колегами із сусідніх з Україною держав Європи на інвестиційно-економічному рівні. Наприклад, після „закриття” в односторонньому порядку спеціальних економічних зон (не зважаючи на чинність законів про їхнє функціонування), польські, угорські та словацькі підприємці, які працювали у Львівській, Волинській та Закарпатській областях суттєво знизили рівень довіри до української влади, чим створили серйозні проблеми для своїх українських колег, насамперед, в частині згорання низки інвестиційних проектів, у тому числі і транскордонного характеру.

4. Низька ефективність фінансової підтримки підприємництва з місцевих бюджетів, пов'язана, насамперед, з мізерністю бюджетних асигнувань на цю сферу. До того ж, більшість коштів спрямовуються переважно у ті сфери, які не здатні забезпечувати стабільних умов сталого розвитку транскордонного бізнесу, а покликані сприяти вирішенню окремих, розрізнених поточних проблем (наприклад, підтримку окремих галузей та виробництв, забезпечення інформаційно-аналітичного супроводу деяких бізнес-проектів тощо). Ефективність фінансової підтримки розвитку транскордонного бізнесу з місцевих бюджетів обмежується також практикою політичного лобізму на користь окремих підприємницьких структур на місцевому рівні. До того ж, така практика посилюється традицією призначення керівних кадрів на різних

щаблях місцевої владної ієрархії у залежності від їх партійної належності та стану політичної кон'юнктури, а не від фахового рівня, досвіду роботи чи компетентності чиновників.

5. Низька кваліфікованість значної кількості чиновників та їх суб'єктивне небажання працювати над вирішенням проблем, що виникають у підприємців, в тому числі під час реалізації проектів транскордонного характеру. Як наслідок, далі гучних декларацій та „переконливих” обіцянок справа, з боку влади, не йде. Більше того, можна навіть вести мову про те, що значна частина працівників та керівників місцевих органів влади має свої „інтереси” у створенні численних регуляторних бар'єрів на шляху розвитку підприємництва, у тому числі – транскордонного. Насамперед, це стосується системи дозволів, видачі ліцензій, контролю діяльності тощо. Відтак, за великим рахунком, владі не потрібен ефективний транскордонний бізнес, а потрібен бізнес, який дозволяє реалізовувати власний „чиновницький інтерес” у сфері транскордонного співробітництва – спонсорування закордонних поїздок, фінансування планових заходів, що проводяться під егідою та за участю влади тощо.

6. Політична заангажованість як вітчизняного бізнесу, так і української влади. Тобто, існування в Україні та її регіонах такої „олігархічної” структури економіки, в якій категорії „влада” і „бізнес” втрачають свій звичний сенс. Натомість з'являються поняття „лояльний до влади бізнес” та „інший бізнес”, які розділяють підприємницькі структури на ті, що працюють під покровительством місцевих владних інституцій і ті, що цією підтримкою не користуються. Звідси – недовіра пересічного підприємця до влади, і навпаки. В цю „олігархічну” модель взаємодії влади і бізнесу включені також митні та податкові органи, контролюючі інстанції (в тому числі і ті, що здійснюють перевірку товарів під час перетину кордону (фітосанітарний, ветеринарний контроль) тощо, що безпосереднім чином відображається на розвитку і цивілізованості транскордонної торгівлі між Україною та сусідніми державами Європи.

Торкаючись проблем співробітництва з громадським сектором, підприємці, як правило, відзначали, що активізація самоврядних інституцій і збільшення кількості суб'єктів

громадянського суспільства в Україні та її регіонах, однозначно позитивно впливають на розвиток підприємництва, у тому числі – транскордонного. Адже, чим більше громадських організацій функціонує у прикордонних регіонах, тим легше місцевому бізнесу налагоджувати партнерські стосунки зі своїми колегами за кордоном, оскільки відбувається зростання кількості комунікативних заходів транскордонного характеру, проводиться постійне розширення мережі транскордонних контактів, має місце зміна ментальності населення та зростання його підприємницької активності).

Водночас, до проблемних зон у спектрі взаємостосунків підприємницького та громадського середовищ, представники бізнесу віднесли:

1. Відсутність у громадськості належних засобів впливу на владу, що робить її для підприємців „віртуальним партнером”, не здатним скільки-небудь серйозно вирішувати проблемні питання у руслі практичної діяльності.

2. Відірваність більшості громадських організацій, які працюють у площині транскордонного співробітництва (крім тих, які представляють бізнес-середовище – торгово-промислових палат, бізнес-асоціацій тощо), від реальних проблем транскордонного бізнесу. Як наслідок більшість таких організацій у прикордонних районах працюють формально, або ж, у кращому разі, спеціалізуються на соціальних, наукових чи культурних проектах, не дослухаючись до проблем підприємницького середовища.

3. Обмежена спроможність бізнесу формулювати механізми вирішення проблем транскордонного характеру на рівні розробки проектів нормативно-правових актів чи проведення інституційних змін. Водночас, саме в підприємницькому середовищі, яке є центральною ланкою системи транскордонного співробітництва, найкраще видно усі найгостріші проблеми транскордонного характеру. Звідси – гостра потреба в інтеграції та консолідації зусиль транскордонного бізнесу з наукою та громадським сектором, яка, поки-що, не відбувається достатньо динамічно. Цьому, зокрема, сприяє як „олігархічна модель” суспільства, так і неготовність бізнесу мислити і працювати стратегічно, оскільки

макроекономічна нестабільність постійно змушує опинитися в невизначеності щодо перспектив розвитку (сьогодні робота на одному ринку з певним закордонним партнером, а завтра на зовсім іншому).

4. Притаманність мешканцям прикордонних територій України низки специфічних суспільно-психологічних рис, що відображаються на ментальності населення і не дозволяють налагоджувати достатньо ефективної взаємодії як з представниками бізнес-середовища, так і з партнерами по транскордонному співробітництву із сусідніх держав. Зокрема, це стосується недовірливості, надмірної корисливості, халатності у відношенні до виконання взятих на себе зобов'язань, безініціативності тощо.

5. Недовикористання потенціалу економічних форумів та інвестиційних ярмарків, що проводяться у прикордонних регіонах, як засобу транскордонних комунікацій між представниками підприємницького середовища, громадськості (у тому числі наукової) та влади різних країн. Доцільність запровадження таких Форумів на регулярній основі, з передачею функцій менеджменту спеціальної, постійно-діючої дирекції, в коло завдань якої входитимуть всі питання організаційного та інформаційно-пропагандистського характеру з підготовки, популяризації та проведення таких заходів.

Аналізуючи проблеми адміністративного впливу центральної влади на розвиток транскордонного співробітництва, підприємці, у більшості своїй, схиляються до думки, що сьогодні потенціал міністерств та відомств у цьому напрямі використовується недостатньо повно. Зокрема, це стосується участі представників центральних органів влади у транскордонних бізнес-форумах та конференціях, яка здебільшого є формальною і не дозволяє залучати до участі у них представників серйозних іноземних і вітчизняних компаній. Більше того, висловлювалась точка зору, згідно якої центральна влада взагалі не помічає того, що робиться в регіонах, сприймаючи регіональну економіку і транскордонне співробітництво як „мурашину метушню”. У більшості випадків, така ситуація пояснюється діючою системою організації влади в Україні, яка бере свій початок в

адміністративно-плановій економіці, у своїй суті – далекій від проблем підприємництва та заснованій на сильній централізації усіх соціально-економічних процесів у державі.

Це ж саме стосується роботи дипломатичних і консульських установ України за кордоном (у порівнянні з консулатами Польщі, Чехії та Угорщини в західноукраїнських регіонах, вони орієнтуються на інтереси своїх підприємців значно менше). Хоча, в цілому ефективність роботи дипломатичних установ у транскордонній площині значною мірою залежить і від суб'єктивного чинника, зокрема, особи генерального консула чи керівника торговельно-економічної місії. Не менш важливою для ефективної співпраці бізнесу з дипломатичними структурами, є активність підприємницьких структур у налагодженні відповідних ділових контактів та системної співпраці з консулатами і торгово-економічними місіями в частині реалізації проектів транскордонного співробітництва.

Оцінюючи роль ЄС та його вплив на розвиток транскордонного співробітництва України зі своїми західними партнерами, підприємці відзначали недостатню ефективність програм, що здійснюються під егідою Єврокомісії та не найкраще використання коштів, виділених на реалізацію програм технічної допомоги. По-перше, пропорційність тих коштів, які виділяються на український бік кордону та на розвиток регіонів сусідніх з Україною держав сильно порушена, що не стільки вирішує існуючі проблеми, скільки створює додаткові, а, по-друге, забюрократизованість більшості процедур Євросоюзу, в тому числі і щодо виділення коштів та реалізації транскордонних проектів, є настільки високою, що навіть при щирому бажанні та добрій волі ЄС, його консервативна адміністративна машина на практиці блокує більшість здорових ініціатив. Відтак, декларована політика сусідства не має відчутного впливу на активізацію транскордонного бізнесу між Україною та сусідніми з нею державами, хоча розвиток інфраструктури та інституційного середовища, який здійснюється під впливом програм технічної допомоги, дає опосередкований позитивний ефект і для розвитку транскордонного бізнесу.

Пріоритетними сферами транскордонного бізнесу, на сьогоднішній день, представники бізнес-середовища вважають: експорт технологій, особливо в частині механізації сільського господарства та інших галузей „старої економіки” (машино- та приладобудування, електроніки, переробної промисловості тощо), передачу сучасних стандартів ведення бізнесу, особливо в частині організації виробництва та маркетингу, перенесення на український ґрунт елементів західноєвропейської управлінської культури, у тому числі – в системі державного управління, запозичення досвіду роботи на світовому та західноєвропейському ринках, трансфер новітніх освітніх і консалтингових технологій тощо.

### ***Визначення основних чинників впливу на транскордонне співробітництво***

1. Режим перетину кордону, включаючи ефективність організації роботи митної, прикордонної та інших відповідних служб, а також стан їх кадрового забезпечення та налагодженість взаємодії між собою (і з колегами з іншого боку кордону).

2. Візові проблеми, особливо ті, що пов’язані з неспроможністю консульських установ сусідніх з Україною держав організувати належну роботу своїх візових відділів у силу відсутності досвіду та відповідного кадрового забезпечення. Через це з’являються численні черги у консульствах, формується несприятливий психологічний клімат, внаслідок чого виникають незручності з налагодженням і веденням транскордонного бізнесу. Шлях до вирішення цієї проблеми – надання методичної допомоги з боку інших країн ЄС (насамперед ЄС-15), наприклад – Німеччини, яка свого часу знайшла достатньо ефективні шляхи до розв’язання проблеми видачі віз для українських громадян, незважаючи на її надзвичайну гостроту ще кілька років тому).

3. Партнерство між Україною та сусідніми із нею державами Європи на політичному та макроекономічному рівнях, а також позитивне ставлення до нашої держави з боку ЄС та стимулювання ним транскордонних ініціатив українських регіонів через інструменти політичної підтримки та

інформаційно-аналітичного забезпечення. Таке партнерство формує сприятливий суспільно-психологічний клімат для розвитку транскордонного бізнесу та створює необхідні передумови для участі в ньому підприємців із Польщі, Словаччини, Угорщини, Румунії тощо.

4. Добра воля регіональної влади українських прикордонних областей та їхніх західних колег до активізації транскордонного співробітництва, як основне джерело формування елементів інституційного забезпечення системи транскордонного бізнесу та стимулювання його поточної діяльності і сприяння їй на всіх стадіях інвестиційного чи зовнішньоторговельного процесу.

5. Інформаційне забезпечення транскордонного бізнесу, зокрема, створення та ведення інтерактивних баз даних щодо існуючих та потенційних партнерів у сусідніх регіонах європейських держав, представлення на відповідних веб-сторінках (зокрема, сторінках місцевих адміністрацій) переліку інвестиційних проєктів, планів просторового розвитку територій та стратегій регіонального розвитку, які слугують важливим інформаційним ресурсом для тих іноземних підприємців, котрі готові співпрацювати з Україною.

6. Законослухняність громадян, які мешкають по обидва боки кордону, що визначається суспільними традиціями, нормами моралі, звичаями, а також рівнем добробуту та якістю життя в Україні та сусідніх із нею державах Європи. Саме цей чинник є одним із найважливіших в частині впливу на легалізацію транскордонного бізнесу та розвиток його цивілізованих форм.

7. Відповідність нормативно-правового забезпечення системи зовнішньоекономічної діяльності і транскордонного співробітництва України та сусідніх із нею держав, а також їхня адекватність реаліям та рівню життя населення по обидва боки кордону. Вона тісно пов'язана з ідентичністю бізнес-режимів по обидва боки кордону, яка зменшує для трансакційні витрати підприємців при виході на прикордонні ринки сусідніх країн.

Розвиток інфраструктури бізнесу, причому, не лише прикордонного, але і регіонального. Оскільки для підприємця важливо не лише перетнути кордон, але і не менш значимо

безперешкодно пересуватися прикордонною територією сусідньої держави, мати можливість зупинитися і відпочити в дорозі, поселитися у комфортному готелі, отримати оперативний доступ до Інтернету тощо).

### **3.5. Узагальнення експертних оцінок щодо стану та перспектив розвитку транскордонного співробітництва**

Підводячи підсумки опитування тих експертів, які, в силу специфіки своєї фахової діяльності, стикаються з проблематикою транскордонного співробітництва, можна зробити висновок про наявність наступних закономірностей у розвитку транскордонного співробітництва українських регіонів на сучасному етапі європейської інтеграції нашої держави:

1. Звертає на себе увагу фактична відсутність налагоджених належним чином комунікаційних зв'язків між різними сегментами транскордонного співробітництва та ефективної взаємодії між місцевими органами державної влади і представниками підприємницького та громадського середовищ. Зокрема, відзначаються факти слабокго розуміння одними учасниками транскордонного співробітництва тих проблем та мотивів, які керують іншими його суб'єктами.

З метою подолання вказаного недоліку пропонується активніше розвивати систему взаємозв'язків між владою, бізнесом та громадськістю (у тому числі науковою), активно використовуючи потенціал спільних комунікаційних заходів, спрямованих на вирішення конкретних проблем транскордонного співробітництва.

2. Спостерігається недостатньо глибоке розуміння центральними органами державної влади України суті та значення транскордонного співробітництва, як важливого напрямку європейської інтеграції нашої держави, яке, подекуди, оцінюється на місцях як фактичне ігнорування транскордонного аспекту міжнародної співпраці регіонів.

Для виправлення цієї ситуації доцільно розробити державну стратегію транскордонного співробітництва, забезпечену відповідними нормативно-правовими актами та



механізмами їхньої реалізації, включаючи фінансову складову цього процесу.

3. Існують суттєві обмеження щодо використання адміністративних і фінансових важелів органів місцевого самоврядування в Україні, порівняно із сусідніми державами Європи. Це не дозволяє українським регіонам розвивати транскордонного співробітництва на рівні місцевих громад відповідно до вимог і можливостей своїх закордонних партнерів.

Важливим засобом подолання цієї проблеми є проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи, першим кроком на шляху до якої має стати суттєва децентралізація влади та реформування системи між бюджетних відносин.

4. Однією з найбільших проблем розвитку транскордонного співробітництва українських регіонів залишається фактична відсутність його належного кадрового забезпечення, як на рівні працівників органів місцевого самоврядування, так і на щаблі центральних і місцевих органів державної влади, включаючи дипломатичні установи України за кордоном.

Шлях до нарощування кадрового потенціалу системи транскордонного співробітництва більшість експертів вбачає у внесенні відповідних змін до навчальних програм та переліку спеціальностей вищих навчальних закладів України, насамперед на регіональному рівні та закладів системи підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів державних службовців, включаючи Українську академію державного управління при Президентові України та Дипломатичну академію при МЗС України.

5. Інформаційна складова системи транскордонного співробітництва українських регіонів потребує суттєвого удосконалення, насамперед шляхом організаційного підсилення та модернізації системи інформаційно-технічного оснащення всіх інституцій, що задіяні у цій сфері. У першу чергу, це стосується запровадження сучасних маркетингових і PR-технологій у роботі місцевих органів державної влади та самоврядних інституцій, а також ефективнішого використання

електронних засобів комунікацій у роботі з іноземними партнерами та представниками місцевих громад.

6. Спостерігається негативний вплив політичного складника на розвиток системи транскордонного співробітництва українських регіонів, викликаний нестабільністю вітчизняного політичного середовища та неспроможністю місцевої влади сконцентруватися на вирішенні проблем транскордонного співробітництва в умовах постійної зміни владних еліт. Без політичної стабілізації на всіх щаблях управлінської ієрархії, транскордонне співробітництво в Україні і надалі залишатиметься обмеженим у розкритті свого значного потенціалу.

7. Переважання у транскордонному співробітництві України зі своїми західними сусідами примітивних форм товарообміну (човникова торгівля) та руху людей (нелегальна трудова міграція), що породжує численні супутні проблеми у вигляді черг на кордонах, корупції, складнощів з отриманням закордонних паспортів і віз тощо. Пріоритетним напрямом виходу з цієї ситуації є лібералізація зовнішньоекономічної діяльності та вирівнювання життєвих стандартів в Україні та сусідніх країнах Європи.

## **IV. ВИВЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ ЩОДО ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ УКРАЇНСЬКО-ПОЛЬСЬКОГО ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА**

### **4.1. Вивчення досвіду регіонів-партнерів Львівської області щодо здійснення транскордонного співробітництва**

Для дослідження досвіду регіонів-партнерів Львівської області щодо здійснення транскордонного співробітництва, у період з 7 липня по 8 серпня 2008 року було проведено практичне вивчення експертної думки представників органів державної влади та місцевого самоврядування, громадських організацій, підприємств державної форми власності та бізнесових структур Волинської і Закарпатської областей України та Підкарпатського і Люблінського воєводств Республіки Польща, які мають практичний досвід діяльності у сфері транскордонного співробітництва та сучасні навички використання механізмів міжнародної фінансової підтримки.

Респонденти обиралися таким чином, щоб забезпечити представлення експертної думки на усіх щаблях виконавчої ланки учасників проєктів: від керівника та менеджера до експерта і волонтера.

При цьому, вивчення експертної думки проводилося серед експертів трьох районів кожної з областей України та двох польських воєводств, один з яких знаходився безпосередньо на державному кордоні, другий був максимально віддалений від нього в межах відповідного адміністративно-територіального утворення, а третій – розміщався між ними.

Вивчення експертної думки респондентів відбувалося шляхом особистого інтерв'ю із заповненням завчасно опрацьованої анкети – опитувальника, що містила 24 запитання поділені на чотири блоки в одному варіанті українською, в іншому - польською мовами (*див. Додатки*).

Питання першого блоку ідентифікували національну, територіальну, фахову та функціональну належність респондента без розкриття його повної назви, юридичної адреси та інших реквізитів.

Відповіді на запитання другого блоку забезпечували оцінку ставлення респондента до транскордонного співробітництва (ТКС), розкривали розуміння ним його сутності, призначення та форм. При цьому визначалося діяльність яких суб'єктів ТКС респондент вважає найбільш активною, а також, його ставлення до якості інформаційного забезпечення транскордонних процесів.

У третьому блоці вивчався досвід співпраці суб'єктів ТКС під час реалізації транскордонних проектів, визначалися їх спрямованість, джерела та обсяги фінансування. Виявлялися проблеми та складнощі, з якими вони зустрічалися під час практичної реалізації транскордонних проектів.

Останній, четвертий, блок питань був присвячений оцінюванню перспектив транскордонного співробітництва, зокрема, визначенню найбільш привабливих для його суб'єктів видів та напрямків діяльності, а, також, визначенню достатності рівня підготовленості персоналу суб'єктів ТКС до діяльності у цій сфері, можливі заходу підвищення рівня їх кваліфікації тощо.

Отримані експертні відповіді були оброблені та представлені у вигляді таблиць та діаграм, під якими наведені необхідні пояснення.

З метою отримання даних для порівняння відповідних показників, одночасно із вивченням експертної думки суб'єктів ТКС у Волинській і Закарпатській областях України та в Підкарпатському і Люблінському воєводствах Республіки Польща, відбулося проведення аналогічних заходів у Львівській області.

Під час вивчення експертної думки щодо практичного досвіду транскордонного співробітництва та навичок використання механізмів міжнародної фінансової підтримки в регіонах-партнерах Львівської області у період з 7 липня по 8 серпня 2008 року було опитано 121 представника суб'єктів ТКС, з яких, у Волинській області - 39, у Закарпатській області – 22, у Підкарпатському воєводстві - 38, у Люблінському – 22. У Львівській області експертною думкою погодились поділитися 62 респонденти.

Таким чином, предметом даного дослідження стали експертні думки 183 представників суб'єктів ТКС, чії національна, територіальна, фахова та функціональна належності, приведені у таблиці 4.1.

Таблиця 4.1

**Розподіл респондентів при вивченні проблем розвитку ТКС  
у  
Підкарпатському та Любелському воєводствах,  
Львівській, Волинській та Закарпатській областях**

Регіон	Кількість респондентів	Кількість респондентів за категоріями:					
		Органи державної влади	Органи місцевого самоврядування	Громадська організація	Підприємство державної форми власності	Приватне підприємство	Спільне підприємство
Підкарпатське воєводство	38	-	15	19	-	2	2
Люблінське воєводство	22	-	9	8	1	4	-
Львівська область	62	16	18	19	-	8	1
Волинська область	39	17	8	9	1	2	2
Закарпатська область	22	-	4	10	-	8	-
РАЗОМ	183	33	54	65	2	24	5

У результаті аналізу відповідей респондентів було виявлено, що, являючись активними учасниками транскордонного співробітництва, вони, тим не менш, вкладають різний зміст у це поняття.



**Рис.4.1. Структура джерел отримання інформації про програми/проекти транскордонного співробітництва, %**

Аналіз тлумачення респондентами поняття транскордонного співробітництва (ТКС), дозволяє прийти до висновку, що більшість опитаних вважає ТКС за співпрацю між громадами по обидва боки кордону. Таку відповідь дали 81,6% респондентів у Підкарпатському воєводстві, та 51 – 77% респондентів інших регіонів. У той же час, 95,5% опитаних у Люблінському воєводстві розуміє ТКС, як співпрацю між різними регіонами. На фоні 31-48% подібних відповідей в інших регіонах, це свідчить про сприйняття респондентами Люблінського воєводства ТКС, як інструменту міжрегіонального розвитку, де співробітництво не прив'язане до територій, що розташовані лише вздовж кордону, і розглядається більш широко.

Менший відсоток опитаних вважає ТКС комплексом заходів з управління територіями. Зокрема, найбільше такої думки дотримуються у Львівській області, де цей показник є найвищим і становить 12,9%. Формування такої думки могло

відбуватися завдяки слабкій теоретичній підготовленості частини респондентів щодо сутності та змісту ТКС.

Слід зазначити, що лише деякі респонденти дали єдине визначення ТКС. Решта, обирали по два та, навіть, три варіанти відповіді, що, також, свідчить про відсутність чіткого теоретичного підґрунтя у знаннях представників суб'єктів транскордонного співробітництва, зокрема, працівників територіальних органів влади.

Найбільш поширеною формою ТКС респонденти вважають сврореґіон. При цьому, 77,3% респондентів у Люблінському воєводстві ще однією поширеною формою ТКС вважають спільне використання природних ресурсів, а 39,5% респондентів Підкарпатського воєводства – територіальне (просторове) планування та облаштування територій.



**Рис.4.2. Поширеність форм транскордонного співробітництва, %**

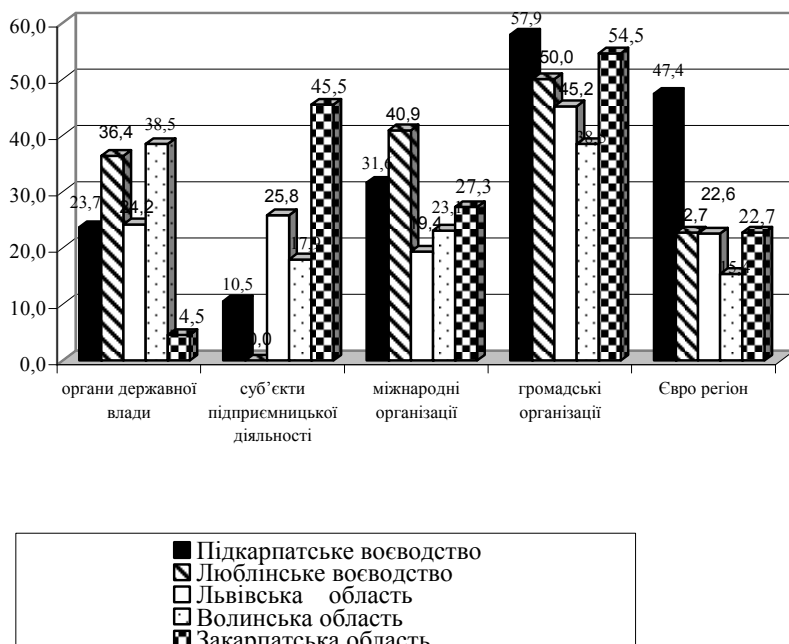
Отже, з одного боку це свідчить про перспективність розвитку єврорегіонів в Україні, а, з іншого, про низький рівень досвіду та практики співробітництва з питань спільного використання природних ресурсів, планування розвитку територій та інфраструктури польськими і українськими громадами по обидва боки кордону.

Переважає більшість респондентів згідна із визначенням єврорегіону, як форми інституціалізації транскордонної співпраці між громадами сусідніх держав для їх спільних дій.

Найбільш активними суб'єктами транскордонного співробітництва 38 – 58% респондентів вважають громадські організації. Доволі високий відсоток опитаних вважає активними суб'єктами ТКС міжнародні організації (19 – 40%) та органи державної влади (23 – 39%), причому, кількість польських респондентів, які так вважають, значно більша за українських. Це може свідчити про необхідність більш широкого залучення представників українських органів влади, місцевого самоврядування до транскордонних процесів, а, також, про необхідність більш активного використання потенціалу міжнародних організацій у спільних транскордонних проектах.

В той час, як 47% респондентів Підкарпатського воєводства вважають єврорегіони активними суб'єктами ТКС, серед українських респондентів таких виявилось лише 15 – 22%, що може свідчити про необхідність приділення додаткової уваги з боку зацікавлених інституцій питанню розвитку єврорегіонів в Україні, збільшення їх ролі у регіональній політиці держави.





**Рис.4.3. Активність суб'єктів транскордонного співробітництва, %**

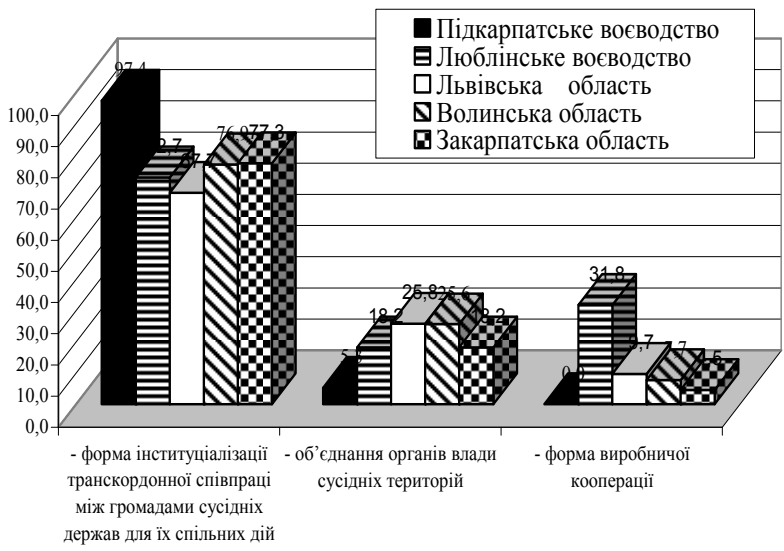
На відміну від українських, польські респонденти не вбачають бізнесові структури активними учасниками ТКС. Водночас, у Закарпатській області найбільша кількість опитаних (46%) сприймає їх саме такими.

Дослідження стану інформаційного забезпечення суб'єктів транскордонного співробітництва дозволило виявити основні джерела інформації, якими користуються суб'єкти ТКС.

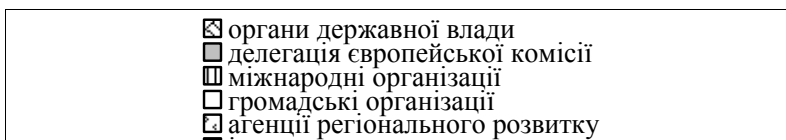
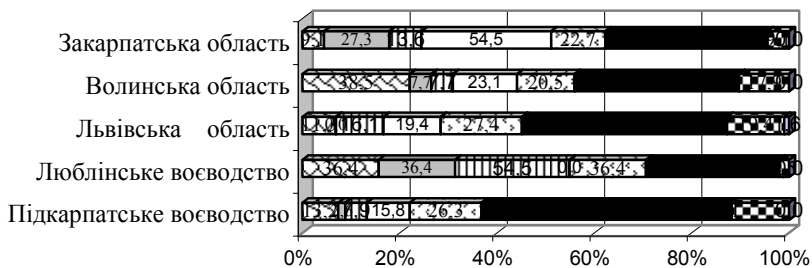
Переважає більшість респондентів отримує необхідні ним відомості з мережі Інтернет (59 – 92%). Для українських респондентів важливим джерелом інформації також виявилися:

агенції регіонального розвитку (20 – 27%) та громадські організації (19 –54%).

Респонденти Волинської області та Люблінського воєводства вважають важливими джерелами інформації з питань ТКС органи державної влади, 38% та 36% відповідно. В інших регіонах цей показник був низьким і не перевищував 13%. Це свідчить про необхідність більш широкого залучення українських органів місцевої і регіональної влади до інформування суб'єктів ТКС про можливості розвитку співробітництва.



**Рис.4.4. Результати вивчення суті поняття „Єврореґіон”, %**



**Рис.4.5. Структура джерел отримання інформації про програми/проекти транскордонного співробітництва, %**

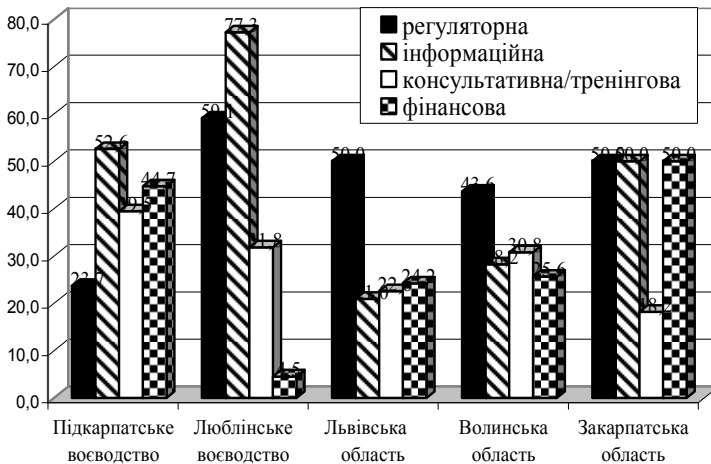


**Рис.4.6. Рівень достатності інформації щодо програм/проектів транскордонного співробітництва, %**

Зважаючи на таке інформаційне забезпечення, 65,8% респондентів з Підкарпатського воєводства називають достатнім обсяг інформації щодо програм та проектів ТКС. Водночас, респонденти з інших областей продемонстрували інше ставлення до цієї проблеми, назвавши обсяг необхідної ним інформації скоріш недостатнім, ніж достатнім. Таких респондентів виявилось 63 – 100% опитаних.

Покращення ситуації в інформаційній сфері респонденти Підкарпатського та Люблінського воєводств пов'язують із діяльністю органів державної влади, називаючи інформаційну функцію основною в їх діяльності у контексті реалізації транскордонних ініціатив, 52% та 77% відповідно. Водночас, респонденти у Волинській, Закарпатській, а також у Львівській областях віддають пріоритет у діяльності органів державної влади її регуляторним функціям, відповідно 44% та 50%. Також, важливою функцією органів державної влади респонденти вважають консультативно - тренінгову, майже одногослоно висунувши її на третю позицію.

Це може свідчити про існування необхідності підвищення кваліфікації кадрів організацій, які залучені або мають бажання долучитися до транскордонного співробітництва.



**Рис.4.7. Експертна думка щодо функцій органів державної влади у ініціативах ТКС, %**

Узагальнення оцінки ставлення респондентів до транскордонного співробітництва дозволяє прийти до висновку, що:

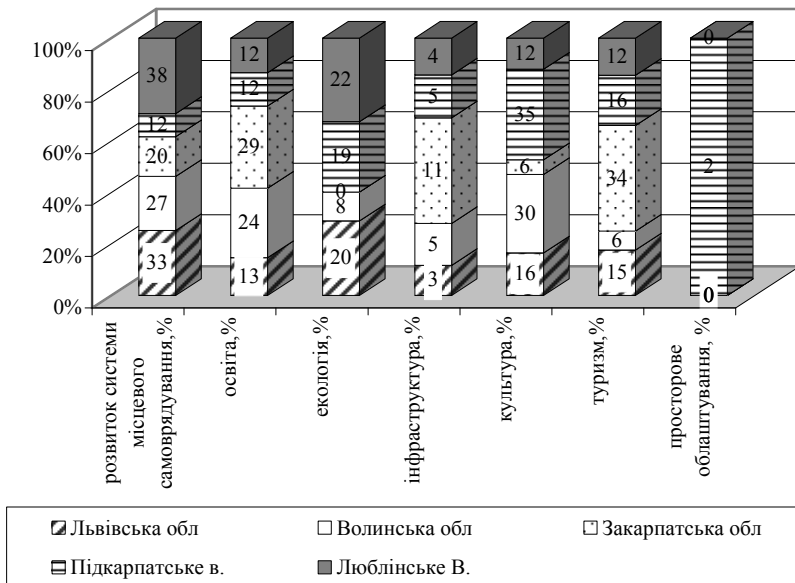
- більшість опитуваних має уявлення, щодо ТКС та механізмів його здійснення;

- переважна більшість респондентів розглядає євро регіон, як інституційну основу розвитку ТКС, в той же час, дослідження виявило відсутність досвіду серед українських респондентів, щодо співробітництва з питань планування та просторового розвитку транскордонних територій, спільного використання природних ресурсів;

- за результатами опитування, найбільш активними учасниками ТКС виявилися громадські організації разом із органами місцевого самоврядування, в той же час більша частина респондентів відмічала низький рівень залучення до транскордонного співробітництва представників бізнесу, які не володіють досвідом співпраці з громадськими організаціями та залучення механізмів державної та міжнародної фінансової допомоги для розвитку інфраструктури транскордонних територій;

- результати дослідження вказують на необхідність покращення стану інформаційного забезпечення суб'єктів ТКС з питань матеріально-фінансового та методологічного супроводження транскордонної діяльності місцевих громад, більш широкого залучення до ТКС органів державної влади, респонденти наголошували на необхідності створення загальнодоступної бази даних, щодо проектів реалізованих у сфері ТКС, результатів моніторингу транскордонного співробітництва по регіонах, сферах ТКС тощо.

При вивченні практичного досвіду реалізації транскордонних проектів з'ясувалося, що респонденти кожної області та воєводства воліють до певної спеціалізації щодо діяльності у сфері ТКС.



**Рис.4.8. Розподіл проектів за сферами діяльності, %**

Як показано на діаграмі 4.8, проекти у сфері розвитку системи місцевого самоврядування протягом 2004-2008 р.р. найбільшою популярністю користувалися у респондентів Люблінського воєводства, де вони становили 38 % від загальної кількості проектів, та у Львівській області із відповідним показником у 33%. Найменшої уваги цій проблемі надавалося у Підкарпатському воєводстві – 12%.

У Закарпатській області особливою популярністю користувалися проекти у галузі освіти, кількість яких досягла показника у 29 %. Респонденти Волинської області у цій сфері реалізували 24% від загальної кількості проектів. У Підкарпатському та Люблінському воєводствах в освітній сфері було реалізовано лише по 12 % проектів від їх загальної кількості. Львівська область продемонструвала близький до польського показник у 13 %.

Вирішенням екологічних проблем найбільш стурбовані Люблінське воєводство та Львівська область, де відповідні показники становили 22% та 20% відповідно. Значну увагу

вирішенню екологічних проблем приділяють у Підкарпатському воєводстві – 19% реалізованих проектів. Натомість, у Волинській області екологічних проектів було реалізовано близько 8% від загальної кількості, а респонденти Закарпатської області не назвали жодного проекту у цій сфері.

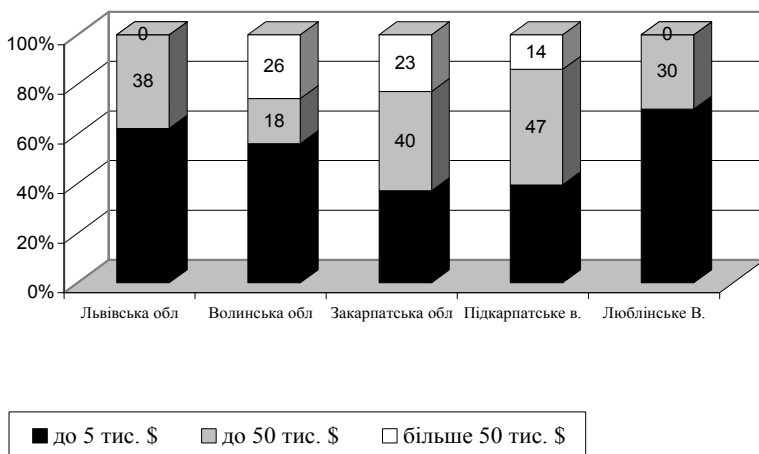
Проекти щодо розвитку та вдосконалення інфраструктури найбільш популярні серед респондентів Закарпатської області, де їх кількість становила 11% від загальної. Найменша кількість проектів у цій сфері визначена у Львівській області – 3%.

Найбільша кількість проектів у сфері культури реалізована у Підкарпатському воєводстві – 35%. В Україні значний досвід реалізації проектів у сфері культури має Волинська область, де їх кількість становила майже третину від загальної кількості - 30 %. Найменший показник у цій сфері – 6%, належить Закарпатській області.

Водночас, респондентам цієї області належить першість в реалізації туристичних проектів, доля яких досягла 34 %. Наступні позиції із показниками майже вдвічі меншими, 16% і 15%, посідають, відповідно, Підкарпатське воєводство та Львівська область. Найнижчий показник – 6%, належить Волинській області.

Найменшою популярністю відзначилися проекти щодо просторового розвитку, які згадали лише респонденти Закарпатської області, в якій їх кількість становила лише 2% від загальної.

Кількісний аналіз виконання проектів респондентами за період 2004 – 2008 р.р. дозволив прийти до висновку, що кількість проектів щороку зростає по всіх областях та воєводствах. Якщо у 2004 році. Загальна кількість проектів по 5 регіонах складала 19, то у 2009 році, цей показник збільшився до 79. При цьому, найбільш активним виявилось Люблінське воєводство, де на одного опитуваного приходиться 2,3 проектів, найменш активними виявилися респонденти Львівської області та Підкарпатського воєводства, де цей показник становив 1,01 та 1,13 відповідно. У Волинській та Закарпатській областях на одного опитуваного приходилося по 1,69 та 1,59 проектів відповідно.



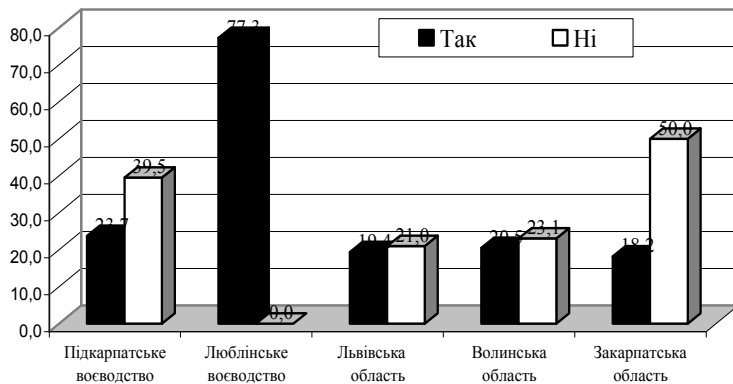
При порівнянні фінансових обсягів реалізованих проектів з'ясувалося, що 70% від їх загальної чисельності у респондентів Люблінського воєводства склали проекти вартістю до 5 000 дол. США. Активно реалізували такі проекти респонденти Львівської області та Підкарпатського воєводства, маючи їх 62% і 47% від загальної кількості відповідно. У респондентів Закарпатської області число таких проектів становило 37%, а у Волинській – 18%.

Проектів вартістю від 5 000 до 50 000 дол. США найбільше реалізувалося у Підкарпатську воєводство – 47%, Закарпатській області – 40% та на Львівщині – 38%. Найменший показник у цьому пункті був названий експертами Волинської області – 18%.

Разом з тим, там у Волинській, а, також, у Закарпатській областях спостерігалася найбільша чисельність проектів вартістю більше 50 000 дол. США, 26% та 23% відповідно. Жодного подібного проекту не назвали респонденти Львівської області та Люблінського воєводства.



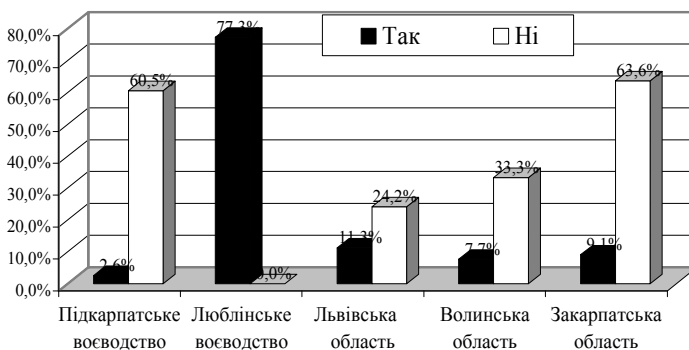
Водночас, експерти з усіх регіонів згадали про те, що мали проблеми із фінансуванням проектів під час їх практичної реалізації.



**Рис.4.10. Рівень проблемності фінансування проектів у сфері ТКС**

Найбільше, це відчували респонденти у Люблінському воєводстві – 77,2 %, а найменше – у Львівській – 19,4% та Закарпатській – 18,2%, областях.

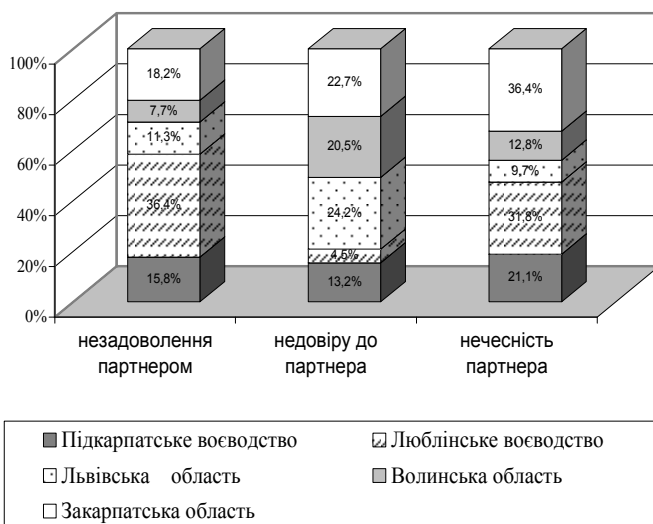
На наявність непорозумінь між партнерами під час реалізації проекту поскаржилися усі опитані експерти.



**Рис.4.11. Наявність непорозумінь з партнерами під час реалізації проектів ТКС, %**

Найбільше непорозумінь зустрічали респонденти Люблінського воєводства, а найменший показник продемонструвало Підкарпатське воєводство – 2,6%. У респондентів з областей України цей показник є приблизно однаковим: 11,3% у Львівській, 9,1% - у Закарпатській та 7,7% - у Волинській області.

На думку респондентів, найчастіше непорозуміння між партнерами проекту можуть виникати через: незадоволення партнером, недовіру до нього або його нечесність.



**Рис.4.12. Структура непорозумінь між партнерами проектів ТКС, %**

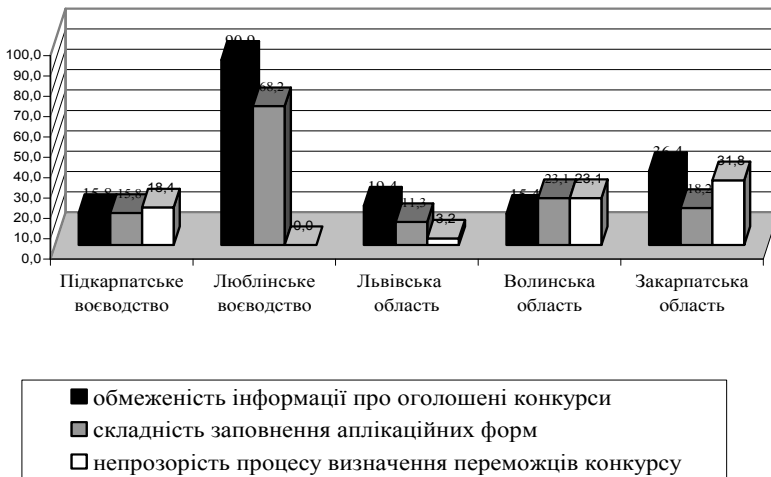
Найбільше виникнення незадоволення партнером побоюються респонденти Люблінського воєводства – 36,4% від кількості експертів. Найменше - респонденти Львівської – 11,3% та Волинської – 7,7%, областей.

Недовіра до партнерів найбільше турбуватиме респондентів Львівської – 24,2% та Закарпатської областей – 22,7%. Найменше цей показник становив у експертів Люблінського воєводства – 4,5%.

Можливої нечесності партнерів найбільше побоюються у Закарпатській області – 36,4% та Люблінському воєводстві – 31,8%. У Підкарпатському воєводстві цей показник становив 21,1%, у Волинській області – 12,7%, а у Львівській області він виявився найнижчим – 9,7%.

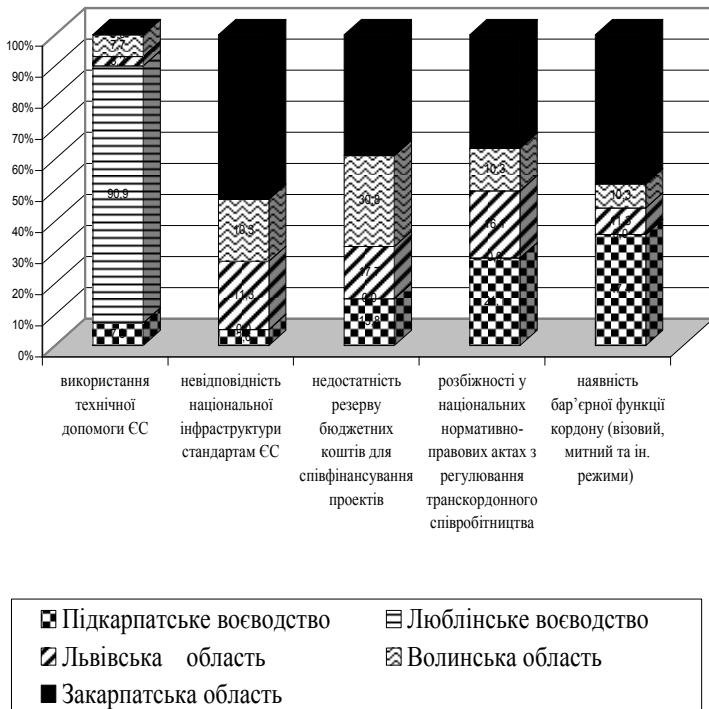
Найбільш імовірно, наведені показники виявилися віддзеркаленням певних життєвих ситуацій, які, тим не менше, не призначені, на думку респондентів, для широкого розголошення. Отже, жодний з них не став відповідати на запитання про своїх партнерів, а, також, про джерела фінансування реалізованих ними проектів.

Відповіді на наступне запитання вказали на три основні проблеми, що виникають під час підготовки проектів транскордонного співробітництва.



**Рис. 4.13. Проблеми підготовки проектів з транскордонного співробітництва, %**

Як видно з рис. 4.13, найбільшою проблемою респонденти вважають обмеженість інформації про оголошені конкурси. Це, водночас, підтверджує думку про незадовільний рівень поінформованості населення щодо транскордонного співробітництва. Складність заповнення апіляційних форм експерти винесли на друге місце, а найменшою проблемою вони вважають непрозорість процесу визначення переможців конкурсу.



**Рис.4.14. Структура труднощів реалізації проєктів транскордонного співробітництва, %**

90,9% труднощів під час реалізації проектів транскордонного співробітництва для респондентів Люблінського воєводства становило використання технічної допомоги ЄС. Для суб'єктів ТКС Підкарпатського воєводства 63,6% труднощів було пов'язано із наявністю бар'єрної функції кордону (візовий, митний та ін. режими), 40,9% - із недостатністю резерву бюджетних коштів для співфінансування проектів, а 27,7% - із невідповідністю національної інфраструктури стандартам ЄС та розбіжностями у національних нормативно-правових актах з регулювання транскордонного співробітництва.

Респонденти Львівської області труднощі під час реалізації проектів транскордонного співробітництва здебільшого пов'язують із недостатністю резерву бюджетних коштів для співфінансування проектів (17,7%), розбіжностями у національних нормативно-правових актах з регулювання транскордонного співробітництва (16,1%) та бар'єрною функцією кордону і невідповідністю національної інфраструктури стандартам ЄС (по 11,3%).



**Рис.4.15. Причини невдач реалізації проектів транскордонного співробітництва, %**

Найчастіше причинами невдач реалізації проектів транскордонного співробітництва, на думку більшості респондентів, становиться недостатній рівень кваліфікації менеджерів проекту.

Другою за значенням причиною невдач вони назвали припинення фінансування проекту однією з його сторін та виникнення непорозуміння між партнерами проекту.

Відсутність підтримки проекту з боку органів державної влади, як причина невдачі реалізації проекту, турбують респондентів Підкарпатського воєводства та Закарпатської області.

У Львівській області причинами невдач найбільше вважають припинення фінансування проекту однією з його сторін та виникнення непорозуміння між партнерами проекту.

Відповіді респондентів щодо найбільш привабливого для себе напрямку транскордонного співробітництва наведені на рис.4.16.



**Рис.4.16. Структура привабливості напрямів транскордонного співробітництва, %**

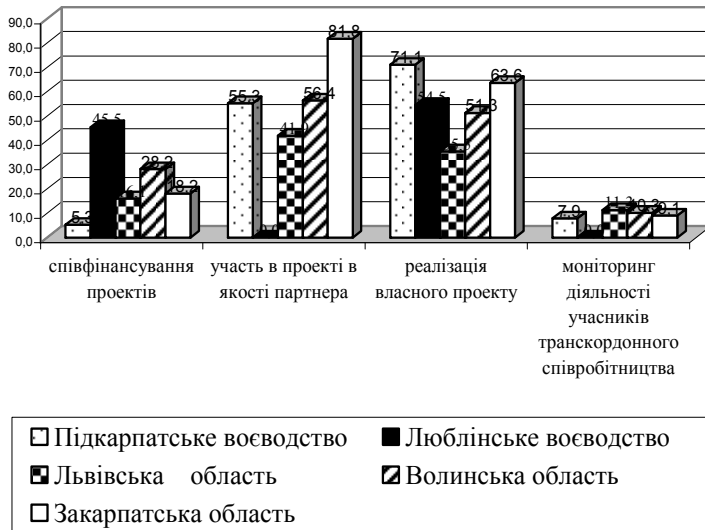
У відповідності до неї, респондентів Закарпатської області найбільше приваблює реалізація проектів у сфері розвитку туризму – 59,1%, системи місцевого самоврядування – 45,5%, розвитку торгівлі – 40,9%, охорони навколишнього середовища і культури – по 31,8%. Найменш привабливими для них виглядають проекти в галузі запобігання природним катаклізмам, розвитку спорту та охорони здоров'я, чії показники не досягли планки навіть у 10%.

Пріоритети суб'єктів ТКС Волинської області визначилися у такому порядку: охорона навколишнього середовища – 66,7%, розвиток системи місцевого самоврядування – 51,3%, розвиток туризму – 46,2%, культурний обмін – 30,8%, запобігання природним катаклізмам – 20,5%. Найменш привабливими виявилися проекти в галузі охорони здоров'я – 17,9%, розвитку системи освіти та торгівлі – 15,4% і розвитку спорту – 10,3%.

Респонденти Люблінського воєводства бажали б здійснювати свою діяльність у сфері розвитку туризму – 72,7%, системи місцевого самоврядування – 68,2%, торгівлі – 50,0%, культури – 40,9%, запобігання природним катаклізмам та розвитку спорту – по 27,3%. Найменш привабливими для них виявилися проекти в галузі охорони здоров'я та системи освіти.

Показники Львівської області свідчать про те, що найбільший інтерес її суб'єктів ТКС викликають проекти у сфері охорони навколишнього середовища – 45,2%, розвитку системи місцевого самоврядування – 43,5%, туризму – 41,9%, системи освіти – 16,5% та культури – 14,5%. Найменш привабливими названі сфери охорони здоров'я – 12,9%, торгівлі – 9,7%, запобігання природним катаклізмам – 6,5% та розвитку спорту.

У цілому, співвідношення пріоритетних напрямків, які б респонденти хотіли обрати для майбутньої діяльності, залишаються схожими у кожному регіоні, що вказує на наявність значного потенціалу для організації партнерських відносин між їх суб'єктами транскордонного співробітництва.



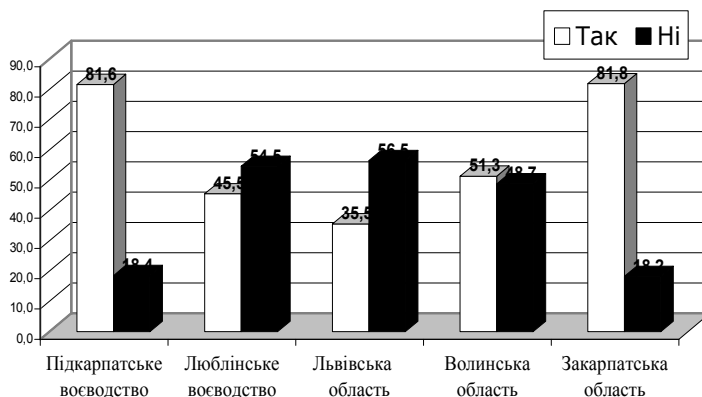
**Рис.4.17. Перспективність діяльності у сфері ТКС у разі наявності партнера, %**

Найбільше, під час діяльності у сфері ТКС, респондентів приваблює реалізація власних проектів або діяльність в якості партнерів. Лише респонденти в Люблінському воєводстві продемонстрували прагнення до участі у співфінансуванні проектів та низький інтерес до діяльності в якості партнера проекту.

Організація моніторингу діяльності учасників транскордонного співробітництва приваблює лише 11,9% респондентів Львівської області та 10,9% - Волинської, не досягаючи в інших регіонах 10%.

Оцінка респондентами рівня підготовки власних кадрів до управління проектами транскордонного співробітництва наведені на рис.4.18.

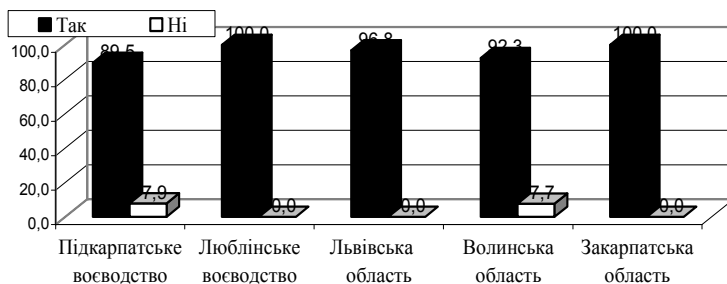




**Рис.4.18. Рівень підготовленості працівників для управління проектами транскордонного співробітництва, %**

Як виявилось, представники суб'єктів ТКС Підкарпатського воєводства, Закарпатської та Волинської областей вважають своїх співробітників достатньо підготовленими для практичної реалізації проектів, тоді, як респонденти Львівської області та Люблінського воєводства більш критично розцінили

в



**Рис.4.19. Оцінка доцільності створення регіональної консультативної структури, яка б навчала проектному менеджменту представників суб'єктів транскордонного співробітництва. %**

Не зважаючи на високу оцінку частиною респондентів рівня підготовленості свого персоналу, усі вони однозначно висловилися за необхідність створення регіональної консультативної структури, яка б здійснювала навчання проектному менеджменту представників суб'єктів транскордонного співробітництва.

При цьому, основним призначенням подібної регіональної консультативної структури респонденти визначили інформування про оголошені конкурси, здійснення тренінгів персоналу щодо написання проектів із одночасним наданням практичних консультацій.

Крім того, респондентів зацікавило б представлення подібною структурою опрацьованих ними проектів на конкурсї з метою здобуття фінансування, а також допомога у веденні проектної документації протягом усього терміну реалізації проекту.

#### **4.2. Оцінка результатів анкетування мешканців прикордоння щодо проблемних питань транскордонного співробітництва**

На сьогоднішній день політика держави щодо транскордонного співробітництва, на жаль, ще не носить характеру цілеспрямованої, системної та цілісної, вона має ситуаційний характер та переважно відстає від місцевих (регіональних) ініціатив. Як на макро-, так і на мезорівні склалася низька поінформованість про основні результати та напрями розвитку транскордонного співробітництва, в тому числі і щодо діяльності єврорегіонів. Крім того, невідпрацьованість правових, інституціональних та науково-методичних механізмів не дозволяє громадськості регіонів ефективно впливати на активізацію транскордонної діяльності в різних її площинах.

У зв'язку із цим, проведене авторським колективом анкетування мешканців Львова та прикордонних районів Львівської області з приводу існуючих проблем та перспектив

розвитку транскордонного співробітництва було спрямоване на узагальнення громадської думки та систематизацію поглядів пересічних мешканців на стан і динаміку розвитку проблем, пов'язаних зі сферою транскордонного співробітництва.

До головних завдань здійсненого анкетування було віднесено:

- уточнення чинників впливу на розвиток (гальмування) українсько-польського транскордонного співробітництва, і динаміку сили цього впливу після вступу Польщі до ЄС;

- визначення тих чинників, які здатні підвищити інтенсивність та ефективність українсько-польського транскордонного співробітництва у найближчій перспективі;

- виявлення найбільш дієвих з погляду громадськості важелів впливу регіональної та місцевої влади на процеси підвищення інтенсивності та ефективності транскордонного співробітництва регіону.

В ході нашого дослідження було опитано 250 респондентів, що приживають в місті Львові, або одному з районів Львівської області, що межує або ні з кордоном. Анкетування здійснювалося на основі спеціально розробленої анкети, що містила 8 запитань, п'ять з яких відкритого типу, коли респонденти мали можливість обирати декілька варіантів правильних відповідей в одному запитанні, у зв'язку з чим загальна сума відсотків відповідей усіх опитаних перевищує 100%. Питання були складені таким чином, щоб респондент міг найбільш широко відобразити своє ставлення до того чи іншого явища, про яке йшлося у запитанні та найбільш повно відповісти на питання.

За результатами дослідження виявлено наступний розподіл респондентів залежно від того, чи знайомий їм термін „транскордонне співробітництво” і безпосереднє його значення (табл. 4.2.).

Дані таблиці свідчать про те, що більшість опитаних громадян Львівщини знайомі з терміном „транскордонне співробітництво” (52%) та обізнані із специфікою та основними проблемами транскордонного співробітництва (29%).

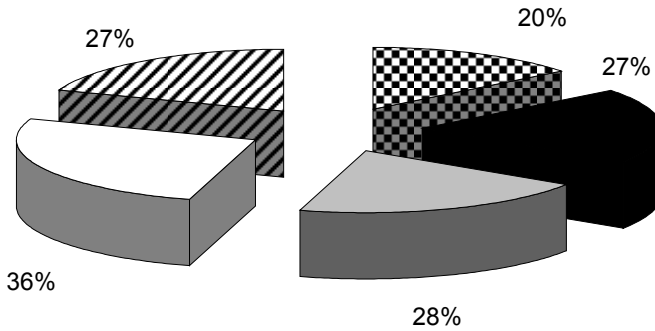
Таблиця 4.2

**Розподіл респондентів за рівнем ознайомлення з терміном  
„транскордонне співробітництво”**

Показники	Разом	Чи знайомий Вам термін „транскордонне співробітництво” (ТКС) і його значення?				
		Вперше про це чую	Термін мені знайомий, але що він означає я слабо орієнтуюся	Так, я знаю про специфіку і основні проблеми ТКС.	Цей термін мені добре знайомий, я орієнтуюся в основних нюансах розвитку ТКС в Україні та світі.	Я не тільки добре знайомий з проблематикою ТКС, але і є активним його учасником
Кількість респондентів, осіб	250	37	103	73	27	12
Масова частка, %	100	15	52	29	11	5

Проте, на жаль, існує велика частина населення, котрі вперше чують про досліджуваний об’єкт (15%) і лише 12% респондентів не тільки добре знайомі з проблематикою транскордонного співробітництва, але і є активними його учасниками. В цілому можна стверджувати, що за останні роки євроінтеграційні процеси здійснили позитивний вплив на мешканців західного регіону, чим посприяли більшій обізнаності населення в питаннях транскордонного співробітництва та його значення для економіки.

Опрацювання широкого масиву інформації в процесі підготовки зведеного матеріалу викликало необхідність уточнення запитання, щоб переконатися, чи насправді респонденти вірно розуміють специфіку транскордонного співробітництва. Зокрема, йдеться про перелік заходів, які супроводжують транскордонну діяльність. Результати опитування наведено на рис. 4.20.



- Торгівля, яка здійснюється мешканцями прикордонних територій, в так званому „човниковому” режимі.
- Регулярні поїздки місцевих і обласних чиновників з України у сусідні воєводства Польщі і навпаки, підписання між ними різних угод і меморандумів.
- Проведення спільних культурно-масових і спортивних заходів за участю мешканців прикордонних районів Польщі та України.
- Реалізація спільних проектів громадськими організаціями з використання грантових ресурсів і фінансування відповідних заходів з боку Європейського Союзу.
- Діяльність єврорегіонів, як основних суб’єктів транскордонного співробітництва.

**Рис. 4.20. Розподіл респондентів залежно від розуміння ними специфіки транскордонного співробітництва, %**

Представлені дані свідчать про практично рівнозначне розуміння специфіки транскордонного співробітництва жителями Львівщини. Найбільш розповсюдженим тлумачення поняття транскордонне співробітництво полягає у реалізації

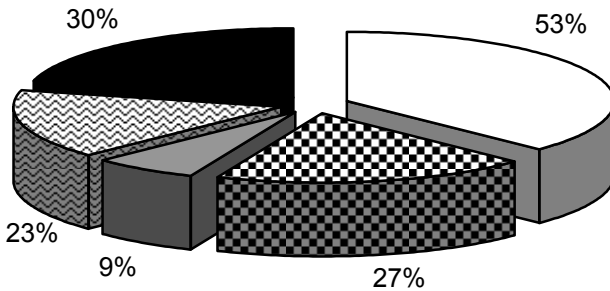
спільних проєктів громадськими організаціями з використанням грантових ресурсів і фінансування відповідних заходів з боку Європейського Союзу. Проте, слід зазначити, що в даному випадку протиріччя застосування терміну транскордонного співробітництва в цьому ракурсі виникає при ґрунтовному аналізі інституційного забезпечення процесів співпраці, яке на сьогоднішній день знаходиться в критичному стані і практично перешкоджає формуванню ефективних відносин з країнами Європейського Союзу. Результат дослідження саме цього питання дозволяє дещо змінити думку про те, як більшість мешканців Львівщини сприймають транскордонне співробітництво, позбуваючись стереотипних уявлень про нього, як лише про торгівлю, переважно в „човниковому” режимі. Це, знову ж таки, підтверджує зростання рівня обізнаності населення щодо розвитку євроінтеграційних процесів в Україні та їхніх регіональних аспектів.

Важливою складовою дослідження слід вважати результати відповідей на запитання, суть яких полягала у виявленні чинників найбільшого негативного впливу на розвиток українсько-польського транскордонного співробітництва на сьогоднішній день та ранжування цих чинників у період до вступу Польщі в Європейський Союз (рисунки 4.21 і 4.22).

За результатами відповідей на ці запитання можна зробити висновок про збереження високої вагомості впливу візового режиму та інших нормативно-правових обмежень на розвиток транскордонного співробітництва. Причому, після вступу Польщі до ЄС та запровадження „шенгенських віз” важливість цього чинника суттєво зросла (майже у півтора рази), що пояснюється об’єктивними труднощами при переході консульських установ до нової системи роботи з видачі віз.

Респондентами також відзначається збільшення негативного впливу на розвиток транскордонного співробітництва складних процедур перетину кордону, що пояснюється, як об’єктивними труднощами, викликаними більш строгим режимом прикордонного контролю після вступу Польщі до ЄС, так і суб’єктивними чинниками, пов’язаними з недостатньою розвиненістю прикордонної інфраструктури та

слабким кадровим забезпеченням відповідних служб, насамперед митної та прикордонної, в умовах зростання потоків транспорту та людей, що прагнуть перетинати кордон. Це свідчить про необхідність розвитку мережі прикордонних пунктів пропуску на українсько-польському кордоні, а також суттєвому поліпшенні їхнього технічного оснащення та забезпеченості кваліфікованими кадрами.

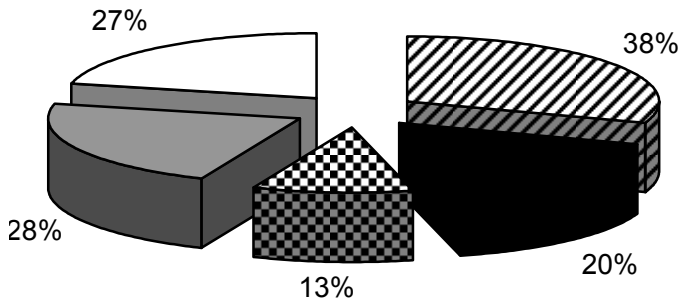


- Візові та інші нормативно-правові обмеження.
- Складність процедури перетину кордону.
- Недостатній освітній (кваліфікаційний) рівень учасників транскордонного співробітництва з українського боку.
- Нерівноправність (різні права і можливості) українських і польських учасників транскордонного співробітництва.
- Низька компетентність регіональних і місцевих органів влади, нездатних ефективно вирішувати проблеми, що виникають у транскордонному співробітництві.

**Рис. 4.21. Розподіл респондентів залежно від їхнього сприйняття чинників, які сьогодні здійснюють найбільш негативний вплив на розвиток українсько-польського транскордонного співробітництва, %**

Стабільний негативний вплив на транскордонну співпрацю протягом останніх років, на думку опитаних, чинить

також низька компетентність регіональних і місцевих органів влади, нездатних ефективно вирішувати проблеми, що виникають. Причому негативний вплив цього чинника зростає, що може свідчити про перекладання населенням частини відповідальності за ускладнення процедур отримання віз та перетину кордону на представників влади, в тому числі місцевої.

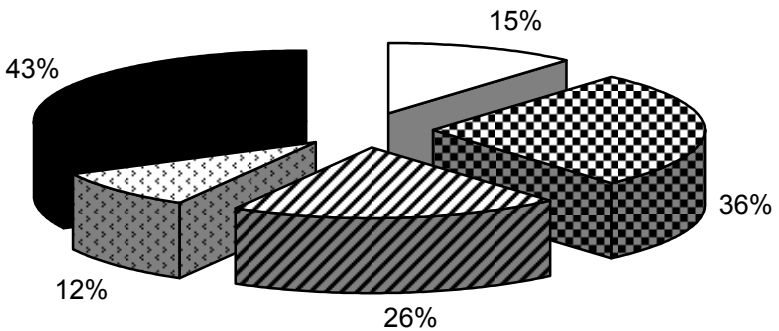


- Візові та інші нормативно-правові обмеження.
- Складність процедури перетину кордону.
- Недостатній освітній (кваліфікаційний) рівень учасників транскордонного співробітництва з українського боку.
- Нерівноправність (різні права і можливості) українських і польських учасників транскордонного співробітництва.
- Низька компетентність регіональних і місцевих органів влади, нездатних ефективно вирішувати проблеми, що виникають у транскордонному співробітництві.

**Рис. 4.22. Розподіл респондентів залежно від їхнього бачення чинників, які здійснювали найбільш негативний вплив на розвиток українсько-польського транскордонного співробітництва до вступу Польщі в ЄС, %**



Водночас, респондентами відзначається зростання освітнього (кваліфікаційного) рівня учасників транскордонного співробітництва з українського боку, а саме зниження відсотку негативного впливу цього показника на активізацію транскордонної діяльності. Таку тенденцію можна вважати доволі позитивною, оскільки саме в площині підвищення освітньо-кваліфікаційного рівня учасників транскордонного співробітництва слід розглядати проблему переходу українських регіонів до більш цивілізованих форм співпраці зі своїми європейськими партнерами.



- Запровадження візового режиму для поляків, які в'їжджають в Україну.
- Укорінення процедури спрощеного перетину кордону для мешканців прикордоння.
- Запровадження програм фахової перепідготовки та реалізація навчально-освітніх проектів для мешканців прикордоння з метою створення у прикордонних регіонах системи цивілізованого бізнесу.
- Визнання прикордонних територій депресивним і надання їхнім мешканцям спеціального статусу і пільг.
- Відкриття нових пунктів пропуску на українсько-польському кордоні і спрощення процедури перетину кордону.

**Рис. 4.23. Розподіл респондентів залежно від того, якими вони бачать основні шляхи вирішення проблем транскордонного співробітництва між Україною та Польщею в найближчій перспективі, %**

Проте, найбільш парадоксальним результатом вивчення динаміки розвитку негативних чинників впливу на розвиток транскордонного співробітництва, можна вважати переважаючу точку зору про зменшення нерівноправності його українських та польських учасників, незважаючи на функціонування асиметричного візового режиму між Україною та Польщею, а також на постійні нарікання у пресі та на побутовому рівні щодо утискання інтересів українців під час отримання віз та перетину кордону. Це можна пояснити, насамперед, тим фактом, що вищезгадана нерівноправність стосується, в першу чергу, учасників „човникової торгівлі”, вагомість якої у сучасному транскордонному співробітництві, на думку респондентів, не є визначальною.

Вплив регіональної та місцевої влади на процес підвищення інтенсивності та ефективності транскордонного співробітництва нами було досліджено шляхом виявлення основних шляхів вирішення проблем транскордонної співробітництва між Україною та Польщею в найближчій перспективі. Закономірним залишається отриманий в результаті анкетування висновок про те, що основними напрямками вирішення проблем транскордонного співробітництва в короткотерміновому періоді є відкриття нових пунктів пропуску на українсько-польському кордоні і спрощення процедури перетину кордону (43%) та укорінення процедури спрощеного перетину кордону для мешканців прикордоння (36%) (рисунок 3.1.4).

Вагому роль відіграє також освітній напрямок реформування даної сфери про що свідчить відсоток, наданий респондентами чиннику запровадження програм фахової перепідготовки та реалізація навчально-освітніх проектів для мешканців прикордоння з метою створення у прикордонних регіонах системи цивілізованого бізнесу (26%).

Водночас, позитивно можна розцінювати низьку частку респондентів, які схиляються до думки про необхідність пошуку

шляхів до вирішення проблем транскордонного співробітництва у руслі егалітарних підходів, зокрема, шляхом запровадження візових обмежень на в'їзд до України іноземців чи надання спеціального статусу депресивних територій та відповідних пільг для мешканців прикордоння.

Загалом, результати відповідей мешканців Львівщини на останнє питання дозволяють стверджувати про необхідність реформування інфраструктурного та кадрового забезпечення системи транскордонного співробітництва з метою підвищення його ефективності та інтенсивності впливу на міжнародну діяльність регіонів та європейську інтеграцію України загалом.

Як уже було зазначено, у дослідженні взяли участь 250 респондентів, які представляли місто Львів та райони Львівської області, здебільшого прикордонні (таблиця 4.3).

Таблиця 4.3

**Розподіл респондентів залежно від віку, роду занять та місця постійного проживання**

Показники	Разом	Вік			Рід занять			Місцевість постійного проживання		
		До 25 років	Від 26 до 45 років	Більше 45 років	Навчаюся, проходжу стажування, беру участь у програмі підвищення кваліфікації	Займаюся бізнесом, торгівлею	Працюю на державній службі чи в бюджетних організаціях (в т.ч. освіті, науці, медицині)	Місто Львів	Один з прикордонних районів Львівської області (чи сусідніх областей)	Один з районів Львівської області (чи сусідніх областей), які не межують з кордоном
Кількість респондентів, осіб	250	44	108	99	35	68	148	118	87	45
Масова частка, %	100	18	42	40	14	27	59	47	35	18

Вагома частка опитаних працює на державній службі чи в бюджетних організаціях, насамперед освітньої та наукової сфер, що обумовлюється їхньою спроможністю до системного погляду на проблеми транскордонного співробітництва з одночасною активною участю в різних його проявах. Це тісно корелює з відповідями респондентів щодо ознайомленості з проблемами транскордонного співробітництва та шляхами їх вирішення. Більшість опитаних проживає у місті Львові або ж одному з прикордонних районів Львівської області (чи сусідніх областей), що також пояснюється вищим ступенем інтегрованості в транскордонну діяльність та обізнаність з її практичними аспектами. Важливо також зазначити, що вагома частка опитаних респондентів віком від 25 до 45 років зазначають свою обізнаність термінами транскордонного співробітництва, проте, на фоні інших вагомих проблем даного процесу в Україні, перевагу надають проблемам візового характеру, нормативно-правовим обмеженням та складності перетину кордону. Це говорить, перш за все, про активну громадську діяльність мешканців Львівської області, що ведеться ними не лише в межах країни але й за кордоном, тобто в Польщі.

#### **4.3. Результати громадського обговорення проблемних питань транскордонного співробітництва**

З метою більш ґрунтовного дослідження громадської думки мешканців прикордонних районів Львівської області, які, зазвичай, є найбільш активними учасниками транскордонного співробітництва, було проведено засідання у формі „круглих столів” з обговорення актуальних проблем у цій сфері, а також відповідні зустрічі з громадськістю Жовківського, Сокальського, Старосамбірського та Яворівського районів і прикордонного міста Рави-Руської.

##### ***Жовківський район***

Рівень обізнаності та активності представників більшості місцевих органів державного управління щодо проблематики,

шляхів удосконалення системи інституційного забезпечення, а також можливостей активізації транскордонного співробітництва показав, що є достатні резерви для поглиблення відповідних знань, насамперед, у частині поінформованості про особливості нормативно-правового забезпечення та перспективи використання інструментів транскордонного співробітництва з метою реалізації інтересів територіальних громад сільського і селищного рівня.

Більшість керівників місцевих органів влади (зокрема у населених пунктах, розташованих безпосередньо поруч кордону) сприймають діяльність в межах транскордонного співробітництва, як роботу у напрямі нівелювання тих негативних аспектів економічних взаємозв'язків (насамперед, торговельних) між мешканцями прикордоння, які проживають у відповідних районах України та Польщі, а також співпрацю між ними у туристичній сфері.

Ефективність взаємодії між Міністерством економіки України та місцевими органами державної влади у контексті розвитку та реалізації заходів у рамках транскордонного співробітництва (в тому числі щодо реалізації проектів фондів міжнародної технічної допомоги) є недостатньо налагодженою, оскільки, на думку керівників самоврядних організацій місцевого рівня, працівники центральних органів державної влади відірвані від регіональних та місцевих проблем, що свідчить про їх низьку компетентність.

Більше того, однією з найгостріших проблем, яка не лише обмежує можливості розвитку транскордонного співробітництва, але і блокує ефективне функціонування місцевої економіки загалом, включаючи будівництво та ремонт доріг, розбудову комунальної, соціальної та прикордонної інфраструктури, учасники обговорення вважають неадекватну систему розподілу адміністративних повноважень. Насамперед, це стосується фактичної відсутності у місцевих керівників достатніх управлінських важелів впливу на дорожні, землевпорядні чи прикордонні служби, розміщені на території районів, а також фактичну фінансову залежність органів місцевого самоврядування від державних органів влади.

Як наслідок, значна частина ініціатив у площині транскордонного співробітництва блокується складними бюрократичними процедурами, насамперед у питаннях землевідведення, погодження технічної документації, реєстрації інвестиційних проектів, особливо за участю іноземних компаній, контролю підприємницької діяльності тощо. До того ж, існуюча фіскальна система жодним чином не сприяє розвитку та активізації прикордонного бізнесу, залишаючи його у режимі ведення човникової торгівлі та дрібної трудової міграції.

Торкаючись проблеми спрощення візового режиму для мешканців прикордонної 50-ти кілометрової зони, учасники обговорення наголошували на тому, що ефект від такого нововведення для активізації транскордонної співпраці виявиться лише частковим, оскільки отримані переваги при спрощенні процедури оформлення віз, значною мірою нівелюватимуться значними труднощами при безпосередньо перетині кордону, викликаними, не в останню чергу, суб'єктивним чинником (упередженим ставленням митників, корупційними традиціями тощо). Одним з варіантів комплексного вирішення цієї проблеми, на думку учасників обговорення, могло би стати відкриття нових візових пунктів консульських установ іноземних держав (насамперед Польщі) у прикордонних районах Львівщини (в Мостиськах, Раві-Руській або Жовкві, Старому Самборі, Сокалі або Червонограді, Яворові тощо).

До основних проблем транскордонного співробітництва представники місцевих органів влади Жовківського району відносять:

- складність і тривалість процедури отримання віз, відсутність доброзичливого ставлення до пересічних українців з боку працівників консульських установ сусідніх з Україною держав, низький рівень ефективності роботи цих установ, пов'язаний з недосконалою організацією процедури оформлення документів та видачі віз;

- наявність адміністративних бар'єрів, викликаних надмірною централізацією влади, зокрема зайвим бюрократизмом при погодженні з центральними органами

державної влади умов виїзду за кордон (в тому числі в рамках налагодження та реалізації транскордонних проектів) керівників місцевих органів влади;

– тривалість, складність і низька цивілізованість процедури перетину кордону, викликана, як об'єктивними чинниками (низький рівень розвитку прикордонної інфраструктури, великий наплив бажуючих перетнути кордон, недостатнє кадрове забезпечення митниць), так і суб'єктивними (зневажливе ставлення, неефективна організація роботи, хабарництво);

– брак фінансових ресурсів для активного розвитку культурного, гуманітарного та екологічного співробітництва на рівні місцевих громад прикордонних регіонів України та сусідніх європейських держав, зокрема Польщі;

– наявність проблеми фактичної нерівноправності польських та українських учасників транскордонного співробітництва, викликана наданням переваг першим, у вигляді безвізового режиму перетину українського кордону, що у поєднанні зі значною диференціацією рівня цін та грошових доходів населення у Польщі та Україні призводить до масового закупавання поляками сільськогосподарської продукції та більшості споживчих товарів у прикордонних населених пунктах України. Це, у свою чергу, призводить до виникнення дефіциту вказаних груп товарів для місцевого населення та значного завищення цін на внутрішньому ринку;

– низький рівень розвитку виробничої та комунальної інфраструктури окремих малих міст та сільських прикордонних територій, що призводить до неналежного рівня якості життя населення та, відповідно, відсутності стимулів до розвитку транскордонного співробітництва, зокрема в частині реалізації інвестиційно-економічних проектів;

– поява додаткових екологічних проблем, викликана значним забрудненням території району іноземцями, які приїжджають на відпочинок у прикордонні райони України, що потребує додаткових витрат з місцевих бюджетів, які не мають для цього відповідних джерел акумулювання фінансових ресурсів.

– До найбільш важливих заходів, які слід реалізувати як центральним, так і місцевим органам державної влади України з метою активізації транскордонного співробітництва (нівелювання його існуючих негативних наслідків) представники місцевих органів влади Жовківщини відносять:

– забезпечення (збільшення обсягів) державного фінансування заходів з активізації транскордонного співробітництва місцевими органами влади, розробки та реалізації ними проектів (включаючи програми міжнародної технічної фінансової допомоги), формування належного кадрового, матеріального забезпечення такої роботи;

– активізацію роботи агенцій регіонального розвитку, пов'язану з реалізацією транскордонних проектів, насамперед освітніх і тих, що спрямовуються на розвиток прикордонної та комунальної інфраструктури;

– створення паритетного візового режиму для українських та іноземних учасників транскордонного співробітництва (або на безвізовій основі, або шляхом створення візових обмежень для тих іноземців, що в'їжджають на територію України з держав, де передбачені візи для українських громадян);

– прискорення будівництва об'їзних доріг, забезпечення розвитку транспортної, придорожньої та виробничої інфраструктури, в тому числі за рахунок запровадження плати для іноземців за проїзд територією прикордонних районів України;

– налагодження виробництва окремих споживчих товарів, які користуються підвищеним попитом іноземців в малих містах та на сільських територіях України поблизу пунктів перетину кордону;

– запровадження збору за екологію для мешканців прикордонних регіонів сусідніх з Україною держав, які перетинають український кордон з метою здійснення човникової торгівлі, проведення короткотермінового відпочинку на українській території чи придбання споживчих товарів у прикордонних районах України;



– активізацію участі місцевої влади у створенні та реалізації культурно-масових, спортивних та інших проектів у межах транскордонного співробітництва.

### ***Сокальський район***

Однією з найбільш актуальних проблем розвитку транскордонного співробітництва Сокальського району місцеві мешканці вбачають відкриття принаймні 2-х пунктів пропуску через державний кордон України, оскільки сьогодні на території району не діє жодного прикордонного переходу. Як наслідок, жодних переваг як для розвитку підприємництва, так і активізації транскордонного співробітництва від того, що Сокальський район є прикордонним місцева громада фактично не відчуває. Більше того, надмірний фіскальний та бюрократичний тиск на підприємців спричиняє до того, що значна їх частина змушена працювати у тіньовому секторі, щоб не збанкрутувати.

Представники місцевої влади та підприємництва вважають, що дослідження як існуючого стану, так і моніторинг проблем транскордонного співробітництва (в тому числі його місцевої специфіки) з боку регіональних та центральних органів влади не проводиться. Більше того, непродумані рішення та неадекватні підходи до вирішення соціальних проблем на державному рівні, край негативно відображаються на місцях. Зокрема, це стосується діючої системи пільг та субсидій щодо сплати комунальних платежів, а також процедури та форм надання допомоги з безробіття та інших соціальних платежів, які породжують утриманські настрої на мікрорівні та суттєво гальмують розвиток підприємництва і обмежують громадянську активність мешканців прикордоння.

Ефективного співробітництва, яке б полягало в реалізації спільних інвестиційних проектів чи налагодженні партнерських стосунків між місцевими та польськими підприємцями на рівні району, з погляду більшості учасників обговорення, також практично не здійснюється.

До того ж представники районної влади не мають достатнього досвіду та навичок співпраці з громадськими

організаціями, особливо в частині спільної реалізації проектів у рамках транскордонного співробітництва.

Так, функціонування єврорегіону „Буг”, до складу якого входить Сокальщина, було визнано учасниками обговорення формальним проектом, який не надає суттєвих можливостей для реалізації дієвих програм транскордонного співробітництва, а дозволяє лише брати участь в окремих заходах, що носять здебільшого представницький характер (наради, семінарів, інколи – локальні навчальні заходи). Конкретних результатів від цього ані представники влади, ані громадськості, так само, як і підприємці, не бачать. Те ж саме стосується і Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки.

Крім того, громадські організації району не розглядають реалізацію різного роду транскордонних проектів, фінансовані зі структурних фондів ЄС, як перспективний напрям розвитку транскордонного співробітництва на рівні місцевих громад, оскільки схиляються до думки, що як умови конкурсного відбору, так і фінансова підтримка відповідних заходів, є значною мірою корумпованими, що, в свою чергу, призводить до надмірного лобіювання відповідних проектів окремими держслужбовцями вищих рівнів владної ієрархії України.

Життєво необхідним напрямом як соціально-економічного розвитку району загалом, так і транскордонного та ділового співробітництва із сусідніми регіонами Польщі, виступає будівництво переходів через державний кордон України на території Сокальського району. Хоча сьогодні воно значною мірою впирається у проблеми нормативного характеру, породжені помилками у проведенні економічної політики держави протягом попередніх років. Насамперед, це стосується проведеного свого часу „дармового” паювання земель за розподільчим принципом, що сьогодні створює численні проблеми з відсудженням відповідних земельних ділянок, не обхідних для розбудови митних переходів та розвитку прикордонної і транспортної інфраструктури району.

Разом із цим, учасники дискусії виявили розуміння того, що відкриття прикордонних пунктів пропуску

супроводжуватиметься виникненням низки негативних наслідків, зокрема:

- масовим скуповуванням іноземцями земельних ділянок у Сокальському районі, насамперед тих, що розташовані у прикордонній зоні;

- зниженням рівня якості та безпеки споживчих товарів, нелегальний ввіз яких на територію району активізується;

- значним підвищенням рівня конкуренції на внутрішньому ринку та банкрутством низки місцевих підприємств;

- збільшенням масштабів нелегальної трудової міграції мешканців Сокальського району та „відтоком” кваліфікованої робочої сили за кордон.

Найбільш вагомими проблемами та перешкодами розвитку транскордонного співробітництва представники місцевої влади, громадськості та підприємницького середовища району визнали:

- відсутність переходів через кордон з Польщею. Разом з тим чинниками, які перешкоджають їх створенню є: брак вітчизняного державного фінансування на їх будівництво; необхідність проведення судових засідань із власниками земельних ділянок на території потенційних переходів, що перешкоджає як будівництву переходів, їх інфраструктури, так і під'їзних доріг; вимоги ЄС, згідно яких відстань між сусідніми переходами через кордон повинна становити приблизно 20 – 25 км (що обмежує кількість потенційних переходів у Сокальському районі до двох, хоча у місцевої влади є бажання і потенційна можливість обладнати чотири таких переходи);

- значну обмеженість фінансових ресурсів місцевого бізнесу та складність умов його функціонування, які, зокрема, полягають в однаковому податковому навантаженні та вартості державних послуг як для економічно розвинених регіонів України, так і для маленьких містечок та депресивних територій, до яких належить і Сокальський район;

- фактичний економічний занепад району, в якому функціонують практично лише представники малого бізнесу та немає великих бюджето- та містоформуючих підприємств, що

призводить як до дефіциту місцевого бюджету, так і неналежного фінансування заходів розвитку території, доріг, комунальної інфраструктури тощо;

- низьку заробітну платню та якість життя населення, високий рівень нелегальної міжнародної трудової міграції, що, в сукупності із недостатнім рівнем розвитку професійно-технічної та вищої освіти, породжує відчутний брак трудових ресурсів;

- великий тіньовий сектор та високу частку нелегально зайнятого населення, що породжується неадекватною економічною політикою держави, а також політичною нестабільністю та частими змінами урядів і „правил гри” на ринку;

- відсутність можливостей використання переваг прикордонного становища району через брак інформації про реалізацію проектів транскордонного співробітництва, фінансованих з боку ЄС, а також недостатній рівень кваліфікації держслужбовців місцевого рівня і представників органів місцевого самоврядування та недержавних інституцій щодо пошуку відповідних програм фінансування та підготовки заявок на участь у них;

- системність проблеми активізації транскордонного співробітництва через проблеми розвитку навчально-освітньої сфери, податкове і трудове законодавство, систему державного регулювання підприємництва та державного управління (зокрема, у розрізі взаємовідносин між центральними органами державної влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування) тощо.

- Представники місцевої влади, громадськості та підприємництва відносять до пріоритетних заходів, направлених на розвиток транскордонного співробітництва наступні:

- будівництво, відкриття та обладнання митних переходів на кордоні з Польщею на території Сокальського району, що має сприяти: розвитку бізнесу (зокрема торгівлі), туризму, нарощування обсягів експорту з району, збільшенню споживчого ринку та активізації культурно-історичних та екологічних проектів транскордонного характеру; розбудові доріг та інфраструктури району; активізації ділової активності

населення та підвищення рівня його купівельної спроможності; загальному соціально-економічному розвитку території району;

– сприяння як здійсненню, так і розвитку підприємництва на території району з боку місцевих і регіональних органів влади, в тому числі і через надання малим прикордонним містам спеціального статусу з окресленням відповідних адміністративних та фінансових важелів їхнього розвитку;

– активне державне стимулювання процесів створення та функціонування на території району середніх та великих виробничих підприємств, в тому числі за рахунок залучення польського капіталу;

– проведення міжнародних форумів за участю науковців, представників влади та підприємництва з метою популяризації місцевих підприємств та соціально-економічного потенціалу району загалом;

– проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні з метою децентралізації влади та фінансових ресурсів;

– лібералізацію податкового та митно-тарифного регулювання; запровадження системи сплати податків за місцем виробничої діяльності підприємств, а не за фактом їх реєстрації чи юридичної адреси засновників;

– здійснення пропагандистської роботи у напрямі розвитку транскордонного співробітництва за принципом „знизу - наверх” (починаючи від потреб сільських громад і закінчуючи регуляторними актами центральних органів влади).

### ***Старосамбірський район***

Старосамбірський район (як прикордонний) має давні традиції транскордонного співробітництва (починаючи з 1993 року ще до адміністративної реформи у Польщі), які підтримує та розвиває на даний час. Співробітництво розвивалось добре до 2004 року, що полягало у поступовому вирівненні його умов між українською та польською сторонами. Разом з тим розвиток транскордонного співробітництва у районі значно призупинився після вступу Польщі до ЄС.

Представники влади та бізнесу здебільшого повноцінно та системно усвідомлюють зміст терміну „транскордонне співробітництво”, чого не можна сказати про місцеве населення, яке більшою мірою пов’язує його лише з поїздками через кордон для відвідування своїх родичів та частково прикордонною торгівлею. Натомість зустрічі в рамках співпраці вітчизняних і польських органів державного управління відбуваються регулярно і на ці зустрічі завжди запрошуються представники підприємництва, що сприяє розвитку належного усвідомлення цими цільовими аудиторіями як ширини, так і глибини проблематики розвитку транскордонної співпраці.

Представники місцевої влади Старосамбірського району намагаються активно розвивати співпрацю в рамках транскордонного співробітництва з прикордонними польськими територіями, в тому числі шляхом укладання відповідних угод. Зокрема належним інституційним підкріпленням транскордонного співробітництва є такі діючі угоди: про транскордонну співпрацю між Старосамбірським, Турківським районами і Віщацьким повітом; про транскордонне співробітництво між Перемишльським повітом і Старосамбірським районом, а також між Старосамбірським районом та окремими польськими гмінами, причому в рамках останніх підписано угоди між відповідними структурними підрозділами системи державного управління (освіти, охорони здоров’я, службами соціального захисту та державного нагляду у сфері господарської діяльності тощо), практично всі прикордонні сільські ради мають партнерів з польської сторони, готується підписання угод між навчальними закладами; практично готова до підписання угода між Старосамбірським, Мостиським районами і Перемишльським повітом. Щорічно за всіма цими угодами розробляється календарний графік та безпосередньо перелік заходів, які плануються реалізувати.

Фінансування заходів у межах транскордонного співробітництва здійснюється, як правило, виключно за рахунок коштів місцевого бюджету та відсутньою є практика фінансування тих чи інших робіт за кошти обласного чи центрального бюджету, обмеженою – за рахунок коштів фондів міжнародної технічної фінансової допомоги.

Сприяння місцевій владі та громадським організаціям з боку регіональних та центральних органів державного управління в Україні щодо фінансування заходів, навчальної, матеріально-технічної та організаційної підтримки, посередництва у залученні проектів, які фінансуються за рахунок коштів програм міжнародної технічної фінансової допомоги є недостатнім.

Представники місцевої влади переконані, що активізація транскордонної співпраці значно сприятиме як соціально-економічному розвитку прикордонних територій, активізації ділової активності, так і підвищенню рівня і якості життя населення.

Органи місцевої влади сприяють розвитку транскордонного підприємництва, зокрема шляхом видання відповідної літератури про потенційних польських партнерів по бізнесу та/чи допомогу маркетингового характеру, включаючи специфіку місцевого законодавства у сфері підприємництва по обидва боки кордону.

До основних проблем транскордонного співробітництва представники місцевих органів влади відносять:

- вступ Польщі до ЄС та до Шенгенської зони, що значно ускладнило процедури перетину кордону, проходження візового режиму; стало вагомим адміністративним бар'єром розвитку транскордонної співпраці;

- відсутність в Україні місцевих структурних фондів та фінансування через них заходів, спрямованих на розвиток транскордонної співпраці на місцевому рівні (зокрема проблема полягає в тому, що кошти, які виділяються з центрального бюджету у регіони на розвиток транскордонного співробітництва, як правило, „не доходять” до місцевого рівня);

- значну обмеженість фінансових ресурсів, які місцеві органи влади можуть виділити на розвиток транскордонного співробітництва внаслідок низького рівня соціально-економічного розвитку та дотаційності району;

- високий рівень конкуренції проектів, які претендують на кошти фондів ЄС та, в зв'язку з цим, певний „дефіцит” кадрів, спроможних розробити проектну документацію на рівні

та/чи краще польських інституцій, які мають значний досвід такої роботи, а також достатню методично-навчальну базу та підтримку з боку ЄС;

– відсутність належної посередницької ланки (в тому числі інформаційного характеру) між регіональними та центральними органами влади в Україні, а також міжнародними інституціями, брак інформації про проекти, які оголошуються урядом України;

– значно ширші ресурсні можливості польської сторони та брак фінансових ресурсів місцевих органів державного управління в Україні на проведення культурних, соціальних, економічних та інших заходів в межах транскордонного співробітництва, що призводить до ініціювання вітчизняною стороною, як правило, виключно „м’яких” заходів, які носять характер зустрічей, напрацювання стратегічних пріоритетів співпраці тощо.

До найбільш важливих заходів, які слід реалізувати як центральним, так і місцевим органам державної влади в Україні з метою активізації транскордонного співробітництва (нівелювання його існуючих негативних наслідків) представники місцевих органів влади відносять:

– забезпечення (збільшення обсягів) державного фінансування заходів у напрямі активізації транскордонного співробітництва місцевих органів влади, розробки та реалізації ними проектів (включаючи програми міжнародної технічної фінансової допомоги), формування належного кадрового, матеріального забезпечення такої роботи;

– створення відповідної інституції для уможливлення забезпечення прямого і зворотного зв’язків між органами державного управління усіх рівнів в Україні щодо реалізації заходів у рамках розвитку транскордонної співпраці;

– будівництво додаткових пунктів пропуску через кордон, а також значне спрощення процедури перетину кордону та отримання віз для українців;

– активізацію участі місцевої влади у створенні та реалізації соціально-економічних, культурно-масових,



спортивних та ін. проектів у рамках транскордонного співробітництва.

### ***Яворівський район***

Представники місцевої влади беруть активну участь у проєктах транскордонного співробітництва, в тому числі спільно із польськими партнерами. Водночас, більшість таких проєктів носять переважно навчально-освітній характер і не мають суттєвого впливу на розвиток прикордонної інфраструктури.

Представники місцевої влади відзначали, що володіють належними знаннями та можливостями щодо розробки проєктів, в тому числі тих, які передбачають залучення коштів міжнародної технічної фінансової допомоги. Більше того, транскордонному співробітництву із Польщею сприяють укладені Яворівською районною державною адміністрацією угоди з сусідніми польськими повітами, які, насамперед, стосуються реалізації відповідних заходів у культурній та гуманітарній сферах, проте дещо недостатні в економічній.

Місце розташування району поблизу кордону є значною перевагою для забезпечення його соціально-економічного розвитку, покращення якості та рівня життя населення і транскордонної торгівлі. Разом з тим, має місце негативний факт надмірного навантаження на інфраструктуру та автомобільні шляхи прикордонної зони.

Зовнішньоекономічна (більшою мірою зовнішньоторговельна) діяльність ведеться в районі здебільшого через механізми формальної реєстрації фізичних осіб як суб'єктів підприємницької діяльності, що не дозволяє акумулювати до бюджету значних фінансових ресурсів через систему податкових платежів, оскільки майже вся діяльність здійснюється на основі єдиного податку. Водночас, після запровадження візового режиму перетину польського кордону, у районі відзначається зростання кількості легально працюючих підприємців, які змушені офіційно реєструватися для отримання відповідних запрошень з метою відкриття віз для ділових стосунків з польськими партнерами. Водночас, така реєстрація все ще залишається в основному формальною і не вирішує

проблеми приховування реальних обсягів перевезених через митний кордон та реалізованих у Польщі товарів.

Представники місцевої влади вважають за недоцільне створення агенцій регіонального розвитку на території району, оскільки ці функції належним чином виконують відповідні відділи районної державної адміністрації та спеціальної економічної зони „Яворів”.

Створення 50-ти кілометрової зони з пільговим режимом перетину кордону, на думку мешканців району, не зможе критично змінити ситуацію у напрямі активізації транскордонного співробітництва, оскільки цією перевагою зможе скористатись обмежена кількість людей. Водночас, це призведе до збільшення кількості фіктивно зареєстрованих підприємців у цій зоні.

Найбільш вагомими проблемами та перешкодами розвитку транскордонного співробітництва учасники обговорення визначили:

- високий рівень конкуренції (зокрема з боку польських організацій та інституцій) у сфері реалізації проектів (в тому числі тих, які передбачають залучення коштів міжнародної технічної допомоги), що призводить до фінансування та реалізації більшості проектів польськими інституціями, а участь у проектах вітчизняних інституцій носить здебільшого лише партнерський характер (в тому числі без реального фінансування);

- низький рівень кваліфікації персоналу та досвіду роботи у сфері реалізації міжнародних проектів та програм, причому проблема, в першу чергу, полягає у суспільній психології та ментальності населення, нерозумінні того, що слід проявляти ініціативу (проект потрібно як підготувати, так і реалізувати самому), а також низькому рівні самоорганізації місцевих територіальних громад;

- недостатній рівень усвідомлення та готовності вітчизняних підприємців до вирішення суспільно значимих для прикордонної території проблем, як наслідок транскордонне співробітництво сьогодні розвивається насамперед в культурній

та гуманітарній площині, залишаючи на периферії питання економічної інтеграції прикордонних територій;

– непродумана різка зміна умов функціонування підприємств, зареєстрованих у спеціальній економічній зоні „Яворів”, в тому числі шляхом призупинення дії пільг для тих підприємств, які були зареєстровані у ній ще до моменту фактичної „ліквідації” СЕЗ, що призвело до значного зниження інвестиційної привабливості території (крім того, внаслідок регулярних змін українського законодавства та численних фактів невиконання державою взятих на себе зобов’язань, погіршується також відношення до української влади та вітчизняного бізнесу з боку торговельних партнерів з числа польських підприємств);

– невисока пропускна спроможність кордону, пов’язана, насамперед, із суб’єктивними проблемами, зокрема, неефективною роботою митної та прикордонних служб, незадовільним кадровим забезпеченням тощо;

– недостатня розвиненість прикордонної, комунальної та інституційної інфраструктури району, породжена, насамперед, надмірно централізованою бюджетною системою України, яка функціонує на основі перерозподілу через державний бюджет більшості фінансових ресурсів, акумульованих в регіонах і знижує рівень можливостей місцевої влади щодо вирішення існуючих в районі економічних проблем;

– надміру бюрократизована система надання дозволів і ліцензій, а також неадекватна робота контролюючих установ, які здебільшого сприймають підприємців, особливо тих, які працюють із закордонними партнерами, не стільки як самостійних суб’єктів, що сприяють технологічному та інноваційному розвитку економіки і знімають з держави значну частину соціальних проблем (особливо в частині забезпечення зайнятості населення), скільки донорів для державного бюджету, в яких потрібно відібрати якнайбільше;

– неефективна система соціальної підтримки населення, зокрема, щодо надання допомоги з безробіття (люди реєструються безробітними, отримують допомогу, а самі місяцями перебувають на заробітках за кордоном);

– суб’єктивні бар’єри з боку європейських чиновників, які в силу різних причин (візових, нормативних, процедурних тощо), обмежують доступ українських громадян і товарів на ринки країн ЄС, що чинить негативний вплив і на розвиток транскордонного співробітництва.

Представники місцевої влади та підприємницького середовища Яворівщини, у числі пріоритетних заходів, спрямованих на розвиток транскордонного співробітництва району, виділяють наступні:

– проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні з метою децентралізації як владних повноважень, так і фінансових ресурсів, що дозволить значно розширити можливості місцевих органів влади у напрямі розвитку транскордонного співробітництва;

– зміну акцентів Єврокомісії щодо фінансування участі у міжнародних проектах інституцій як з польської, так і з української сторін на рівноправних засадах;

– проведення місцевими та регіональними органами влади значної кількості освітніх та навчальних заходів, спрямованих на активізацію самоврядної діяльності територіальних громад, насамперед, у напрямі виявлення найбільш вагомих проблем розвитку відповідних територій, а також механізмів здійснення заходів щодо їх усунення, в тому числі – із залученням коштів міжнародних фондів та програм добросусідства ЄС;

– розбудова доріг та придорожньої і комунальної інфраструктури прикордонних територій на основі зміни принципів фінансування та адміністрування автодорожного господарства в Україні, шляхом передачі відповідних управлінських функцій із загальнодержавного – на місцевий рівень (крім доріг загальнодержавного значення).

### ***Місто Рава-Руська***

Представники бізнесу та влади в малому прикордонному місті не відчують належної роботи як з боку центральних, так і регіональних органів влади щодо сприяння чи прямого впливу як на пришивидшення євроінтеграції України загалом, так і в

напрямі реалізації заходів у рамках транскордонного співробітництва прикордонних територій.

Представники бізнесу та влади міста характеризують як неефективну нині діючу модель реалізації більшості транскордонних проектів через регіональні, насамперед обласні, органи влади. Необхідною, на їх погляд, є реалізація конкретних цільових проектів з фінансуванням або з бюджету області, або з центрального бюджету України, пов'язаних більшою мірою з капіталовкладеннями у розвиток об'єктів комунальної, виробничої та соціальної інфраструктури міста. Причому виконавцем цих проектів має бути виключно самоврядний орган міста, а не районні чи обласні структури.

Представники влади міста не потребують особливого сприяння з боку регіональних органів державного управління у розробці інвестиційних пропозицій чи підготовці проектів на отримання грантів за програмами міжнародної технічної та фінансової допомоги. Водночас, вони вважають, що діяльність агенцій регіонального розвитку у цьому напрямі є потрібною, але на сьогоднішній день – явно недостатньою.

Вирішення проблем активізації транскордонного співробітництва на рівні прикордонного міста, на думку учасників обговорення, зводиться сьогодні, насамперед, до розвитку його інфраструктури та поліпшення рівня і якості життя місцевих громад на основі зниження рівня безробіття та вирішення низки гострих соціальних проблем. Проте, найбільш дієвим засобом подолання окреслених труднощів у прикордонних регіонах є проведення в Україні адміністративної та бюджетної реформ, насамперед, з метою децентралізації фінансових потоків у державі.

Як представники влади, так і підприємці не володіють достатньою інформацією про механізм підтримки транскордонного співробітництва через Державну програму розвитку транскордонного співробітництва України на 2007-2010 роки та, відповідно, можливості реалізації інтересів місцевої громади у рамках таких програм.

Учасники обговорення висловили низький рівень довіри регіональним та районним органам державної влади щодо їхньої спроможності ефективно реалізовувати проекти, спрямовані на

вирішення проблем малих прикордонних міст і сільських громад, в тому числі – в межах програм транскордонного співробітництва, зокрема тих, які передбачають використання відповідних фінансових ресурсів.

До основних проблем транскордонного співробітництва представники місцевого бізнесу та міської влади відносять:

- низький рівень соціально-економічного розвитку як вітчизняних, так і польських прикордонних територій, порівняно з розвитком інших регіонів своїх держав, а також відносно регіонів країн Західної Європи;

- складність, тривалість та, відповідно, висока вартість отримання віз (місцеві підприємці вважають легшою можливість отримання візи у містах Луцьку, Києві, Одесі, Дніпропетровську, аніж у Львові), що викликає, до того ж, необхідність сплати неофіційних платежів (зокрема, хабарів) для пришвидшення процедури отримання візи;

- тривалість і складність процедури перетину кордону;

- наявність переваг спрощеного візового режиму для польського населення, порівняно з українцями, що прагнуть в'їхати на територію Польщі, нерівні можливості при перевезенні товарів через кордон, що проявляється у відсутності значних квот для поляків та жорсткій регламентації (як за кількістю, так і за вартістю товарів) перевезення вантажів для українців;

- нерівні умови підприємницької діяльності для вітчизняних і польських підприємців внаслідок існування значних преференцій (конкурентних переваг) для останніх, створених як з боку уряду Польщі, так і відповідних українських інстанцій, що проявляється у коротших термінах перетину кордону, відсутності квотування обсягів перевезень тощо;

- низький рівень розвитку комунальної інфраструктури малого міста та прилеглих територій, що призводить до зниження рівня якості життя населення та, відповідно, відсутності стимулів до розвитку транскордонного, насамперед інвестиційного, співробітництва;

- відсутність державних дотацій чи податкових преференцій для малих прикордонних міст, що не дозволяє

активізувати капіталізацію фінансових ресурсів, прискорення розбудови доріг, вирішення комунальних проблем, розвиток комунальної та соціальної інфраструктури, а також здійснювати взаємовигідне співробітництво прикордонних територій у культурно-історичній сфері;

– високий рівень безробіття населення та об'єктивна відсутність можливості щодо легального працевлаштування через закриття більшості промислових (місто формує чимало підприємств, кількість яких за роки незалежності скоротилась з 18-ти до 2-х, а також зменшення як чисельності, так і питомої ваги економічно-активного населення, внаслідок працевлаштування молоді у м. Львові та нелегальної трудової міграції закордон;

– значне забруднення міста та прилеглої території іноземцями, які в'їжджають в Україну через Рава-Руську митницю, а також негативний вплив на транспортну та комунальну інфраструктуру міста (розбиті дороги, додаткове навантаження на комунальне господарство тощо).

– До найбільш потрібних заходів, які слід реалізувати як центральним, так і місцевим органам державної влади з метою активізації транскордонного співробітництва українських регіонів (нівелювання його існуючих негативних наслідків) учасники обговорення віднесли:

– збільшення обсягів інвестицій на створення та розвиток об'єктів комунальної та соціальної інфраструктури шляхом: ув'язки міського бюджету з доходами від Рава-Руського митного переходу; запровадження екологічного (транспортного) збору з іноземців; сприяння інвестиційним проектам підприємств з Польщі на території малих прикордонних міст України;

– активізація діяльності регіональних та районних органів державної влади у таких напрямках: 1) пошук інвесторів; 2) фінансування та залучення коштів міжнародної фінансової технічної допомоги для реалізації цільових інвестиційних проектів (у відповідності до найбільш проблемних сфер суспільного життя) кожного малого міста, розташованого у прикордонній зоні;

– спрощення процедури отримання віз для мешканців прикордонних районів шляхом створення у цих районах візових пунктів консульських установ відповідних держав, які обслуговуватимуть лише мешканців територіальних громад, розташованих на території вказаного району;

– спрощення механізму та скорочення тривалості перетину кордону для вітчизняних підприємців або зрівнювання їх у правах з іноземцями шляхом ускладнення процедури в'їзду на територію України для останніх;

– лібералізація системи митно-тарифного та фіскального регулювання, насамперед в частині зовнішньоекономічної діяльності та функціонування малих підприємств у прикордонних районах України;

– легалізація „човникового” бізнесу, наприклад, шляхом внесення його в перелік видів підприємницької діяльності (за окремими групами торгівлі промисловими та продовольчими товарами), ліквідації існуючих обмежень на ввіз з-за кордону товарів на суму, дозволена до вивозу за кордон, а також виділення на прикордонних пунктах пропуску окремих пасів для перетину кордону учасниками малого прикордонного підприємництва;

– запровадження практики постійно діючого форуму з обговорення проблемних питань транскордонного співробітництва за участю представників регіональних, районних та місцевих органів влади, науковців, представників підприємництва з української та польської сторін тощо;

– активізація роботи у сфері транскордонного співробітництва агенцій регіонального розвитку, особливо на рівні районів та малих прикордонних міст, в тому числі і шляхом створення системи грантів для розвитку таких міст, у тому числі і за рахунок програм міжнародної технічної допомоги, зі спрямуванням відповідних ресурсів безпосередньо на місця під фінансування відповідних об'єктів.



### **4.3. Узагальнення результатів вивчення громадської думки з проблемних питань транскордонного співробітництва**

За результатами дослідження громадської думки у прикордонних районах Львівської області доцільно узагальнити певні закономірності в ідентифікації проблематики розвитку транскордонного співробітництва прикордонних територій України та Польщі, а також у баченні перспективних напрямів їх вирішення. Причому важливою з точки зору прикладного характеру результатів дослідження є думка місцевих мешканців, представників підприємництва та органів державної влади і місцевого самоврядування.

1. Недостатньо повним та комплексним є усвідомлення змісту поняття „транскордонне співробітництво”, а також дещо різним є бачення населення, яке проживає у прикордонних районах Львівщини, представників місцевого бізнесу та влади як його проблематики, так і заходів, які слід реалізувати з метою його активізації. А саме – місцеве населення здебільшого пов’язує його з перетином кордону у туристичних та/чи культурний цілях, підприємці – з економічною (швидше торговельною) діяльністю, а найбільш вагомим чинником його розвитку обидві цільові групи вважають спрощення механізму перетину кордону. Представники органів місцевої влади окрім іншого визначають діяльність в межах транскордонного співробітництва як роботу у напрямі нівелювання негативних аспектів економічних взаємозв’язків між мешканцями прикордоння, які проживають у сусідніх районах України та Польщі, а також співпрацю між ними у туристичній сфері, а рушієм активізації транскордонного співробітництва є підвищення уваги до цієї проблеми та, відповідно, сприяння центральної і регіональної влади, в першу чергу, за рахунок фінансового, матеріально-технічного, навчального та організаційного характеру.

2. Усі цільові групи характеризують потенціал розвитку транскордонного співробітництва прикордонних територій Львівської області та прилеглих територій Польщі як ще не реалізований. Проте, якщо представники місцевої влади вважають, що цьому не сприяє дещо пасивна та певною мірою

декларативна політика регіональних і центральних органів державного управління в Україні, то громадськість і підприємницьке середовище розцінює недостатньою більшою мірою саме роботу у цьому напрямі місцевої влади (включаючи обізнаність у проблематиці, усвідомленні напрямів удосконалення інституційного забезпечення та перспектив використання інструментів транскордонного співробітництва).

3. Місцева влада, водночас, є значною мірою обмеженою в ресурсному забезпеченні (в першу чергу у фінансових засобах) щодо реалізації належної політики у напрямі розвитку транскордонного співробітництва та об'єктивно потребує відповідного сприяння як з боку регіональних, так і центральних органів державної влади в Україні (в тому числі щодо реалізації проектів фондів міжнародної технічної допомоги).

4. Окрім того, існують значні об'єктивні перешкоди на шляху розвитку транскордонного співробітництва, які полягають у вищому рівні складності перетину кордону українцями порівняно з поляками, включаючи представників влади (складність і тривалість процедури отримання віз, відсутність доброзичливого ставлення до пересічних українців з боку працівників консульських установ сусідніх з Україною держав, низький рівень ефективності роботи цих установ, пов'язаний з недосконалою організацією процедури оформлення документів та видачі віз); занепаді великих бюджето- та містоформуючих підприємств, що призводить як до дефіциту місцевого бюджету, так і неналежного фінансування заходів розвитку території, доріг, комунальної інфраструктури тощо; відсутності можливостей використання переваг прикордонного становища через брак інформації про реалізацію проектів транскордонного співробітництва, фінансованих з боку ЄС.

5. Найбільш типовими перешкодами розвитку транскордонного співробітництва громадськість прикордонних територій Львівської області визначає: брак фінансових ресурсів для активного розвитку культурного, гуманітарного та екологічного співробітництва на рівні місцевих громад прикордонних регіонів України та сусідніх європейських держав, зокрема Польщі; низький рівень розвитку виробничої та

комунальної інфраструктури окремих малих міст та сільських прикордонних територій, що призводить до неналежного рівня якості життя населення та, відповідно, відсутності стимулів до розвитку транскордонного співробітництва, зокрема в частині реалізації інвестиційно-економічних проектів; поява додаткових екологічних проблем, викликана значним забрудненням території району іноземцями, які приїжджають на відпочинок у прикордонні райони України, що потребує додаткових витрат з місцевих бюджетів, які не мають для цього відповідних джерел акумулювання фінансових ресурсів.

6. До найбільш важливих заходів, які слід реалізувати як центральним, так і місцевим органам державної влади України з метою активізації транскордонного співробітництва (нівелювання його існуючих негативних наслідків) місцева громадськість відносить: забезпечення (збільшення обсягів) державного фінансування заходів з активізації транскордонного співробітництва місцевими органами влади, розробки та реалізації ними проектів (включаючи програми міжнародної технічної фінансової допомоги), формування належного кадрового, матеріального забезпечення такої роботи; активізацію роботи агенцій регіонального розвитку, пов'язану з реалізацією транскордонних проектів, насамперед освітніх і тих, що спрямовуються на розвиток прикордонної та комунальної інфраструктури; створення паритетного візового режиму для українських та іноземних учасників транскордонного співробітництва (або на безвізовій основі, або шляхом створення візових обмежень для тих іноземців, що в'їжджають на територію України з держав, де передбачені візи для українських громадян); прискорення будівництва об'їзних доріг, забезпечення розвитку транспортної, придорожньої та виробничої інфраструктури, в тому числі за рахунок запровадження плати для іноземців за проїзд територією прикордонних районів України; активізацію участі місцевої влади у створенні та реалізації культурно-масових, спортивних та інших проектів у межах транскордонного співробітництва.

7. Цільова аудиторія майже однотайно сходиться на висновку, що найбільш дієвим засобом подолання окреслених труднощів у прикордонних районах є проведення в Україні

адміністративної та бюджетної реформ, насамперед, з метою децентралізації фінансових потоків у державі. Разом з тим, значна частина учасників „круглих столів” визначила вагомою сприятливою передумовою розвитку транскордонного співробітництва формування сприятливого підприємницького середовища, спроможного стимулювати ділову активність населення і забезпечити розвиток підприємництва у малих прикордонних містах та на сільських територіях. Крім того, для уможливлення останнього слід активізувати роботу у відповідному напрямі представників місцевої влади, включаючи ініціювання ними змін до вітчизняного законодавства (у сфері державного регулювання підприємництва) на предмет запровадження диференційованого (пільгового) підходу до системи оподаткування, дозвільних, погоджувальних процедур, доступу до державних послуг і ресурсів для суб’єктів господарської діяльності, які здійснюють діяльність на прикордонній з низьким соціально-економічним розвитком території.

## **V. ПРІОРИТЕТИ ТА ЗАСОБИ РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМНИЦТВА МАЛИХ МІСТ ЯК ЧИННИК СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТА ІНТЕНСИФІКАЦІЇ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ПРИКОРДОННИХ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ**

### **5.1. Розробка стратегії розвитку малого бізнесу в малих містах**

Активізація участі населення малих міст у підприємницькій діяльності дозволяє забезпечити соціально-економічний розвиток цих міст та прилеглих до них сільських територій, підвищити рівень зайнятості населення, зменшити обсяги масової трудової міграції і відтоку активної частини населення за кордон, призупинити процеси зниження рівня якості людського капіталу.

В Україні нараховується 350 малих міст, в яких проживає 13% населення країни, лише 22 малих міста протягом останніх років інтенсивно розвиваються; 60% розвивається слабо, 33% є депресивними [51]. Забезпечення розвитку малого бізнесу в малих містах та районах України слід розглядати вагомим чинником подолання депресивності цих територій.

Окрім того, актуальність та своєчасність розробки і реалізації стратегії розвитку малого бізнесу в малих містах (на прикладі Львівської області) полягає в наступному:

- спостерігаються значні диспропорції за більшістю показників розвитку малого підприємництва в обласному центрі порівняно з малими містами та районами загалом (таблиця 1);

- сектор малого підприємництва відіграє важливу та бюджетоутворюючу роль (43% єдиного податку фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності та 23% єдиного податку юридичних осіб перераховується до місцевого бюджету) в економіці малих міст та районів, від рівня його розвитку залежить розвиток ринку праці та подальший соціально-економічний розвиток міст, районів та області загалом;

- спостерігається відставання розвитку малого

---

<sup>51</sup> Малые города Украины [електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.business.ua>.

підприємництва у малих містах регіону порівняно з державами з високим рівнем розвитку підприємництва. Тому розвиток малого бізнесу в малих містах є значним резервом подальшого розвитку підприємництва в Україні та наближення показників його розвитку до рівня розвинених держав.

Аналіз рівня розвитку сектора малого підприємництва у обласному центрі (місто Львів) та малих містах і районах області [52] дозволив виявити такі закономірності (які зрештою є характерними для більшості регіонів України):

1. Найвищий рівень розвитку малого підприємництва спостерігається в обласному центрі, який значно переважає малі міста за загальною кількістю, кількістю діючих та кількістю малих підприємств у розрахунку на 10 тис. осіб.

2. В обласному центрі сконцентровано 57,1% усіх малих підприємств, 52,1% від усіх зайнятих у секторі малого підприємництва області та реалізується 62,0% від загального обсягу реалізованої продукції сектором малого підприємництва області, що свідчить про надмірну концентрацію економічних ресурсів сектора малого підприємництва в обласному центрі.

3. В обласному центрі та лише шести малих містах та районах спостерігається позитивна динаміка збільшення кількості малих підприємств (таблиця 1).

4. Вищим, ніж в обласному центрі, є рівень участі сектора малого підприємництва в економіці за такими показниками, як питома вага сектора малого підприємництва у загальному обсязі реалізованої продукції (причому у базових галузях економіки) та середньорічна кількість зайнятих на одному малому підприємстві.

5. Нижчими є показники ефективності фінансово-господарської діяльності, використання ресурсів та ліквідності підприємств, які функціонують у малих містах та районах.

---

<sup>52</sup> Малі підприємства Львівщини. Статистичний збірник. – Держкомстат України, Головне управління статистики у Львівській області. – Львів, 2007. – 124 с.; Статистичний щорічник України за 2006 рік. – Держкомстат України. – К.: Консультант, 2007. – 576 с.

Таблиця 1

**Порівняльний аналіз основних показників розвитку малого підприємництва в обласному центрі (місті Львові) та малих містах (районних центрах та містах обласного значення) у 2006 р.**

Місто, район [53]	Кількість підприємств на 10 тис. осіб наявного населення, од.	Кількість діючих підприємств на 10 тис. осіб наявного населення, од.	Обсяги реалізації у розрахунку на одне підприємство, тис. грн.	Середньорічна кількість зайнятих на одному підприємстві, осіб	Темп приросту кількості новостворених підприємств до скорочення кількості діючих, %	Питома вага реалізованої продукції базових галузей економіки, %
<b>Львів</b>	<b>123</b>	<b>77</b>	<b>264,85</b>	<b>7</b>	<b>0,04</b>	<b>25,1</b>
Бродівський	22	14	209,71	10	-0,19	40,6
Буський	37	26	183,06	11	-0,01	65,3
Городоцький	38	27	228,47	7	0,53	50,4
Дрогобицький	23	14	266,28	10	-0,01	45,4
Жидачівський	30	19	227,55	9	-0,19	32,1
Жовківський	41	27	307,42	9	-0,002	33,9
Золочівський	46	32	129,87	8	-0,01	41,6
Камянка-Бузький	30	21	219,68	9	-0,13	45,6
Миколаївський	31	21	228,72	9	-0,01	44,2
Мостиський	34	23	156,41	8	0,08	32,9
Перемишлянський	39	20	146,11	11	-0,07	45,8
Пустомитівський	56	38	229,89	7	0,05	37,3
Радеківський	31	18	207,34	12	-0,08	45,9
Самбірський	25	21	177,76	9	-0,02	38,8
Сколівський	28	17	133,86	6	-0,08	45,3
Сокальський	20	11	255,79	11	-0,04	40,7
Старосамбірський	19	12	178,66	11	0,04	29,2
Стрийський	26	16	195,66	8	-0,01	59,8
Турківський	15	12	175,62	7	-0,21	12,6
Яворівський	39	23	245,48	9	-0,05	33,4
Борислав	65	37	188,98	8	-0,08	27,2
Дрогобич	56	32	248,91	8	-0,04	30,9
Моршин	98	65	189,49	8	0,03	15,4
Новий Розділ	47	29	163,89	8	-0,02	30,7
Самбір	88	69	173,30	6	-0,01	18,9
Стрий	59	41	183,08	6	-0,01	29,2
Трускавець	106	61	206,82	8	0,02	32,2
Червоноград	39	19	299,56	8	-0,04	23,3

<sup>53</sup> - до розрахунку взято показники розвитку сектора малого підприємництва району

6. Високою є підприємницька активність населення малих міст у сфері торгівлі (33,4% від загальної кількості малих підприємств та 42,7% від загальних обсягів реалізованої продукції сектором малого підприємництва). Це свідчить про недосконалість галузевої структури та низький розвиток сектора малого підприємництва у малих містах у низько інноваційних та галузях економіки із значною доданою вартістю; економічні відносини населення малих міст та районів часто не виходять за рамки натурального господарства, а товарно-грошові відносини витісняються обмінною торгівлею. У сільському господарстві здійснює діяльність не більше 8% малих підприємств, які реалізують лише 5,3% продукції; у будівництві (7,2% та 9,6%); у готельному і ресторанному господарстві (6,4% та 3,1%); у промисловості (19,3% та 20,9%).

7. Практично відсутні коопераційні та кластерні зв'язки підприємств малого і великого бізнесу, а також малих підприємств з малих міст та районів із підприємствами з обласного центру.

Низький рівень розвитку підприємництва у малих містах та районах області вже сьогодні завдає таких негативних соціально-економічних наслідків:

1. Значне погіршення ресурсного потенціалу (людського, матеріально-технічного тощо), подальше наближення більшості малих міст та сіл України до межі зникнення, посилення трудової міграції та надмірної концентрації бізнесу та господарських ресурсів у обласних центрах і великих містах. Ця проблема підсилюється тим, що кожне п'яте мале місто України є монофункціональним (обслуговує одне містоформує підприємство) [54].

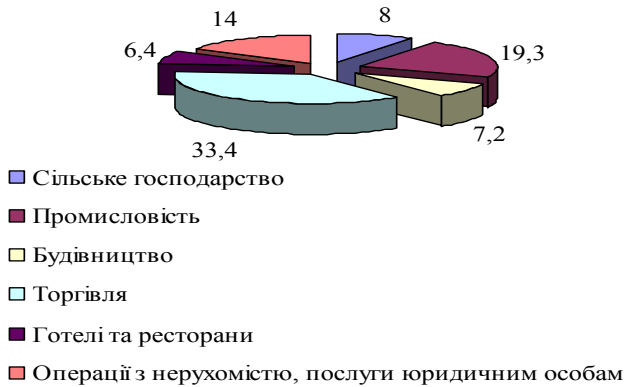
2. Призупинення темпів розвитку підприємництва регіону та держави загалом, гіпертрофоване зростання „центру” за рахунок виснаження „периферії”, сповільнення темпів соціально-економічного розвитку країни загалом. Як наслідок,

---

<sup>54</sup> Малые города Украины [електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.business.ua>.

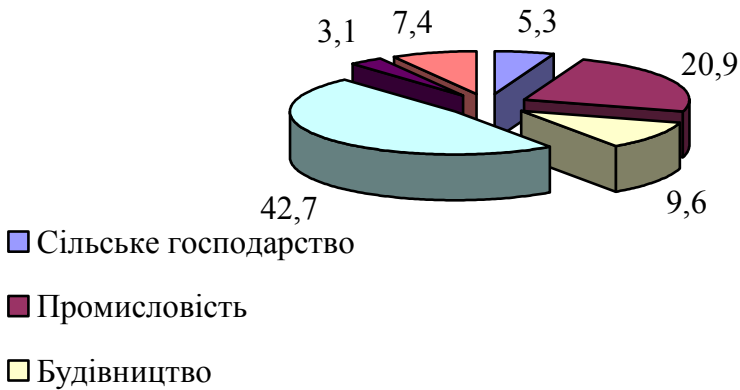


більшість регіонів є дотаційними або депресивними, а нерівномірність регіонального розвитку – очевидною.



**Рис.5. 1. Розподіл (частка) малих підприємств за видами економічної діяльності у малих містах Львівської області у 2006 році**

3. Скорочення обсягів фінансових надходжень до місцевих бюджетів, що призводить як до посилення соціально-економічних диспропорцій регіонального і субрегіонального розвитку в Україні, так і до погіршення соціально-побутової інфраструктури малих міст.



**Рис. 5. 2. Розподіл (частка) обсягів реалізованої продукції малими підприємствами за видами економічної діяльності у малих містах Львівської області у 2006 році**

4. Формування у суспільстві негативного ставлення до ведення підприємницької діяльності та подальше погіршення рівня інвестиційної привабливості малих міст і сільських територій.

5. Погіршення демографічної ситуації у малих містах та районах.

6. Посилення тінізації бізнесу у малих містах та районах (особливо у прикордонних районах області) через участь населення у „човниковій” торгівлі підакцизними товарами.

7. Скорочення обсягів інвестицій (зокрема, у підприємницьку діяльність) і зменшення таким чином ресурсної бази економічного розвитку для наступних поколінь.

8. Наявність проявів “дискримінації” громадян України, які проживають у малих містах та на сільських територіях внаслідок концентрації ресурсів та інфраструктури підтримки підприємництва у великих містах та обласних центрах.

До основних перешкод розвитку малого підприємництва у малих містах можна віднести:

- відсутність єдиної, поетапно реалізованої стратегії та

тактики розвитку малого бізнесу в малих містах та сільських територіях;

- недостатність фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування (районних та міських) для формування належної інституційної інфраструктури підтримки та розвитку підприємництва;

- недостатній досвід, навички та рівень підготовки представників органів державного управління щодо реалізації проектів розвитку малого підприємництва на субрегіональну рівні управління; неефективність та декларативність субрегіональної політики розвитку підприємництва регіональними і місцевими органами влади;

- низький рівень розвитку транспортної, соціальної та ринкової інфраструктури в малих містах і сільській місцевості, віддаленість від великих населених пунктів і шляхів сполучень;

- недостатність навичок ведення підприємницької діяльності, нестача фінансових ресурсів населення у малих містах і сільській місцевості щодо започаткування та ведення підприємницької діяльності;

- відсутність знань щодо перспективних ринкових ніш та видів підприємницької діяльності;

- невідповідність сформованого у малих містах та районах підприємницького середовища, відсутність дієвих програм залучення коштів вітчизняних трудових мігрантів у підприємницьку діяльність;

- низький рівень розвитку інституційної інфраструктури підприємницької діяльності у малих містах та районах;

- чинник трансформаційної кризи (занепад багатьох містоформуєчих великих підприємств, репресивність „старопромислових” районів, демографічна криза тощо);

- недовикористання коштів програм міжнародної технічної допомоги внаслідок недостатньої участі в залученні цих коштів місцевих органів державного управління.

Державна політика щодо розвитку малого підприємництва реалізується в Україні через Національну, регіональні та місцеві програми підтримки підприємництва. Серед 19-ти пунктів Плану заходів з виконання у 2007 році Національної програми

сприяння розвитку малого підприємництва в Україні [55] передбачено „Сприяння розвитку підприємництва в сільській місцевості”, а у Регіональній програмі підтримки малого підприємництва у Львівській області на 2007 – 2008 роки [56] присутній розділ „Розвиток малого підприємництва в сільській місцевості”. Відповідний розділ із заходами щодо сприяння розвитку малого підприємництва у сільській місцевості передбачений практично у всіх регіональних програмах підтримки підприємництва в Україні.

Проте більшість заходів цього розділу є недостатніми, вони не сфокусованими відповідно до специфіки конкретної території, а обсяги їх фінансування є незначними. Визріла необхідність розширення цих розділів регіональних програм підтримки підприємництва або прийняття окремої Національної чи регіональних програм розвитку підприємництва у малих містах та сільській місцевості як вагомої компоненти розвитку підприємництва в Україні загалом із розширенням переліку заходів, які слід реалізувати у цьому напрямі. Останнє впливає з того, що існуючі на сьогодні заходи Національної та регіональних програм не є комплексними, а лише окреслюють окремі аспекти розв’язання цієї проблеми (створення консультаційних центрів, розширення можливостей кредитних спілок, проведення ярмарків, сільськогосподарських свят тощо).

До позитивного слід віднести ініціювання громадськими організаціями в Україні та організаціями з міжнародної технічної допомоги проектів розвитку підприємництва і створення робочих місць в сільській місцевості [57], а також

---

<sup>55</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 28-р „Про затвердження Плану заходів з виконання у 2007 році Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні”

<sup>56</sup> Регіональна програма розвитку малого підприємництва у Львівській області на 2007 – 2008 роки

<sup>57</sup> Програми „Місцевий економічний розвиток” Фонду Євразія, TACIS та ін.; проведена в Україні Фондом Євразія, ОБСЄ, за участі Державної служби зайнятості і Міністерства праці та соціальної політики України конференція „Практика розвитку підприємництва і створення робочих

затвердження Загальнодержавної та, відповідно, регіональних програм розвитку малих міст [58.] Позитивним є наявність серед пріоритетних цілей розвитку малих міст в Україні забезпечення розвитку малого підприємництва та удосконалення інституційної інфраструктури його підтримки. Проте не відпрацьованими є механізми реалізації норм цього нормативно-розпорядчого акту, не відбувається належне фінансування і реалізація заходів, розроблених відповідно до цього закону органами місцевого самоврядування.

На сьогодні органи державної виконавчої влади не забезпечують належне системне управління та контроль за розвитком малого підприємництва у малих містах та районах своїх областей і тому реалізація розрізних проектів за кошти міжнародної технічної допомоги та окремих заходів у межах регіональних програм підтримки підприємництва за вкрай незначні кошти не спроможні якісно покращити ситуацію щодо розвитку малого підприємництва на решті території області, окрім обласного центру та двох-трьох міст обласного значення.

Активізація підприємницької діяльності значною мірою залежить від ефективності регіональної та/чи субрегіональної політики підтримки підприємництва. Аналіз програмних документів таких країн, як Чеська республіка, Польща, Хорватія, Китай, Японія, США [59] засвідчує наявність у національних, регіональних та місцевих програмних документах відповідних розділів, які включають заходи, направлені на забезпечення розвитку підприємництва на окремих територіях та сільській місцевості. Принципова відмінність місцевих програм документів розвитку підприємництва цих країн порівняно з вітчизняними полягає у значно більших обсягах фінансування та в акцентах на: розвиток розгалуженої

---

місць у малих містах і сільській місцевості: Досвід реалізації місцевих ініціатив”

<sup>58</sup> Закон України „Загальнодержавна програма розвитку малих міст”. – №1580-IV від 04 березня 2004 року

<sup>59</sup> Інтернет-ресурс Национального института системных исследований проблем предпринимательства [електронний ресурс] –Режим доступу: <http://www.nisse.ru>.

інфраструктури підтримки підприємництва; ширшому арсеналі механізмів фінансово-кредитного сприяння сектору малого підприємництва; створення сприятливих умов для розвитку малого бізнесу у сфері АПК. Для розвитку підприємництва країни ЄС застосовують, як правило, універсальні засоби: розвиток бізнесу з використанням нових технологій; підвищення якості робочої сили; розширення інформаційного обміну інноваціями.

Разом із тим, у більшості країн світу питання, пов'язані із розвитком підприємництва у малих містах та районах, є невід'ємною компонентою державної політики щодо подолання депресивності територій. У зв'язку з цим, важливе прикладне значення має імплементація цього досвіду у вітчизняній регіональній політиці. Регіональна політика в країнах Західної Європи почала формуватися в період Великої депресії 1929 – 1933 років як інструмент державного регулювання економіки. У 50 – 60-х роках вона була направлена на створення робочих місць в регіонах з надмірним скупчення робочої сили.

Існує ряд підходів, які зустрічаються у світовій практиці подолання депресивності територій та розвитку малих міст із акцентом на активізацію участі населення цих територій у підприємницькій діяльності. Так, в таких країнах, як Великобританія, Німеччина, Іспанія та ряді інших країн Європи, застосовується практика створення та використання коштів цільових бюджетних грантів як інструмента сприяння розвитку та активізації підприємницької діяльності у малих містах та територіях, які поступаються за рівнем соціально-економічного розвитку і є, таким чином, депресивними. У Німеччині для подолання відмінностей територіального розвитку країни активно використовуються вирівнюючі трансферти, для чого створено спеціальний фонд, сформований на основі додаткових федеральних відрахувань.

У США та Нідерландах розробка і реалізація цієї політики покладені на державні компанії регіонального розвитку. У Нідерландах працює п'ять державних компаній місцевого розвитку. Вони стимулюють розвиток потенціалу провінцій, надаючи допомогу малим і середнім підприємствам, приймають дольову участь в діяльності окремих підприємств. У США

створено Агенції регіонального розвитку. Вони здійснювали свого часу державні інвестиції у розвиток малих міст, які в свою чергу, стимулювали розвиток сільських та приміських територій. Пізніше уряд США перейшов від політики домінування державних інвестицій до цільового державного фінансування. Одним з найбільш крупних проектів ліквідації економічного відставання територій стала програма будівництва автомобільних доріг між штатами.

В Японії в основу місцевої економічної політики розвитку територій та підприємницької діяльності закладено принципи: орієнтація на використання місцевих сировинних ресурсів; залучення передових технологій та виховання нації. Саме в Японії виник рух „одне село – один товар”. Японія першою почала культивувати створення технополісів, містоутворюючими для яких ставали дослідні центри. Навколо них розвивалась мережа бізнес-інкубаторів, „бібліотек” технічної інформації, формувалась інфраструктура підтримки підприємництва.

Виходячи з актуальності і своєчасності розвитку малого бізнесу в малих містах, а в подальшому – на сільських територіях, видається доцільною розробка вітчизняної стратегії розвитку малого бізнесу в малих містах із урахуванням світового досвіду (далі - Стратегія). Відповідно, Президенту України слід доручити Державному комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва удосконалити методику [60] розробки регіональних програм підтримки підприємництва в Україні, включивши до пріоритетних напрямів цих документів розділ „Активізація підприємницької діяльності в малих містах”, який повинен розкривати базові засади цієї стратегії.

Логіка побудови цього розділу повинна відповідати загальновизнаним науковим підходам до розробки стратегічних планових документів і включати такі компоненти, як місія, мета, стратегічні та операційні цілі, завдання, заходи, ресурсне

---

<sup>60</sup> Методичні рекомендації щодо формування і реалізації регіональних програм розвитку малого підприємництва. – К.: Держпідприємництво, Мінекономіки України, 2000. – 24 с.

забезпечення, терміни реалізації тощо. Потрібно забезпечити єдині методичні підходи до процедури розробки і реалізації стратегії як сукупності етапів:

1) формування інформаційної бази на основі внутрішнього аналізу стану та динаміки розвитку підприємництва, а також результатів діагностики зовнішніх чинників впливу на рівень його розвитку (доцільно проводити такий аналіз у галузевому розрізі, за організаційно-правовими та формами власності підприємств тощо) малих міст та районів. Доцільність цього етапу полягає у виявленні специфіки соціально-економічного розвитку, наявності економічного потенціалу, сформованості інституційної інфраструктури та рівня ділової активності населення малих міст і сільських територій;

2) формування (коригування існуючих) базових принципів та концептуальних засад стратегії розвитку малого бізнесу;

3) розробка системи стратегічних та операційних цілей розвитку підприємництва;

4) розробка та реалізація конкретних тактичних заходів, у тому числі з урахуванням галузевої специфіки розвитку підприємництва.

5) організація системи діагностики і моніторингу розвитку малого підприємництва у малих містах.

Очевидно, що основні положення стратегії розвитку малого бізнесу в малих містах будуть спільними для більшості малих міст. Так, місією стратегії повинно стати усунення диспропорцій ділової активності, перенесення акцентів розвитку бізнесу з обласного центру у малі міста, а головною метою стратегії - покращання базових показників розвитку підприємництва у малих містах і районах та наближення їх значень до рівня обласних центрів.

Єдиний підхід до розробки заходів стратегії (із врахуванням позитивного світового досвіду) повинен передбачати їх інтеграцію на таких трьох рівнях:

- 1) стратегічний рівень (створення програм);
- 2) організаційний рівень (підтримка організацій);
- 3) мікрорівень (підтримка окремих підприємців та малих підприємств).

Формування сприятливого підприємницького середовища



за рахунок належного цільового державного фінансування розвитку виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури, фінансування програм перекваліфікації та професійного розвитку трудових ресурсів, а також спрямування на ці заходи ресурсів міжнародної технічної допомоги повинні стати завданнями першого (стратегічного) рівня. Виконавцями завдань цього рівня є органи державної влади (Кабінет Міністрів України у межах передбачення відповідних заходів розвитку малого бізнесу в малих містах у Національній програмі підтримки підприємництва в Україні та обсягів фінансування у Державному бюджеті України) та місцевого самоврядування, до компетенцій яких входять завдання планування та реалізації програм з розвитку підприємництва. Регіональним органам державного управління необхідно передбачити заходи щодо розвитку малого бізнесу в малих містах у регіональних програмах підтримки підприємництва (із наданням їм пріоритету порівняно з іншими заходами) та узгодити їх із заходами міських та районних програм підтримки підприємництва. Для забезпечення належної ефективності використання обмежених фінансових ресурсів (загальнодержавних, регіональних та місцевих) доцільно дотримуватись базових принципів регіональної політики країн ЄС (взаємодоповнюваність (солідарність фінансової участі з бюджетів усіх рівнів); партнерство; програмність; спостереження за ходом реалізації програм; регулярна оцінка ефективності реалізації програм).

На початковому етапі, враховуючи обмеженість ресурсів органів місцевого самоврядування, підтримка малого підприємництва на регіональному рівні повинна мати селективний характер. Тобто фінансова допомога має направлятись в конкретні малі міста, які володіють належним економічним потенціалом, мають розроблені проекти, які сприятимуть розвитку підприємницької ініціативи. Такий підхід дозволить ефективно використати обмежені ресурси регіону та вирівняти за рівнем розвитку підприємництва малі міста і райони, які володіють належним економічним потенціалом, що в подальшому слугуватиме стабілізації в межах регіону процесу розвитку малого підприємництва (досвід Китайської Народної

Республіки [61]). Для цього слід систематично здійснювати групування територій та малих міст за ключовими ознаками розвитку підприємництва, для чого може бути використана поширена у вітчизняних наукових колах методика [62] поділу територій на: „проблемні”, „відсталі”, „кризові” та „депресивні”.

Основними завданнями другого (організаційного) рівня повинні стати: створення і удосконалення інфраструктури підтримки малого бізнесу (незалежні організації та механізми) шляхом надання якісних послуг, включаючи підтримку зі створення бізнесу та інформаційну підтримку, розробку бізнес-планів, підбір партнерів по бізнесу та надання маркетингової інформації, надання доступу до фінансових ресурсів та кредитних гарантій, створення бізнес-інкубаторів для підприємців-початківців, формування „ринкового” способу мислення населення, підтримка інновацій та стимулювання співпраці між малими підприємствами, надання консультацій зі створення систем управління якістю і т.ін. До виконавців цих заходів слід залучити державні та приватні підприємства і організації, торгові палати, некомерційні організації, професійні та соціальні асоціації, навчальні заклади, комітети з розвитку, фінансово-кредитні установи тощо.

У контексті цих завдань видається доцільним використати досвід таких країн, як Польща, Чехія, США та ін. та забезпечити створення (активізацію діяльності) у більшості (врахувавши наявність ресурсного потенціалу) малих міст таких інституцій:

- муніципальний бізнес-інкубатор (досвід Польщі та позитивний досвід створення вітчизняного бізнес-інкубатора у Білій Церкві);
- інформаційно-консультаційний центр (досвід Китаю, США, Чехії, у якій на даний час такою мережею покрито понад 95% території країни);
- міський (районний) фонд підтримки підприємництва

---

<sup>61</sup> Інтернет-ресурс Національного інститута системних досліджень проблем підприємництва [електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.nisse.ru>

<sup>62</sup> Побурко Я., Кардаш В. Методологічні засади класифікації регіонів за рівнем економічного розвитку // Економічні есе. - №2 (13).

(досвід США та позитивний досвід розвитку підприємництва у районах та малих містах як результат формування мережі районних фондів підтримки підприємництва у Івано-Франківській області).

Мережу цих інституцій доцільно вважати базовою інфраструктурою для забезпечення належного розвитку малого бізнесу в малих містах, оскільки ефективна їх діяльність дозволить усунути ключові перешкоди розвитку підприємництва, такі як: відсутність інформаційного сприяння започаткуванню і веденню підприємницької діяльності, нестача необхідних приміщень для ведення підприємницької діяльності, складність доступу до необхідних фінансово-кредитних ресурсів тощо.

У контексті заходів цього рівня визріла також потреба у активізації діяльності регіональних та місцевих органів державного управління (управління економіки, відділи розвитку підприємництва, інфраструктури тощо) щодо планування та управління розвитком підприємництва. Досвід держав з високим рівнем розвитку підприємництва засвідчує, що така робота повинна вестись за напрямками:

- створення сільських кооперативів, маркетингових груп, сільських комунальних підприємств;

- розвитку регіональної мережі страхових та гарантійних фондів, кредитної кооперації малого підприємництва, яка у більшості розвинених країнах світу є одним з найважливіших сегментів кредитного ринку та обслуговує клієнтів, непривабливих для традиційного банківського кредитування. До цієї категорії відноситься практично вся сфера малого підприємництва. Особливо гостро стоїть питання фінансового забезпечення сільськогосподарських товаровиробників та дрібних підприємців, які працюють в сільській місцевості, районних центрах та малих містах України. Джерелами ресурсів для реалізації цих заходів можуть стати кошти фондів міжнародної технічної допомоги, до залучення яких повинні долучитись органи місцевої влади;

- розробка стимулюючих організаційно-економічних механізмів залучення коштів трудових мігрантів у підприємницьку діяльність. Для цього також необхідне

прийняття на загальнодержавному рівні нормативно-правового акту із визначенням правового статусу, принципів та механізмів функціонування фондів майнових порук, страхових та гарантійних фондів, кредитної кооперації малого підприємництва;

- сприяння у формуванні мережі коопераційних та конкурентних зв'язків між малими та великими підприємствами для зміцнення конкурентних позицій сектора малого підприємництва; виконання ролі посередника щодо встановлення тіснішої кооперації між суб'єктами сектора малого підприємництва та іншими підприємствами на основі субпідрядних, контрактних, орендних відносин; забезпечення інформаційної підтримки та створення довідкової служби для проведення маркетингових досліджень ринків збуту; пошук франчайзерів; допомога в організації виставок продукції (послуг) малих підприємств тощо.

Завданнями третього рівня стратегії (мікрорівень) є розвиток підприємницьких та управлінських навиків населення, надання йому відповідних консультаційних послуг, тестування якості ведення підприємницької діяльності, посилення поінформованості населення про перспективні види підприємницької діяльності та ринкові ніші. Виконавцями заходів цього рівня є органи місцевої влади, малі підприємства та підприємці, навчальні заклади, консалтингові та маркетингові підприємства, бізнес-асоціації та об'єднання.

До заходів, які слід реалізувати у цьому напрямі, можна віднести:

1. Удосконалення системи підготовки та перепідготовки кадрів для підприємництва у відповідності до специфіки соціально-економічного розвитку та територіального розміщення малого міста і території району (наприклад, шляхом створення агрошкіл і т.ін.).

2. Викладання дисциплін „Основи підприємницької діяльності” у середніх загальноосвітніх сільських та міських школах.

3. Надання фінансової та організаційної підтримки асоціативним та підприємницьким організаціям, які реалізують просвітницькі заходи щодо формування сприятливого

підприємницького середовища; формування у суспільстві мотивації щодо вкладення грошових коштів у підприємницьку діяльність.

Однією з найбільш суттєвих проблем реалізації стратегії є забезпечення належного фінансування її заходів. Для усунення цієї перешкоди слід збільшити обсяги державного фінансування заходів з розвитку підприємництва у малих містах України (шляхом передбачення відповідних заходів та обсягів їх фінансування у Національній програмі підтримки підприємництва та закріплення відповідних сум у Державному бюджеті України), а також активізувати діяльність органів державної влади всіх рівнів щодо пошуку джерел фінансування стратегії коштами міжнародної технічної допомоги.

## **5.2. Негативні аспекти розвитку та пріоритети підтримки малого підприємництва в малих містах України**

Аналіз розвитку сектора малого підприємництва у малих містах Львівської області [63] дозволив виявити такі закономірності (які зрештою є характерними для багатьох малих міст України):

1. Невисокою є підприємницька активність населення малих міст (кількість діючих малих підприємств у розрахунку на 10 тисяч осіб наявного населення становить в середньому лише близько 57 одиниць (причому в окремих малих містах є ще меншою - м. Новий Розділ - 32 підприємства, м. Борислав – 43 підприємства); частка зайнятих у цьому секторі економіки становить від 11% до 17% та має тенденцію до скорочення в середньому щорічно на 1% - 2%).

2. Малими залишаються частки діючих малих підприємств

---

<sup>63</sup> Розвиток малого підприємництва Львівщини. Статистичний збірник. – Держкомстат України, Головне управління статистики у Львівській області. – Львів, 2008. – 154 с.; Розвиток малого підприємництва Львівщини: статистичний аналіз / Збірник доповідей. – Держкомстат України, Головне управління статистики у Львівській області. – Львів, 2008. – 80 с.

(від 55% до 66%), малих підприємств в загальних обсягах реалізації продукції (надання послуг) (в окремих малих містах вона становить близько 4%) та має тенденцію до скорочення (середньорічні темпи якого становлять від 1,7% до 2,5%) та продовжує скорочуватись кількість малих підприємств, які мали обсяги реалізації продукції (надання послуг) (в середньому кількість діючих малих підприємств скоротилась за останні три роки на 5%).

3. Невеликою є частка зайнятих в середньому на одному підприємстві (близько 5 осіб з тенденцією до подальшого зменшення); підприємства малого бізнесу характеризуються невисоким рівнем ресурсного забезпечення господарської діяльності.

4. Недостатньо раціонально залишається структура обсягів за видами економічної діяльності малих підприємств. Зокрема, низькою залишається частка малих підприємств, які здійснюють діяльність у базових та з великою доданою вартістю галузях економіки. Натомість високою є підприємницька активність населення малих міст у сфері торгівлі (32,9% від загальної кількості малих підприємств та 40,7% від загальних обсягів реалізованої продукції сектором малого підприємництва); низькою є інноваційна активність малих підприємств; економічні відносини населення малих міст та районів часто не виходять за рамки натурального господарства, а товарно-грошові відносини витісняються обмінною торгівлею. У сільському господарстві здійснює діяльність лише по одному підприємству у кожному з малих міст Львівської області; у готельному і ресторанному господарстві (від 0,3% до 12,8%); у промисловості (близько 25%).

5. Фінансова діяльність малих підприємств у малих містах є низькоефективною (практично у всіх малих містах операційні витрати малих підприємств перевищують обсяги їх доходу (виручки) від реалізації продукції (послуг); частка збиткових підприємств становить від 19,2% до 37,6%; від'ємним є показник рентабельності фінансово-господарської діяльності (від -0.4% до -3.4%) та загальний фінансовий результат підприємств від звичайної діяльності до оподаткування (причому збиток у таких містах як Трускавець, Борислав

становить 4207,1 та 2856,3 тис. грн. відповідно).

6. Низькими є показники ефективності використання підприємствами ресурсного забезпечення (середня продуктивність праці одного працівника, зайнятого на малих підприємствах, становить від 27,2 до 40,6 тис. грн./особу, що в розрахунку на місяць лише незначно перевищує показник середньої реальної заробітної плати у відповідній галузі; лише в окремих малих містах малі підприємства отримують дохід (виручку) від реалізації продукції (послуг) більший, ніж вартість основних фондів підприємств; у жодному з малих міст області середній коефіцієнт оборотності оборотних коштів не досягає навіть 2).

7. Невисокою залишається інвестиційна активність малих підприємств (в окремих малих містах частка інвестиційно-активних підприємств становить близько 19%, а обсяги капіталовкладень є незначними).

8. Практично відсутні коопераційні та кластерні зв'язки підприємств малого і великого бізнесу, а також малих підприємств з малих міст та районів із підприємствами з обласного центру; тенденції до активізації його розвитку у малих містах є меншими, ніж в обласному центрі, що призводить до подальшого погіршення показників розвитку малого підприємництва у малих містах та на сільських територіях.

До основних перешкод розвитку малого підприємництва у малих містах можна віднести:

– системність проблеми, зумовлену чинником трансформаційної кризи (внаслідок занепаду багатьох містоформуєчих великих підприємств, репресивності „старопромислових” районів, демографічної кризи), низьким рівнем соціально-економічного, а також розвитку транспортної, соціальної та ринкової інфраструктури в малих містах і сільській місцевості, віддаленість від великих населених пунктів і шляхів сполучень, низькою купівельною спроможністю населення (та як наслідок – платоспроможного попиту).

– відсутність єдиної, поетапно реалізованої стратегії та тактики розвитку малого бізнесу в малих містах та сільських

територіях;

– недостатність фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування (районних та міських) для формування належної інституційної інфраструктури підтримки та розвитку підприємництва;

– недостатній досвід, навички та рівень підготовки представників органів державного управління щодо реалізації проектів розвитку малого підприємництва на субрегіональну рівні управління; неефективність та декларативність субрегіональної політики розвитку підприємництва регіональними і місцевими органами влади;

– недостатність навичок ведення підприємницької діяльності, нестача фінансових ресурсів населення у малих містах і сільській місцевості щодо започаткування та ведення підприємницької діяльності;

– невідповідність сформованого у малих містах та районах підприємницького середовища, відсутність дієвих програм залучення коштів вітчизняних трудових мігрантів у підприємницьку діяльність;

– низький рівень розвитку інституційної інфраструктури підприємницької діяльності у малих містах та районах;

– недовикористання коштів програм міжнародної технічної допомоги внаслідок недостатньої участі в залученні цих коштів місцевих органів державного управління.

В сьогоdnішніх умовах соціально-економічного розвитку України перешкоди розвитку малого підприємництва в малих містах об'єктивно носять системний характер. Відповідно реалізація окремих розрізнених заходів сприяння підприємницькій ініціативі не зможе критично змінити ситуацію у досліджуваній сфері або носитиме локальний короткостроковий характер. Тому державна політика сприяння розвитку малого бізнесу в малих містах України повинна носити ширший характер, зокрема, спрямований на загальний соціально-економічний розвиток малих міст та навколишніх сільських територій. Концептуально засади такої політики можуть реалізовуватися за напрямками:

1. Розвиток факторів виробництва. Пріоритетними



завданнями, які потребують вирішення в межах цієї складової є обґрунтування потреби та джерел залучення необхідного ресурсного забезпечення (розвиток ресурсного потенціалу), включаючи підготовку кваліфікованих кадрів. Найбільшою перешкодою цьому є брак фінансових ресурсів на виконання відповідних завдань. Тому видається доцільним започаткування практики розробки програмних документів (довго- та короткострокового характеру) сприяння розвитку малого бізнесу в малих містах. Зауважимо, що заходи у вказаних документах мають бути узгодженими з стратегією розвитку відповідного міста та спрямовані передусім на розвиток факторів виробництва.

Виконавцями завдань цього рівня є Кабінет Міністрів України (у межах передбачення відповідних заходів розвитку малого бізнесу в малих містах у Національній програмі підтримки підприємництва в Україні та обсягів фінансування у Державному бюджеті України) та органи місцевого самоврядування (у межах передбачення заходів щодо розвитку малого бізнесу в малих містах у регіональних програмах підтримки підприємництва (із наданням їм пріоритету порівняно з іншими заходами) та узгодження їх із заходами міських та районних програм підтримки підприємництва). Для забезпечення належної ефективності використання обмежених фінансових ресурсів (загальнодержавних, регіональних та місцевих) доцільно дотримуватись базових принципів регіональної політики країн ЄС (взаємодоповнюваність (солідарність фінансової участі з бюджетів усіх рівнів); партнерство; програмність; спостереження за ходом реалізації програм; регулярна оцінка ефективності реалізації програм);

2. Створення і удосконалення інфраструктури підтримки малого бізнесу (незалежні організації та механізми) шляхом надання якісних послуг, включаючи підтримку зі створення бізнесу та інформаційну підтримку, розробку бізнес-планів, підбір партнерів по бізнесу та надання маркетингової інформації, надання доступу до фінансових ресурсів та кредитних гарантій, створення бізнес-інкубаторів для підприємців-початківців, формування „ринкового” способу мислення населення, підтримка інновацій та стимулювання

співпраці між малими підприємствами, надання консультацій зі створення систем управління якістю і т.ін.

До виконавців завдань цього рівня потрібно залучити державні та приватні підприємства і організації, торгові палати, некомерційні організації, професійні та соціальні асоціації, навчальні заклади, комітети з розвитку, фінансово-кредитні установи тощо. До заходів цього напрямку можна віднести:

- створення сільських кооперативів, маркетингових груп, сільських комунальних підприємств;

- розвиток регіональної мережі страхових та гарантійних фондів, кредитної кооперації малого підприємництва (передусім з метою фінансового забезпечення сільськогосподарських товаровиробників та дрібних підприємців, які працюють в сільській місцевості, районних центрах та малих містах України). Джерелами ресурсів для реалізації цих заходів можуть стати кошти фондів міжнародної технічної допомоги, до залучення яких повинні долучитись органи місцевої влади;

- розробка стимулюючих організаційно-економічних механізмів залучення коштів трудових мігрантів у підприємницьку діяльність. Для цього також необхідне прийняття на загальнодержавному рівні нормативно-правового акту із визначенням правового статусу, принципів та механізмів функціонування фондів майнових порук, страхових та гарантійних фондів, кредитної кооперації малого підприємництва;

- сприяння у формуванні мережі коопераційних та конкурентних зв'язків між малими та великими підприємствами для зміцнення конкурентних позицій сектора малого підприємництва; виконання ролі посередника щодо встановлення тіснішої кооперації між суб'єктами сектора малого підприємництва та іншими підприємствами на основі субпідрядних, контрактних, орендних відносин; забезпечення інформаційної підтримки та створення довідкової служби для проведення маркетингових досліджень ринків збуту; пошук франчайзерів; допомога в організації виставок продукції (послуг) малих підприємств тощо;

3. Формування платоспроможного попиту за рахунок

збільшення зайнятості та доходів населення. По-перше, необхідно активізувати роботу обласних та районних центрів зайнятості щодо працевлаштування населення малих міст та залучення його до підприємницької діяльності. По-друге, враховуючи недостатньо високу ефективність державної політики зайнятості (зокрема у малих містах та сільських територіях), актуалізувалась доцільність зміни принципів державної політики зайнятості, зокрема - переходу з пасивних заходів на активні. Прикладом такого підходу може стати суттєве зменшення видатків на сприяння зайнятості з метою їх виділення на створення у кожному малому місті хоча б одного державного підприємства. Це сприятиме збільшенню рівня зайнятості та доходів населення, підвищенню рівня контролю за зайнятістю населення, загальному соціально-економічному розвитку території, поступовому формуванню коопераційних стосунків підприємств малого і середнього бізнесу, а також підприємств з малих міст та обласного центру, районних центрів.

4. Розвиток пріоритетних галузей економіки (т.зв. «точок зростання») через створення та підтримку конкурентоспроможних пріоритетних секторів економіки, створення інноваційних ефективних організаційних форм. Для цього потрібно активізувати роботу регіональних та місцевих органів державного управління у напрямі вивчення потенційних можливостей з виробництва та реалізації товарів (послуг) підприємствами сектора малого бізнесу і виявлення найбільш перспективних напрямів підприємницької діяльності, їх популяризація серед суб'єктів малого підприємництва (може здійснюватись із залученням до цієї роботи громадських об'єднань та асоціацій підприємців); розробка відповідних інвестиційних проєктів та їх популяризація в межах області, у інших регіонах України та за кордоном. Відповідно з ініціативи місцевих регіональними органами державного управління мають бути створені умови в малих містах для пріоритетного розвитку секторів, в яких прогнозуються максимальні темпи зростання, галузей з високою доданою вартістю, використання сприятливого інституційного середовища, просування перспективних та високотехнологічних проєктів.

Доцільним є також створення при місцевих органах державного управління (або на базі асоціативних підприємницьких структур із забезпеченням відповідного фінансування їх роботи) комітетів з розвитку пріоритетних сфер економіки малого міста, до завдань яких повинні увійти: сприяння у формуванні мережі коопераційних та конкурентних зв'язків з іншими малими та великими підприємствами на основі субпідрядних, контрактних, орендних відносин; забезпечення інформаційної підтримки та створення довідкової служби для проведення маркетингових досліджень і т.ін.

5. Підвищення ефективності діяльності малих підприємств, що є важливим з точки зору потреби у покращенні показників ефективності їх діяльності та залученні фінансових ресурсів до місцевих бюджетів. Тому суб'єктами заходів цього рівня є органи місцевої влади, малі підприємства та підприємці, навчальні заклади, консалтингові та маркетингові підприємства, бізнес-асоціації та об'єднання. Відповідно робота у цьому напрямі передбачає розвиток підприємницьких та управлінських навиків населення, надання йому відповідних консультаційних послуг, тестування якості ведення підприємницької діяльності, посилення поінформованості населення про перспективні види підприємницької діяльності та ринкові ніші. До заходів цього напрямку можна віднести:

–удосконалення системи підготовки та перепідготовки кадрів для підприємництва у відповідності до специфіки соціально-економічного розвитку та територіального розміщення малого міста і території району (наприклад, шляхом створення агрошкіл і т.ін.);

–надання фінансової та організаційної підтримки асоціативним та підприємницьким організаціям, які реалізують просвітницькі заходи щодо формування сприятливого підприємницького середовища; формування у суспільстві мотивації щодо вкладення грошових коштів у підприємницьку діяльність;

–надання податкового сприяння окремим категоріям малих підприємств, які здійснюють діяльність в малих містах України передусім у пріоритетних галузях економіки (сільське господарство,

туризм, готельний і ресторанний бізнес, промисловість та ін.). Наприклад, з метою сприяння дрібним та середнім сільськогосподарським і фермерським господарствам активно розвиватися та конкурувати з великими сільськогосподарськими структурами.

### **5.3. Напрями детінізації економіки в малих містах**

Рівень тінізації економічної активності в малих містах України залишається високим. Про це, крім іншого, свідчать результати проведеного соціологічного та експертного дослідження (вивчення громадської думки мешканців прикордонних районів, експертів, представників громадських організацій, агенцій регіонального розвитку, науковців, підприємців, працівників місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування) [64], за якими більша частина респондентів оцінили рівень тінізації економіки малих міст і сільських прикордонних територій Львівської області у розмірі 50 та більше відсотків.

Крім того, до характеристик, які засвідчують посилення тінізації економіки малих міст області та одночасно є її наслідком, можна віднести:

- зменшення кількості великих та середніх підприємств (середньорічні темпи зменшення кількості підприємств становлять в окремих містах до 8,9% (м. Самбір) та 11,3% (м. Борислав) при активному збільшенні кількості малих підприємств, зокрема, фізичних осіб-суб'єктів підприємництва;

- великою залишається частка в загальних обсягах валового продукту торгівлі (від 27% (м. Моршин) до 48,8% (м. Самбір) торгівлі, де об'єктивно легше приховати частину

---

<sup>64</sup> Транскордонне співробітництво – стратегічний ресурс розвитку прикордонних територій України. – Львів: Інститут міжнародних економічних досліджень, Регіональний філіал Національного інституту стратегічних досліджень у м. Львові, 2008. – 160 с.

доходу, порівняно з сферою матеріального виробництва; натомість в торгівлі та сфері готельних послуг середньомісячна офіційна заробітна плата у малих містах залишається найнижчою;

- частка підприємств, які офіційно реалізовували продукцію у малих містах, є меншою, порівняно як з обласним центром (від 4,2% до 14,3%), так і з середнім показником по області (від 4,1% до 14,2%); аналогічна ситуація спостерігається за показником обсягу доходу (виручки) від реалізації продукції (надання послуг) у розрахунку на одне діюче підприємство (аж від 2-х до 3-х разів), причому цей показник є також меншим, ніж у практично всіх районах області;

- великою є частка бартерних операцій у торгівлі.

Основними аспектами тінізації економіки малих міст України (на прикладі Львівської області) є:

1. Приховування частини виручки від реалізації продукції підприємств, зокрема у сфері торгівлі, у тому числі за рахунок реалізації продукції (надання послуг) фізичними особами – суб'єктами підприємницької діяльності (частка яких у сфері торгівлі є найбільшою - близько 70%; при цьому обсяги виручки від реалізації продукції у розрахунку на одне торговельне підприємство - юридичну особу є більшими, ніж у фізичних осіб-суб'єктів підприємництва). Важливою причиною цієї проблеми є те, що процедура обліку як поступлення, так і збуту продукції фізичними особами – суб'єктами підприємницької діяльності є значно простішою, що дозволяє приховувати частину доходу (виручки), зокрема ту, яка перевищує встановлені для платників єдиного податку обмеження.

2. Наявність необлікованої т.зв. «човникової» торгівлі. Так, згідно даних Львівської регіональної митниці у прикордонних районах Львівської області у дрібній та більш організованій «човниковій» торгівлі з Польщею зайнято близько 200 тисяч осіб [65], а торговий оборот становить понад 10 мільйонів доларів на рік.

3. Непрозорість, прояви корупції та хабарництва,

---

<sup>65</sup> Офіційний Інтернет-ресурс Державної митної служби у Львівській області [електронний ресурс] – Режим доступу: [www.customs.lviv.ua](http://www.customs.lviv.ua).

ухилення від оподаткування у сфері земельних відносин. (Суть тінізації, як правило, зводиться до того, що органами місцевої влади незаконно змінюється цільове призначення земель, вилучаються землі сільськогосподарського та лісгосподарського призначення. За даними Міністерства внутрішніх справ України у 2008 році було вчинено 1571 злочин у сфері земельних відносин, що на 36% більше, ніж попереднього року [66]. За результатами прокурорських перевірок у 2008 році до відповідальності притягнуто 2,6 тис. посадових осіб, за прокурорського втручання відшкодовано понад 20 млн. грн. За позовами прокурорів повернуто 3,9 тис. га земель. Найбільше злочинів у сфері земельних відносин, що були вчинені у районах та містах України, викрито в Автономній Республіці Крим (43), Дніпропетровській (31), Запорізькій (34), Київській (22), Луганській (45), Львівській (31), Одеській (29) та Києві (36). Безпосередньо у Львівській області з початку 2009 року виявлено 32 злочини у сфері земельних відносин, серед них 25 вчинено головами місцевих рад, з них 6 випадків хабарництва (для порівняння: за період 2008 р. було викрито 8 випадків хабарництва у сфері земельних відносин). Зловживання завдали збитків на суму понад 3 млн грн..

4. Наявність порушень чинного законодавства у сфері користування господарськими ресурсами та надрами. Це стосується передусім навмисного ускладнення процедур отримання у користування комунального майна, земельних ділянок, дозволів на розміщення об'єктів торгівлі, будівництво та ін., а також розкрадання лісопродукції за рахунок зловживання службовим становищем, недбалого ставлення до охорони лісових ресурсів працівниками лісової охорони. Загалом у системі Мінагрополітики та Держкомлісгоспу у зв'язку з вчиненням службових злочинів працівниками лісової охорони лише у 2008 році порушено понад 150 кримінальних справ, з яких найбільше прокурорами Вінницької, Івано-Франківської, Львівської, Житомирської, Тернопільської, Рівненської та Хмельницької областей. За ініціативи прокурорів

---

<sup>66</sup> Офіційний Інтернет-ресурс Міністерства внутрішніх справ [електронний ресурс] – Режим доступу: [www.mvs.gov.ua](http://www.mvs.gov.ua).

до різних видів відповідальності (дисциплінарної, матеріальної, адміністративної) притягнуто майже 2000 працівників лісової охорони, відшкодовано державі 3,2 млн грн завданих збитків). За результатами перевірок у Львівській області у 2008 році виявлено 12 злочинів у лісопереробній сфері, направлено 138 подань в райдержадміністрації на призупинення діяльності пилорам. В ході проведення спільних перевірок працівниками державної лісової охорони вилучено 469,18 м<sup>3</sup> деревини. Зокрема, виявлено 33 посадові злочини, 13 фактів розкрадання, 2 факти контрабанди, 1 факт фіктивного підприємництва, 15 незаконних вирубок лісу, 13 фактів крадіжок лісу і 3 факти незаконного заняття земельних ділянок у лісах.

5. Значний неформальний сегмент на ринку праці та наявність зайнятості у тіньовій економіці (що проявляється у зайнятості населення на підприємствах без реєстрації, на незареєстрованих підприємствах із найманими працівниками, в домашньому господарстві (виключаючи ті види діяльності, які переходять межі виробництва). Особливо негативним аспектом розвитку ринку праці у малих містах та на сільських територіях є наявність трудодефіцитної кон'юнктури, якою часто користуються роботодавці, наймаючи працівників фактично на повну ставку, проте номінально – не на повну зайнятість, з неповним або низьким рівнем оплати праці (середньомісячна заробітна плата у малих містах вже зараз значно поступається середньому її показнику як у обласному центрі (від 13,8% до 47,7%), так і по області загалом (від 3,9% до 41,7%)).

6. Наявність тіньового сектора у сфері туризму. Це стосується як діяльності без отримання ліцензій, так і неофіційного надання приміщень у користування туристів. При цьому ліцензовані туристичні підприємства недоотримують частину доходу (виручки) від надання послуг через недобросовісну конкуренцію, що значно ускладнює їх підприємницьку діяльність та суттєво деформує цивілізований розвиток вітчизняної туристичної сфери, вагома частка потенціалу якої знаходиться безпосередньо в малих містах України.

7. Наявність тіньового сектора у сфері валютно-обмінних операцій.



Причинами, що зумовили тінізацію економіки малих міст України, передусім є: процес первісного нелегітимного накопичення капіталу; незбалансованість інтересів бізнесу і влади; наявність адміністративних бар'єрів для створення бізнесу; необізнаність підприємців про свої права, реальні обсяги обов'язкових платежів (часто регулярні хабарі є більшими за розмір податку); наявність проявів кримінальних стосунків у підприємницькій сфері; суттєва монополізація ринків.

Наявність тіньового сектора ринку значно обмежує можливості надходження фінансових ресурсів до місцевих бюджетів та як наслідок – фінансування заходів соціально-економічного розвитку територій, які здебільшого є депресивними, а також завдає суттєвих перешкод як формуванню, так і розвитку трудових ресурсів малих міст та сільських територій України. Останнє підсилюється неналежним правовим та соціальним захистом працюючих неофіційно (що позбавляє їх права звертатися в судові інстанції з вимогою виконання контрактних обов'язків та дотримання працевлаштувачами норм соціального захисту), зростанням соціально-майнового розшарування населення (через посилення диференціації доходів громадян мешканців обласних центрів порівняно з районами, малими містами та сільськими поселеннями).

Незважаючи на існування в Україні Загальнодержавної програми розвитку малих міст, вітчизняна державна політика їх розвитку є недостатньою, зокрема, через неналежне фінансування, нормативно-методичну підтримку, врахування специфіки малих міст, стану та особливостей розвитку їх економіки, ресурсного потенціалу і т. ін. У сукупності з системними перешкодами соціально-економічного розвитку територій нашої держави, все це призводить до загострення соціально-трудових відносин, посилення безробіття, розвитку корупції та тіньової економіки. Крім того, визріла необхідність прийняття Закону України про легалізацію тіньових коштів, отриманих некримінальним шляхом, з метою запровадження на певний період політики амністії по відношенню до тіньового капіталу некримінального походження через відкриття йому

шляхів для легального інвестування, в тому числі в економіку малих міст. Зазначимо, що у Польщі така система заходів вже існує давно та вона особливо ефективна у прикордонних регіонах [67].

Недоліком нормативно-правового регулювання досліджуваної проблеми є те, що розрахунок рівня тінізації на субрегіональному та місцевому рівнях в Україні обмежується відсутністю належної статичної бази та відповідної методики, яка б враховувала особливості існування тіньової економіки в малих містах. Необхідно відзначити, що бюрократична тяганина в ухваленні рішень місцевими органами виконавчої влади, нечіткість у визначенні прав і взаємних обов'язків держави та суб'єктів підприємницької діяльності, постійні зміни чинних законів та нормативних актів також призводять до неузгодженості регуляторно-правового механізму, що створює бар'єри для розвитку господарської діяльності.

Для удосконалення державної політики протидії тінізації економічних відносин передусім необхідною є відмова від ситуаційних підходів до вирішення проблем детінізації економіки. Для цього необхідно на центральному рівні державного управління прийняти рішення про обов'язкове включення розділу та відповідних заходів з детінізації економіки малих міст до регіональних та місцевих програм соціально-економічного розвитку.

Структура організаційних і правових заходів, у тому числі у малих містах і на сільських територіях повинна розроблятися на основі комплексного підходу, тобто із урахуванням всіх аспектів прояву тіньової економіки і насамперед за допомогою стимулювання законної підприємницької діяльності. Крім того, зауважимо, що існує специфіка державної політики у реалізації заходів зі зниження рівня тінізації економіки на депресивних територіях, зумовлена, наприклад, обов'язковим одночасним дотриманням паритету принципів детінізації економіки та покращення (принаймні не порушення) стимулів ділової активності населення.

---

<sup>67</sup> Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації/За ред.. Варналія З.С. – К.:НІСД, 2006. – 576 с.

Об'єктивно, що напрями детінізації економіки в малих містах України повинні бути спрямовані на усунення (чи принаймні зниження рівня впливу) виявлених основних аспектів тінізації. Зокрема, видається необхідним здійснення таких заходів:

– посилення контролю за обсягами діяльності суб'єктів підприємництва, які здійснюють діяльність на пільгових умовах оподаткування, звітності та обліку. Цього можна досягнути через удосконалення правил торгівлі в малих містах та на сільських територіях. Наприклад, за рахунок посилення контролю за обов'язковим обліком реалізації продукції (надання послуг) такими суб'єктами, проведення просвітницької роботи серед населення про обов'язковість надання клієнту розрахункового чеку;

– зменшення обсягів «човникової» торгівлі за рахунок активізації державної політики її легалізації через створення у малих містах прикордонних територій спеціалізованих ринків для реалізації продукції іноземцям, посилення контролю та створення нових робочих місць; наближення внутрішніх цін на акцизні товари до рівня європейських;

– посилення контролю у сфері використання земельних ресурсів, запровадження майнової люстрації доходів та видатків чиновників, а також підвищення міри покарання за вчинення корупційних дій та/чи хабарництва представниками місцевої влади та органів державного управління при здійсненні дозвільних та погоджувальних процедур, наданні комунального майна чи земельних ділянок у користування, виділенні землі тощо. Одним з найбільш очевидних засобів зниження цього аспекту тіньової економіки є ефективне використання сили закону. Проте, на даний час покарання за прояви корупційних дій є незначним - згідно Закону України «Про боротьбу з корупцією», «Вчинення корупційних діянь, передбачених цим Законом ... тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» [68]; звільнення від

---

<sup>68</sup> Закон України "Про боротьбу з корупцією" від 05 жовтня 1995 року № 356/95-ВР

відповідальності суб'єктів господарювання за подання хабарів у попередні періоди в разі викриття з їх допомогою фактів хабарництва державних службовців. Відкритість результатів діяльності правоохоронних органів із викриття фактів хабарництва.

–здійснення програм інформування населення про умови започаткування і ведення бізнесу, зокрема – шляхом соціальної реклами;

–спрощення погоджувальних та дозвільних процедур при здійсненні підприємницької діяльності. З метою підвищення мотивації працівників для переходу в офіційну економічну діяльність, необхідно зменшити кількість процедур для отримання ліцензій, дозволів, а також вжити таких заходів з їх спрощення, як посилення контролю та відповідальності посадових осіб дозвільних органів, проведення ревізії переліку існуючих ліцензій та дозволів у всіх сферах підприємницької діяльності, удосконалення роботи місцевих дозвільних органів, створення органу з контролю та моніторингу дозвільної системи, популяризація досвіду проходження дозвільних процедур та підвищення рівня обізнаності підприємців щодо прав і обов'язків дозвільних адміністраторів та посадових осіб дозвільних органів; впровадження відповідальності державних службовців за незаконні дії чи бездіяльність, які завдали збитків суб'єкту господарювання.

–реалізація заходів, спрямованих на нівелювання ризиків розвитку ринку праці на депресивних територіях. З метою покращення як окремих ознак відтворення, так і трудових ресурсного потенціалу потрібно розробити державну програму розвитку трудового потенціалу малих міст та районів, забезпечити техніко-економічне обґрунтування заходів підтримки відтворення трудових ресурсів, розробити пакет нормативних актів, що забезпечить виконання програми, організаційно-економічне забезпечення функціонування трудового потенціалу населення малих міст;

–запровадження податкових стимулів до інвестування

коштів в економіку малих міст. Для цього місцевим органам влади необхідно розробити систему пільг підприємствам за диференційованим принципом, передусім, в залежності від розміру внеску інвестора у статутний фонд, галузі господарської діяльності та суми інвестованих коштів; рівня пріоритетності виду економічної діяльності, у який спрямовуються інвестиції; впливу на стимулювання зайнятості тощо.

#### **5.4. Перспективи розвитку сфери туризму та рекреації в малих містах**

Значна частина населення України (біля 40%) проживає у малих містах та селищах, проте переважна більшість цих населених пунктів є депресивними, характеризуються низьким рівнем соціально-економічного розвитку, зайнятості, високою трудовою міграцією населення. Враховуючи те, що значна частина малих міст є монофункціональними (111 з 350), а також володіють значним туристично-рекреаційним, культурно-історичним та природним потенціалом, активізацію розвитку сфери туризму та рекреації можна розглядати інструментом сприяння розвитку малих міст України, підвищення рівня зайнятості, зменшення обсягів молодіжної трудової міграції та посилення підприємницької ініціативи. Це є особливо актуальним для таких регіонів України, як Автономна Республіка Крим, Львівська, Закарпатська, Івано-Франківська та Тернопільська області, оскільки вони характеризуються:

– знаною часткою історичних міст з давніми культурними традиціями і, як правило, збереженими історичними пам'ятками. Ці пам'ятки виступають містоутворюючим фактором, тобто формують обличчя міста, що є ключовим для сприйняття туристів. (На території Львівської області зосереджено 25% всієї історико-архітектурної спадщини України - близько 4000 пам'яток, з них - 40% пам'яток архітектури, взятих під охорону держави в області розміщені в 53 малих містах та селищах міського типу Львівської області,

які включені до списку історичних населених пунктів України [69])

– ініціативністю діяльності громадських організацій (зокрема створені Асоціація малих історичних міст Західної України та Асоціація розвитку курортних міст Українського Причорномор'я „Таврія”, функціонує Секція малих міст та Секція історичних міст в межах діяльності Всеукраїнської недержавної організації „Асоціація міст України”).

Малі міста згаданих областей є перспективними з точки зору формування спеціалізованих центрів туризму: лікувально – оздоровчих та відпочинкових центрів; центрів гірськолижного туризму; центрів паломницького та сакрального туризму; центрів замкового туризму; центрів агротуризму та зеленого туризму; центрів атракційного та пізнавально-культурного туризму; центрів туризму історичної спадщини.

Аналіз стану та перспектив розвитку туризму та рекреації в малих містах України дозволив виявити такі проблеми, які перешкоджають розвитку туристично-рекреаційної сфери:

1. Незадовільний стан загальної інфраструктури малих міст (дороги, водопостачання та водовідведення, тепlopостачання, засміченість побутовими відходами) та недостатній рівень розвитку комунікаційної інфраструктури (рівень телефонізації та зв'язку, інформатизація та доступ до мережі Інтернет, транспортне сполучення).

2. Відсутність кваліфікованих кадрів і низька якість підготовки наявних спеціалістів. Проблема кадрового забезпечення туристично-рекреаційної сфери в малих містах відчувається як на рівні органів місцевого самоврядування, так і на рівні підприємств (туристичних підприємств, готелів та інших закладів розміщення, закладів харчування та туристично-екскурсійного обслуговування).

3. Недостатнє інформаційне забезпечення та сприяння промоції туризму. Органами державного управління не створено жодної комплексної маркетингової стратегії просування туристичних продуктів малих міст України, відсутня державна

---

<sup>69</sup> Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження Списку історичних населених місць України”. №878 від 21 липня 2001 р.

фінансова підтримка участі представників малих міст на національних та міжнародних туристичних виставкових заходах.

Незадовільна ситуація спостерігається в частині формування всеукраїнської мережі туристичних інформаційних центрів (ТІЦ), у тому числі і в малих містах України. (У малих містах Західної України ТІЦи функціонують лише у 4 містах – Берегове, Рахів (Закарпатська обл.), Яремче (Івано-Франківська обл.), Жовква (Львівська обл.) [70]). Основними перешкодами їх створенню та функціонуванню є: погіршення співпраці з владними структурами; відсутність/небажання виділяти приміщення для розміщення ТІЦ; зменшення обсягів фінансування та скорочення персоналу ТІЦ; пріоритет маркетингової та комерційної діяльності над наданням безкоштовної туристичної інформації для відвідувачів міст.

4. Низький рівень ділової активності населення в туристично-рекреаційній сфері малих міст внаслідок надмірного податкового навантаження, великого розміру обов'язкового фінансового забезпечення цивільної відповідальності діяльності туроператорів і турагентів та нерозвиненості інституційної інфраструктури туристичного бізнесу (консалтингові установи, бізнес-асоціації, тренінгові центри).

5. Проблеми збереження та утримання в належному стані культурно-історичних об'єктів, які становлять туристичну цінність, внаслідок недостатнього державного фінансування.

6. Нескоординованість нормативно-методичних документів планування розвитку туристично-рекреаційної сфери в малих містах із обласними та загальнодержавними програмами і стратегіями розвитку через відсутність кваліфікованих спеціалістів у сфері туризму в апараті районних та міських рад малих міст і неналагодженість співробітництва „центр-регіон-субрегіон” з питань туристичного

---

<sup>70</sup> Зінько Ю. Стан та проблеми функціонування туристично-інформаційних центрів Західної України // Матеріали I Міжнародної конференції в рамках проекту „Створення туристично-інформаційної інфраструктури в м. Львові”.

співробітництва та фінансової підтримки туристичної сфери.

7. Відсутність кластерних утворень в туристичній та рекреаційній сфері, які б дозволили акумулювати фінансові, людські та матеріально-технічні ресурси для надання комплексних туристичних послуг.

Загрози і ризики, пов'язані із зволіканням щодо вирішення існуючих проблем, полягають у тому, що недостатній рівень розвитку туризму та рекреації, відсутність належної державної підтримки туризму в малих містах вже зараз має такі негативні соціально-економічні наслідки:

1. Погіршення якості людського капіталу через підвищення рівня безробіття в малих містах, посилення трудової міграції, особливо серед молоді.

2. Недостатнє фінансове забезпечення розвитку туристичної та загальної інфраструктури малих міст.

3. Втрата культурно-історичних пам'яток та занедбання природно-рекреаційних територій, в т.ч. тих, які занесені до Світової спадщини ЮНЕСКО.

4. Недоотримання коштів у місцеві бюджети внаслідок:

– функціонування „сірого” бізнесу в туристично-екскурсійній сфері та сфері розміщення туристів;

– відсутності туристичних інформаційних центрів, які могли б надати інформацію про всі туристичні, природні, культурно-історичні об'єкти на певній території і, відповідно, зацікавити туристів відвідати їх;

– недостатнього рівня співробітництва між органами влади та представниками бізнесу в частині формування програм і стратегій розвитку туризму та рекреації, формування туристичних маршрутів та продуктів, промоції туристичних можливостей міст.

5. Низький рівень обслуговування туристів внаслідок незадовільного кадрового забезпечення туристичної сфери.

6. Відсутність сформованого позитивного туристичного та інвестиційного іміджу малих міст України внаслідок відсутності туристичної інфраструктури та промоції на регіональному, національному та міжнародному рівнях.

Державна туристична політика в Україні реалізується



через державні, обласні та міські стратегії і програми розвитку туризму. На національному рівні програмним документом, який окреслює основні напрями функціонування туристичної сфери України, є Державна програма розвитку туризму на 2002-2010 роки [71], проте її аналіз дозволяє стверджувати, що заходи з розвитку туризму у малих містах України не знайшли належного відображення у цьому стратегічному документі. На регіональних рівнях розробляються та затверджуються обласні програми розвитку туристичної сфери (наприклад, Програма розвитку санаторно-курортної сфери, туризму і відпочинку у Львівській області на 2003-2007 роки). Надзвичайно негативними тенденціями формування нормативно-правового поля туристичної політики в Україні є те, що, незважаючи на науково-обґрунтований підхід до складання програмних та стратегічних документів, які містять важливі заходи, в більшості випадків значна їх частина залишається декларативними внаслідок відсутності фінансування, а також відсутності обов'язкового звітування перед громадськістю щодо виконаних зобов'язань згідно програм та стратегій [72].

---

<sup>71</sup> Державна програма розвитку туризму на 2002-2010 роки. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України N 583 від 29 квітня 2002 р.

<sup>72</sup> Ці тенденції відстежуються як на державному рівні, так і на регіональному, зокрема Державна програма кілька років поспіль не була підкріплена належним фінансуванням внаслідок постійних реорганізацій органів державного управління в сфері туризму. У Львівській області на фінансування Програми розвитку санаторно-курортної сфери туризму, що була розрахована на 2003-2007 роки і містила заходи активізації розвитку туризму в малих та історичних містах, загальний бюджет якої був оголошений в розмірі 329 мільйонів гривень у 2007 році, виділили лише трохи більше 28 мільйонів гривень (що становить 8,5 % від загальної вартості Програми). Переважно на реалізацію заходів Програми використовувались власні кошти підприємств, установ, організацій, і лише 22% – це кошти державного та місцевого бюджетів. На рівні органів місцевого самоврядування малих міст також розробляються програми розвитку туризму, на реалізацію яких кошти шукають на

Важливою складовою посилення уваги до проблем малих міст є прийняття Верховною Радою України Закону України „Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст”, в якому значне місце відведене питанням раціонального використання та збереження туристично-рекреаційного, культурно-історичного та природного потенціалу як засобу покращення соціально-економічного становища. Проте важливо, щоб ця Програма була профінансована в повній мірі за рахунок державних коштів та коштів малих міст, а реалізовані заходи були ефективними і у короткостроковій, і у довгостроковій перспективі.

Використання туристично-рекреаційного, культурно-історичного та природного потенціалу особливо перспективне в контексті підготовки до проведення чемпіонату Європи 2012 з футболу. Зокрема, в Державній цільовій програмі підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу [73] передбачена низка заходів з покращення туристичної інфраструктури та реставрації культурно-історичних об'єктів у малих містах України (Трускавець, Моршин, Переяслав-Хмельницький, Белз, Броди, Жовква, Золочів, Угнів), які знаходяться в безпосередній близькості до приймаючих міст чемпіонату.

Україна сьогодні знаходиться на етапі впровадження адміністративно-територіальної реформи і формування концепції європейської інтеграції, що, зокрема, передбачає створення ефективних моделей функціонування українських міст. З огляду на це встановлення партнерських відносин міст України з європейськими містами, що мають позитивний досвід управління територіями і бажання поділитися ним з українськими колегами, є важливим і актуальним для української сторони. Зважаючи на це, важливим з позицій

---

місцевому рівні, держава практично не фінансує програми розвитку туризму у малих містах.

<sup>73</sup> Державна цільова програма підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України N 107 від 22 лютого 2008 р.

обміну досвідом є проект „Партнерство малих міст України та малих міст країн Вишеградської групи (Польща, Словаччина, Чехія, Угорщина)”, метою якого є формування чотирьох партнерських пар малих міст України і малих міст країн Вишеградської групи: Сміла (Україна) – Кендзежин-Кожле (Польща); Золотоноша (Україна) – Лученець (Словаччина); Гадяч (Україна) – Кійов (Чехія); Пирятин (Україна) – Комло (Угорщина). [74]

З метою розвитку туризму та рекреації в малих містах України необхідно:

1. Створити туристичні кластери на зразок вже існуючих туристичних кластерів у Хмельницькій області (Кластер сільського туризму „Оберіг”, Туристичний кластер „Кам’янець”, кластер „ЕКОТУР”).

2. Започаткувати в малих містах України створення консалтингово-тренінгових центрів з широким профілем діяльності, в тому числі з курсами підвищення кваліфікації та підготовки кадрів для туристичної сфери.

3. З метою створення мережі туристичних інформаційних центрів у малих містах України частину коштів від екологічного збору скерувати на підтримку безперебійної діяльності ТІЦ. Як альтернативний спосіб створення ТІЦ - залучати туристичні фірми до співробітництва з відповідним наданням пільг (наприклад, по оплаті комунальних послуг).

4. Для детінізації діяльності туристичних підприємств у малих містах переглянути ст.15 Закону України „Про внесення змін до Закону України „Про туризм””[75] щодо розмірів обов’язкового фінансового забезпечення цивільної відповідальності для туроператорів та турагентів, оскільки в малих містах не кожне підприємство зможе надати відповідну фінансову гарантію (2 тис. євро для турагентів; 10 тис. євро для туроператорів з внутрішнього та в’їзного туризму; 20 тис. євро для міжнародних туроператорів).

---

<sup>74</sup> Офіційний Інтернет-ресурс Інституту трансформації суспільства [електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ist.osp-ua.info>.

<sup>75</sup> Закон України „Про внесення змін до Закону України „Про туризм” N 1282-IV від 18 листопада 2003 р.

5. Для збереження культурно-історичних пам'яток України, в тому числі тих, які розміщені в малих містах, і у зв'язку з прийняттям Закону України „Про Перелік пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації” [76], втратою чинності Закону України „Про тимчасову заборону приватизації пам'яток культурної спадщини”[77] необхідно розробити детальну процедуру приватизації дозволених пам'яток, жорсткі вимоги щодо збереження та утримання пам'яток у належному стані, доступу до них туристів, а також можливість довготривалої оренди пам'яток історії, культури, мистецтва та архітектури.

6. Для формування позитивного іміджу та просування культурно-історичної спадщини малих міст у контексті підготовки до проведення чемпіонату ЄВРО-2012 з футболу доцільно активно включати культурно-історичні, архітектурні об'єкти в туристичні маршрути, які розроблятимуться в межах акції „Сім найкращих „чудесних” маршрутів України”.

З метою дофінансування заходів зі створення туристичної, інформаційної інфраструктури, ознакування та промоції туристичних, культурно-історичних та природних об'єктів малих міст України, особливо в умовах підготовки до проведення та організації чемпіонату ЄВРО 2012 з футболу спільно з Польщею, доцільно скооперувати зусилля органів місцевого самоврядування, громадських організацій та представників туристичного бізнесу для розробки проектів та подання їх на конкурси в рамках Програми Добросусідства Польща-Білорусь-Україна.

---

<sup>76</sup> Закон України „Про Перелік пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації” N 574-VI від 23 вересня 2008 р.

<sup>77</sup> Закон України „Про тимчасову заборону приватизації пам'яток культурної спадщини” N 2391-IV від 1 лютого 2005 р.

## **5.5. Напрями стимулювання соціально-економічного розвитку прикордонних малих міст в контексті транскордонного співробітництва**

Необхідність підвищення рівня конкурентоспроможності прикордонних регіонів України потрібно розглядати у контексті євроінтеграційного курсу держави. Реалізація інтеграційних намірів України в європейській структурі потребує забезпечення належного рівня конкурентоспроможності, а також вироблення такої моделі управління розвитком, яка б відповідала принципам регіональної політики ЄС. Це особливо актуально для прикордонних малих міст України у зв'язку з тим, що вони першими відчують прояви вищого рівня конкурентної боротьби в умовах європейської інтеграції, а також низьким рівнем їх соціально-економічного розвитку і, відповідно, недостатнім рівнем конкурентоспроможності. Низькі показники розвитку прикордонних малих міст призводять до соціального напруження (зростання безробіття, зубожіння населення, погіршення якості життя тощо), стримують їх соціально-економічне зростання та перешкоджають рівноправній участі у проектах та програмах міжнародного співробітництва, у тому числі в рамках ЄС.

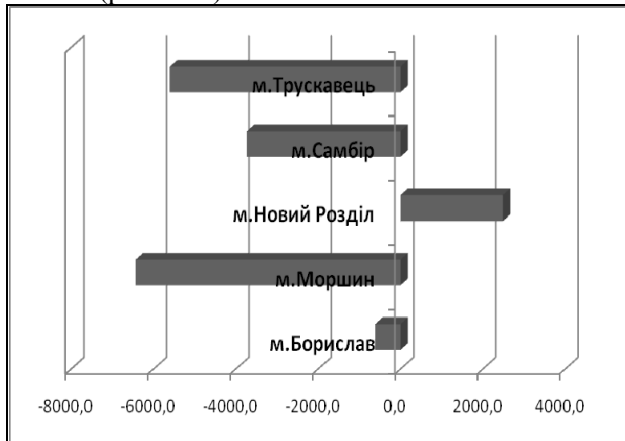
Соціально-економічне зростання прикордонних малих міст України потребує подолання диспропорцій їх розвитку порівняно з іншими містами, посилення інноваційно-інвестиційної активності, виявлення і ефективного використання конкурентних переваг та потенціалу на ринках регіонів України, зовнішніх ринках.

Про неналежний рівень конкурентоспроможності прикордонних малих міст України свідчать:

1. Низькі обсяги валового регіонального продукту та валової доданої вартості у розрахунку на одну особу. Станом на 01.01 2008 р. ВРП на одну особу у Львівській обл. становив 10915 грн./ос., що є значно нижчим від значення цього

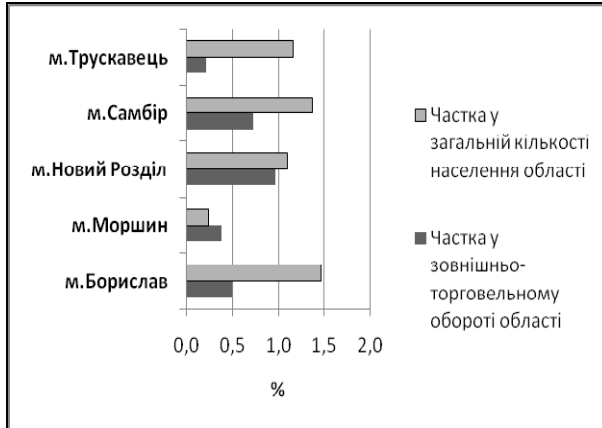
показника в середньому по Україні (15496 грн./ос.[78]).

2. Обмежене використання експортного потенціалу малих міст та збільшення негативного сальдо їх зовнішньої торгівлі. У 2008 р. порівняно з 2007р. у малих містах Львівської області експорт зменшився на 3,7%. Сальдо зовнішньої торгівлі цих міст у переважній більшості є негативним (рис. 3, а). Разом з тим, частка малих міст у зовнішньоторговельному обороті Львівської області є меншою, ніж частка у загальній кількості населення області (рис. 3- б).



а) Сальдо зовнішньої торгівлі малих міст Львівської області у 2008 р., тис. дол. США;

<sup>78</sup> Офіційний Інтернет-ресурс Державного комітету статистики України [електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.



б) частка малих міст у зовнішньоторговельному обороті та у загальній кількості населення Львівської області у 2008 р. [79]

**Рис.5.3. Окремі показники зовнішньоторговельної діяльності малих міст Львівської області у 2008 р.**

3. Низький рівень оплати праці та наявність заборгованості із виплати заробітної плати, зниження мотивації до праці, посилення тінізації ринку праці та збільшення рівня прихованого безробіття.

4. Неналежний рівень підприємницької активності та значна трудова міграція населення. Темпи зменшення кількості діючих підприємств перевищують темпи збільшення новостворених; значна питома вага збиткових малих підприємств (від 19,4% до 46,8%), яка в багатьох малих містах має тенденцію до збільшення; низькою є кількість малих підприємств у розрахунку на 10 тис. осіб наявного населення (в середньому близько 60 одиниць)[80].

Підвищенню рівня конкурентоспроможності прикордонних малих міст України перешкоджає ряд чинників, основними з яких є:

<sup>79</sup> Офіційний сайт Державного комітету статистики у Львівській області [електронний ресурс] – Режим доступу: [www.stat.lviv.ua](http://www.stat.lviv.ua).

<sup>80</sup> Офіційний сайт Державного комітету статистики у Львівській області [електронний ресурс] – Режим доступу: [www.stat.lviv.ua](http://www.stat.lviv.ua).

1. Істотні диспропорції територіальної структури промисловості та недосконала інституційно-правова база регіонального розвитку України.

2. Неналежність планування та ефективного використання існуючих і потенційних конкурентних переваг, а також обмеженість фінансових ресурсів для реалізації інноваційно-інвестиційних проектів.

3. Неналежне облаштування кордонів та нерозвиненість прикордонної інфраструктури.

4. Значні масштаби контрабанди (як її обсяги, так і питома вага залученого населення), які становлять загрозу економічній безпеці прикордонних міст, регіону і держави в цілому.

5. Значна зношеність та низька якість ресурсного потенціалу, масова трудова міграція робочої сили.

Низький рівень конкурентоспроможності прикордонних малих міст призводить до таких негативних соціально-економічних наслідків (причому більшість з них посилюється):

1. Зниження рівня економічної безпеки унаслідок погіршення галузевої структури промислового виробництва, та критичного зменшення питомої ваги галузей, які створюють значну додану вартість.

2. Посилення рівня залежності місцевого споживчого ринку від імпорту та зниження попиту на вітчизняні товари, посилення тінізації споживчого ринку та зниження рівня безпеки продовольчих товарів.

3. Зменшення кількості діючих підприємств, посилення рівня безробіття та соціальної напруги, зниження обсягів надходжень до державного та місцевого бюджетів, посилення рівня депресивності територій (за існуючих тенденцій щорічне зменшення чисельності підприємств складе у малих містах Львівській обл. біля 120 одиниць, що призведе до скорочення потенційних обсягів надходжень до бюджетів приблизно на 30,8 млн. грн).

4. Масштабна депопуляція населення з погіршенням якісних характеристик людського капіталу при значних міграційних втратах населення продуктивного віку та високого професійно-кваліфікаційного рівня. Щорічне скорочення



кількості населення малих міст і міст районного значення Львівської області на 50 - 200 осіб спричинене зовнішньою трудовою міграцією. Найбільше трудових емігрантів у Радехівському, Турківському та Яворівському районах. Явище трудової міграції спричиняє появу низки нових соціальних проблем, вирішення яких потребуватиме значних додаткових фінансових ресурсів та відповідних заходів органів державного управління, пов'язаних із вихованням дітей-“соціальних сиріт”.

5. Нераціональна демографічна структура населення, що веде до збільшення питомої ваги осіб у віці 60 років і старше (21-34 % населення) і зменшення питомої ваги осіб у віці, молодшому за працездатний (17-21 % населення). Середній вік населення районів Львівської області становить 38,2 роки. За період 2000–2008 рр. зміна основних пропорцій вікових груп населення районів Львівської області спричинила збільшення демографічного навантаження на населення працездатного віку. Цей показник становить в середньому 770 осіб непрацездатного віку в розрахунку на 1000 населення працездатного віку. Демографічне навантаження на населення працездатного віку особливо високе у Перемишлянському районі – 927, Жидачівському районі – 866, Турківському районі – 850 осіб непрацездатного віку в розрахунку на 1000 населення працездатного віку станом на 01.01 2008 р.

5. Зростання обсягів та рівня офіційного і прихованого безробіття.

Слід зазначити, що ці проблеми є характерними для більшості прикордонних малих міст України, що посилює актуальність розробки і реалізації органами державного управління ефективних заходів у напрямі стимулювання соціально-економічного розвитку малих прикордонних міст.

Підвищення конкурентоспроможності малих міст в прикордонних регіонах є ускладненим за відсутності внесення змін до існуючої нормативно-правової бази України. Позитивними змінами у цьому напрямі є прийняття Концепції державної регіональної політики, схваленої Указом Президента України від 25.05.2001р., Програми розвитку єврорегіонів від 29.04.2002 р., Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 05.09.2005 р., Державної стратегії регіонального

розвитку на період до 2015 р., Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 рр. Ці нормативно-правові акти частково регламентують питання сприяння регіональному розвитку та посиленню конкурентоспроможності регіонів. Проте на сьогодні в Україні відсутня загальнодержавна стратегія підвищення конкурентоспроможності регіонів України, в тому числі прикордонних, недосконалими є норми Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів”, зокрема щодо надання фінансового сприяння розвитку депресивних територій. Окрім того, прийняті нормативно-правові акти не відповідають існуючим критеріям ЄС у сфері регіональної політики (наприклад, щодо віднесення регіонів до депресивних, порядку державного фінансового стимулювання розвитку регіонів тощо). Крім того, у названих документах не визначено пріоритети та заходи посилення конкурентоспроможності саме прикордонних територій, а регіональні програми розвитку (Стратегія розвитку Львівщини до 2015 р., Стратегія економічного і соціального розвитку Волинської області на 2005-2015 рр.) взагалі залишають поза увагою питання розвитку малих міст, у тому числі в контексті євроінтеграційних процесів та їх негативних проявів.

З метою привернення уваги широкої громадськості, державних та регіональних органів державного управління до існуючої проблеми низького рівня розвитку малих прикордонних міст України та її вагомих соціально-економічних наслідків, особливо в умовах євроінтеграції України, видається необхідним ініціювати вищими органами державної влади внесення змін до нормативно-правової бази України, Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р., Закону України “Про транскордонне співробітництво”, державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку. Зокрема вбачаємо необхідним:

1. Ініціювати внесення змін до Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” на предмет удосконалення методики визначення депресивних територій (регіонів), забезпечення їх розвитку та надання цільового фінансового сприяння (обсяги, терміни, період фінансування тощо).

2. Доручити Державному агентству України з інвестицій та інновацій підготувати та реалізувати хоча б по одному пілотному інвестиційному проекту на території найменш соціально-економічно розвинених малих міст прикордонних регіонів України (що стане своєрідним „центром зростання”, надасть поштовх для розвитку суб’єктів малого підприємництва, суміжних галузей економіки, ринкової інфраструктури, створення нових робочих місць та стимулюватиме економічне зростання міст), а також передбачити створення інноваційних центрів у прикордонних містах України в межах розвитку національної інноваційної системи.

3. Розробити та запровадити сучасні організаційно-правові механізми стимулювання залучення коштів трудових мігрантів у розвиток підприємництва (кредитна, споживча кооперація і т. ін.). Забезпечити посилення з цією метою співробітництва ділових кіл та асоціативних підприємницьких організацій прикордонних регіонів України і сусідніх держав, що сприятиме адаптації позитивного закордонного досвіду, залученню у економіку вітчизняних прикордонних малих міст коштів трудових мігрантів, а також стимулюванню інвестиційно-інноваційної діяльності підприємницького середовища, розвитку високотехнологічних сфер бізнесу тощо.

4. Ініціювати розробку науково обґрунтованих заходів з розбудови прикордонної інфраструктури і облаштування кордону (будівництво доріг згідно європейських стандартів відповідної категорії (міжнародні, республіканські, місцеві), відкриття додаткових митних пунктів пропуску для розвантаження транспортних потоків з відповідним узгодженням із суміжними країнами).

5. Активізувати діяльність місцевих органів влади щодо (важливо, щоб ці заходи увійшли до стратегій розвитку прикордонних регіонів України):

– створення транскордонних промислово-територіальних кластерів, що сприятиме налагодженню ефективної ділової транскордонної співпраці та підвищенню рівня конкурентоспроможності вітчизняних підприємств;

– стимулювання розвитку транскордонного співробітництва прикордонних малих міст та їх участі у єврорегіональних об'єднаннях, особливо в напрямі посилення виробничо-технічної кооперації (сільськогосподарських, промислових підприємств, обслуговуючих організацій), що сприятиме підвищенню рівня інтегральної конкурентоспроможності прикордонних регіонів. Єврорегіони, зокрема “Буг” та Карпатський, можуть стати майданчиком для створення транскордонних кластерів;

– залучення громадськості до співпраці з міськими органами влади в сфері транскордонного співробітництва;

– активізація співробітництва між малими містами-побратимами по обидва боки кордону.

Вирішення ряду проблем малих прикордонних міст вбачається у активній участі органів місцевого самоврядування у транскордонних програмах в межах Європейської політики сусідства і активному залученні до цього процесу місцевих громадських організацій. Громадянське суспільство може відігравати активну роль в імplementації Європейської політики сусідства, а також бути активним учасником програм фінансування, яке надається в рамках нового фінансового механізму – Інструменту європейського сусідства і партнерства (ІЕСП). Для цього існує кілька передумов:

1. Різні громадські об'єднання представляють інтереси окремих груп населення, а тому можуть реалізовувати їх через співпрацю з місцевими органами влади для вирішення таких важливих проблем, як допомога соціально незахищеним прошаркам населення, працевлаштування молоді, підвищення рівня освіченості та інформованості суспільства тощо.

У Регламенті (ЄС) №1638/2006, що встановлює загальні положення щодо Інструменту європейського сусідства і партнерства, серед сфер співпраці, яким надається фінансова допомога ЄС, є сприяння розвитку громадянського суспільства і неурядових організацій. Регламент дає перелік недержавних утворень, які можуть бути бенефіціарами програм ІЕСП, серед яких - неурядові організації; організації, що представляють національні та/або етнічні меншини; групи

місцевих громадян та асоціації ремісників; кооперативи, профспілки, організації, що представляють економічні і соціальні інтереси; місцеві організації (включаючи мережі), залучені до децентралізованої регіональної співпраці й інтеграції; організації споживачів, жіночі, молодіжні, навчальні, культурні, дослідницькі й наукові організації; транскордонні асоціації, неурядові асоціації та незалежні фундації.

2. Громадські організації мають кращу практику проектного менеджменту, а тому можуть створювати ефективні транскордонні проекти.

3. Громадські об'єднання, як і органи місцевого самоврядування є суб'єктами транскордонного співробітництва і мають право подавати заявки на участь в програмах ІЕСП.

4. Громадські організації наділені важливою суспільною роллю. Вони формують громадську думку, тому їхня участь у сприянні ЄПС буде інструментом поширення євроінтеграційних ідей серед широко загалу.

На даний час громадські організації малих міст прикордоння ще є недостатньо активними у процесі розробки, імплементації та моніторингу програм та проектів транскордонного співробітництва через відсутність достатньої інформації, нестачу ресурсів та відсутність відповідної методології проведення оцінки та моніторингу.

Громадські організації повинні бути не лише отримувачами допомоги в рамках нового інструменту фінансування ЄС, але й залучатися до процесу розробки, імплементації та моніторингу відповідних програм і проектів, що приймаються в рамках ІЕСП. Такий підхід має забезпечити, щоб процес програмування допомоги ЄС був прозорий і демократичний, щоб у процесі розподілу допомоги, формуванні програмних документів до уваги бралась думка громадськості малих міст. Окрім цього, громадянське суспільство повинно слідкувати, щоб розподіл фінансових ресурсів відображав потреби конкретного прикордонного міста.

Важливим є встановлення партнерських відносин малих прикордонних міст України з європейськими містами, що мають позитивний досвід транскордонного співробітництва. Обмін досвідом у вирішенні місцевих проблем та створення спільних

транскордонних проєктів сприятиме стимулюванню соціально-економічного розвитку.

Деякі малі прикордонні міста України уже мають налагоджені контакти із містами з сусідніх держав (табл. 5.2).

Таблиця 5.2

**Міста-побратими малих міст Львівської області**

Прикордонне мале місто Львівської області	Закордонне місто-побратим
Трускавець	Ліманова (Польща), Ясло (Польща), Перемишль (Польща), Сянок (Польща), Дзялдово (Польща), Аннополь (Польща), Долни Кубін (Словаччина).
Новий Розділ	Поліце (Польща)
Жовква	Замость (Польща), Гміна Помсхувек (Польща), Цешанув (Польща)
Городок	Велюнь (Польща)
Новояворівськ	Лежайск (Польща)
Яворів	Хеціна (Польща), Любачева (Польща), Сікувка Новіни (Польща), Кельци (Польща)

Транскордонне співробітництво малих міст повинне містити такі ключові елементи:

1. Активне сприяння з боку міських органів влади. До співпраці необхідно залучати різні групи людей (вчителів, бізнесменів, лідерів недержавних об'єднань, молодь, працівників культури та мистецтва). Якщо цього не забезпечити, то реалізація транскордонного співробітництва буде залежати тільки від міської влади або від одного-двох активістів і навряд чи переросте в широкомасштабну акцію.

2. Здійснення обмінів досвідом роботи і реалізація спільних проєктів, які можуть бути цікавими для обох сторін. як наприклад, такі:

- економічні (бізнес-зустрічі, створення спільних підприємств, проведення симпозіумів з різних питань, круглих столів, семінарів, дискусій з питань нових методів партнерства);
- муніципальні (обміни представників міських влад, офіційні делегації, навчальні програми для членів міськрад,

обміни “кращими ідеями” та практиками місцевого самоврядування);

- освітні (обміни учнями шкіл, студентами вищих навчальних закладів, навчання вчителів, призначення стипендії або допомога в будівництві дитячих навчальних закладів та оснащення шкіл);

- соціальні (проекти, що стосуються проблем медичного та соціального забезпечення людей похилого віку, інвалідів, дітей-сиріт).

Дуже важливо, щоб до таких заходів були залучені місцеві засоби масової інформації, для висвітлення цих питань з метою підвищення інтересу та зацікавленості місцевого населення до співпраці міст-побратимів.

## **VI. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ПОДОЛАННЯ ІСНУЮЧИХ ПРОБЛЕМ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УКРАЇНІ**

### **6.1. Пріоритетні завдання центральних органів державної влади в контексті розвитку транскордонного співробітництва регіонів**

Як свідчать результати проведеного дослідження, більшість управлінських функцій щодо розвитку транскордонного співробітництва українських регіонів сьогодні перебуває в руках центральних органів державної влади. З одного боку, такий стан справ є неприродним, оскільки вихолощує саму суть транскордонного співробітництва, з іншого – об'єктивною даниною пострадянській моделі державного управління, яка характеризується концентрацією переважної частини адміністративних повноважень на найвищих щаблях владної ієрархії та слабкою виконавчою спроможністю місцевої влади.

Як наслідок, першочерговим вектором докладання зусиль у напрямі активізації транскордонного співробітництва України та надання цьому процесу „європейських стандартів”, є зміни в роботі та повноваженнях державних інституцій, дотичних до транскордонної сфери та суміжних із нею площин управлінської діяльності.

Насамперед, мова йде про включення транскордонного співробітництва в систему пріоритетів зовнішньої політики України, та формування на цій основі відповідної нормативно-правової бази для належного розвитку всіх, пов'язаних із ним процесів. Зокрема, закон України „Про транскордонне співробітництво” має бути суттєво видозміненим в частині конкретизації напрямів і джерел фінансування транскордонного співробітництва, а також доповненим законами „Про діяльність єврорегіонів на території України”, „Про міжнародну технічну допомогу”, „Про спеціальний режим здійснення підприємницької діяльності, пов'язаної з транскордонним співробітництвом” тощо. Крім того, транскордонне співробітництво має бути визнаним особливою сферою міжнародної діяльності місцевих органів державної влади і



регулюватися спеціальними нормативними актами, що передбачатимуть спрощений режим виїзду за кордон для керівників та працівників обласних і районних державних адміністрацій тощо.

В цьому контексті, особливої уваги потребує зміна відношення українського дипломатичного корпусу до місця та значення транскордонного співробітництва в налагодженні добросусідських відносин нашої держави із країнами Східної Європи та активізації процесу європейської інтеграції України. Зокрема, в українських консульських установах за кордоном мають функціонувати окремі відділи, забезпечені відповідними кадрами, які спеціалізуються на проблемах транскордонного співробітництва. До кола обов'язків цих відділів повинно входити всебічне сприяння (організаційне, консультаційне, інформаційне) у налагодженні ділових, культурних та інших видів співпраці між прикордонними регіонами України і їхніми партнерами у відповідних країнах.

Для цього, в системі підготовки дипломатичних кадрів мають відбутися певні зміни, пов'язані з акцентуванням уваги на навчанні фахівців, що спеціалізуються на регіональних аспектах міжнародного співробітництва держав. Більше того, в ширшому сенсі, можна вести мову про те, що пріоритетною сферою докладання зусиль центральних органів державної влади України на сучасному етапі її розвитку має стати активне здійснення навчально-освітньої функції, насамперед, в частині поліпшення розуміння суті та завдань транскордонного співробітництва на всіх щаблях владної ієрархії.

Підсиленню освітньої складової транскордонного співробітництва українських регіонів, як і поглибленню інших його аспектів, повинне сприяти ініційоване на міністерському рівні внесення відповідних змін до освітніх програм вищих навчальних закладів України, включаючи номенклатуру спеціальностей, за якими готують фахівців з міжнародних відносин та економіки.

Паралельно з інтенсифікацією освітньої функції, пов'язаної з розвитком транскордонного співробітництва, на рівні державної політики, вважається за доцільне проводити подальшу лібералізацію зовнішньоекономічної діяльності,

насамперед, в частині зниження митного та фіскального навантаження на її суб'єктів. Це дозволить ліквідувати переважну частину тих чинників, які сприяють поширенню іллегальної діяльності транскордонного характеру (контрабанди, тіншової економіки, криміналізації бізнесу), а також стимулюватиме зменшення рівня корупції та прискорюватиме процеси легалізації переважної частини транскордонного бізнесу.

Крім того, лібералізація зовнішньоекономічної діяльності нерозривно пов'язана зі спрощенням процедур перетину митного кордону України, що також має стати одним з пріоритетів державної політики у цій сфері. Зокрема, варто наголосити на необхідності зменшення кількості контролюючих інстанцій дотичних до пересування товарів через кордон, поліпшення їх кадрового забезпечення за рахунок підвищення вимог до кваліфікації та ефективності роботи відповідних посадовців, а також значного збільшення митних переходів на західному кордоні України, та їх диверсифікацію на основі виділення пріоритетних форм перетину кордону на кожному з переходів (наприклад, вантажно-транспортні, туристично-ділові, універсальні транспортні тощо).

Не менш важливим, з погляду надання транскордонному співробітництву необхідного динамізму та поширення є суттєва децентралізація влади та проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи. Першим кроком на цьому шляху має стати докорінна трансформація принципів функціонування бюджетної системи, спрямована на перехід до акумулювання переважної частини фінансових ресурсів, що надходять до бюджетів різних рівнів, саме у місцевих бюджетах, причому тих регіонів, де ці кошти були зібрані. В подальшому, на місцевий рівень слід передати і переважну частину адміністративно-управлінських повноважень, у тому числі і щодо вибору пріоритетів міжнародної діяльності регіонів, включаючи окреслення основних напрямів їх транскордонного співробітництва.

Таким чином, основною метою державної політики України в частині розвитку транскордонного співробітництва, має стати переведення більшої частини управлінських

повноважень щодо здійснення транскордонної діяльності на рівень місцевих органів державної влади, а в подальшому – на щабель органів місцевого самоврядування. Основна функція, яка при цьому повинна залишатися за міністерствами та відомствами, дотичними до проблематики транскордонного співробітництва (Мінекономіки, МЗС, Мінрегіонбуду), має стосуватися відстоювання інтересів українських учасників транскордонного співробітництва у відповідних міжнародних інституціях, зокрема тих, що беруть участь у фінансуванні транскордонних проектів та підтримці транскордонних ініціатив місцевої влади.

## **6.2. Роль місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування у вирішенні проблемних питань транскордонного співробітництва**

На сучасному етапі економічного та політичного розвитку нашої держави, доводиться констатувати той факт, що регіональні та місцеві органи влади, поки-що, не мають достатніх механізмів та важелів впливу на розвиток процесів транскордонного співробітництва, як у порівнянні з міністерствами та відомствами України, так і по відношенню до регіональної влади сусідніх з нами держав.

Зокрема, переважна частина управлінських функцій і фінансових важелів впливу на регіональний розвиток, у тому числі – забезпечення його транскордонної складової, залишається у руках Центру, що суттєвим чином гальмує ефективність реалізації різного роду транскордонних проектів та обмежує доступ місцевих громад до значної частини фінансових ресурсів, що виділяються на цю сферу Європейським Союзом.

Водночас, слід відзначити, що місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування, все ж володіють певними можливостями щодо активізації свого впливу на процеси транскордонного співробітництва та посилення регіональної складової європейської інтеграції України.

В першу чергу, це стосується налагодження ефективної системи комунікацій між обласними державними

адміністраціями, обласними радами, районними державними адміністраціями, районними радами, міськими радами та їхніми виконавчими органами, а також сільськими громадами з метою формування спільної позиції щодо стратегії регіонального розвитку та її окремих аспектів, у тому числі – транскордонного співробітництва. Основним засобом для цього є регулярне проведення виїзних засідань і круглих столів, дискусійне обговорення проблемних питань, створення та функціонування робочих груп. Окремо слід наголосити на колегіальній участі в таких заходах усіх їхніх учасників, яка б дозволила усунути один з найбільших недоліків нинішньої взаємодії між різними органами місцевої влади – ієрархічну складову (обласні структури займають „керівну” позицію щодо районних, а ті, у свою чергу, по-адміністративному спілкуються із сільськими та міськими органами місцевого самоврядування).

Важливим напрямом активізації співробітництва обласних органів з районними, міськими та сільськими, є реалізація навчально-освітніх проєктів, стажувань відповідних працівників районного рівня у структурних підрозділах облдержадміністрацій, налагодження регулярних програм підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів у частині транскордонного співробітництва та міжнародної економічної діяльності регіонів (підготовка інвестиційних пропозицій, співпраця з інвесторами, підготовка технічної документації на участь у проєктах, фінансованих ЄС тощо).

Суттєвим чинником активізації транскордонного співробітництва на регіональному щаблі може стати збільшення кількості комунікативних заходів (конференцій, круглих столів, семінарів, громадських слухань, обговорень, дискусій тощо) за участю представників влади, бізнесу і громадськості, в тому числі наукової. Однак, тут також надзвичайно важливим чинником є рівноправно-партнерські стосунки всіх учасників під час підготовки, організації та проведення вказаних заходів. Ситуації, коли влада „освячує” такі заходи своєю присутністю на 10-15 хвилин (не усвідомлюючи того факту, що користь, яку вона може отримати від повноцінної участі в заході, для неї є не менш важливою ніж для інших його учасників), а науковці виголошують мало практичні гасла та ідеї, не чуючи (а

подекуди – відверто ігноруючи) представників бізнесу та громадськості, не тільки залишатимуться безрезультатними, але і можуть чинити негативні ефекти.

Окремо слід розглянути вплив на розвиток транскордонного співробітництва такого важливого засобу впливу, як щорічні економічні форуми та інвестиційні ярмарки, до участі в яких запрошуюються представники майже всіх груп, що залучаються до системи транскордонного співробітництва, які представляють різні країни. Однак, для підвищення ефективності таких заходів, їх доцільно проводити під егідою постійно діючого професійного оргкомітету, який зможе забезпечувати кращу організацію (за рахунок фахової спеціалізації) та координацію інтересів усіх учасників (оскільки не репрезентуватиме інтересів лише однієї зі сторін, наприклад влади чи бізнесу).

Існують також резерви підвищення ефективності роботи місцевої влади у площині транскордонного співробітництва на основі активізації та поліпшення якості інформаційно-пропагандистської складової цього процесу. Зокрема, більшої уваги слід приділяти висвітленню результатів успішної реалізації транскордонних проєктів у напрямі вирішення проблем територіальних громад прикордонних районів, а також обговоренню існуючих труднощів у цій площині в місцевих засобах масової інформації, насамперед, не регіональному телебаченні та у відповідних радіопрограмах.

Важливим напрямом інформаційної роботи місцевих органів державної влади в частині розвитку транскордонного співробітництва є створення якісного маркетингового продукту з представленням основних культурно-історичних, туристичних та інвестиційних можливостей регіону, розміщена на відповідних Інтернет-сторінках та поширювана через інші рекламні канали.

З цією метою доцільно поглиблювати співпрацю між обласними державними адміністраціями та консульськими установами України за кордоном і сусідніх держав на території українських прикордонних областей. Насамперед, мова йде про налагодження регулярних ділових зустрічей, у тому числі із залученням представників підприємницьких та наукових кіл,

громадських організацій тощо. Крім того, слід започаткувати практику проведення консультацій з метою прийняття важливих для активізації транскордонного співробітництва рішень, а також при обговоренні шляхів вирішення існуючих у цій площині проблем (наприклад організація видачі віз).

Не менш важливим, хоча більш трудомістким, є напрям спільної роботи місцевої влади, спрямованої на розвиток транскордонного співробітництва, з відповідними міністерствами та відомствами, у тому числі і в частині нормотворчої діяльності. Обласні адміністрації, а також органи місцевого самоврядування, які задіяні у процесах транскордонного співробітництва повинні активніше вносити пропозиції та розробляти проекти нормативно-правових документів, пов'язаних з активізацією відповідних процесів, у тому числі, шляхом децентралізації влади та підвищення ефективності роботи євро регіонів.

І нарешті останнім пунктом, який стосується посилення ролі та підвищення дієвості місцевої влади у транскордонній сфері є активізація співпраці українських областей, районів, міст і сіл із своїми закордонними регіонами-партнерами на основі виконання підписаних у попередні роки та підписання нових угод. Цей процес має бути позбавленим притаманного йому формалізму, а кожна з угод має обов'язково доповнюватися виконавчим протоколом, з жорстким контролем виконання усіх його положень і термінів.

Вказані заходи сприятимуть суттєвому зростанню ваги та ролі місцевих органів влади у сфері транскордонного співробітництва, а також сприятимуть його активізації та наближенню до європейських стандартів розвитку.

### **6.3. Засоби формування адекватного інституційного середовища з метою активізації транскордонного співробітництва**

Досліджуючи проблематику розвитку інституційного середовища, пов'язаного зі здійсненням транскордонного співробітництва українських регіонів та можливостями його

подальшої активізації, перше, що звертає на себе увагу, це фактична відсутність належних традицій та історичних передумов для формування ефективних інституцій, здатних чинити стабільний позитивний вплив на транскордонну сферу. Насамперед, це пов'язано з тривалим періодом існування адміністративно-планової економіки, яка цілковито виключала можливість розвитку самостійних інституцій, а також суттєво нівелювала громадянську активність населення.

У зв'язку із цим, сьогодні в Україні в цілому, і в її прикордонних регіонах зокрема, спостерігається гострий дефіцит ефективно діючих громадських організацій, а також наукових установ, орієнтованих у своїх дослідженнях на практичні результати. Більше того, транскордонне співробітництво в Україні як правило не опирається на широку участь у ньому громадськості, залишаючись вочиную фрагментарних зусиль місцевої влади та дрібної підприємницької активності (не завжди легальної) мешканців прикордоння.

Водночас, слід зазначити, що без активізації громадського сектора та підвищення на цій основі якості інституційного забезпечення транскордонного співробітництва в Україні, його цивілізований розвиток так і залишатиметься мало імовірним.

Перше, на що доцільно звернути увагу у цьому сенсі, є налагодження розгалуженої мережі контактів у середовищі громадських, наукових та підприємницьких структур, дотичних до сфери транскордонного співробітництва. Домінуючою рисою такого інформаційного співробітництва має стати формування психології ділового партнерства, яка повинна прийти на зміну нинішній філософії „надмірної конкуренції” у боротьбі за обмежені фінансові ресурси донорських організацій.

Результатом такого партнерства стане підвищення загальної інтегрованості інституційного середовища транскордонного співробітництва в Україні, яке потягне за собою зміну ментальності населення в напрямі активізації його громадянської позиції та більшої віри у власні сили та впевненості у те, що можна чинити особистий позитивний вплив різні сфери життєдіяльності місцевих громад.

Водночас, слід наголосити, що при збереженні нинішніх

традицій роботи виключно „на гранти”, яка тісно укорінилась у середовищі інституцій, пов’язаних з транскордонним співробітництвом, досягнути змін на краще у цій сфері навряд чи вдасться.

Для подолання проблеми недостатнього фінансування транскордонних ініціатив, які втілюються у життя за участю інститутів громадянського суспільства, останнім доцільно більш активно залучати у сферу своєї діяльності підприємницькі структури. Залучення бізнесу до активізації транскордонного співробітництва на регіональному щаблі варто проводити на взаємовигідній основі, зокрема, з урахуванням інтересів підприємців, задіяних у малій прикордонній торгівлі, в тому числі і в частині спрощення процедур перетину кордону та отримання віз для її учасників.

Важливою формою консолідації інституційного середовища транскордонного співробітництва регіонів є проведення спільних комунікативних заходів, в тому числі із залученням іноземних партнерів. Центральною темою таких заходів має стати пропагування європейських цінностей, суспільної психології та культури громадянського суспільства, ініціювання волонтерських програм у прикордонних регіонах, спрямованих на вирішення екологічних, соціальних та гуманітарних проблем транскордонного характеру.

Не можна оминати увагою такого важливого чинника розвитку інституційного середовища транскордонного співробітництва, як створення спільних інформаційно-пропагандистських продуктів, пов’язаних з підвищенням ефективності розвитку транскордонних регіонів, поліпшенням освітнього рівня населення прикордонних територій і залученням інвестиційних ресурсів для реалізації транскордонних бізнес-проектів, силами інституцій, що знаходяться по різні боки кордону.

Загалом, слід зазначити, що підвищення активності та ефективності роботи вітчизняних громадських організацій, агенцій регіонального розвитку, торгово-промислових палат, бізнес-асоціацій та наукових установ у частині сприяння підготовці та реалізації транскордонних проектів, а також залучення до цього процесу представників місцевих громад



(особливо в сільській місцевості та малих прикордонних містах) є одним з пріоритетних напрямів наближення транскордонного співробітництва українських регіонів до тієї моделі, яка визначає його сучасний розвиток у державах ЄС, а значить виступає важливим чинником реалізації стратегії європейської інтеграції України.

## ВИСНОВКИ

На рубежі ХХ-ХХІ століть, світ перейшов від епохи біполярного протистояння до періоду глобального партнерства, яке супроводжується все більшою активізацією інтеграційних процесів у різних частинах земної кулі. Одним із найбільш яскравих проявів цієї тенденції можна вважати європейську інтеграцію, яка, будучи започаткованою у повоєнній Європі як засіб консолідації демократичних країн на протигагу тоталітарному соціалістичному блоку, сьогодні супроводжується все більш виразною регіональною специфікою свого розвитку на рівні окремих територій і місцевих громад.

В цій ситуації, невід'ємним атрибутом міжнародної діяльності стає транскордонне співробітництво регіонів, на яке покладається ціла низка завдань з реалізації євроінтеграційного потенціалу країн, що не можуть бути настільки ж ефективно реалізованими центральними органами державної влади.

Найбільш яскраво усі переваги транскордонного співробітництва в реалізації стратегії європейської інтеграції, продемонстрували сусідні з Україною постсоціалістичні держави Європи (Польща, Словаччина та Угорщина), які протягом десяти-п'ятнадцяти років подолали шлях від жорстких командно-адміністративних режимів до демократій європейського зразка, увійшовши у 2004 році до складу Європейського Союзу. Свого часу, саме завдяки децентралізації влади, лібералізації міжнародної та зовнішньоекономічної діяльності регіонів, активізації транскордонного співробітництва та ефективній діяльності єврорегіонів, значною мірою відбулося нівелювання негативного впливу наявних на той час кордонів. Насамперед, це стосується усунення цілої низки бар'єрів культурно-психологічного, гуманітарного, соціального та інституціонального характеру, викликаних тривалим періодом належності прикордонних регіонів цих держав та їхніх західних регіонів-сусідів з країн ЄС-15 до протилежних політичних таборів та різних соціально-економічних систем.

В першу чергу нівелювання вказаних відмінностей стосувалося вирівнювання якості життя по обидва боки кордону, створення передумов для розвитку прикордонної, комунальної, соціальної та інституційної інфраструктури, а також становлення елементів громадянського суспільства, активізації громадської активності населення, підвищення освітньо-кваліфікаційного рівня управлінських кадрів, трансформації управлінської культури на місцевому щаблі, адаптації на постсоціалістичний ґрунт європейських підходів до організації місцевого самоврядування тощо.

На жаль, доводиться констатувати, що в Україні до цього часу роль і значення транскордонного співробітництва, як чинника реалізації політики європейської інтеграції держави, так і не було усвідомлено у повному обсязі, ні на найвищому державному рівні, ні на рівні місцевих громад та регіональних еліт.

Фрагментарно, елементи державної політики, пов'язані з підвищенням впливу транскордонного співробітництва на активізацію міжнародної діяльності регіонів, проявляються у вигляді прийняття окремих нормативно-правових актів, зокрема Закону України „Про транскордонне співробітництво”, постанов Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, спрямованих на активізацію різних аспектів транскордонного співробітництва регіонів, а також Указів Президента України, в яких містяться деякі положення, пов'язані з транскордонним співробітництвом України. Водночас, більшість із перелічених нормативно-правових актів відзначаються надмірною декларативністю, розрізненістю та невідповідністю реальному стану соціально-економічного розвитку українських регіонів, що не дозволяє сприймати їх в якості серйозного інструменту практичної реалізації програмних засад щодо розвитку транскордонного співробітництва.

Такий висновок цілком підтверджується і безпосередніми учасниками транскордонного співробітництва. Причому однастайність, яку при цьому виявили як учасники анкетування та громадського обговорення, так і експерти, включаючи науковців і працівників місцевих органів державної влади, не

залишає сумнівів з приводу достовірності отриманих у цьому відношенні результатів.

Однією з причин такого стану справ, на думку представників громадськості Львівщини, є збереження в Україні застарілої світоглядної парадигми, яка знаходить своє відображення у гіпертрофованій патерналістській функції держави та знеціненні проявів громадянської активності та підприємницької ініціативності. Відтак, як на рівні пересічних мешканців прикордоння, так і в середовищі політиків і державних функціонерів, включаючи посадовців регіонального та місцевого рівня, зберігається неадекватне уявлення про роль, функції та завдання державних органів влади, яке виявляється у переоцінці регуляторного впливу держави та суттєвому заниженні практичної значимості таких рис, як особиста ініціативність, суспільна активність та підприємливість громадян.

З іншого боку, промовистим виявом такої патерналістської парадигми державного управління в Україні, стала відверта недооцінка регіональної компоненти економічного розвитку та ігнорування ролі органів місцевого самоврядування в його забезпеченні. Особливо це стосується такої важливої та відповідальної сфери, як міжнародна діяльність, котра іще з часів СРСР асоціюється у свідомості більшості українців із монопольним впливом органів центральної влади. Як наслідок, пасивною є позиція самоврядних інституцій і низькою залишається громадянська активність пересічних мешканців прикордоння, особливо в частині розвитку легальних форм транскордонного співробітництва, включаючи транскордонну підприємницьку діяльність.

Виходячи з вищеописаної ситуації, першочергові зусилля щодо подолання бар'єрів, існуючих на шляху розвитку транскордонного співробітництва українських регіонів зі своїми партнерами з країн ЄС, а також надання транскордонній діяльності на рівні місцевих громад більш цивілізованих форм та сучасного динамізму, за результатами проведеного дослідження, слід докладати за п'ятьма основними напрямками.

По-перше, проведення адміністративно-територіальної реформи, основною метою якої повинна стати суттєва децентралізація, спрямована на приведення бюджетної системи та системи організації влади в Україні до європейських стандартів, що ґрунтуються на принципах субсидіарності та солідарності.

По-друге, суттєве підвищення ефективності роботи МЗС та дипломатичного корпусу України щодо надання транскордонному співробітництву особливого статусу в політиці партнерства України з ЄС. Це стосується як спрощення процедур отримання віз та перетину кордону для українських учасників транскордонного співробітництва, так і реалізації спеціальних програм, спрямованих на розвиток інфраструктури прикордонних територій. Крім того, на особливу увагу заслуговує необхідність суттєвого збільшення кількості навчально-освітніх проєктів, що реалізуються в рамках політики сусідства ЄС і передбачають підвищення кваліфікації управлінських кадрів органів місцевого самоврядування та малих підприємницьких структур в українському прикордонні, а також здобуття нових, затребуваних на ринку спеціальностей для мешканців прикордонних районів нашої держави.

По-третє, лібералізація економічної політики держави в цілому та її зовнішньоекономічної складової зокрема. Насамперед, це стосується спрощення процедур створення нових підприємств і зменшення фіскального та адміністративно-бюрократичного навантаження на їхню діяльність з метою повнішого розкриття підприємницького потенціалу та підвищення громадянської активності населення. Це дозволить створити сприятливий ґрунт для активізації транскордонного бізнесу і стимулюватиме формування нових громадських організацій у прикордонні, що супроводжуватиметься активізацією їхньої співпраці зі своїми закордонними партнерами. Крім того, важливо створити сприятливе економіко-правове середовище для розвитку цивілізованих форм прикордонної торгівлі, передусім за рахунок: стимулювання розвитку та розширення прикордонної торгівлі; вдосконалення взаємовигідних торговельно-економічних зв'язків між прикордонними регіонами України та суміжних

держав; поглиблення економічної інтеграції та ефективності використання економічного потенціалу прикордонних регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності; вдосконалення та уніфікації нормативно-правової бази України в сфері прикордонної торгівлі; розробки механізмів застосування преференцій щодо прикордонної торгівлі в умовах участі у СОТ для вирішення проблем регіонального розвитку.

По-четверте, створення єдиної консультативно-координуючої структури, обсяг функціональних обов'язків якої передбачав би вирішення усього спектру завдань, що лежать у площині транскордонного співробітництва (від інформаційного супроводження, навчання та практичних консультацій до опрацювання пропозицій до державних законодавчих акцій), а також розвиток системи постійних партнерських стосунків і ділових комунікацій між владою, бізнесом та громадськістю, з одного боку, та центральними, регіональними і місцевими органами влади, з іншого. Це дозволить конструктивно обговорювати та своєчасно долати ті проблеми, які чинять деструктивний вплив не лише на поглиблення транскордонного співробітництва прикордонних регіонів, але і на економічний розвиток України в цілому.

По-п'яте, істотне збільшення ваги та значення навчально-освітньої компоненти у транскордонному співробітництві українських та сусідніх із ними регіонів країн ЄС, насамперед, в частині адаптації мешканців українського прикордоння до нових вимог співпраці з європейськими партнерами в умовах сусідства нашої держави з Євросоюзом. До цієї роботи повинні активно залучатися як працівники місцевих органів державної влади та самоврядних інституцій, так і наукові установи та навчально-освітні заклади прикордонних регіонів, насамперед ті, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ 1947).
2. Мікула Н. Міжрегіональне та транскордонне співробітництво. Монографія. – Львів: ІРД НАН України, 2004. – 395 с. С. 86.
3. A monthly publication of the International Centre to Policy Studies. – 2007 - #11 (85). Електронний ресурс: <http://icps.com.ua>
4. Закон України №29 «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16 квітня 1991 року
5. Закон України №51 «Про стимулювання регіонів» від 8 вересня 2005р,
6. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 3/ Редкол.: С.В.Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видавничий центр „Академія”, 2002. – 952 с.
7. Дослідження наслідків вступу Польщі до Європейського Союзу для Західної України / Центр підтримки бізнесу “Нюбізнес”  
<http://www.bsc.lviv.ua/konsulting/modules.php?name=Pages&go=page&pid=16>
8. Зовнішня торгівля України у 2006 р. Ел. ресурс: [www.stat.gov.ua](http://www.stat.gov.ua)
9. Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2006 , Warszawa. – 888 с
10. Закон України № 2063-III "Про державну підтримку малого підприємництва" від 19.10.2000р
11. Яковлев А.А., Голикова В.В., Капралова Н.Л. Российские "челноки" – от предпринимателей поневоле к интеграции в рыночное хозяйство [електронний ресурс]/ "Мир России", 2007, № 2, с. 84-106. Режим доступу: <http://demoscope.ru/weekly/2007/0293/analit04.php>
12. Державний комітет статистики України, Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>
13. Paul Holtom. Shuttle Trade and New Border Regimes  
Режим доступу: [www.iiss.org/publications/russian-regional-perspectives-journal](http://www.iiss.org/publications/russian-regional-perspectives-journal)
14. Внесок транскордонного співробітництва домогосподарств у зростання новостворених малих підприємств

у Західній Україні/ Н.Б.Ісакова, В.Ю. Грига та ін. //Регіональна економіка. – 2007. – № 4 – с. 41-52

15. Інформація Західного регіонального управління Державного прикордонної служби України

16. Прикордонна торгівля як явище соціально-економічного розвитку/ Н.А. Мікула, І.Р. Тимечко. //Соціально економічні дослідження в перехідний період. Міжрегіональне співробітництво: стан та перспективи. Випуск 4. – Львів,2007, с. 98-113

17. Отчет о состоянии Координационного комитета по торговой политике/ Заседание высокопоставленных официальных лиц ЦАРЭС. 26-27 марта 2007г Манила, Филиппины

<http://209.225.62.100/Documents/Translations/Russian/Paper-TPCC-Status-Report-rus.pdf>

18. Доповіді за адресою: [www.adb.org/Documents/Events/2007/Trade-Policy-Challenges](http://www.adb.org/Documents/Events/2007/Trade-Policy-Challenges).

19. Постанова Уряду Республіки Казахстан №272 «Правила здійснення прикордонної торгівлі» від 5 квітня 2007 року.

20. О зарубежном опыте развития приграничной торговли / доклад директора Департамента внешнеэкономических отношений Е.В. Даниловой, 01.04.2005г. <http://money.rin.ru/content/news/?id=101232>

21. Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации; утверждена распоряжением Правительства РФ от 09 февраля 2001 г. № 196-р

22. Федеральный Закон Российской Федерации №164 "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности", от 8 декабря 2003 г

23. Закон Республіки Білорусь «Про державне регулювання зовнішньоторговельної діяльності» від 25 листопада 2004 року

#### **ВИКОРИСТАНІ ЛІТЕРАТУРНІ ДЖЕРЕЛА**

1. Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та євро регіонів. Програма розвитку євро регіонів. Постанова Кабінету Міністрів України від 29



квітня 2002 року № 587 (Електронний ресурс: <http://uazakon.com/document/spart13/inx13866.htm>).

2. Дмитрук В. Проблеми регіонального, міжрегіонального, транскордонного, прикордонного міжнародного співробітництва. (Електронний ресурс: [www.municipal.gov.ua/data/loads/2005\\_zbirbik\\_probdecen-tral\\_statta\\_dmitryk.doc](http://www.municipal.gov.ua/data/loads/2005_zbirbik_probdecen-tral_statta_dmitryk.doc)).

3. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 22 грудня 1993 р., № 995-106 (Електронний ресурс: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_106](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_106)).

4. Засадко В.В. Політика сусідства ЄС: засоби підвищення ефективності співробітництва України, Білорусі та Польщі у сфері зовнішньої торгівлі. (Електронний ресурс: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Juli08/04.htm>).

5. Луценко І. Єврорегіони: в очікуванні другого народження. – (Електронний ресурс: [http://dialogs.org.ua/project\\_ua\\_full.php?m\\_id=3610](http://dialogs.org.ua/project_ua_full.php?m_id=3610)).

6. Методичні рекомендації з підготовки директив, вказівок і технічних завдань для участі у заходах міжнародного характеру (Електронний ресурс: <http://www.mfa.gov.ua/data/upload/publication/mfa/ua/6827/recom.doc>).

7. Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво: Монографія. – Львів: ІРД НАН України, 2004. – 395 с.

8. Перстньова Н. Трансприкордонне співробітництво, або український досвід єврорегіонів. – Дзеркало тижня. – 2000. - № 28 (301). – (Електронний ресурс: <http://www.dt.ua/1000/1600/27823/?printpreview>).

9. Положення про порядок проведення конкурсного відбору проектів (програм) транскордонного співробітництва, які можуть бути включені до державної програми розвитку транскордонного співробітництва. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2005 р. № 339 (Електронний ресурс: <http://www.uapravo.net/data/base20/ukr20333.htm>).

10. Порядок здійснення зовнішніх зносин Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними

адміністраціями. Указ Президента України від 5 березня 2002 року № 217/200 (Електронний ресурс: <http://uazakon.com/document/spart16/inx16651.htm>).

11. Про вдосконалення порядку здійснення службових відряджень за кордон. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1992 р. № 698 (Електронний ресурс: <http://uazakon.com/document/tpart11/isx11611.htm>).

12. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. № 1819 (Електронний ресурс: <http://www.guon.kiev.ua/?q=node/250>).

13. Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин. Указ Президента України №1188/2005 (1188/2005) від 22.08.2005 (Електронний ресурс: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=841%2F96>).

14. Про рекомендації парламентських слухань на тему: „Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках єврорегіонів та перспективи транскордонного співробітництва”. Постанова Верховної Ради України від 27 червня 2007 року № 1242-V (Електронний ресурс: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1242-16>).

15. Про транскордонне співробітництво. Закон України від 24 червня 2004 року № 1861-IV // Відомості Верховної Ради України. – № 45. – 2004. – С.499.

16. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / Київ. центр Ін-ту Схід-Захід; За ред. С. Максименка. – К.: Логос, 2000. - 171 с.

17. Стратегія українсько-польського міжрегіонального та прикордонного співробітництва. Українсько-Польська Міжурядова Координаційна Рада з питань міжрегіонального співробітництва. VII економічний форум „Україна-Польща”. – Ялта. – 25 червня 2004 р.

18. Студенніков І. Транскордонне співробітництво як дзеркало регіональної політики в Україні. – (Електронний ресурс: <http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=20050111&n=1-2&y=2005>).

19. Procesy demokratyczne w państwach Europy Środkowo-Wschodniej oraz ich rola w stymulacji współpracy transgranicznej. - (Електронний ресурс: <http://www.wyklady.ekpu.lublin.pl/wyklady/trojan/trojanw3.htm>).

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Мікула Н. Транскордонне співробітництво в умовах інтеграційних процесів України. // Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: Монографія/за ред. З.С.Варналія. – К.: НІСД, 2007, С.683-718.

2. Мікула Н. Парадокси впровадження інституту транскордонного співробітництва в Україні. // Проблеми та перспективи співробітництва між країнами південно-східної Європи в рамках Чорноморського економічного співробітництва та ГУАМ. - Збірник наукових праць. – Одеса – Донецьк: ДонНУ, РФ НІСД в м. Одеса, РФ НІСД в м. Донецьк, 2008, С.846-851.

3. Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво // Національна академія наук України Інститут регіональних досліджень: Монографія, Львів-2004р. С.127-130.

4. Герич В., Кавалко Б. "Завдання та повноваження територіальних органів місцевого самоврядування в Польщі та Україні - порівняльна матриця" Соціально-економічні дослідження в перехідний період "Міжрегіональне співробітництво: стан та перспективи". Збірник наукових праць, випуск № 4(66), Національна академія наук України Інститут регіональних досліджень, С.69-70.

5. Skrzydło A. 1995: Euroregiony z udziałem podmiotów polskich jako forma współpracy transgranicznej. Sprawy Międzynarowode Nr 3. Warszawa

6. Постанова КМУ "Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів" № 587 від 29.04.2002 р.

7. [http://www.karpacki.pl/euroregion-fundusze\\_unijne-historia-34.html](http://www.karpacki.pl/euroregion-fundusze_unijne-historia-34.html)

## ДОДАТКИ

### Додаток А

# ЄВРОПЕЙСЬКА РАМКОВА КОНВЕНЦІЯ ПРО ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО МІЖ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ОБЩИНАМИ АБО ВЛАСТЯМИ

## Преамбула

Держави-члени Ради Європи, які підписали цю Конвенцію,

– враховуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами та розвиток співробітництва між ними,

– враховуючи, що, як зазначено в статті 1 Статуту Ради Європи, ця мета досягатиметься, зокрема, шляхом укладання угод в адміністративній галузі,

– беручи до уваги, що Рада Європи прагне забезпечити участь територіальних общин або властей Європи в досягненні її мети,

– враховуючи, що для досягнення цієї мети важливе значення може мати співробітництво між прикордонними територіальними общинами або властями в таких галузях, як регіональний, міський та сільський розвиток, охорона довкілля, поліпшення діяльності підприємств громадського користування і комунального обслуговування, а також взаємна допомога у надзвичайних ситуаціях,

– враховуючи набутий досвід, який свідчить про те, що співробітництво між місцевими та регіональними властями в Європі дозволяє їм ефективно виконувати свої завдання і сприяє, зокрема, благоустрою та розвитку прикордонних регіонів,

– сповнені рішучості якнайширше розвивати таке співробітництво і таким чином сприяти економічному та соціальному прогресу прикордонних регіонів і зміцненню солідарності, яка об'єднує народи Європи,

– погодилися про таке:

### **Стаття 1**

Кожна Договірна Сторона зобов'язується підтримувати та заохочувати транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, які знаходяться під її юрисдикцією, та територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією інших Договірних Сторін. Вона прагне, враховуючи належним чином відповідні конституційні положення кожної Сторони, сприяти укладанню угод та досягненню домовленостей, які можуть бути для цього необхідними.

### **Стаття 2**

1. Для цілей цієї Конвенції „транскордонне співробітництво” означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох Договірних Сторін, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей. Транскордонне співробітництво здійснюється в межах компетенції територіальних общин або властей, визначеної внутрішнім законодавством. Межі та характер такої компетенції цією Конвенцією не змінюються.

2. Для цілей цієї Конвенції вислів „територіальні общини або власті” означає общини, власті або органи, які здійснюють місцеві або регіональні функції та визнаються як такі внутрішнім законодавством кожної держави. Однак кожна Договірна Сторона під час підписання цієї Конвенції або після цього у повідомленні на ім'я Генерального секретаря Ради Європи може визначити общини, власті або органи, види діяльності і форми, якими вона має намір обмежити сферу застосування цієї Конвенції або які вона має намір виключити з неї.

### **Стаття 3**

1. Для цілей цієї Конвенції Договірні Сторони, з урахуванням положень пункту 2 статті 2, заохочують будь-які

ініціативи територіальних общин і властей, що ґрунтуються на розроблених у Раді Європи рамкових домовленостях між територіальними общинами та властями. Вони можуть, якщо визнають за доцільне, враховувати типові міждержавні двосторонні або багатосторонні угоди, розроблені у Раді Європи і спрямовані на сприяння співробітництву між територіальними общинами та властями.

Досягнуті домовленості та укладені угоди можуть ґрунтуватися на типових і рамкових угодах, статутах та договорах, які наводяться у Додатку до цієї Конвенції в пунктах 1.1-1.5 та 2.1-2.6 і в які можуть вноситися будь-які необхідні зміни залежно від конкретної ситуації в кожній Договірній Стороні. Ці типові і рамкові угоди, статuti та договори призначаються для керівництва і не мають сили договору.

2. Якщо Договірні Сторони визнають за необхідне укласти міждержавні угоди, в них, крім іншого, можуть визначитися контекст, форми та межі, в яких можуть здійснювати свою діяльність територіальні общини та власті, зацікавлені у транскордонному співробітництві. Кожна угода може також визначати общини або власті, яких вона стосується.

3. Попередні положення не перешкоджають Договірним Сторонам використовувати, за спільною згодою, інші форми транскордонного співробітництва. Положення цієї Конвенції не можуть також тлумачитися як такі, що анулюють вже існуючі угоди про співробітництво.

4. Угоди та договори укладаються з належним урахуванням повноважень, передбачених внутрішнім законодавством кожної Договірної Сторони, щодо міжнародних відносин та загальної політики, а також з урахуванням будь-яких правил контролю чи нагляду, яких мають дотримуватися територіальні общини або власті.

5. З цією метою будь-яка Договірна Сторона під час підписання цієї Конвенції або після цього у повідомленні на ім'я Генерального секретаря Ради Європи може визначати органи, які за її внутрішнім законодавством мають право здійснювати контроль або нагляд щодо відповідних територіальних общин і властей.

#### **Стаття 4**

Кожна Договірна Сторона прагне усунути будь-які юридичні, адміністративні або технічні труднощі, які можуть затримати розвиток та безперешкодне здійснення транскордонного співробітництва, та, у разі необхідності, проводить консультації з іншою або іншими зацікавленими Договірними Сторонами.

#### **Стаття 5**

Договірні Сторони розглядають питання про доцільність надання територіальним общинам або властям, які беруть участь у транскордонному співробітництві відповідно до положень цієї Конвенції, такого самого режиму, який їм надається у співробітництві на національному рівні.

#### **Стаття 6**

Кожна Договірна Сторона надає на прохання іншої Договірної Сторони якнайповнішу інформацію з метою сприяння останній у виконанні її зобов'язань за цією Конвенцією.

#### **Стаття 7**

Кожна Договірна Сторона піклується про те, щоб зацікавлені територіальні общини або власті були інформовані про засоби діяльності, які їм надаються згідно з цією Конвенцією.

#### **Стаття 8**

1. Договірні Сторони надають Генеральному секретарю Ради Європи всю відповідну інформацію щодо угод та домовленостей, передбачених у статті 3.

2. Будь-яка пропозиція, зроблена однією або декількома Договірними Сторонами з метою доповнення або розширення цієї Конвенції чи типових угод та домовленостей, повідомляється Генеральному секретарю Ради Європи. Генеральний секретар виносить її на розгляд Комітету міністрів Ради Європи, який приймає рішення щодо неї.

## **Стаття 9**

1. Цю Конвенцію відкрито для підписання державами-членами Ради Європи. Вона підлягає ратифікації, прийняттю або затвердженню. Ратифікаційні грамоти або документи про прийняття чи затвердження здаються на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи.

2. Конвенція набирає чинності через три місяці від дати здачі на зберігання четвертої ратифікаційної грамоти або четвертого документа про прийняття чи затвердження за умови, що поміж держав, які виконали цю формальність, принаймні дві держави мають спільний кордон.

3. Стосовно будь-якої держави, яка підписала цю Конвенцію і яка ратифікуватиме, прийматиме або затверджуватиме її після набрання нею чинності, Конвенція набирає чинності через три місяці від дати здачі на зберігання її ратифікаційної грамоти або документа про прийняття чи затвердження.

## **Стаття 10**

1. Після набрання цією Конвенцією чинності Комітет міністрів Ради Європи може одностайно вирішити запропонувати будь-якій європейській державі, яка не є членом Ради, приєднатися до цієї Конвенції. На таку пропозицію кожна держава, яка ратифікувала Конвенцію, має дати ясно висловлену згоду.

2. Таке приєднання здійснюється шляхом здачі на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи документа про приєднання, який набирає чинності через три місяці від дати його здачі на зберігання.

## **Стаття 11**

1. Будь-яка Договірна Сторона може, у тому, що її стосується, денонсувати цю Конвенцію шляхом перепроведення відповідного повідомлення на ім'я Генерального секретаря Ради Європи.

2. Така денонсація набирає чинності через шість місяців від дати отримання Генеральним секретарем такого повідомлення.



## Стаття 12

Генеральний секретар Ради Європи повідомляє держави-члени Ради Європи, а також будь-яку державу, яка приєдналася до цієї Конвенції, про:

- a. будь-яке підписання;
- b. здачу на зберігання будь-якої ратифікаційної грамоти або будь-якого документа про прийняття, затвердження чи приєднання;
- c. будь-яку дату набрання чинності цією Конвенцією відповідно до статті 9 Конвенції;
- d. будь-яку заяву, отриману на виконання положень пункту 2 статті 2 або пункту 5 статті 3;
- e. будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень статті 11, і дату, з якої денонсація набирає чинності.

На посвідчення чого нижчепідписані належним чином на те уповноважені представники підписали цю Конвенцію.

Вчинено у Мадриді двадцять першого дня травня місяця 1980 року англійською і французькою мовами, причому обидва тексти є однаково автентичними, в одному примірнику, який зберігатиметься в архіві Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи надсилає засвідчені копії цієї Конвенції кожній державі-члену Ради Європи і будь-якій державі, якій запропоновано приєднатися до цієї Конвенції.

## Додаток Б

# ЗАКОН УКРАЇНИ Про транскордонне співробітництво

Цей Закон визначає правові, економічні та організаційні засади транскордонного співробітництва.

## Розділ I ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

### Стаття 1. Визначення термінів

У цьому Законі терміни вживаються у такому значенні: транскордонне співробітництво - спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин міжтериторіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством;

єврорегіон - організаційна форма співробітництва адміністративно-територіальних одиниць європейських держав, що здійснюється відповідно до дво- або багатосторонніх угод про транскордонне співробітництво;

суб'єкти транскордонного співробітництва - територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво;

угода про транскордонне співробітництво - угода між суб'єктами транскордонного співробітництва, яка регламентує правові, організаційні, економічні та інші аспекти цього співробітництва;

учасники транскордонного співробітництва - юридичні та фізичні особи, громадські організації, що беруть участь у транскордонному співробітництві;

спільні проекти (програми) - комплекс заходів суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва, спрямованих на розв'язання конкретних спільних завдань та задоволення інтересів територіальних громад;

проекти (програми) транскордонного співробітництва – комплекс заходів суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва України, спрямованих на розвиток транскордонного співробітництва;

державна підтримка розвитку транскордонного співробітництва - сукупність рішень і дій організаційного, правового, фінансового характеру органів державної влади України, спрямованих на реалізацію проектів (програм) транскордонного співробітництва;

державна програма розвитку транскордонного співробітництва - комплекс заходів органів державної влади України, спрямованих на розвиток транскордонного співробітництва, які здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України.

**Стаття 2.** Мета та принципи транскордонного співробітництва

Метою транскордонного співробітництва є розвиток соціально-економічних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших зв'язків між суб'єктами та учасниками транскордонного співробітництва на основі таких принципів:

повага до державного суверенітету, територіальної цілісності та непорушності кордонів держав;

урахування під час укладення угод про транскордонне співробітництво повноважень суб'єктів та прав учасників транскордонного співробітництва;

узгоджене усунення політичних, економічних, правових, адміністративних та інших перешкод для взаємної співпраці.

**Стаття 3.** Правова основа транскордонного співробітництва

Правовою основою транскордонного співробітництва є Конституція України (254к/96-ВР), міжнародні договори України, що регулюють відносини у цій сфері, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цей Закон та інші нормативно-правові акти.

Якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що містяться у цьому Законі, застосовуються правила міжнародного договору України.

**Стаття 4.** Мета та принципи державної політики у сфері транскордонного співробітництва

Метою державної політики у сфері транскордонного співробітництва є створення сприятливих умов для ефективної та взаємовигідної співпраці суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва України, підвищення соціально-економічного розвитку регіонів України та рівня життя населення.

Державна політика у сфері транскордонного співробітництва ґрунтується на принципах:

законності;

чіткого розподілу завдань, повноважень та відповідальності між суб'єктами транскордонного співробітництва України;

гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;

забезпечення рівних можливостей для регіонів України щодо співпраці в рамках транскордонного співробітництва;

розмежування відповідальності та повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади з метою найбільш ефективного розв'язання проблем та завдань у сфері транскордонного співробітництва;

створення ефективних механізмів забезпечення умов для здійснення транскордонного співробітництва.

## **Розділ II**

### **ОРГАНІЗАЦІЯ** **ТРАНСКОРДОННОГО**

### **СПІВРОБІТНИЦТВА**

**Стаття 5.** Сфери та організаційні форми транскордонного співробітництва

Транскордонне співробітництво в межах повноважень суб'єктів транскордонного співробітництва України може здійснюватися в економічній, соціальній, науково-технічній,

культурно-освітній, екологічній та інших сферах, а також у питаннях надання взаємної допомоги у надзвичайних ситуаціях.

Транскордонне співробітництво може здійснюватися:

в межах створеного єврорегіону;

шляхом укладення угод про транскордонне співробітництво в окремих сферах;

шляхом встановлення та розвитку взаємовигідних контактів між суб'єктами транскордонного співробітництва.

Суб'єкти транскордонного співробітництва України відповідно до законодавства можуть обирати інші форми транскордонного співробітництва.

**Стаття 6.** Координація транскордонного співробітництва та контроль за додержанням законодавства з питань транскордонного співробітництва

Загальну координацію транскордонного співробітництва та контроль за додержанням законодавства з питань транскордонного співробітництва здійснює спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики.

Інші центральні органи виконавчої влади беруть участь у координації та розвитку транскордонного співробітництва відповідно до їх компетенції.

**Стаття 7.** Повноваження суб'єктів транскордонного співробітництва України

Суб'єкти транскордонного співробітництва України в межах своїх повноважень та відповідно до законодавства України:

укладають угоди про транскордонне співробітництво і забезпечують їх виконання;

забезпечують виконання зобов'язань України за міжнародними договорами України про транскордонне співробітництво;

беруть участь у розробленні та реалізації спільних проектів (програм);

приймають рішення про вступ до відповідних міжнародних асоціацій, інших об'єднань;

вносять пропозиції щодо запровадження спеціального порядку пропуску через державний кордон;

вносять у разі потреби у встановленому порядку пропозиції щодо внесення змін до актів законодавства з питань транскордонного співробітництва.

**Стаття 8.** Угоди про транскордонне співробітництво

Суб'єкти транскордонного співробітництва України в межах своїх повноважень та відповідно до законодавства можуть укладати угоди про транскордонне співробітництво.

Угоди регламентують правові, організаційні, економічні та інші аспекти співробітництва.

Суб'єкти транскордонного співробітництва України за запитами центральних органів виконавчої влади, до компетенції яких належать питання транскордонного співробітництва, надають інформацію щодо виконання угод про транскордонне співробітництво, а також про його результати.

**Стаття 9.** Органи транскордонного співробітництва

Угоди про транскордонне співробітництво можуть передбачати утворення органів транскордонного співробітництва.

Статус, функції, повноваження та джерела фінансування органів транскордонного співробітництва визначаються міжнародними договорами України про транскордонне співробітництво, угодами про транскордонне співробітництво, законодавством держав, на території яких вони розміщені, статутами цих органів.

У разі коли угодою про транскордонне співробітництво передбачається розміщення органів транскордонного співробітництва на території України, вони можуть утворюватися як юридичні особи. В окремих випадках їхні функції можуть покладатися на відповідні виконавчі органи місцевого самоврядування та структурні підрозділи місцевих органів виконавчої влади.

Орган транскордонного співробітництва виконує завдання, покладені на нього територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади, відповідно до його повноважень та у порядку, передбаченому законодавством України.

**Розділ III**  
**ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА РОЗВИТКУ**  
**ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА**

**Стаття 10.** Принципи та форми державної підтримки

Основними принципами державної підтримки розвитку транскордонного співробітництва є:

об'єктивність, відкритість та економічна обґрунтованість відбору проектів (програм) транскордонного співробітництва для надання державної підтримки;

концентрація фінансових ресурсів на пріоритетних та найбільш обґрунтованих проектах (програмах) з метою досягнення максимального ефекту їх реалізації;

забезпечення умов для використання організаційних, фінансових, інституційних можливостей суб'єктів і учасників транскордонного співробітництва України у розробленні та здійсненні заходів щодо реалізації проектів (програм) транскордонного співробітництва;

недопущення використання цільової державної підтримки для фінансування поточних потреб соціально-економічного розвитку регіонів.

Державна підтримка розвитку транскордонного співробітництва передбачає:

визначення пріоритетних напрямів державної підтримки розвитку транскордонного співробітництва;

відбір проектів (програм) транскордонного співробітництва, які потребують державної підтримки;

розроблення та виконання державних програм розвитку транскордонного співробітництва;

надання правової, організаційної, методичної, інформаційної допомоги та підтримки суб'єктам і учасникам транскордонного співробітництва України.

**Стаття 11.** Державні програми розвитку транскордонного співробітництва

Державна фінансова підтримка може надаватися проектам (програмам) транскордонного співробітництва, які мають достатню аргументацію щодо ефективного розв'язання актуальних проблем і були відібрані на конкурсній основі за

цілями, пріоритетами, необхідними ресурсами та тривалістю їх реалізації згідно з порядком, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Державні програми розвитку транскордонного співробітництва розробляються суб'єктами транскордонного співробітництва України, погоджуються із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики, Міністерством фінансів України та Міністерством закордонних справ України, а також центральними органами виконавчої влади, до компетенції яких належать питання транскордонного співробітництва, та подаються в установленому законодавством порядку Кабінету Міністрів України.

**Стаття 12.** Функції центральних органів виконавчої влади у сфері державної підтримки транскордонного співробітництва

Центральні органи виконавчої влади, до компетенції яких належать питання транскордонного співробітництва, відповідно до законодавства:

надають правову, інформаційну, методичну, організаційну підтримку суб'єктам і учасникам транскордонного співробітництва України;

розробляють порядок підготовки проектів (програм) транскордонного співробітництва та державних програм розвитку транскордонного співробітництва;

розробляють положення про проведення конкурсу проектів (програм) транскордонного співробітництва, які претендують на включення до державних програм розвитку транскордонного співробітництва;

проводять моніторинг виконання державних програм розвитку транскордонного співробітництва;

розглядають пропозиції суб'єктів транскордонного співробітництва України щодо включення проектів (програм) транскордонного співробітництва до державних програм розвитку транскордонного співробітництва;

здійснюють у межах своєї компетенції координацію та взаємне узгодження державних галузевих, регіональних програм і державних програм розвитку транскордонного співробітництва



під час формування проекту Державного бюджету України на відповідний рік.

**Стаття 13.** Функції суб'єктів транскордонного співробітництва України у сфері державної підтримки розвитку транскордонного співробітництва

Суб'єкти транскордонного співробітництва України: організують та координують роботу з підготовки та реалізації проектів (програм) транскордонного співробітництва;

беруть участь у розробленні спільних проектів (програм) та координують їх реалізацію;

розробляють або беруть участь у розробці державних програм розвитку транскордонного співробітництва;

забезпечують у межах своєї компетенції виділення в установленому порядку з місцевих бюджетів коштів на розвиток транскордонного співробітництва.

#### **Розділ IV**

### **ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА**

**Стаття 14.** Фінансове забезпечення транскордонного співробітництва

Видатки на реалізацію проектів (програм) транскордонного співробітництва здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів на відповідний рік, а також інших джерел, не заборонених законом. Для фінансування проектів (програм) транскордонного співробітництва може використовуватися міжнародна технічна допомога згідно із законодавством України.

Обсяги державної фінансової підтримки розвитку транскордонного співробітництва визначаються у законі про Державний бюджет України на відповідний рік згідно з державними програмами розвитку транскордонного співробітництва, затвердженими Кабінетом Міністрів України.

Обсяги коштів, що спрямовуються суб'єктами транскордонного співробітництва України на виконання

державних програм розвитку транскордонного співробітництва, визначаються у відповідних місцевих бюджетах.

Заходи щодо виконання державних програм розвитку транскордонного співробітництва фінансуються за рахунок бюджетних призначень головних розпорядників коштів Державного бюджету України на відповідний рік.

## **Розділ V** **ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ**

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

2. Кабінету Міністрів України протягом шести місяців з дня набрання чинності цим Законом:

привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;

забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом;

прийняти нормативно-правові акти, необхідні для реалізації цього Закону.

3. Кабінету Міністрів України передбачити кошти на розвиток транскордонного співробітництва при розробці проектів Державного бюджету України на 2005 рік та на наступні роки.

Президент України Л.КУЧМА  
м. Київ, 24 червня 2004 року  
N 1861-IV

## Додаток В

### **РЕКОМЕНДАЦІЇ парламентських слухань на тему: „Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках єврорегіонів та перспективи транскордонного співробітництва”**

*СХВАЛЕНО*

*Постановою Верховної Ради України  
від 27 червня 2007 року N 1242-V*

Заслухавши та проаналізувавши питання співробітництва України з Європейським Союзом (ЄС) у рамках єврорегіонів та перспективи транскордонного співробітництва, учасники парламентських слухань на тему: „Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках єврорегіонів та перспективи транскордонного співробітництва” (далі - парламентські слухання), що відбулися 16 травня 2007 року, зазначають, що розвиток сучасного транскордонного співробітництва регіонів України у формі прикордонного співробітництва і міжрегіонального партнерства з відповідними структурами держав - членів ЄС, Російської Федерації, Білорусі, Республіки Молдова та інших країн, зокрема у рамках єврорегіонів, за умов відповідної державної підтримки є дієвим інструментом європейської інтеграції та регіонального розвитку і, таким чином, відповідає життєво важливим інтересам України. Ця форма міжнародної співпраці є ефективним чинником як міжнародної діяльності України, так і її внутрішньої політики та безпеки на тривалу перспективу, що позитивно впливає на двосторонні відносини України, насамперед з сусідніми країнами.

Подальша реалізація сучасних можливостей транскордонного співробітництва України відповідно до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (995\_106), Протоколів до неї, Закону України „Про транскордонне співробітництво” (1861-15) та інших

законодавчих актів у контексті курсу на інтеграцію до ЄС, Європейського інструменту сусідства та партнерства (далі - ЄІСП), нової регіональної політики ЄС, зокрема Європейських угруповань з територіальної співпраці, транспортної політики ЄС щодо розширення головних транс'європейських транспортних коридорів до сусідніх країн, вступу України до СОТ, реалізації Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат (998\_164) відповідно до Керівних принципів сталого просторового розвитку Європейського континенту тощо є гарантією подальшої реалізації в Україні принципу субсидіарності та забезпечення сталого соціально-економічного і просторового розвитку регіонів у інноваційно-інвестиційний спосіб.

Перспективність реалізації цих нових можливостей європейської інтеграції держави визначається унікальними геополітичними особливостями України - її одночасним межуванням як з новими прикордонними членами ЄС на Сході (Польщею, Словаччиною, Угорщиною, Румунією), так і з усіма східними сусідами ЄС: Росією, Білоруссю та Молдовою. Успішність реалізації цих перспектив залежатиме від послідовності, ефективності, повноти та інституціоналізації координаційних механізмів, здатних задіяти на державному та регіональному рівнях можливості ЄІСП, регіональної, транспортної, безпекової та екологічної політики ЄС на основі узгодженого дотримання вимог законодавства України та ЄС, зокрема законів України „Про транскордонне співробітництво” (1861-15) та „Про стимулювання розвитку регіонів” (2850-15). Ці передумови є сприятливими для одночасного прискорення в Україні євроінтеграційних процесів і регіонального розвитку.

Дієвою організаційною формою транскордонного співробітництва є єврорегіони. Співробітництво в рамках єврорегіонів надає додаткові інструменти для впровадження інфраструктурних проектів на державному кордоні, у сфері транспорту, туризму та охорони довкілля, сприяє запровадженню інноваційної моделі розвитку регіонів, посиленню економічних зв'язків та бізнес-активності, наукового, освітнього, культурного обміну та міжлюдських

контактів, а також виконання економічних і соціальних проектів.

Посилення ролі єврорегіонів у процесі транскордонного співробітництва полягає в тому, що вони можуть і повинні стати ключовою ланкою у підтриманні контактів між органами державної влади, виробленні стратегії спільних дій, ініціюванні проектів, реалізація яких відповідає інтересам прикордонних регіонів України. Для збільшення ефективності від здійснення транскордонного співробітництва місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування слід надати більшу самостійність у вирішенні спільних з адміністративно-територіальними одиницями сусідніх держав проблем транскордонного розвитку, зокрема у частині формування місцевих бюджетів та їх використання. Це питання тісно пов'язане з проведенням адміністративно-територіальної реформи в Україні відповідно до принципів і засад, прийнятих у Європейському Союзі.

З метою прискорення розвитку транскордонного співробітництва, зокрема у формі створення та забезпечення ефективного функціонування єврорегіонів та реалізації нових можливостей Програм сусідства ЄС, учасники парламентських слухань р е к о м е н д у ю т ь:

#### 1. Верховній Раді України:

1) здійснювати подальше законодавче забезпечення розвитку транскордонного співробітництва шляхом надання згоди на обов'язковість відповідних міжнародних договорів, внесення змін до чинного законодавства та його вдосконалення відповідно до сучасних європейських напрацювань у цій сфері;

2) до березня 2008 року провести інвентаризацію українського законодавства з питань транскордонного співробітництва, у тому числі договірно-правової бази між Україною та іншими державами, для вироблення пропозицій щодо його удосконалення;

3) використовувати механізми міжпарламентського співробітництва на двосторонньому та багатосторонньому рівнях для просування проектів у рамках транскордонного

співробітництва, ініційованих як державними установами, так і недержавними організаціями;

4) передбачити фінансування заходів Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки (1819-2006-п) у повному обсязі при затвердженні Державного бюджету України на відповідні роки.

## 2. Кабінету Міністрів України:

1) розробити до кінця 2007 року оптимальний механізм державного сприяння та координації транскордонного співробітництва Міністерством економіки України, Міністерством регіонального розвитку та будівництва України, Міністерством закордонних справ України та іншими центральними органами виконавчої влади, виходячи з того, що політика транскордонного співробітництва є невід'ємною частиною загальнодержавної політики регіонального розвитку;

2) розробити протягом 2007-2008 років механізми та необхідні нормативні акти щодо взаємодії місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів і учасників транскордонного співробітництва та щодо залучення, в разі необхідності, компетентних представників центральних органів виконавчої влади до переговорного процесу, розробки та відбору транскордонних проектів і програм, визначення оптимальних механізмів їх співвиконання та співфінансування з міжнародних, державних, регіональних, місцевих та інших джерел за конкурсним і програмно-цільовим принципами;

3) дослідити європейські фінансові механізми здійснення державного співфінансування транскордонних проектів та сприяти у створенні фонду підтримки транскордонного співробітництва, використовуючи результати дослідження;

4) сформулювати до кінця 2008 року в регіонах України, що беруть участь у транскордонному співробітництві, мережу агенцій регіонального розвитку, до завдань яких входить систематизація і моніторинг проблемних питань регіону та пошук шляхів їх вирішення, участь у підготовці та сприянні реалізації інвестиційних проектів, інформаційної та

презентаційної діяльності, координація діяльності за операційними програмами ЄСП на 2007-2013 роки та новими Чорноморсько-Дунайськими ініціативами відповідно до положень Повідомлення Європейської комісії для Ради ЄС та Європейського Парламенту про посилення Європейської політики сусідства від 4 грудня 2006 року щодо багатосторонньої „горизонтальної” співпраці в ключових сферах;

5) сформувати інформаційну базу даних щодо можливостей участі регіонів України у транскордонному співробітництві та забезпечити її постійне оновлення на сторінці Міністерства економіки України у всесвітній мережі Інтернет;

6) здійснити заходи щодо усунення розбіжностей статистичних та фактичних даних, які подаються розробникам проектів транскордонного співробітництва відповідними органами України та країн, що межують з нашою державою;

7) здійснити заходи щодо збільшення кількості пунктів пропуску на кордоні України з державами - членами Європейського Союзу, модернізації і розвитку об'єктів наявної прикордонної інфраструктури, реконструкції та розширення об'єктів митного та прикордонного контролю, зокрема:

а) знайти можливість фінансування у 2007 році будівництва під'їзної дороги (протяжністю 1,8 км) до вантажного терміналу міжнародного автомобільного пункту пропуску „Ужгород” на українсько-словацькому кордоні, що передбачено Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 року N 1819 (1819-2006-п) „Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки”;

б) здійснити необхідні заходи щодо початку будівництва у 2007 році міжнародного пішохідного пункту пропуску „Лубня - Волосате” на українсько-польському кордоні;

в) провести двосторонні консультації з румунською стороною щодо внесення пункту с. Шибене (Верховинський район) - с. Поєніледе-суб-Мунте (повіт Марамуреш) як перспективного зі статусом пункту „для автомобільного, вантажопідйомністю до 3,5 тонни, пішохідного, пасажирського

сполучення” до переліку міжнародних пунктів перетину українсько-румунського кордону;

г) вирішити питання щодо спільного будівництва прикордонного виставкового комплексу „Експоцентр Слобожанщина” поблизу міжнародного автомобільного пункту пропуску „Гоптівка-Нехотєєвка” на українсько-російському кордоні з метою створення інформаційного простору для підтримки конкурентоспроможності прикордонних територій;

8) посилити заходи, спрямовані на протидію нелегальній міграції та контрабанді через державний кордон України з одночасним поліпшенням прозорості кордонів та візового режиму для учасників транскордонного співробітництва, у цьому зв'язку поглибити співпрацю з Європейським Союзом, спрямовану на застосування можливостей ЄІСП;

9) здійснити заходи щодо забезпечення ефективного функціонування транс'європейських транспортних коридорів, зокрема коридору N 3, а також налагодити переговорний процес за участі всіх заінтересованих сторін і прикордонних регіонів щодо вироблення до кінця 2008 року техніко-економічного обґрунтування та забезпечення необхідного співфінансування для реалізації транзитного потенціалу транс'європейських сполучень через територію України та розбудови необхідної для цього інфраструктури вздовж кордонів України з державами - членами ЄС, що, зокрема, дозволить системно використовувати можливості ЄІСП та інших цільових програм ЄС;

10) сприяти відновленню судноплавства по каналу „Дунай - Чорне море”, передбачивши необхідні обсяги фінансування для завершення комплексу робіт з будівництва каналу та дамби;

11) розробити та здійснити заходи щодо вдосконалення прикордонної та транспортної інфраструктури у регіонах, де відбудуться матчі Чемпіонату Європи з футболу 2012 року;

12) опрацювати питання щодо подальшого розвитку спеціальних (вільних) економічних зон, зокрема зон прикордонної торгівлі у прикордонних регіонах України, та розробити проекти відповідних законодавчих актів;

13) розробити проекти законодавчих актів щодо спрощення митного оформлення вантажів, експозиційних



матеріалів і товарів походженням з України та країн-сусідів для їх участі у виставкових заходах, які проводяться на території України та країн-сусідів;

14) узгодити упродовж 2007-2009 років з державами - учасницями Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат (998\_164) послідовне поширення на всі регіони України принципів сталого соціально-економічного і просторового розвитку територій із застосуванням сучасних європейських підходів інтегрованого попередження та контролю забруднень і запровадження ресурсоенергозберігаючих технологій як основи інноваційно-інвестиційного розвитку; для цього здійснити необхідні кроки щодо попередньо погодженого з Програмою ООН з питань довкілля розміщення в Чернівцях Постійного секретаріату Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат (998\_164) і поглиблення співробітництва з Румунією в цій сфері;

15) забезпечити співпрацю в екологічній сфері, а саме: сприяти вдосконаленню та запровадженню передових технологій утилізації відходів; відпрацювати схему координації роботи природоохоронних служб сусідніх держав у разі виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного походження;

16) сприяти розвитку рекреаційної інфраструктури та організації туристичних маршрутів, у тому числі транскордонних;

17) сприяти поглибленню транскордонного співробітництва у сфері освіти, науки та культури шляхом створення транскордонних технопарків, залучення навчальних закладів до розробки проектів, обміну науковим і викладацьким досвідом, організації наукових конференцій, семінарів, розширення творчих зв'язків між музеями, культурно-просвітницькими та мистецькими організаціями;

18) сприяти підвищенню рівня знань та практичних навичок у сфері транскордонного співробітництва представників місцевих органів влади, підприємців, громадськості, у цьому зв'язку забезпечити підготовку та перепідготовку фахівців з використанням можливостей освітніх програм ЄС, включаючи програму Twinning для підготовки

державних службовців, а також стимулювання відповідних наукових досліджень з використанням можливостей Сьомої Рамкової програми ЄС з досліджень;

19) підготувати та реалізувати систему заходів з технічного вдосконалення прикордонних і єврорегіональних мас-медійних можливостей для посилення присутності української тематики в інформаційному просторі ЄС та якнайширшого залучення громадськості до активної участі у транскордонному співробітництві;

20) запровадити механізми використання експертного потенціалу недержавних організацій у вирішенні питань, пов'язаних із здійсненням транскордонного співробітництва, зокрема в рамках діяльності агенцій регіонального розвитку;

21) сприяти участі українських регіонів в Асамблеї європейських регіонів;

22) внести зміни до Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки (1819-2006-п), врахувавши Рекомендації парламентських слухань та збільшивши кількість ініційованих державними установами та недержавними організаціями проектів, яким надається державна фінансова підтримка;

23) передбачати кошти на реалізацію заходів Державної програми з розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки (1819-2006-п) у повному обсязі та окремим рядком при розробці проектів Державного бюджету України на відповідні роки.

3. Місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та іншим суб'єктам і учасникам транскордонного співробітництва, визначеним Законом України „Про транскордонне співробітництво” (1861-15), в межах їх повноважень:

1) виявляти нові можливості, безпосередньо розробляти та сприяти реалізації різних проектів і програм транскордонного співробітництва, зокрема в межах єврорегіонів, та забезпечувати їх співфінансування відповідно до вимог ЄІСП і конкретних програм сусідства ЄС;

2) передбачати одночасне застосування у програмах і проєктах транскордонного співробітництва актуальних механізмів регіональної, транспортної, екологічної, енергетичної, наукової, освітньої, безпекової політики ЄС та інших міжнародних структур, а також завдань і можливостей, пов'язаних із вступом України до СОТ;

3) виробити пропозиції щодо включення пов'язаних з транскордонним співробітництвом перспективних механізмів взаємодії з ЄС та іншими міжнародними структурами, зокрема двосторонньої співпраці з державами - членами ЄС, до нового базового договору між Україною та ЄС, приділяючи особливу увагу досвіду набуття асоційованого статусу та наступного членства;

4) розробити і впровадити ефективні інструменти з використанням сучасних інформаційних технологій доступу та обміну інформацією щодо міжнародних програм підтримки розвитку транскордонного співробітництва та методики підготовки проєктів;

5) сприяти пошуку та вивченню можливостей участі областей України в існуючих єврорегіонах та створення нових за участю українських областей;

6) сприяти вивченню перспектив поглиблення транскордонного співробітництва з регіонами інших європейських країн;

7) залучати механізми транскордонного співробітництва для розвитку громадянського суспільства на місцях, у місцевих громадах.

## Додаток Г

### ПРОГРАМА РОЗВИТКУ ЄВРОРЕГІОНІВ

*ЗАТВЕРДЖЕНО*

*постановою Кабінету Міністрів України*

*від 29 квітня 2002 р. N 587*

#### 1. Загальна частина

Розроблення Програми розвитку єврорегіонів зумовлене поступовим наближенням кордону Європейського Союзу до території України, необхідністю виконання стратегічних завдань інтеграції України до ЄС, важливістю розвитку регіонального співробітництва.

Сучасні міжнародні відносини характеризуються досить інтенсивними інтеграційними процесами, серед яких важливу роль відіграє транскордонне співробітництво. Україна завдяки вигідному геополітичному положенню має великі потенційні можливості щодо його розвитку, оскільки 19 з 25 регіонів держави є прикордонними, а зовнішній кордон є найдовшим серед європейських країн. Підтримка транскордонного співробітництва прикордонних регіонів є інструментом соціально-економічного розвитку регіонів та пом'якшення територіальних диспропорцій.

Транскордонне співробітництво полягає у будь-яких спільних діях, спрямованих на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами або органами влади, які перебувають під юрисдикцією двох і більше договірних сторін, та укладення з цією метою необхідних угод або домовленостей. Транскордонне співробітництво здійснюється в межах компетенції територіальних громад або органів влади, визначеної внутрішнім законодавством.

Створення єврорегіонів є однією з форм транскордонного співробітництва адміністративно-територіальних одиниць сусідніх держав відповідно до двосторонніх та/або багатосторонніх угод для розв'язання спільних проблем або вирішення тотожних завдань за узгодженими механізмами.

Правові засади розвитку єврорегіонів закладено Європейською конвенцією про основні принципи транскордонного

співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 року (995\_106) (Україна приєдналася до Конвенції у 1993 році), Європейською хартією місцевого самоврядування (994\_036) (ратифіковано Верховною Радою України у 1997 році).

Розвиток єврорегіонів на території України здійснюється відповідно до вимог актів законодавства, зокрема Законів України „Про місцеве самоврядування в Україні” (280/97-ВР), „Про місцеві державні адміністрації” (586-14), „Про зовнішньоекономічну діяльність” (959-12), Указу Президента України „Про Концепцію державної регіональної політики” (341/2001) та Угоди про партнерство і співробітництво між Європейськими співтовариствами, їхніми державами-членами та Україною (998\_012), інших міжнародних договорів України.

За період з 1993 року створено єврорегіони „Буг”, „Нижній Дунай”, „Верхній Прут”, Карпатський єврорегіон, до функціонування яких з Української Сторони залучені Волинська, Чернівецька, Закарпатська, Одеська, Івано-Франківська та Львівська області, а від прикордонних іноземних держав - адміністративно-територіальні одиниці Польщі, Білорусі, Румунії, Словаччини, Угорщини, Молдови, Австрії, Німеччини, Франції.

Основними напрямками співробітництва створених єврорегіонів є поєднання зусиль в економічній сфері, розбудові соціальної, інформаційної та виробничої інфраструктури, будівництві та модернізації інфраструктури кордону, розвитку транспортної мережі, науковій та культурній співпраці, охороні навколишнього природного середовища, обміні досвідом між відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, взаємній допомозі в ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, боротьбі зі злочинністю і нелегальною міграцією тощо.

Основними завданнями щодо подальшого розвитку єврорегіонів є:

- підтримка взаємовигідних зв'язків із сусідніми країнами, країнами-кандидатами та державами ЄС;
- здійснення заходів для поступового усунення перешкод (адміністративних, правових), що стримують розвиток транскордонної взаємодії;

– приведення українського законодавства з питань регіонального співробітництва у відповідність з міжнародними нормами.

Програма розвитку єврорегіонів розроблена з метою створення належних умов для активізації участі регіонів України у транскордонному співробітництві.

Відповідно до визначеної мети основними напрямками Програми визначено:

– розроблення і реалізацію регіональних та місцевих програм розвитку єврорегіонів;

– координацію виконання державних галузевих, регіональних та цільових програм, можливого в рамках єврорегіонів з метою ефективного використання ресурсів державного та місцевих бюджетів;

– удосконалення законодавства України у сфері транскордонного співробітництва та розвитку єврорегіонів;

– створення системи моніторингу, контролю, інформаційного забезпечення розвитку єврорегіонів;

– створення умов для розвитку транспортної, митної, прикордонної інфраструктури тощо.

Фінансування окремих регіональних проектів та програм співробітництва в рамках єврорегіонів здійснюватиметься за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством.

Державна підтримка розвитку єврорегіонів може здійснюватися шляхом:

– надання правової, інформаційної, методичної та організаційної допомоги місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування щодо участі в транскордонному співробітництві та розвитку єврорегіонів;

– фінансування в установленому порядку відповідних заходів за рахунок коштів державного бюджету;

– участі у реалізації проектів, які підтримуються іноземними державами та міжнародними організаціями;

– сприяння в залученні міжнародної технічної допомоги та коштів спеціалізованих фондів міжнародних організацій.

Виконання Програми розвитку єврорегіонів дасть змогу вивести транскордонне співробітництво на якісно новий рівень, сприятиме інтеграції України до Європейського Союзу та розв'язанню нагальних соціально-економічних, екологічних, транспортно-комунікаційних, інших проблем розвитку прикордонних регіонів.

## Додаток Д

### **ПОЛОЖЕННЯ про порядок проведення конкурсного відбору проектів (програм) транскордонного співробітництва, які можуть бути включені до державної програми розвитку транскордонного співробітництва**

*ЗАТВЕРДЖЕНО*

*постановою Кабінету Міністрів України*

*від 11 травня 2005 р. № 339*

1. Це Положення визначає порядок організації і проведення конкурсного відбору проектів (програм) транскордонного співробітництва, які можуть бути включені до державної програми розвитку транскордонного співробітництва (далі – конкурсний відбір).

2. У конкурсному відборі можуть брати участь проекти (програми) транскордонного співробітництва (далі – проекти співробітництва), які розроблені суб'єктами та/або учасниками транскордонного співробітництва (далі – розробники проектів співробітництва) згідно з порядком підготовки проектів (програм) транскордонного співробітництва, затвердженим спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань економічної політики, за умови часткового фінансування витрат на їх реалізацію за рахунок коштів місцевих бюджетів та/або інших джерел.

3. Комісія з конкурсного відбору проектів співробітництва (далі – комісія) утворюється відповідно Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, які затверджують положення про комісію та її персональний склад.

До складу комісії можуть входити відповідно представники Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, територіальних органів центральних



органів виконавчої влади, громадських організацій, наукових установ тощо.

До роботи комісії можуть залучатися незалежні експерти.

4. Засідання комісії є правоможним, якщо на ньому присутні дві третини від загальної кількості членів комісії.

Рішення комісії приймається більшістю голосів членів комісії, які брали участь у голосуванні. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос голови комісії.

Рішення оформлюється протоколом, який підписується всіма присутніми на засіданні членами комісії.

5. Конкурсний відбір проводиться протягом року у визначені комісією строки і закінчується не пізніше ніж до 1 січня року, що передує року, протягом якого передбачається здійснити фінансування проекту співробітництва з державного бюджету.

6. Не пізніше ніж за тиждень до проведення конкурсного відбору комісія визначає кількісні показники його основних критеріїв та затверджує методику оцінки проекту співробітництва за такими кількісними показниками.

Основними критеріями конкурсного відбору є:

економічна ефективність;

інноваційна спрямованість;

поліпшення інвестиційної привабливості регіону;

підвищення рівня зайнятості населення в регіоні;

сприяння захисту навколишнього середовища;

сприяння розвитку людського потенціалу;

вартість проекту співробітництва;

тривалість реалізації проекту співробітництва.

7. Не пізніше ніж за два тижні до проведення конкурсного відбору комісія розміщує у засобах масової інформації та на відповідній інтернет-сторінці інформацію щодо пріоритетів розвитку транскордонного співробітництва у відповідному регіоні, умов проведення конкурсного відбору, участі у ньому проектів співробітництва тощо.

8. До участі у конкурсному відборі не допускаються проекти співробітництва, подані розробниками, які:

перебувають у стадії реорганізації, ліквідації, визнані банкрутами або стосовно них порушено справу про банкрутство;

мають прострочений податковий борг;

мають прострочену заборгованість за позичкою та фінансовою допомогою, наданими на поворотній основі з бюджетів усіх рівнів;

подали недостовірну інформацію щодо проекту співробітництва або свого фінансово-економічного стану.

9. Для участі в конкурсному відборі розробниками проектів співробітництва подаються такі документи:

заява довільної форми про намір взяти участь у конкурсному відборі із зазначенням відомостей стосовно того, чи не перебувають вони у стадії реорганізації, ліквідації, не визнані банкрутами або стосовно них не порушено справу про банкрутство;

копії установчих документів;

довідка про відсутність прострочених податкового боргу і заборгованості за позичкою та фінансовою допомогою, наданими на поворотній основі з бюджетів усіх рівнів;

рішення представницького органу місцевого самоврядування про часткове фінансування проекту співробітництва з місцевого бюджету та/або підтвердження щодо фінансування з інших джерел;

паспорт проекту співробітництва;

бізнес-план проекту співробітництва.

Паспорт та бізнес-план проекту співробітництва складаються відповідно до порядку підготовки проектів (програм) транскордонного співробітництва.

Паспорт проекту співробітництва погоджується з виконавчим органом відповідної ради, на території якого передбачається реалізація проекту співробітництва.

10. Конкурсний відбір проводиться у три етапи.

11. На першому етапі конкурсного відбору протягом робочого дня комісія реєструє проект співробітництва та проводить попередній розгляд поданих документів, зокрема на відповідність їх вимогам пункту 9 цього Положення та

відповідність цілей проекту співробітництва пріоритетним напрямом розвитку транскордонного співробітництва у регіоні.

Документи, що не відповідають вимогам попереднього розгляду, повертаються розробнику проекту співробітництва за підписом голови комісії протягом трьох робочих днів.

12. На другому етапі конкурсного відбору комісія проводить протягом трьох днів оцінювання проекту співробітництва за кількісними показниками.

13. Результати першого та другого етапів конкурсного відбору відображаються відповідно у листку реєстрації висновків попереднього розгляду проекту (програми) транскордонного співробітництва та листку результатів оцінювання проекту (програми) транскордонного співробітництва за зразком, який затверджується спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань економічної політики.

14. На третьому етапі конкурсного відбору комісія на своєму засіданні приймає рішення щодо результатів конкурсного відбору та оформлює його відповідно до пункту 4 цього Положення.

15. Не пізніше ніж у місячний строк після реєстрації проекту співробітництва комісія інформує розробника проекту співробітництва про результати конкурсного відбору.

## Додаток Е

### ДЕРЖАВНА ПРОГРАМА розвитку транскордонного співробітництва на 2007 - 2010 роки

*ЗАТВЕРДЖЕНО*

*постановою Кабінету Міністрів України  
від 27 грудня 2006 р. № 1819*

Загальна частина

Транскордонне співробітництво як комплекс дій, спрямованих на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади іноземних держав, здійснюється в рамках угод, укладених між такими суб'єктами транскордонного співробітництва.

На державному кордоні створено шість єврорегіонів – “Буг”, “Верхній Прут”, “Нижній Дунай”, “Карпатський”, “Дніпро” та “Слобожанщина” як організаційні форми співробітництва адміністративно-територіальних одиниць європейських держав, до функціонування яких залучено вісім областей України – Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Одеську, Чернівецьку, Чернігівську та Харківську.

Співробітництво у рамках єврорегіонів спрямоване на поєднання зусиль в економічній сфері, розбудову соціальної, інформаційної та виробничої інфраструктури, будівництво і модернізацію прикордонної інфраструктури, розвиток транспортної мережі, поглиблення наукової та культурної співпраці, охорону навколишнього природного середовища.

Після набуття сусідніми з Україною державами членства в Європейському Союзі розпочато виконання програм сусідства “Польща – Білорусь – Україна”, “Угорщина – Словаччина –

Україна” та “Румунія – Україна”, метою яких є поліпшення соціально-економічної ситуації у прикордонних адміністративно-територіальних одиницях держав – учасниць таких програм.

Виконання Програми сприятиме розв’язанню міжрегіональних проблем економічного розвитку, підвищенню рівня економічної та соціальної інтеграції регіонів, поліпшенню якості життя громадян.

Мета та основні завдання Програми

Мета Програми полягає в активізації розвитку соціально-економічних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших зв’язків між суб’єктами транскордонного співробітництва.

Основними завданнями Програми є:

- активізація зовнішньоекономічної діяльності регіонів;
- розвиток малого та середнього підприємництва;
- охорона навколишнього природного середовища;
- розвиток соціальної сфери.

Основні напрями виконання Програми

Основними напрямками виконання Програми є:  
модернізація і розвиток існуючої транскордонної транспортної мережі для збільшення її пропускної спроможності;

- розбудова пунктів пропуску через державний кордон з метою створення належних умов для переміщення через кордон осіб, товарів і транспортних засобів;

- розбудова виробничої та соціальної інфраструктури регіонів, спрямована на стимулювання їх економічного розвитку і поліпшення якості життя та добробуту громадян;

- підвищення ефективності взаємодії між суб’єктами і учасниками транскордонного співробітництва у підприємницькій діяльності, туристичній галузі;

- створення спільної системи охорони навколишнього природного середовища;

- активізація транскордонного співробітництва у сфері культури, освіти, науки і соціальної сфери;

- поглиблення інституціонального співробітництва;

активізація обміну інформацією між суб'єктами транскордонного співробітництва;  
підвищення ефективності взаємодії між територіальними громадами.

Шляхи і способи розв'язання проблем

Реалізація визначених Програмою напрямів здійснюється шляхом проведення заходів з розвитку транскордонного співробітництва на 2007—2010 роки згідно з додатком 1 та виконання проектів транскордонного співробітництва, яким надається державна фінансова підтримка, згідно з додатком 2.

Проекти транскордонного співробітництва розробляються суб'єктами і учасниками такого співробітництва та подаються в установленому порядку на розгляд конкурсних комісій, що утворюються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями.

Відібрані конкурсними комісіями проекти транскордонного співробітництва Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації надсилають центральним органам виконавчої влади, відповідальним за реалізацію державної політики у відповідній галузі, для проведення у межах їх повноважень з урахуванням пріоритетів соціально-економічного розвитку аналізу проектів та підготовки експертних висновків щодо доцільності надання проектам державної фінансової підтримки.

Зазначені експертні висновки разом з проектами транскордонного співробітництва надсилаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями до Мінекономіки не пізніше ніж 30 січня року, що передуює року, протягом якого передбачається надання державної фінансової підтримки.

Для розгляду проектів транскордонного співробітництва Мінекономіки утворює міжвідомчу робочу групу за участю заінтересованих органів виконавчої влади, яка готує рекомендації щодо складення переліку проектів виходячи з першочерговості їх реалізації та можливостей державного фінансування на відповідний рік.

На підставі зазначених рекомендацій Мінекономіки складає перелік проектів транскордонного співробітництва та подає Кабінетові Міністрів України в установленому порядку проект рішення про внесення відповідних змін у додаток 2 до Програми не пізніше ніж 1 березня року, що передує року, протягом якого передбачається надання державної фінансової підтримки.

Очікувані результати

У результаті виконання Програми передбачається забезпечення:

активізації зовнішньоекономічної діяльності регіонів, розвитку малого та середнього підприємництва;

розвитку соціальної сфери, здійснення заходів щодо забезпечення зайнятості населення, розбудови об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури;

розбудови інфраструктури пунктів пропуску через державний кордон, приведення систем їх функціонування у відповідність із стандартами ЄС;

охорони навколишнього природного середовища, зокрема відновлення та раціонального використання природних ресурсів шляхом створення та забезпечення функціонування українських ділянок транскордонних біосферних резерватів та об'єктів всесвітньої природної спадщини;

організації транскордонних туристичних маршрутів та розвитку рекреаційної інфраструктури;

облаштування під'їзних шляхів до пунктів пропуску через державний кордон;

розвитку євро регіонів;

активізації роботи з участі українських суб'єктів транскордонного співробітництва у діяльності міжнародних організацій з питань міжрегіонального співробітництва;

створення інформаційної мережі з питань транскордонного співробітництва;

обміну спеціалістами, проведення спільних з іноземними суб'єктами транскордонного співробітництва заходів, спрямованих на забезпечення культурного та гуманітарного розвитку.

Фінансове забезпечення Програми

Фінансове забезпечення Програми здійснюється у межах коштів, передбачених у державному і місцевих бюджетах на відповідний рік центральним і місцевим органам виконавчої влади, відповідальним за виконання визначених Програмою заходів і проектів транскордонного співробітництва, а також за рахунок інших джерел.

Обсяг державної фінансової підтримки Програми визначається щороку в межах коштів, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Додаток 1  
до Програми

## ЗАХОДИ з розвитку транскордонного співробітництва на 2007– 2010 роки

1. Розроблення відповідно до компетенції органами виконавчої влади нормативно-правових актів з метою удосконалення порядку створення перед пунктами пропуску через державний кордон та функціонування відповідно до стандартів ЄС зон сервісного обслуговування осіб і транспортних засобів.

*Адміністрація Держприкордонслужби, Мінтранзв'язку, Держмитслужба, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрації.*

2007– 2010 роки.

2. Розбудова відповідно до компетенції органами виконавчої влади інфраструктури пунктів пропуску через державний кордон, приведення систем їх функціонування у відповідність із стандартами ЄС з метою створення належних умов для переміщення через державний кордон осіб, товарів і транспортних засобів.

*Держмитслужба, Мінтранзв'язку, Адміністрація Держприкордонслужби, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрації.*

2007– 2010 роки.



3. Створення та забезпечення функціонування українських ділянок транскордонних біосферних резерватів, водно-болотних угідь міжнародного значення, об'єктів всесвітньої природної спадщини.

*Мінприроди, Мінекономіки, МЗС, Закарпатська, Волинська, Чернівецька, Одеська облдержадміністрації.*

2007– 2010 роки.

4. Створення автоматизованих пунктів вимірювання показників якості поверхневих вод на транскордонних водних об'єктах.

*Мінприроди, Держводгосп, Закарпатська, Волинська, Чернівецька, Одеська облдержадміністрації.*

2007– 2010 роки.

5. Забезпечення оснащення підрозділів аналітичного контролю державних управлінь екології та природних ресурсів у прикордонних областях транспортними і плавзасобами, а також сучасними засобами вимірювальної техніки для визначення вмісту розчиненого кисню, металів, нафтопродуктів та інших показників з метою проведення моніторингу екологічного стану транскордонних водних об'єктів.

*Мінприроди, Закарпатська, Волинська, Чернівецька, Одеська облдержадміністрації.*

2007– 2010 роки.

6. Розвиток рекреаційної інфраструктури та організація транскордонних туристичних маршрутів.

*Мінприроди, МКТ, Закарпатська, Волинська, Чернівецька, Львівська, Івано-Франківська, Одеська облдержадміністрації.*

2007– 2010 роки.

7. Розроблення спільного українсько-угорського проекту містобудівного розвитку транскордонного регіону.

*Мінбуд, МЗС, Закарпатська облдержадміністрація.*

2007– 2010 роки.

8. Розроблення спільного українсько-молдовського проекту містобудівного розвитку транскордонного регіону.

*Мінбуд, МЗС, Одеська облдержадміністрація.*  
2007– 2010 роки.

9. Розроблення спільного українсько-польського проекту містобудівного розвитку транскордонного регіону.

*Мінбуд, МЗС, Закарпатська, Волинська, Львівська облдержадміністрації.*  
2007– 2010 роки.

10. Створення географічної інформаційної системи платформ для української ділянки басейнів транскордонних річок.

*Мінприроди, Національна академія наук, Одеська, Закарпатська, Волинська, Чернівецька облдержадміністрації.*  
2007– 2008 роки.

11. Активізація співробітництва у рамках існуючих єврорегіонів та діяльності міжкурядових комісій з питань транскордонного співробітництва.

*Мінекономіки, МЗС, облдержадміністрації.*  
2007– 2010 роки.

12. Створення та забезпечення постійного оновлення веб-сторінок з питань транскордонного співробітництва.

*Облдержадміністрації.*  
2007 рік.

13. Підвищення кваліфікації посадових осіб місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань транскордонного співробітництва за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги та інших джерел.

*Облдержадміністрації, Мінекономіки.*  
2007– 2010 роки.

14. Запровадження системи моніторингу ефективності виконання програм сусідства та програм прикордонного

співробітництва в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства.

*Мінекономіки, МЗС, облдержадміністрації.*  
2007– 2010 роки.

15. Утворення мережі інформаційних центрів транскордонного співробітництва.

*Волинська, Івано-Франківська, Закарпатська, Львівська, Одеська, Чернівецька облдержадміністрації, Мінекономіки.*  
2007– 2008 роки.

16. Проведення культурних заходів, спрямованих на розвиток транскордонного співробітництва.

*МКТ, Закарпатська облдержадміністрація.*  
2007– 2010 роки.

17. Утворення спільних двосторонніх комісій з питань транскордонного співробітництва у сфері освіти і науки.

*МОН, МЗС.*  
2007 рік.

18. Активізація роботи із здійснення в рамках транскордонного співробітництва обміну учнями, студентами, випускниками вищих навчальних закладів, учителями, викладачами і науковцями.

*МОН, МЗС.*  
2007– 2010 роки.

19. Організація та проведення в рамках транскордонного співробітництва наукових конференцій, семінарів і симпозіумів.

*МОН, облдержадміністрації.*  
2007 рік.

20. Вжиття заходів з метою надання підтримки у налагодженні та здійсненні співпраці між українськими та іноземними закладами охорони здоров'я, медичними навчальними закладами у рамках реалізації двосторонніх проектів, спрямованих на підвищення якості та доступності

надання медичних послуг і реалізації положень Болонського процесу в системі медичної освіти.

*МОЗ, облдержадміністрації.*

2007– 2010 роки.

21. Активізація співробітництва між українськими та іноземними суб'єктами та учасниками транскордонного співробітництва шляхом проведення спеціалізованих інформаційних семінарів, соціально-психологічних тренінгів з використанням індивідуальних методик з метою підвищення рівня зайнятості та заохочення незайнятих громадян до провадження підприємницької діяльності.

*Мінпраці, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрації.*

2007– 2010 роки.

22. Сприяння організації співпраці між українськими та іноземними суб'єктами та учасниками транскордонного співробітництва щодо підвищення кваліфікації працівників, забезпечення ефективності інвестицій у професійне навчання персоналу.

*Облдержадміністрації за участю об'єднань організацій роботодавців і профспілок.*

2007– 2010 роки.

## ПЕРЕЛІК

## проектів транскордонного співробітництва, яким надається державна фінансова підтримка

Найменування проекту	Очікуваний результат	Замовник, облдержадміністрація	Строк виконання, рік	Орієнтовний обсяг фінансування, тис. гривень			
				усього	у тому числі з		
					державного бюджету	місцевого бюджету у 2008 р.	інших джерел
1	2	3	4	5	6	7	8
1. Утворення мережі європейського молодіжного академічного співробітництва	Активізація транскордонного співробітництва в межах євро регіону "Буг"	Волинська	до 2009	278,28	204,7		73,58
2. Охорона та розвиток прикордонних екосистем	Активізація розвитку зеленого туризму в Старовижівському районі Волинської області	—“—	—“—	104	84,6	7,2	

1	2	3	4	5	6	7	8
3. Створення єдиної картоінформаційної системи обслуговування туристичного бізнесу Волині і Люблінщини (Республіка Польща)	Розбудова інфраструктури туристичного бізнесу	—“—	—“—	174,8	155,9	18,9	
4. Розвиток зеленого туризму у Любишівському районі Волинської області	Підвищення туристичної привабливості регіону	Волинська	2008	300	290	5	5
5. Будівництво під'їзної автомобільної дороги до міжнародного пункту пропуску через державний кордон „Ужгород” (вантажний термінал) на спільному українсько-словацькому кордоні	Покращення сервісного обслуговування пасажирів та автоперевізників на пункті пропуску через державний кордон „Ужгород”	Закарпатська	до 2009	11000	10050		
6. Зелені стежки Прикарпаття	Активізація розвитку зеленого туризму на Прикарпатті	Івано-Франківська	—“—	637	567	40	10

1	2	3	4	5	6	7	8
7. Відтворення історичних неархітектурних форм і облаштування обслуговуючої рекреаційної інфраструктури для організованого туристичного відвідування Полянського регіонального ландшафтного парку та пам'ятки природи загальнодержавного значення „Скелі Довбуша”	Організація міжнародних туристичних маршрутів, формування туристичної інфраструктури, розвиток співробітництва між науковими закладами Івано-Франківщини та Люблінщини (Республіка Польща)	—“—	2008	250	211	29	10
8. Облаштування під'їзних шляхів до міжнародного автомобільного пункту пропуску через державний кордон „Могилів-Подільський-Отач” у м. Могилеві-Подільському	Модернізація та розвиток існуючої транскордонної транспортної мережі з метою збільшення її пропускнуої спроможності	Вінницька	2008	390	387	3	

1	2	3	4	5	6	7	8
9. Облаштування міжнародного та місцевого пункту пропуску через державний кордон поромного та катерного сполучення „Ямпіль-Косеуць”	Реконструкція та облаштування пункту пропуску через державний кордон, зокрема реконструкція під'їзних шляхів	—“—	—“—	525	505	20	
10. Проведення міжнародного мистецького фестивалю „Дністрові передзвони”	Відродження, збереження та розвиток традиційної народної культури України та Республіки Молдова, а також задоволення культурних потреб закордонних українців, які проживають на території Республіки Молдова	Вінницька	2008	200	190	10	



1	2	3	4	5	6	7	8
11. Покращення екологічного стану прикордонних районів України (Львів-ська область) та Респуб-ліки Польща за рахунок використання промис-лових деревних відходів як замінника вугілля для опалення об'єктів соціальної сфери	Покращення екологічної ситуації в регіоні шляхом впровадження використання альтернативного палива	Львівська	—“—	824,3	542,6	232,1	49,6
12. Створення промис-лового технопарку “Черляни” на території Львівської області	Залучення інвестицій, розвиток науково-виробничої співпраці, створення нових робочих місць	Львівська	до 2009	3915	205	112,9	3407,5

1	2	3	4	5	6	7	8
13. Проведення комплексу заходів, спрямованих на покращення екологічного стану басейну р. Західний Буг на території Буського району Львівської області з продовженням робіт на території Республіки Польща	Покращення екологічної ситуації в регіоні	—“—	—“—	500	310	20	100
14. Стимулювання розвитку та формування інформаційної інфраструктури транскордонного туризму	Реалізація туристично-рекреаційного потенціалу Буковинських Карпат і Дунайсько-Дністровської водної, бальнеологічної та спелеологічної системи	Чернівецька	—“—	500	450	25	

1	2	3	4	5	6	7	8
15. Реалізація єдиної політики поводження з побутовими та промисловими відходами в Чернігівській області у рамках співпраці держав – учасниць єврорегіону „Дніпро”	Підвищення привабливості регіону для залучення інвестицій, поліпшення стану екологічного середовища на території єврорегіону “Дніпро”, підвищення рівня зайнятості населення, створення нових робочих місць	Чернігівська	2008	260	190	70	
16. Розроблення комплексного плану оздоровлення басейну р. Лопань	Покращення стану водних ресурсів	Харківська	до 2010	1200	1000	20	

## Додаток Є

### ПОРЯДОК

**здійснення зовнішніх зносин Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями**

*ЗАТВЕРДЖЕНО*

*Указом Президента України*

*від 5 березня 2002 року N 217/2002*

1. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації здійснюють зовнішні зносини в межах повноважень, передбачених Конституцією ( 254к/96-ВР ) та законами України, відповідно до законодавства України, міжнародно-правових зобов'язань України, зовнішньополітичного курсу та зовнішньоекономічної політики України.

2. На запити Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій Міністерство закордонних справ України надає офіційні роз'яснення щодо зовнішньополітичного курсу України, Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України - щодо зовнішньоекономічної політики України.

Інші центральні органи виконавчої влади надають Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям рекомендації, пропозиції з питань здійснення ними зовнішніх зносин, а також правову, методичну та експертно-консультаційну допомогу.

3. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації здійснюють зовнішні зносини шляхом:

а) службових контактів (зустрічі, візити, обмін делегаціями, проведення переговорів, обмін листами тощо) посадових осіб Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій з посадовими особами та іншими представниками відповідних органів суб'єктів федерації іноземних держав з федеративним устроєм та адміністративно-територіальних утворень іноземних держав, міжнародних організацій, за результатами яких можуть укладатися протоколи зустрічей, інші документи різних форм і найменувань (угоди, договори тощо);

б) обміну інформацією;  
в) проведення інших заходів, передбачених законодавством України.

4. Документ, який укладається у процесі здійснення зовнішніх зносин Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією (далі - документ), повинен не суперечити законодавству України, міжнародно-правовим зобов'язанням України, зовнішньополітичному курсу та зовнішньоекономічній політиці України, а також повинен не передбачати будь-яких зобов'язань для інших органів виконавчої влади України, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, у тому числі об'єднань громадян, чи окремих громадян.

У документі має бути чітко визначено його предмет, порядок набрання та припинення ним чинності, строк дії, порядок розгляду спорів, які можуть виникнути під час його реалізації, а також інші умови.

Документ укладається з додержанням законодавства України про мови.

Типові форми документів, які укладаються у процесі здійснення зовнішніх зносин Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією, розробляються і затверджуються Міністерством закордонних справ України, а документів з питань зовнішньоекономічної діяльності - Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України разом з Міністерством закордонних справ України.

5. Заходи, зазначені у підпункті „а” пункту 3 цього Порядку, незалежно від місця їх проведення здійснюються за попереднім письмовим погодженням з Міністерством закордонних справ України, а заходи з питань зовнішньоекономічної діяльності - також з Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України з наступним інформуванням про результати проведених заходів, у тому числі про укладені документи. У виняткових випадках такі заходи можуть здійснюватися за попереднім усним погодженням з Міністерством закордонних справ України, а заходи з питань зовнішньоекономічної діяльності - також з Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України з наступним інформуванням протягом тижня у

письмовій формі про їх результати, в тому числі про укладені документи.

Порядок погодження заходів та інформування про їх результати визначається Міністерством закордонних справ України, а заходів з питань зовнішньоекономічної діяльності - Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України разом з Міністерством закордонних справ України.

Міністерство закордонних справ України інформує відповідне дипломатичне представництво чи консульську установу України в іншій державі або постійне представництво України при міжнародній організації (далі - закордонна дипломатична установа України), в разі їх наявності, про заплановані на території іноземної держави заходи за участю посадових осіб, делегацій Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації.

Посадова особа, керівник делегації Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації інформує главу закордонної дипломатичної установи України про прибуття до іноземної держави та про здійснювані під час перебування в цій державі службові контакти.

Закордонна дипломатична установа України сприяє роботі посадових осіб, делегацій Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій в іноземній державі у здійсненні зовнішніх зносин Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями.

6. Проекти документів підлягають обов'язковому погодженню з Міністерством закордонних справ України, Міністерством юстиції України, а також з іншими центральними органами виконавчої влади, до компетенції яких належать пропоновані до вирішення питання.

Робота з погодження проектів документів організовується, спрямовується та координується Міністерством закордонних справ України.

7. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація за один календарний місяць до дати здійснення відповідного заходу, під час якого планується укладення документа, надсилає проект документа до Міністерства закордонних справ України.

Міністерство закордонних справ України надсилає проект документа в день його одержання на розгляд Міністерству юстиції України, а також іншим центральним органам виконавчої влади, до компетенції яких належать пропонувані до вирішення питання.

Проект документа розглядається центральними органами виконавчої влади у строки, визначені Міністерством закордонних справ України.

За результатами розгляду проекту документа центральні органи виконавчої влади готують у межах своєї компетенції висновки щодо його відповідності законодавству України, міжнародно-правовим зобов'язанням України, зовнішньополітичному курсу та зовнішньоекономічній політиці України і надсилають висновки Міністерству закордонних справ України.

8. Міністерство закордонних справ України у триденний строк із дня одержання висновків від центральних органів виконавчої влади складає узагальнений висновок про відповідність проекту документа законодавству України, міжнародно-правовим зобов'язанням України, зовнішньополітичному курсу та зовнішньоекономічній політиці України.

Узагальнений висновок надсилається Міністерством закордонних справ України Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевій державній адміністрації у двадцятип'ятиденний строк з дня одержання проекту документа від Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації.

У разі негативного узагальненого висновку щодо відповідності проекту документа законодавству України, міжнародно-правовим зобов'язанням України, зовнішньополітичному курсу та зовнішньоекономічній політиці України документ Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією не укладається.

9. Завірені копії документів, укладених у процесі здійснення зовнішніх зносин, не пізніш як у тижневий строк із дня їх укладення надсилаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією Міністерству закордонних справ України, а в разі коли документ стосується питань зовнішньоекономічної діяльності - також Міністерству економіки та з питань європейської інтеграції України.

10. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації забезпечують опублікування та реалізацію укладених ними документів.

11. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації у червні та грудні кожного року надсилають Міністерству закордонних справ України звіти про проведені ними заходи із здійснення зовнішніх зносин, а про заходи з питань зовнішньоекономічної діяльності - також Міністерству економіки та з питань європейської інтеграції України за формами, що визначаються відповідно Міністерством закордонних справ України, Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України.

Міністерство закордонних справ України, Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України узагальнюють і аналізують одержані звіти, за результатами яких готують узагальнені висновки і пропозиції, які надсилають Президентові України або Кабінету Міністрів України.

12. У разі коли вирішення питань, пов'язаних із здійсненням зовнішніх зносин, виходить за межі повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації, вони інформують центральні органи виконавчої влади, до компетенції яких належать такі питання, про необхідність їх вирішення.

Центральні органи виконавчої влади вивчають порушені питання і в разі потреби вживають у встановленому порядку відповідних заходів, у тому числі щодо укладення міждержавних, міжурядових або міжвідомчих договорів України.

Глава Адміністрації  
Президента України В.ЛИТВИН



## Додаток Ж

### У К А З ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

#### **Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин**

(Із змінами, внесеними згідно з Указом Президента N 1188/2005 (1188/2005) від 22.08.2005)

З метою забезпечення цілісності зовнішньополітичного курсу держави, узгодженості дій органів виконавчої влади України у сфері зовнішніх зносин, неухильного додержання ними відповідних положень Конституції України, основних напрямів зовнішньої політики України, визначених Верховною Радою України, Закону України „Про міжнародні договори України” (3767-12), інших законів, нормативно-правових актів та керуючись пунктом 3 статті 106 Конституції України (254к/96-ВР),

#### **постановляю:**

1. Покласти на Міністерство закордонних справ України координацію заходів органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин, зокрема, пов'язаних з участю міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у роботі міжнародних організацій та їхніх органів, а також здійснення загального нагляду за виконанням міжнародних договорів України, в тому числі й іншими сторонами, додержанням прав, що випливають із таких договорів для України. *(Частина перша статті 1 в редакції Указу Президента N 1188/2005 (1188/2005) від 22.08.2005)*

Здійснення загального нагляду за виконанням міжнародних договорів України полягає у забезпеченні:

– належного виконання зобов'язань, узятих Україною за міжнародними договорами, та невідкладного вжиття заходів у зв'язку із невиконанням або неналежним виконанням

зобов'язань міжнародних договорів України іншими сторонами відповідно до норм міжнародного права;

– відповідності актів органів виконавчої влади міжнародно-правовим зобов'язанням, що впливають із міжнародних договорів України;

– імплементації міжнародно-правових норм. (Статтю 1 доповнено частиною згідно з Указом Президента № 1188/2005 (1188/2005) від 22.08.2005)

Міністерство закордонних справ України сприяє взаємодії органів виконавчої влади з органами законодавчої та судової влади в частині здійснення ними зовнішніх зносин.

2. Органи виконавчої влади погоджують з Міністерством закордонних справ України питання:

– щодо ініціювання закордонних візитів керівників органів виконавчої влади України чи запрошення іноземних офіційних делегацій;

– виступів, офіційних заяв та ініціатив міжнародного характеру, опублікування повідомлень та поширення прес-релізів, прямо чи опосередковано пов'язаних з міжнародною діяльністю;

– проведення міжнародних консультацій та переговорів, пов'язаних із реалізацією державної політики України у сфері зовнішніх зносин, у тому числі з дипломатичними представництвами іноземних держав, представництвами міжнародних організацій в Україні; (Абзац четвертий частини першої статті 2 із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 1188/2005 (1188/2005) від 22.08.2005)

– тимчасового відрядження працівників відповідних органів виконавчої влади до органів дипломатичної служби для виконання службових обов'язків; (Частину першу статті 2 доповнено абзацом згідно з Указом Президента № 1188/2005 (1188/2005) від 22.08.2005)

– підготовки міжнародних двосторонніх чи багатосторонніх документів, незалежно від їх назви (договір, конвенція, угода, протокол, комюніке, додаток до протоколу тощо);

–участі у міжнародних конференціях, сесіях органів міжнародних організацій, засіданнях міжурядових комісій та інших органів;

–інших дій, пов'язаних із зовнішніми зносинами.

У випадках, передбачених чинним законодавством України, Міністерство закордонних справ України із цих питань подає відповідні пропозиції Президентові України або Кабінету Міністрів України.

3. Установити, що з офіційними заявами та коментарями з питань зовнішньої політики України та з ініціативами міжнародного характеру можуть виступати лише Президент України, Прем'єр-міністр України і Міністр закордонних справ України. Інші офіційні, посадові особи органів виконавчої влади виступають з такими заявами, коментарями та ініціативами виключно за відповідними дорученнями Президента України, Прем'єр-міністра України або Міністра закордонних справ України та згідно з повноваженнями, наданими їм у встановленому законодавством порядку. *(Стаття 3 в редакції Указу Президента N 1188/2005 (1188/2005) від 22.08.2005)*

4. Посадові особи та органи виконавчої влади України з питань, пов'язаних із реалізацією державної політики України у сфері зовнішніх зносин, інформують Президента України, Міністерство закордонних справ України про зміст своїх службових контактів з посадовими особами та органами виконавчої влади іноземних держав, офіційними особами та органами міжнародних організацій протягом десяти днів після проведення таких контактів, а в разі одержання особливо важливої інформації - невідкладно. *(Стаття 4 в редакції Указу Президента N 1188/2005 (1188/2005) від 22.08.2005)*

4-1. З метою забезпечення підвищення ефективності реалізації державної зовнішньої політики та координації заходів центральних органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин запровадити в центральних органах виконавчої влади посади дипломатичних радників у межах затвердженої граничної чисельності працівників таких органів.

Заміщення посад дипломатичних радників у центральних органах виконавчої влади України здійснюється з числа

дипломатичних працівників у порядку, передбаченому законодавством України, за погодженням між відповідним центральним органом виконавчої влади та Міністерством закордонних справ України. *(Указ доповнено статтею 4-1 згідно з Указом Президента N 1188/2005 (1188/2005) від 22.08.2005)*

5. Органи виконавчої влади подають Міністерству закордонних справ України для розгляду та прийняття рішень пропозиції щодо акредитації іноземців та іноземних організацій, яким згідно з міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, надано право користуватися привілеями та імунітетами, що прирівнюються до дипломатичних, та видачі їм відповідних посвідчень. *(Стаття 5 із змінами, внесеними згідно з Указом Президента N 1188/2005 (1188/2005) від 22.08.2005)*

6. Органи виконавчої влади України повідомляють дипломатичні представництва України за кордоном про прибуття офіційних делегацій та представників України до відповідних держав виключно через Міністерство закордонних справ України.

7. Офіційні делегації та представники України на міжнародних консультаціях, переговорах, конференціях, сесіях органів міжнародних організацій, засіданнях міжурядових комісій та інших органів керуються письмовими директивами, вказівками, технічними завданнями, що визначають позицію України.

Директиви, вказівки, технічні завдання готуються з урахуванням позицій заінтересованих центральних органів виконавчої влади відповідним органом виконавчої влади, уповноваженим брати безпосередню участь у міжнародних консультаціях, переговорах, конференціях, сесіях органів міжнародних організацій, засіданнях міжурядових комісій та інших органів, і після погодження з Міністерством закордонних справ України затверджуються не пізніше ніж за три дні до початку заходу відповідним органом виконавчої влади. *(Частина друга статті 7 в редакції Указу Президента N 1188/2005 (1188/2005) від 22.08.2005)*

Міністерство закордонних справ України надає органам виконавчої влади методичну допомогу в роботі з підготовки директив вказівок, технічних завдань, а також з опрацювання документів, що стосуються питань двостороннього та багатостороннього співробітництва, в тому числі пов'язаних з укладенням та виконанням міжнародних договорів України. *(Статтю 7 доповнено частиною згідно з Указом Президента N 1188/2005 (1188/2005) від 22.08.2005)*

Директиви на переговори, що стосуються особливо важливих питань двостороннього та багатостороннього співробітництва, а також укладення міжнародних договорів від імені України та від імені Уряду України, затверджуються відповідно Президентом України, Кабінетом Міністрів України.

8. Установити, що для забезпечення координації дій органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин до складу офіційних відомчих делегацій на міжнародні консультації, переговори, конференції, сесії органів міжнародних організацій, засідання міжурядових комісій та інших органів, що розглядають питання двостороннього та багатостороннього співробітництва, включаються представники Міністерства закордонних справ України або дипломатичних представництв України за кордоном.

9. Офіційні делегації та представники України на міжнародних консультаціях, переговорах, конференціях, сесіях органів міжнародних організацій, засіданнях міжурядових комісій та інших органів, а також делегації та представники державних організацій і підприємств, які перебувають за кордоном, зобов'язані поінформувати відповідне дипломатичне представництво України за кордоном про мету місії, одержані директиви, вказівки, технічні завдання, а також погоджувати з таким представництвом свою діяльність.

10. Після завершення переговорів, а також укладення міжнародних договорів України офіційні делегації та представники України подають Міністерству закордонних справ України у десятиденний строк письмовий звіт та копії документів, вироблених під час міжнародних консультацій, переговорів, конференцій, сесій органів міжнародних організацій, засідань міжурядових комісій та інших органів,

оригінали підписаних міжнародних договорів України у порядку, визначеному Міністерством закордонних справ України. *(Частина перша статті 10 із змінами, внесеними згідно з Указом Президента N 1188/2005 (1188/2005) від 22.08.2005)*

До письмового звіту, що подається відповідно до частини першої цієї статті, додаються проекти планів заходів із забезпечення виконання укладених міжнародних договорів України, реалізації досягнутих домовленостей та вироблених документів, які у випадках, передбачених законодавством України, вносяться Міністерством закордонних справ України на розгляд Президентові України або Кабінету Міністрів України. *(Частина друга статті 10 із змінами, внесеними згідно з Указом Президента N 1188/2005 (1188/2005) від 22.08.2005)*

*(Частина третю статті 10 виключено на підставі Указу Президента N 1188/2005 (1188/2005) від 22.08.2005)*

11. За підсумками візитів Президента України до іноземних держав та глав іноземних держав до України Міністерство закордонних справ України спільно з відповідними міністерствами, іншими органами виконавчої влади подає у десятиденний строк Президентові України узгоджені з Кабінетом Міністрів України плани заходів щодо реалізації укладених угод та досягнутих домовленостей.

12. Персональна відповідальність за неухильне виконання директив, вказівок, технічних завдань, що даються офіційним делегаціям та представникам України, а також за своєчасне подання звітів, зазначених у частині першій статті 10 цього Указу, покладається на керівників офіційних делегацій і представників України на міжнародних консультаціях, переговорах, конференціях, сесіях органів міжнародних організацій, засіданнях міжурядових комісій та інших органів.

Персональна відповідальність за забезпечення виконання укладених міжнародних договорів України, реалізацію досягнутих домовленостей та інших вироблених документів, з яких випливають права для України та зобов'язання України, покладається на керівників відповідних міністерств, інших центральних органів виконавчої влади України, що забезпечують

виконання зобов'язань українською стороною та аналізують виконання зобов'язань іншими учасниками міжнародного договору. *(Частина друга статті 12 із змінами, внесеними згідно з Указом Президента N 1188/2005 (1188/2005) від 22.08.2005)*

Органи виконавчої влади, зазначені у частині другій цієї статті, подають до Міністерства закордонних справ України відповідну інформацію у порядку та за формою, встановленими Міністерством закордонних справ України. *(Статтю 12 доповнено частиною згідно з Указом Президента N 1188/2005 (1188/2005) від 22.08.2005)*

У разі невиконання або неналежного виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами українською стороною, іншими сторонами, органи виконавчої влади інформують Міністерство закордонних справ України та вносять пропозиції щодо вжиття необхідних заходів згідно з нормами міжнародного права. *(Статтю 12 доповнено частиною згідно з Указом Президента N 1188/2005 (1188/2005) від 22.08.2005)*

Міністерство закордонних справ України інформує з цих питань Президента України або Кабінет Міністрів України та вносить пропозиції про вжиття необхідних заходів відповідно до норм міжнародного права. *(Статтю 12 доповнено частиною згідно з Указом Президента N 1188/2005 (1188/2005) від 22.08.2005)*

13. Надати Міністерству закордонних справ України право:

– давати офіційні роз'яснення щодо зовнішньополітичного курсу України;

– одержувати в установленому порядку від органів виконавчої влади інформацію стосовно діяльності у сфері зовнішніх зносин, пов'язаної, зокрема, з участю в роботі міжнародних організацій та їх органів, виконанням міжнародних договорів;

– вносити в установленому порядку пропозиції щодо підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин, у тому числі пов'язаної з участю органів

виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій та їхніх органів.

*( Стаття 13 в редакції Указу Президента N 1188/2005 ( 1188/2005 )*

*від 22.08.2005 )*

14. Контроль за виконанням нього Указу покласти на Кабінет Міністрів України.

15. Цей Указ набирає чинності з дня його підписання.

Президент України Л.КУЧМА

м. Київ, 18 вересня 1996 року

N 841/96



## Додаток 3

### **МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ з підготовки директив, вказівок і технічних завдань для участі у заходах міжнародного характеру (у редакції від 04.06.2007 р.)**

1. Відповідно до Закону України „Про міжнародні договори України”, указів Президента України від 18 вересня 1996 р. № 841 „Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин”, від 5 березня 2002 р. № 217 „Про Порядок здійснення зовнішніх зносин Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями”, постанов Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2002 № 1371 „Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна” та від 11 грудня 1992 р. № 698 „Про вдосконалення порядку здійснення службових відряджень за кордон”, офіційні делегації та представники України під час участі у заходах міжнародного характеру керуються письмовими директивами, технічними завданнями, вказівками, що визначають позицію України та відповідні завдання делегації під час участі у заході.

До заходів міжнародного характеру, незалежно від місця їх проведення та джерел фінансування (далі - заходи), належать:

- міжнародні консультації та переговори, у тому числі з дипломатичними представництвами іноземних держав та представництвами міжнародних організацій, акредитованими в Україні;

- заходи, пов'язані з підготовкою до укладення міжнародних договорів України;

- міжнародні конференції, семінари тощо, сесії органів міжнародних організацій, засідання спільних міжурядових комісій з питань співробітництва та інших спільних органів;

- участь у навчальних процесах за кордоном державних службовців України, які відряджаються органом державної влади;

- інші заходи, пов'язані із здійсненням зовнішніх зносин, що передбачають закордонні відрядження представників органів

виконавчої влади України чи візити іноземних офіційних делегацій в Україну.

Директиви, вказівки чи технічні завдання не оформлюються у разі здійснення працівниками органів виконавчої влади України контактів протокольного чи робочого характеру (протокольні зустрічі, телефонні розмови, листування тощо) з представниками іноземних держав. У таких випадках у встановленому порядку здійснюється інформування відповідних органів державної влади, зокрема МЗС, про зазначені контакти.

2. Проекти директив, вказівок і технічних завдань готуються органом виконавчої влади, відповідальним за участь Української Сторони у заході (далі – відповідальний орган), з урахуванням позицій заінтересованих центральних органів виконавчої влади та підлягають обов'язковому погодженню з МЗС.

3. Під час підготовки проекту директив, вказівок або технічних завдань слід дотримуватися таких критеріїв:

- логічна послідовність;
- належна якість викладу, точність опису;
- відсутність суперечностей;
- лаконічність;
- дотримання структури проекту документа;
- нормативність мовних засобів офіційно-ділового стилю.

4. Проекти директив, вказівок і технічних завдань готуються відповідно до зразків, наведених у додатках 1 та 2 до цих Методичних рекомендацій, і повинні відповідати такій структурі:

- грифи „Погоджено” та „Затверджено”;
- назва документа;
- вступна частина;
- основна частина;
- заклучна частина;
- додатки (у разі потреби).

Грифи „Погоджено” та „Затверджено” розміщуються на першій сторінці документа у верхньому лівому та правому куті відповідно.

У назві документа зазначається захід (заходи), у якому передбачається участь делегації (представника) України, місце і дата його проведення.

У вступній частині зазначаються:

обґрунтування доцільності участі делегації (представника) України у заході;

склад делегації України;

нормативно-правові акти, якими необхідно керуватися під час заходу (Конституція та закони України, постанови Верховної Ради України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України), а також посилення на міжнародні договори України та інші документи міжнародного характеру;

мета проведення заходу, порядок денний, інформація про участь делегацій інших держав тощо;

опис основних завдань делегації України, включаючи кінцеву мету участі у заході;

окремі доручення главі та кожному члену делегації України (для вказівок і технічних завдань).

В основній частині викладаються:

позиція Української Сторони з кожного питання порядку денного, із зазначенням обґрунтування такої позиції та можливих варіантів розвитку переговорного процесу;

нова редакція статті, зміни до статей та інші пропозиції Української Сторони у разі, якщо предметом заходу є підготовка проекту міжнародного договору.

У заключній частині зазначаються очікувані результати участі делегації України у заході, а також питання, пов'язані з фінансовим забезпеченням відрядження делегації України.

Формулювання позиції Української Сторони у тексті директив, вказівок або технічних завдань здійснюється за допомогою таких словосполучень: „Делегації України керуватися таким”, „Виходити з того, що”, „Домагатися ухвалення того, щоб”, „Наполягати на тому, щоб”, „Заперечувати щодо”, „Категорично наполягати на тому, щоб”, „Аргументувати тим, що”, „Прагнути того, щоб”, „Протидіяти тому, щоб”, „Вживати заходів з метою”.

5. Для участі у заходах з особливо важливих питань двостороннього та багатостороннього співробітництва, а також з метою укладення міжнародних договорів від імені України та від імені Уряду України затверджуються директиви, у всіх інших випадках – вказівки або технічні завдання.

6. Підписаний керівником відповідального органу проект директив подається на погодження МЗС (обов'язково у

паперовому та електронному вигляді) не пізніше, ніж за п'ятнадцять днів, а проект вказівок або технічного завдання, підписаний керівником структурного підрозділу відповідального органу, – не пізніше, ніж за десять днів до початку заходу разом із супровідними матеріалами (проектами документів, які передбачається розглянути або підписати, тощо).

Під час опрацювання проекту директив, вказівок або технічного завдання МЗС перевіряє правильність визначення відповідальним органом суб'єкта, який повинен затверджувати такі директиви, вказівки або технічне завдання.

У разі невідповідності зовнішньополітичному курсу України, зобов'язанням, що випливають з її членства у міжнародних організаціях та з міжнародних договорів України, або законодавству у сфері зовнішніх зносин та вимогам цих Методичних рекомендацій проект директив, вказівок або технічного завдання у триденний строк з дати його надходження до МЗС повертається без погодження відповідальному органу разом із супровідним листом, в якому зазначаються причини такого повернення та пропозиції щодо доопрацювання зазначеного проекту.

7. Погоджений МЗС проект директив, вказівок чи технічного завдання у п'ятиденний строк з дати їх надходження до МЗС повертається разом із супровідним листом відповідальному органу.

Гриф „Погоджено” вказівок чи технічного завдання підписується Міністром закордонних справ або його заступником, а гриф „Затверджено” – керівником відповідального органу або його заступником.

Проект директив, погоджений Міністром закордонних справ, подається відповідальним органом залежно від рівня проведення заходу та питань його порядку денного на затвердження Президентові України або до Кабінету Міністрів України не пізніше, ніж за десять днів до початку заходу разом із необхідними супровідними матеріалами.

У разі підготовки проекту акта Президента України або Кабінету Міністрів України, у тексті якого передбачається положення про затвердження директив делегації України, проект акта разом з текстом директив у додатку подається відповідальним органом – головним розробником акта в установленому

законодавством порядку відповідно Президентів України або Кабінетові Міністрів України не пізніше ніж за двадцять днів до початку заходу.

8. Підписи осіб, які погодили та затвердили директиви, вказівки або технічне завдання, скріплюються відповідною печаткою установи, яку вони представляють.

9. У разі, якщо проект директив, вказівок, технічного завдання або супровідні матеріали до них містять таємну інформацію або інформацію з обмеженим доступом, їх підготовка здійснюється в установленому порядку з дотриманням вимог законодавства у сфері охорони державної таємниці та інформації з обмеженим доступом.

10. Після погодження директив, вказівок, технічних завдань для участі у заходах міжнародного характеру МЗС інформує про їх зміст відповідні закордонні дипломатичні установи України.

11. Після завершення заходу глава делегації (представник) України у десятиденний строк подає органу, що погодив його участь у заході, а також МЗС письмовий звіт згідно з додатком 3 до цих Методичних рекомендацій та копії документів, підготовлених за результатами заходу.

Звіт повинен відображати перебіг заходу, тенденції та позиції його учасників, оцінку результатів його проведення та участі делегації України в ньому, загальний висновок про виконання завдань, що були визначені у директивах, вказівках або технічному завданні, а також пропозиції та рекомендації щодо подальших дій України за його підсумками.

До звіту, що надсилається до МЗС, додається погоджений із заінтересованими органами виконавчої влади проект плану заходів із забезпечення виконання укладених міжнародних договорів України та реалізації досягнутих домовленостей, які у випадках, передбачених законодавством, вносяться МЗС після опрацювання на розгляд Президенту України або Кабінету Міністрів України.

**Додаток 1**  
**до Методичних рекомендацій з підготовки директив,**  
**вказівок і технічних завдань**

**ПОГОДЖЕНО**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

---

(Міністр закордонних справ  
України)

---

(Президент України або  
Прем'єр-міністр України чи  
віце-прем'єр-міністр  
України)

М. П.

М. П.

**ДИРЕКТИВИ**  
**делегації (посадової особи) України**  
**на (назва заходу/заходів, місце та дата проведення)**

1. Вступна частина:

- *обґрунтування доцільності участі делегації (представника) України у заході;*
- *склад делегації України;*
- *нормативно-правові акти, якими необхідно керуватися під час заходу, а також посилання на міжнародні договори України та інші документи міжнародного характеру;*
- *мета проведення заходу, порядок денний, інформація про участь делегацій інших держав тощо;*
- *опис основних завдань делегації України, включаючи кінцеву мету участі у заході;*
- *окремі доручення главі та кожному члену делегації України.*

2. Основна частина:

- *позиція Української Сторони з кожного питання порядку денного;*
- *нова редакція статті, зміни до статей (якщо захід з*

*підготовки проекту міжнародного договору).*

3. **Заклучна частина:**

- *очікувані результати участі у заході;*
- *фінансове забезпечення відрядження;*
- *зобов'язання щодо звітування.*

Додаток (у разі потреби).

**(назва посади керівника  
відповідального органу)**

**(підпис)**

**(Прізвище, ініціали)**

**Додаток 2**  
**до Методичних рекомендацій з підготовки директив,**  
**вказівок і технічних завдань**

**ПОГОДЖЕНО**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

---

(Міністр закордонних справ  
України або заступник Міністра  
закордонних справ України)

---

(Керівник  
відповідального органу  
або його заступник)

М. П.

М. П.

**ТЕХНІЧНЕ ЗАВДАННЯ / ВКАЗІВКИ**  
**делегації (посадової особи) України**  
**для участі у (назва заходу/заходів, місце та дата**  
**проведення)**

1. Вступна частина:

- *обґрунтування доцільності участі делегації (представника) України у заході;*
- *склад делегації України;*
- *нормативно-правові акти, якими необхідно керуватися під час заходу, а також посилання на міжнародні договори України та інші документи міжнародного характеру;*
- *мета проведення заходу, порядок денний, інформація про участь делегації інших держав тощо;*
- *опис основних завдань делегації України, включаючи кінцеву мету участі у заході;*
- *окремі доручення главі та кожному члену делегації України.*

2. Основна частина:

- *позиція Української Сторони з кожного питання порядку денного;*
- *нова редакція статті, зміни до статей (якщо захід з*



*підготовки проекту міжнародного договору).*

3. **Заклучна частина:**

- *очікувані результати участі у заході;*
- *фінансове забезпечення відрядження;*
- *зобов'язання щодо звітування.*

Додаток (у разі потреби).

**(назва посади особи,  
відповідальної за підготовку  
делегації для участі у заході)**

**(підпис)**

**(Прізвище,  
ініціали)**

**Додаток 3**  
**до Методичних рекомендацій з підготовки директив,**  
**вказівок і технічних завдань**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

---

**(Керівник відповідального  
органу або його заступник)**

М. П.

**ЗВІТ**  
**делегації (посадової особи) України про участь**  
**у (назва заходу/заходів, місце та дата його проведення)**  
**та виконання директив/вказівок/технічного завдання**  
**делегації**  
**для участі у заході**

1. Вступна частина.
2. Основна частина.
3. Висновок про виконання директив/вказівок/технічного завдання.
4. Заключна частина з пропозиціями.

Додаток (у разі потреби / для МЗС - обов'язково план заходів з реалізації досягнутих домовленостей).

**(назва посади глави  
делегації/представника  
України, що брала участь у заході)**

**(Пізвище,  
ініціали )**  
**(підпис)**

## Додаток К

### КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

#### ПОСТАНОВА

від 11 грудня 1992 р. N 698

Київ

#### **Про вдосконалення порядку здійснення службових відряджень за кордон**

(Із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ  
N 648 (648-96-п) від 13.06.96  
N 264 (264-97-п) від 25.03.97  
N 553 (553-98-п) від 23.04.98  
N 1591 (1591-98-п) від 05.10.98  
N 1629 (1629-2001-п) від 03.12.2001  
N 1681 (1681-2001-п) від 13.12.2001  
N 1106 (1106-2003-п) від 17.07.2003  
N 2019 (2019-2003-п) від 26.12.2003  
N 665 (665-2005-п) від 01.08.2005)

Кабінет Міністрів України **п о с т а н о в л я є**:

1. Установити, що рішення про службове відрядження за кордон, в тому числі до країн СНД та Балтії, приймається щодо: *(Абзац перший пункту 1 в редакції Постанови КМ N 648 (648-96-п) від 13.06.96)*

членів Кабінету Міністрів України та керівників інших центральних органів виконавчої влади, Голови та державних уповноважених Антимонопольного комітету України, - Прем'єр-міністром України, а в його відсутність – Першим віце-прем'єр-міністром України; *(Абзац другий пункту 1 в редакції Постанови КМ N 648 (648-96-п) від 13.06.96; із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ N 264 (264-97-п) від 25.03.97, N 553 (553-98-п) від 23.04.98, N 1629 (1629-2001-п) від 03.12.2001, N 665 (665-2005-п) від 01.08.2005)*

заступників керівників центральних органів виконавчої влади - Першим віце-прем'єр-міністром України, віце-прем'єр-міністрами (відповідно до розподілу функціональних обов'язків); *(Пункт 1 доповнено абзацом згідно з Постановою КМ N 665 (665-2005-п) від 01.08.2005)*

працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України - Міністром Кабінету Міністрів України, а в його відсутність - першим заступником Міністра Кабінету Міністрів України; *(Абзац пункту 1 в редакції Постанови КМ N 648 (648-96-п) від 13.06.96; із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ N 1629 (1629-2001-п) від 03.12.2001, N 1106 (1106-2003-п) від 17.07.2003, N 665 (665-2005-п) від 01.08.2005)*

керівників районних державних адміністрацій та їх заступників, керівників інших місцевих органів виконавчої влади та їх заступників - керівником органу виконавчої влади вищого рівня, а в його відсутність - першим заступником керівника органу вищого рівня. *(Абзац пункту 1 в редакції Постанови КМ N 648 (648-96-п) від 13.06.96, із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ N 1629 (1629-2001-п) від 03.12.2001)*

Для оформлення службового відрядження за кордон не пізніше як за два тижні до виїзду особам, які дають дозвіл на відрядження, подаються лист із визначенням мети виїзду, строків та умов перебування за кордоном і обґрунтуванням джерел фінансування, проекти директив, вказівок і технічних завдань, погоджені з Міністерством закордонних справ, копія офіційного запрошення і кошторис витрат. *(Абзац пункту 1 із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ N 1629 (1629-2001-п) від 03.12.2001)*

Міністерству закордонних справ сприяти через відповідні закордонні структури організації вирішення практичних завдань, що покладаються на осіб, які виїздять за кордон у службове відрядження.

2. Визнати за необхідне після завершення службового відрядження за кордон подавати у десятиденний строк особам, з якими воно погоджено, письмовий звіт про результати відрядження з відповідними висновками, копії угод, протоколів, інших документів, що були підписані або парафоровані під час відрядження, а також відомості про фактичні витрати. *(Пункт 2 із змінами,*

*внесеними згідно з Постановою КМ N 665 (665-2005-н) від 01.08.2005)*

3. Міністерству закордонних справ координувати роботу, пов'язану із організацією службових відряджень за кордон, і щоквартально подавати до Кабінету Міністрів України список осіб, зазначених у пункті 1 цієї постанови, які відряджалися у службових справах за кордон, незалежно від джерел їх фінансування.

4. Державному експортно-імпортному банку щоквартально надсилати до Кабінету Міністрів України інформацію про витрачання на вказані відрядження коштів, одержаних з валютного рахунку Господарського управління Секретаріату Кабінету Міністрів України. *(Пункт 4 із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ N 1629 (1629-2001-н) від 03.12.2001)*

5. Центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям: *(Абзац перший пункту 5 із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ N 648 (648-96-н) від 13.06.96, N 1629 (1629-2001-н) від 03.12.2001, N 1681 (1681-2001-н) від 13.12.2001)*

прийняти рішення щодо службових відряджень за кордон з таким рекомендованим порядком їх здійснення:

- рішення про службове відрядження за кордон державних службовців, зокрема з метою навчання, приймається керівниками центральних та місцевих органів виконавчої влади, а в разі їх відсутності - першими заступниками керівників зазначених органів. Відповідальність за прийняття рішення покладається на керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади; *(Абзац третій пункту 5 із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ N 648 (648-96-н) від 13.06.96, N 1629 (1629-2001-н) від 03.12.2001, N 1681 (1681-2001-н) від 13.12.2001, N 1106 (1106-2003-н) від 17.07.2003; в редакції Постанови КМ N 665 (665-2005-н) від 01.08.2005)*

- для оформлення службового відрядження за кордон особам, які приймають рішення про таке відрядження, подаються відповідна заява з обґрунтуванням необхідності виїзду і строків та зазначенням умов перебування за кордоном, а також технічне завдання, кошторис витрат і пропозиції щодо джерел фінансування;

*(Абзац п'ятий пункту 5 виключено на підставі Постанови КМ N 665 (665-2005-н) від 01.08.2005)*

- по завершенні службового відрядження за кордон особам, з якими воно погоджено, подається письмовий звіт про результати відрядження з відповідними висновками, а також документи про фактичні витрати бюджетних коштів;

звести до мінімуму кількість службових відряджень за кордон керівних працівників підприємств, установ та організацій, що фінансуються з бюджету;

забезпечувати оптимальні чисельні склади делегацій та строки їх перебування за кордоном;

здійснювати постійний контроль за економним витрачанням іноземної валюти і одержанням реальних результатів від службових відряджень за кордон.

5-1. Центральним та місцевим органам виконавчої влади раз на півроку до 10 січня та 10 липня подавати Головному управлінню державної служби звіти про результати навчання державних службовців за кордоном згідно з формою, що ним затверджується, для узагальнення і подання Кабінетові Міністрів України та інформування Секретаріату Президента України.

Контроль за своєчасністю подання центральними та місцевими органами виконавчої влади звітів здійснює Головне управління державної служби. *(Постанову доповнено пунктом 5-1 згідно з Постановою КМ N 665 (665-2005-п) від 01.08.2005)*

6. Управлінню міжнародного співробітництва, міждержавних відносин та зовнішньоекономічної політики і Господарському управлінню Секретаріату Кабінету Міністрів України вести облік, контроль і аналіз роботи, що здійснюється у цій галузі, а також підготовку відповідних матеріалів для відрядження осіб, зазначених у пункті 1 цієї постанови. *(Пункт 6 із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ N 1629 (1629-2001-п) від 03.12.2001)*

7. Визнати такими, що втратили чинність, розпорядження Ради Міністрів УРСР від 23 лютого 1991 р. N 48 (48-91-р) і постанову Ради Міністрів УРСР від 26 жовтня 1989 р. N 270 (270-89-п) (ЗП УРСР, 1989 р., N 12, ст. 70).

Прем'єр-міністр України  
Міністр Кабінету Міністрів України

Л. КУЧМА  
А. ЛЮБОВ

## Додаток Л

### Витяг СТРАТЕГІЯ УКРАЇНСЬКО-ПОЛЬСЬКОГО МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО ТА ПРИКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Українсько-Польська Міжурядова Координаційна Рада  
з питань міжрегіонального співробітництва

*Підписана на VII економічному форумі  
„Україна-Польща” в м. Ялті  
25 червня 2004 р.*

#### ВСТУП

Враховуючи стратегічне партнерство України та Республіки Польща, а також значення, яке відіграє міжрегіональне та прикордонне співробітництво у взаємних контактах, беручи до уваги положення:

- Європейської рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, підписаної 21 травня 1980 року в м. Мадриді;

- Договору між Україною та Республікою Польща про добросусідство, дружбу та співробітництво, підписаного 18 травня 1992 року в м. Варшава;

- Угоди між Урядом України та Урядом Республіки Польща про міжрегіональне співробітництво, підписаної 24 травня 1993 року в м. Київ;

а також політику сусідства Європейського Союзу і документи:

- Повідомлення Європейської Комісії “Розширена Європа - Сусідні країни: Нова структура відносин з нашими східними та південними сусідами” 81;

- Повідомлення Європейської Комісії “Прокладаючи шлях для запровадження нового Інструмента регулювання відносин з

---

<sup>81</sup> The Commission Communication: *Wider Europe – Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors.*

країнами-сусідами”<sup>82</sup>,

виникає необхідність створення спільних рамок довгострокового прикордонного та міжрегіонального співробітництва між нашими країнами.

Існуюче українсько-польське прикордонне та міжрегіональне співробітництво розвивається на декількох рівнях: від міжнародних контактів - шляхом співробітництва між органами місцевого самоврядування, до безпосередніх контактів між населенням по обидві сторони кордону. Таке співробітництво здійснюється, головним чином, місцевими органами державної влади та місцевого самоврядування.

Співробітництво підтримується такою інституційною інфраструктурою:

- Українсько-польська Міжурядова координаційна Рада з питань міжрегіонального співробітництва, серед завдань якої є, зокрема, визначення загальних напрямків і форм, координація програм міжрегіонального співробітництва, а також розгляд спірних питань, що ускладнюють таку співпрацю. В рамках Ради діють тематичні Комісії;

- Постійна Конференція голів обласних державних адміністрацій, обласних рад України та воевод і маршалків воеводств РП, яка відбувається під патронатом Президентів України та Республіки Польща;

- Форум міст партнерів України та Республіки Польща;

- Єврорегіони – „Карпатський” та „Буг”, які є одним з інструментів взаємного зближення та порозуміння на регіональному і місцевому рівні, а також сприяють розвиткові безпосередніх міжлюдських контактів.

## **ПОТЕНЦІЙНІ СФЕРИ СПІВРОБІТНИЦТВА**

### **Інституційно-політичне оточення**

Розширення Європейського Союзу з 1 травня 2004 року є історичним кроком для всього європейського континенту, що

---

<sup>82</sup> The Commission Communication: *Paving the Way for a New Neighborhood Instrument*.



створює підстави для зміцнення та розвитку нових форм співробітництва в Європі.

Згідно з положеннями, які закладені у документі “Розширена Європа - Сусідні країни: Нова структура відносин з нашими східними та південними сусідами”, одним із головних пріоритетів політики Європейського Союзу є розвиток співробітництва з країнами-сусідами розширеного ЄС.

Зміцнення різнорівневої співпраці між сусідами є важливим чинником, який запобігатиме появі нових ліній поділу в Європі після розширення у 2004 році.

В цьому контексті особливого значення набуває співробітництво між регіонами відповідно до концепції „Європи регіонів”, як істотного елементу у процесі європейської інтеграції та зміцнення ідеї місцевої демократії. Польща, як один з суб’єктів європейських та євроатлантичних структур, та Україна, яка прагне набути членство в Європейському Союзі, зможуть ефективніше будувати співпрацю в Європі на рівні регіонів. З цією метою слід вжити заходів з координації діяльності в рамках існуючих регіональних структур, перш за все, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи.

Особливе значення для українсько-польського прикордонного та міжрегіонального співробітництва має підтримка, яка надходить в рамках міжнародної фінансової допомоги, зокрема у 2004-2006 рр. – в рамках „Програми сусідства Польща-Білорусь-Україна INTERREG IIIA/TACIS CBC”.

З аналізу, який було проведено в рамках підготовки даного документу, виникає, що для розвитку українсько-польського міжрегіонального співробітництва існують широкі можливості і вони використовуються неповністю.

Стримуючим фактором гармонійного розвитку та налагодження взаємовигідного соціально-економічного співробітництва є існуючі розбіжності у компетенціях регіональних органів влади України та Польщі.

### **Суспільство**

Українські та польські регіони повинні ефективно набувати форм стабільного, функціонального, і, перш за все, привабливого

для населення європейського простору. Інвестиції в людський капітал є одним із механізмів досягнення соціальної та економічної єдності. Для реалізації цієї мети необхідно повніше і більш ефективно використовувати людські ресурси, а також створити умови для їх розвитку. Існуюча різниця в потенціалі по обидві сторони кордону робить можливим більш ефективне використання людських ресурсів.

Перевагою регіонів України та Польщі є багатство культури, обрядів, традицій та звичаїв, національної та культурної неповторності населення, що викликає необхідність їх збереження. Слід прагнути до збереження культурної та історичної спадщини, поширення регіональних традицій, а також надавати підтримку культурному розвитку.

Спільною проблемою для регіонів України та Польщі є високий рівень безробіття, особливо, в прикордонній зоні. Така ситуація виникає, серед іншого, від погіршення економічної кон'юнктури, занепаду великих підприємств та кризової ситуації в сільському господарстві. Механізми протидії безробіттю можуть стати більш ефективними в разі використання досвіду іншої сторони та вжиття спільних чи скоординованих заходів у цьому напрямку. З точки зору соціально-економічного розвитку, особливо важливим є якнайефективніше використання ресурсів робочої сили, взаємно враховуючи при цьому, в першу чергу, потреби ринків праці в регіонах України та Польщі.

Необхідно створювати та зміцнювати науково-освітній потенціал із врахуванням перспектив українсько-польської співпраці, внаслідок чого українська та польська громадськість будуть краще розуміти одне одного та зросте взаємна довіра між ними.

Слід докласти додаткових зусиль до зміцнення безпеки громадян. Особливо важливою проблемою є зміцнення безпеки населення під час катастроф, стихійних лих та інших надзвичайних ситуацій у прикордонному регіоні. Необхідно визначити напрямки та основи вжиття спільних заходів, метою яких є боротьба із всіма формами прояву злочинності на прикордонному та транскордонному рівні. Підтримка повинна бути також надана заходам, які реалізуються в галузі охорони здоров'я.

## **Економіка**

Переваги прикордонних регіонів України та Республіки Польща полягають у розташуванні на перехресті транс'європейських і євразійських виробничих, торгових, сировинних та енергетичних шляхів. У рамках розвитку концепції спільного транзитного простору, регіони України та Польщі повинні використати потенціал геостратегічних переваг шляхом визначення сфер співпадіння інтересів - головним чином економічних - та їх подальшої гармонізації, а також формування спільних проєктів з метою залучення інвестицій. У цьому контексті, істотне значення буде мати розвиток транспортної інфраструктури, адаптованої до потреб регіональних та транскордонних мереж сполучення, яка б відповідала вимогам збереження навколишнього середовища.

Розвиток українсько-польського прикордоння повинен спиратись на існуючий ендегенний потенціал. Значні природні та культурні цінності цього регіону, які знаходяться з обох сторін кордону, при відносно невисокому рівні забруднення навколишнього природного середовища, сприяють вжиттю заходів, спрямованих на розвиток туризму та рекреації. У той же час, реалізація такої мети вимагає створення спільної концепції управління прикордонними українсько-польськими територіями, а також реалізації заходів, спрямованих на покращення стану природного середовища. Зміцнення ролі туризму, як однієї з галузей економіки, може наступити тільки після інвестування необхідних коштів, зокрема, у розвиток туристичної інфраструктури, а також вжиття заходів у сфері поширення відповідної інформації та реклами.

Значним недоліком міжрегіональної економічної співпраці є недостатній рівень розвитку та використання інституцій, діяльність яких зорієнтована на підтримку та просування ініціатив та проєктів в економічній сфері – зорієнтованих як на ринок партнера, так і тих, які спільно реалізуються на третіх ринках. Досить рідко також використовуються можливості співробітництва, які виникають у результаті розвитку специфічних, для окремо взятих регіонів, галузей промисловості та сфери послуг. Особливою мірою це

стосується передачі досвіду та технологій на користь зміцнення інноваційної сфери економіки.

### **Територія**

Українсько-польський державний кордон розділяє історично сформовану соціально-економічну структуру територій. Будучи протягом багатьох років практично неперехідним бар'єром для розвитку територій, що знаходяться по його обидві сторони, цей кордон призвів до зміни існуючих соціально-економічних контактів, а також до створення нових соціально-економічних структур.

Враховуючи значну площу прикордонних територій, яку займають землі із багатими природними ресурсами, існує необхідність вжиття спільних заходів, спрямованих на охорону природних багатств, насамперед заповідних територій. У першу чергу, йдеться про діяльність із залучення інвестицій на реалізацію заходів щодо охорони води та повітря, зменшення забруднень, а також належного управління та утилізації твердих і рідких відходів.

У структурі регіонів України та Польщі, а також у методах управління ними і проблемах, що виникають при цьому, існує багато спільних рис, що заохочують до співпраці як між прикордонними регіонами, так і тими, що знаходяться в глибині обох держав. Проте, українсько-польський кордон, незважаючи на значну лібералізацію прикордонного руху, надалі становить значну перешкоду, що ускладнює розвиток транскордонної співпраці, яка може стати визначним чинником активізації зазначених територій.

З метою підвищення рівня потенціалу розвитку українсько-польського прикордоння, необхідно вжити заходів, спрямованих на максимальне нівелювання негативного впливу існування кордону на розвиток території, зокрема, шляхом будівництва нових та розбудову існуючих прикордонних пунктів пропуску, а також удосконалення процедур перетину кордону. Інтенсифікація соціально-економічного розвитку територій по обидві сторони українсько-польського кордону також вимагає значного збільшення рівня інвестицій у технічну інфраструктуру. Перш за все, це стосується розвитку

транспортних мереж, зокрема, значних системних змін у напрямі покращення сполучень між обома країнами.

## **СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ ТА ПРІОРИТЕТИ**

### **Стратегічна мета**

**Стратегічною метою українсько-польського прикордонного та міжрегіонального співробітництва є підтримка сталого розвитку, який включає територію України та Польщі в головну течію інтеграційних процесів в Європі. Для реалізації цієї мети слід використати специфічні інституційно-політичні, соціально-економічні та територіальні умови, які характеризують регіон двох країн та стан двосторонніх відносин.**

### **Пріоритети**

Стратегічна мета повинна бути досягнута шляхом реалізації наступних пріоритетів:

1. Охорона багатокультурної спадщини, вдосконалення людських ресурсів та забезпечення соціальної стабілізації, як елементів гармонійного розвитку регіонів.
2. Зміцнення економічних зв'язків шляхом більшої відкритості та доступності економічного простору, а також розвитку інституційних форм підтримки бізнесу та розширення напрямів кооперації.
3. Раціональне управління територіями з метою реалізації соціально-економічних цілей з одночасним зміцненням природних цінностей та характеристик території.

## **НАПРЯМИ ДІЯЛЬНОСТІ**

Стратегічна мета і пріоритети її досягнення будуть реалізовуватись за допомогою цілеспрямованих заходів державної влади та органів самоврядування двох країн. Напрями такої співпраці, серед них - конкретні завдання, будуть визначатись організаційними структурами українсько-польської

Міжурядової Координаційної Ради з питань міжрегіонального співробітництва. В Стратегії визначено найважливіші із таких напрямів на сучасному етапі розвитку співробітництва.

### **В інституційно-політичній сфері**

#### **Напрямок 0-А**

*Зміцнення інституційного співробітництва на міждержавному рівні*

- сприяння процесу інтеграції України до Європейського Союзу;

- прагнення до покращення умов розвитку регіонів;

- підтримка міжрегіонального співробітництва;

- заходи, спрямовані на інтенсифікацію прямого прикордонного та міжрегіонального співробітництва;

- вирівнювання різниці у рівні розвитку центральних та периферійних регіонів;

- сприяння підписанню партнерських угод між аналогічними одиницями на місцевому рівні;

- підтримка транскордонних інституцій;

- підтримка діяльності єврорегіонів;

- підтримка прагнень України до набуття членства в Європейському Союзі за допомогою регіональних офісів воеводств РП в м.Брюссель;

- представлення інтересів регіонів країни-сусіда у відносинах з третіми країнами;

- активізація співробітництва з питань регіонів в рамках міжнародних інституцій.

#### **Напрямок 0-Б**

*Зміцнення інституційного співробітництва між регіонами України та Польщі*

- розвиток регіональної та місцевої демократії, а також органів управління на зазначених рівнях;

- подолання взаємних історичних упереджень між населенням, що проживає по обидві сторони кордону;

- підтримка прагнень України до набуття членства в Європейському Союзі за допомогою регіональних офісів воеводств РП в м.Брюссель;

- представлення інтересів партнерських регіонів у відносинах з третіми країнами;
- співробітництво з питань регіонів в рамках міжнародних інституцій;
- використання досвіду польсько-чеського та польсько-словацького транскордонного співробітництва в співпраці між регіонами України та Польщі
- підтримка заходів з метою підписання партнерських угод між аналогічними одиницями на регіональному та місцевому рівні;
- підтримка транскордонних інституцій на регіональному рівні;
- розвиток діяльності євро регіонів.

### **В соціальній сфері**

Пріоритетом співробітництва у соціальній сфері є охорона багатокультурної спадщини, вдосконалення людських ресурсів та забезпечення соціальної стабілізації, як елементів гармонійного розвитку регіонів. Складовими частинами соціальної стабілізації є: співпраця в галузі освіти і науки, гарантування безпеки та охорони населення, співпраця в галузі охорони здоров'я. Зазначений пріоритет буде реалізовуватись за допомогою наступних напрямів співробітництва, серед яких можна виокремити конкретні заходи.

#### **Напрямок 1-А**

##### ***Підтримка культури та охорона культурної спадщини***

- сприяння збереженню традицій регіонів, надаючи особливої уваги їх багатокультурному характеру;
- сприяння в організації транскордонних культурних заходів;
- активізація співпраці між культурними закладами;
- популяризація культурної спадщини сусідів;
- використання потенціалу та досвіду національних меншин у заходах щодо популяризації культур обох народів;
- підтримка заходів із збереження культурної ідентичності, які реалізуються національними меншинами – українською в Республіці Польща та польською в Україні;

- підтримка співробітництва між телевізійними, радіо та прес-центрами;
- співпраця і взаємні консультації в галузі охорони пам'яток культурної спадщини;
- співробітництво в галузі відновлення пам'яток;
- прагнення до створення спільних музейних експозицій та сприяння відкриттю музеїв;
- запобігання контрабанді культурних цінностей;
- визначення місць та об'єктів національної пам'яті, опрацювання їх списків;
- підтримка заходів, які мають на меті збереження, відновлення та охорону цвинтарів та військових поховань, у тому числі старовинних цвинтарів;
- підтримка заходів щодо поширення та відкриття пам'ятних знаків.

#### **Напрямок 1-Б**

##### ***Ефективне використання людських ресурсів***

- підтримка співробітництва у питаннях професійної підготовки;
- підвищення конкурентноздатності робочої сили на ринку праці, з врахуванням потреб ринків праці України та Польщі;
- підтримка заходів, спрямованих на зниження рівня нелегального набору та посередницьких послуг при наборі на роботу;
- обмін досвідом щодо професійної активізації безробітних;
- взаємне використання досвіду у питаннях додаткової перекваліфікації безробітних, перепідготовки працівників з метою перекваліфікації, а також збільшення можливостей прийняття на роботу осіб із фізичними вадами;
- підготовка правової бази з метою спрощення умов прийняття на роботу населення прикордонних регіонів обох країн.

#### **Напрямок 1-В**

##### ***Співробітництво в галузі освіти та науки***

- підтримка безпосередньої співпраці між школами та освітньо-виховними закладами;



- організація молодіжних студентських та учнівських обмінів, а також обмінів науковими працівниками;
- підтримка спільних українсько-польських науково-дидактичних закладів;
- створення можливостей для вивчення мови сусідів, а також інституцій, що сприятимуть заохоченню до вивчення української та польської мов;
- підтримка освіти національних меншин – української в Республіці Польща, та польської в Україні;
- тісне співробітництво науково-дослідних установ;
- створення спільних українсько-польських дослідницьких програм;
- використання потенціалу українських та польських наукових центрів для соціально-економічного розвитку регіонів, а також співпраці між обома країнами;
- створення транскордонної системи підтримки інновацій та трансферу технологій.

### **Напрямок 1-Г**

#### ***Безпека та захист населення***

- регіональне співробітництво щодо запобігання стихійним лихам та іншим катастрофам, зокрема, екологічним, а також надання взаємної допомоги для ліквідації їх наслідків;
- підтримка та координація спільних заходів щодо реалізації рятувальних операцій, в тому числі, підтримка співробітництва між координаційними рятувальними установами;
- підвищення кваліфікації професійних рятувальників та експертів, зокрема, шляхом навчань та обміну досвідом на тему надзвичайних ситуацій транскордонного характеру, організації навчань, тренінгів на тему ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- обмін досвідом, а також освіта населення в галузі всеохоплюючої безпеки населення, в тому числі, контролю над кризовими ситуаціями та рятування;
- зміцнення співробітництва між органами рятувництва та охорони населення на прикордонних територіях, особливо, в районах водозаборів рік Буг, Сян, Прип'ять;
- підготовка спільних процедур повідомлення та

звітування про появу загроз та кризового стану транскордонного характеру, а також обміну інформацією про такі загрози;

- координація дій в галузі попередження неконтрольованих перевезень отруйних і небезпечних речовин;
- вироблення механізмів безпосереднього обміну правоохоронною інформацією між польськими та українськими регіональними органами, які відповідають за боротьбу з організованою злочинністю.

### **Напрямок 1-Д**

#### ***Співробітництво в галузі охорони здоров'я***

- розвиток співробітництва в галузі соціально-медичної реабілітації дітей із фізичними вадами;
- співробітництво в галузі боротьби та попередження проявів алкоголізму та наркоманії;
- співробітництво між українськими та польськими закладами у питаннях діагностики та попередження епідемій, особливо проблеми СНІДу та інших хвороб;
- співробітництво з питань санаторної опіки;
- співробітництво медичних навчальних закладів у питаннях рятівництва та травматології;
- розвиток системи обміну медичними кадрами між окремими закладами України та Польщі.

### **В економічній сфері**

Пріоритетом співробітництва в економічній сфері є зміцнення економічних зв'язків шляхом більшої відкритості та доступності економічного простору, а також розвитку інституційних форм підтримки бізнесу та розширення сфер кооперації. Цей пріоритет буде реалізовуватись за наступними напрямами співпраці, серед яких можна виділити детальні заходи.

### **Напрямок 2-А**

#### ***Розвиток інфраструктури, яка б сприяла бізнесу***

- розвиток систему обміну відповідною інформацією, необхідною для пошуку економічних партнерів;
- просування економічних досягнень, зокрема, організація виставково-ярмаркових заходів;

- розвиток торгівельної інфраструктури та каналів поширення товарів, зокрема, шляхом активізації співробітництва між біржами та гуртовими ринками, а також створення інформаційно-торгівельних центрів та торгових домів, активізації співробітництва між торгово-промисловими палатами;

- ефективне співробітництво у фінансовій сфері шляхом використання існуючих механізмів і вироблення нових інструментів фінансування спільних проєктів, а також використання зовнішніх джерел фінансування (наприклад, фондів ЄС);

- підтримка розвитку інвестиційного співробітництва та виробничої кооперації у промисловості;

- реалізація спільних заходів з метою залучення нових інвестицій (зокрема, створення транскордонних економічних зон та простору).

### **Напрямок 2-Б**

***Співробітництво в галузі обміну інформацією та послугами***

- створення системи інформації, що стосується правового регулювання руху осіб та товарів між країнами;

- спільний пошук напрямків кооперації в галузі виробництва, торгівлі та послуг;

- співробітництво між сільськогосподарськими консалтинговими інституціями в галузі використання ефективних методик господарювання та диверсифікації набору на роботу на селі;

- створення центру координації ініціатив в сфері передачі досвіду та інноваційних технологій між підприємцями;

- видання спільного інформаційного бюлетеня з даними про інвестиційні пропозиції регіонів;

- підтримка розвитку засобів громадського зв'язку між регіонами;

- розвиток мережі та покращення діяльності пунктів видачі віз.

## **Напрям 2-В**

### ***Розвиток туризму та рекреації***

- створення ефективної системи обміну інформацією про можливості регіонів України та Польщі;
- підготовка та реалізація спільних механізмів розвитку туризму та рекреації, зокрема, підготовка транскордонної концепції розвитку туризму та співробітництва в цій галузі;
- створення та постійне оновлення системи взаємної реклами регіонів України та Польщі, а також спільного туристичного продукту;
- співробітництво в процесі модернізації туристичного сектора в регіонах;
- підтримка розвитку туризму осіб із фізичними вадами;
- підтримка розвитку шкільного та студентського туризму;
- підтримка співробітництва між місцевими та регіональними туристичними організаціями;
- розбудова та модернізація відпочинкової бази (готелі, пансіонати, бази, кемпінги).

## **Пов'язані з територіальним розвитком**

Пріоритетом співпраці у питаннях, пов'язаних із територією обох країн є раціональне управління територією, яке сприяє реалізації соціально-економічних цілей та покращенню наявних природних ресурсів та умов території. Цей пріоритет буде реалізовуватись за наступними напрямами співпраці, серед яких можна виділити детальні заходи.

## **Напрям 3-А**

### ***Модернізація та розбудова транскордонної мережі інфраструктури з метою збільшення доступу до комунікацій***

- розбудова мережі та модернізація технічної інфраструктури прикордонних пунктів пропуску;
- інтенсифікація співпраці в рамках транспортних коридорів, зокрема, розбудова мережі автомобільних доріг;
- розвиток інтермодальної транспортної інфраструктури, запровадження технологій комбінованих перевезень;

- ефективне будівництво мережі комунікаційних сполучень з використанням мережі аеропортів;
- розвиток діючої та доступної телекомунікаційної мережі, яка зробить можливим використання найсучасніших технологій зв'язку;
- **розвиток мережі транспортних сполучень між Україною та Польщею;**
- розбудова внутрішньо регіональних сполучень.

### **Напрямок 3-Б**

#### ***Розвиток спільної транскордонної системи охорони навколишнього середовища***

- охорона навколишнього середовища, в першу чергу, заповідних територій та водних ресурсів;
- модернізація управління стоками та утилізації відходів;
- охорона тих видів рослин і тварин, яким загрожує зникнення, а також запобігання нелегальній торгівлі тваринами, що охороняються;
- співробітництво у питаннях імплементації норм Європейського Союзу.

### **Напрямок 3-В**

#### ***Раціональне використання природних та культурних ресурсів для потреб туризму і рекреації, а також розбудова і модернізація існуючого туристичного потенціалу регіонів***

- підтримка заходів, метою яких є створення туристичних шляхів в місцях історичного та культурного значення для регіонів;
- розбудова туристичної мережі інфраструктури (велосипедні, водні, кінні та піші маршрути);
- розбудова та модернізація інфраструктури, яка доповнює відпочинкову базу;
- ефективне використання існуючої мережі санаторно-оздоровчих центрів;
- взаємна реклама оздоровчо-санаторної бази;
- усунення бар'єрів для розвитку туризму серед осіб із фізичними вадами;
- підтримка розвитку центрів агро- та екотуризму, а також різних форм активного туризму.

## МОНІТОРИНГ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ СТРАТЕГІЇ

Моніторинг та реалізація Стратегії відбувається за допомогою українсько-польської Міжурядової Координаційної Ради з питань міжрегіонального співробітництва, завданням якої є визначення загальних напрямів та форм, а також координація програм міжрегіонального співробітництва, розгляд спірних питань, які ускладнюють таке співробітництво. В рамках Ради діють тематичні Комісії, до компетенції яких належить детальна проблематика двостороннього співробітництва.

Стан реалізації Стратегії підлягає систематичному аналізу та, при потребі, - актуалізації її тексту, що має відбуватись не рідше одного разу на два роки. Комісії в складі Ради підготують, згідно з визначеними у Стратегії пріоритетами, список проектів, які будуть міститись у додатку до Стратегії. Додаток підлягає щорічній актуалізації.

Підписано у м. Ялта, Україна, 25 червня 2004 року у двох примірниках, українською та польською мовами, при цьому обидва тексти мають однакову силу.

ОЛЕГ ДЬОМІН  
Перший заступник Глави  
Адміністрації Президента  
України

РИШАРД КАЛІШ  
Міністр внутрішніх справ  
і адміністрації  
Республіки Польща

## Додаток М

### Витяг ПОЛЬСЬКО-УКРАЇНСЬКА СТРАТЕГІЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА НА 2007-2015 РОКИ

#### I. ВСТУПНА ЧАСТИНА

##### 1. Мета, територія, обсяг і методологія стратегії

Стратегія співпраці і розвитку являє собою своєрідний план – комплексний документ, що визначає основні напрямки розвитку транскордонного регіону, враховує найсуттєвіші переваги і найбільші шанси, а також мінімізує виявлені слабкі сторони і зовнішні загрози. На підставі виявлених передумов документ Стратегії визначає цілі і напрямки співпраці польсько-українського транскордонного регіону у соціальній, екологічній та туристично-культурній сферах. Даний документ є оновленням “Спільної польсько-української стратегії транскордонного співробітництва на 2005-2015 роки”, розробленої у 2005 році. Попередня Стратегія охоплювала територію Люблінського і Підкарпатського воєводства та Волинської і Львівської областей. Оновлений документ додатково охоплює територію Закарпатської області. Стратегія розроблена Товариством “Європейський центр інтеграції і співпраці органів самоврядування “Дім Європи” спільно з інституційними партнерами: Маршальським управлінням Підкарпатського воєводства, Маршальським управлінням Люблінського воєводства, Волинською обласною державною адміністрацією, Львівською обласною державною адміністрацією, Агенцією регіонального розвитку та європейської інтеграції (АРРСІ) у Львові, Єврорегіоном “Буг” у Луцьку та Фондом розвитку транскордонної співпраці в Ужгороді. Заходи проекту відповідають положенням Стратегії розвитку Люблінського воєводства на 2006-2020 роки та Стратегії розвитку Підкарпатського воєводства. Крім цього,

документ співвідноситься з вказівками програм транскордонної співпраці на програмний період 2007- 2013.

Транскордонна співпраця – це дуже важливий інструмент пропагування співробітництва сусідніх регіонів на наднаціональному рівні, спрямованого на передачу і обмін інформацією, знаннями і належними практиками.

Стратегія складається з двох основних частин. У першій, яка має діагностичний характер, представлені передумови розвитку в соціальному, екологічному, туристичному і рекреаційному розрізі, що впливають з дотеперішнього соціального розвитку польсько-українського транскордонного регіону, а також стану освоєння і обсягів туристичного руху. Метою діагностики було визначення існуючого стану та основних проблем розвитку. Діагностика стала підставою для проведення аналізу SWOT, який дозволив виявити шанси і загрози та сильні і слабкі сторони транскордонного регіону.

У другій частині, з дотриманням відповідної структури, представлені ключові цілі та провідні пріоритети і заходи в рамках пріоритетів, на яких буде концентруватися співпраця у польсько-українському прикордонному регіоні у 2007-2015 роках.

Застосований метод роботи і представлення змісту впливають з масштабу розробки та попередньо узгодженої проблематики. Усі дані, використані у діагностичній частині, містять інформацію, що стосується регіонального рівня. Це дозволило зробити ряд узагальнень, які, однак, не завжди добре відображають ситуацію у просторовому контексті, зокрема місцеву диференціацію характеризованих ознак.

Робота над розробкою програмного документа польсько-українського транскордонного співробітництва розпочалася у 2007 році з зустрічі виконавчого комітету у складі представників усіх регіонів, що відбулася у Львові 13-14 вересня 2007 року. Зустрічі і семінари по суті документа відбулися у кожному з п'яти регіонів, охоплених стратегією. Семінар і практикуми у Наленчуві (11.10.- 12.10.2007) мали на меті детальне визначення обсягу стратегії, призначення робочих груп та складання графіку робіт. У Львові 10.12.-12.12.2007 обговорювалися питання щодо діагностичної частини, натомість



на зустрічі у Вищці (Закарпатська область) 30.01.-31.01.2008 увага була сконцентрована на аналізі SWOT. У Луцьку було визначено структуру другої частини Стратегії, зокрема пріоритети і цілі, що мають бути досягнуті. Підсумки роботи були підведені у Любліні, де представлено діагностичну і стратегічну частини документа.

Слід підкреслити, що невід'ємною частиною усіх робіт над Стратегією були заходи консультативного характеру. Ефективний обмін інформацією дозволяв уникати помилок, а також постійно доповнювати і верифікувати попередні варіанти окремих частин документа. Окрім членів робочої групи у консультаціях брали участь представники місцевих громад з регіонів, охоплених Стратегією, у тому числі представники державного, неурядового і приватного секторів.

## 2. Формальні і програмні підстави

Стратегія польсько-українського транскордонного співробітництва являє собою проект, що реалізується в рамках Програми „Interreg IIIA/ TACIS CBC”.

Протягом 2007-2013 років співпраця транскордонного характеру здійснюється в рамках окремої мети політики єдності Європейського Союзу „Європейська територіальна співпраця” (ЄТС). Відокремлення територіальної співпраці як особливої мети політики єдності підтверджує велике значення спільних заходів, що здійснюються партнерами ЄС. Про зростання значення такої співпраці також свідчить збільшення обсягів фінансування з Європейського фонду регіонального розвитку. На період 2007-2013 років на розвиток територіальної співпраці з бюджету Європейського Союзу виділяється загалом 7,75 млрд. євро. Польська частка, призначена на реалізацію програм у рамках Європейської територіальної співпраці, становитиме 557,8 млн. євро. Крім цього, Польща виділить ще 173,3 млн. на транскордонне співробітництво з країнами, які не належать до Європейського Союзу, у рамках Європейського інструмента сусідства і партнерства (ЄІП).

Програма добросусідства „Польща-Білорусь-Україна” INTERREG IIIA/TACIS CBC фінансується спільно з двох

джерел: з польського боку – з Європейського фонду регіонального розвитку (англ. ERDF), з білоруського та українського боку – за рахунок коштів TACIS CBC. Програма визначає такі пріоритети і заходи:

Пріоритет 1: Підвищення конкурентоспроможності прикордонних регіонів шляхом модернізації і розбудови транскордонної інфраструктури.

Дія 1.1: Модернізація і розбудова існуючих транспортних систем з метою покращення доступності регіону;

Дія 1.2: Розвиток спільної транскордонної системи охорони природного середовища;

Дія 1.3: Розвиток інфраструктури супроводу бізнесу і туризму.

Пріоритет 2: Розвиток людського капіталу та інституційних форм транскордонного співробітництва, підвищення безпеки на кордонах Європейського Союзу.

Дія 2.1: Зміцнення інституційного транскордонного співробітництва та покращення якості людського капіталу;

Дія 2.2: Підтримка ініціативи місцевих громад.

Пріоритет 3: Технічна допомога.

Дія 3.1: Управління, впровадження і контроль;

Дія 3.2: Оцінка і пропагування програми.

Основна мета Програми добросусідства “Польща-Білорусь-Україна” INTERREG IIIA/TACIS CBC – це підтримка транскордонного співробітництва на східному кордоні Польщі, який водночас є зовнішнім кордоном Європейського Союзу (ЄС).

### 3. Використані дані і матеріали

Для підготовки діагностичної частини були використані офіційні статистичні дані польської та української сторони. У більшості випадків проведені аналізи стосуються періоду 2000-2006 років. Однак, для деяких років у вказаному часовому діапазоні не вдалося отримати усі дані. Найважливіші дані були зведені у формі таблиць і представлені у додатку до Стратегії. Вони можуть становити підставу для посилання під час майбутніх порівняльних досліджень, а також для оцінки

ефективності впровадження прийнятих стратегічних цілей. Принагідно слід зазначити, що існує різниця в обсязі досліджуваних і зареєстрованих статистичних показників в Польщі та Україні. Зокрема, обсяг і ступінь детальності багатьох параметрів в екологічній сфері часто не дозволяє здійснити належне порівняння показників по всій прикордонній території.

Крім цього, для потреб діагностики були використані чинні стратегічні документи, які мають обов'язковий характер у п'яти окремих регіонах, що утворюють прикордонну територію. У випадку Люблінського і Підкарпатського воєводства – це стратегії розвитку воєводств на 2006-2020 роки та регіональні оперативні програми на 2007-2013 роки. З українського боку були використані стратегічні документи окремих областей, зокрема Стратегія економічного і соціального розвитку Волинської області на 2004-2015 роки, а також Стратегії Львівської та Закарпатської областей.

При розробці даної Стратегії враховувалися основні стратегічні документи Європейського Союзу, зокрема Лісабонська і Гетеборзька стратегії. Провідною метою так званої Лісабонської стратегії є “створення на території Європейського Союзу найбільш динамічної і конкурентоспроможної економіки на світі, що спирається на знання, здатна розвиватися стабільно і врівноважено та забезпечує створення великої кількості робочих місць”. Стратегія збалансованого розвитку Європейського Союзу, яку також називають Гетеборзькою стратегією, містить доповнення до Лісабонської стратегії з питань, пов'язаних з принципами господарювання і охорони природних ресурсів. Досягнення цілей політики, визначеної у Лісабоні і Гетеборзі, тобто забезпечення стабільного розвитку ЄС, що характеризується економічним зростанням при одночасному зменшенні несприятливого впливу на навколишнє середовище, вимагає дотримання обов'язку збалансованого використання природних ресурсів та охорони довкілля.

## ПРІОРИТЕТИ І ЦІЛІ ПОЛЬСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ СТРАТЕГІЇ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

### ОСНОВНА МЕТА

Досягнення збалансованого розвитку, зорієнтованого на майбутнє і перспективу щодо якості життя, соціальної рівності, стану навколишнього середовища, культурної спадщини, партнерської співпраці і добросусідства на польсько-українському прикордонні.

### ПРІОРИТЕТ I. ЗБАЛАНСОВАНЕ ПРОСТОРОВЕ ПЛАНУВАННЯ Й РАЦІОНАЛЬНЕ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

#### Опис пріоритету

Природні умови та стан довкілля, а також спосіб просторового господарювання значною мірою визначають якість і привабливість польсько-українського транскордонного регіону. На стан довкілля суттєво впливає рівень оснащення регіону основною технічною інфраструктурою, пов'язаною з охороною довкілля, а також діяльність із збереження і відновлення територій, які виконують важливі екологічні функції. Здійснена діагностика показує, що у транскордонному регіоні мають місце великі диспропорції в оснащенні сільської місцевості і міст інфраструктурою, яка пов'язана з впливом на довкілля. Як правило, міста володіють краще розвинутою водно-каналізаційною інфраструктурою і краще організованою системою поводження з відходами. Поводження з побутовими і промисловими відходами – це ще одне важливе питання, яке вимагає ґрунтового впорядкування. Існуюча практика поводження з відходами, яка в основному полягає у складуванні відходів на сміттєзвалищах, потребує змін з метою забезпечення ефективного скорочення об'ємів продукування відходів, а також отримання з відходів вторинної сировини і енергії. Важливою проблемою є забезпечення екологічної безпеки мешканців регіону, у тому числі зменшення ризику повеневих явищ. Крім заходів інженерного характеру (наприклад, будівництва дамб),

суттєву роль в цьому контексті має відіграти просторове планування. Інтегральним елементом усіх намірів у сфері охорони навколишнього середовища повинна стати екологічна освіта суспільства. Забезпечення участі населення у заходах з охорони довкілля підвищить зацікавлення мешканців прикордоння екологічними питаннями, а відтак призведе до того, що вони дбатимуть про середовище, в якому живуть.

Усі заходи в рамках даного пріоритету призведуть до мінімізації загроз для довкілля, зокрема це стосується поверхневих і ґрунтових вод та земель. Це підсилить систему охорони природи прикордоння. Налагодиться співпраця у сфері уніфікації моніторингових досліджень, взаємного інформування про потенційну екологічну загрозу. Здійснення спільних природничих досліджень та впровадження інтегрованої системи управління довкіллям призведе до обмеження несприятливих процесів та екологічних загроз. Рациональне господарювання природними ресурсами, засноване на принципах збалансованого розвитку, та покращення стану навколишнього середовища матимуть позитивний вплив на імідж і туристичну привабливість регіону, а також підвищать якість життя населення.

#### Мета 1. Розвиток інфраструктури охорони навколишнього середовища

Результатом розвитку технічної інфраструктури охорони довкілля стане забезпечення кращої якості його основних елементів та зменшення зовнішніх екологічних втрат, а також дозволить виконати ряд міжнародних зобов'язань в галузі екологічних стандартів. У рамках даної мети мають бути здійснені заходи у сфері водно-каналізаційного господарювання, спрямовані на забезпечення продуктивних і ефективних систем водопостачання та збору й очищення побутових стоків, у тому числі у сільській місцевості. Підтримка надаватиметься також розробці документації, необхідної для подання заявок і реалізації проєктів (технічної проєктної документації).

Ще один важливий вид діяльності – зменшення обсягів складування побутових відходів та збільшення частки комунальних відходів, що піддаються утилізації і знешкодженню іншими, ніж складування, методами, а також ліквідація загроз, пов'язаних із складуванням відходів, зокрема небезпечних. Таким чином стимулюватимуться заходи з запобігання і обмеження творення відходів, впровадження сучасних технологій утилізації, зокрема отримання вторинної сировини, з ліквідації загроз, пов'язаних із складуванням відходів, та з рекультивації деградованих земель. Заходи з рекультивації стосуватимуться відновлення природного рельєфу та/або досягнення відповідності вмісту речовин згідно з стандартами.

Оперативні цілі:

1.1. Модернізація і розвиток водно-каналізаційного господарства.

1.2. Розвиток сучасної системи поводження з побутовими, промисловими і небезпечними відходами.

Мета 2. Раціональне водне господарство та підвищення накопичення води

Діагностика свідчить про незначні водні ресурси регіону та про високу загрозу, пов'язану з неналежним станом технічних об'єктів накопичення води і протиповеневого захисту. Досягнення мети приведе до забезпечення необхідної кількості водних ресурсів для потреб населення і народного господарства та до мінімізації наслідків негативних природних явищ. Зокрема, йдеться про протидію повеням, обмеження дефіциту води, а також про покращення процесів прийняття рішень шляхом отримання правдивих даних про функціонування водного середовища. Відбудеться збільшення кількості експлуатаційних ресурсів, необхідних для потреб населення і господарства польсько-українського прикордоння, та підвищення рівня протиповіневої безпеки і ефективності протидії наслідкам посухи. Особлива увага приділятиметься заходам з відновлення і збільшення природного накопичення

води у долинах рік. У цьому контексті важливу роль відіграє просторове планування, за допомогою якого має підтримуватися належний екологічний стан долин та підтоплюваних районів. Існуюча система водної меліорації буде переглянута і модернізована для того, щоб максимально врахувати екологічні вимоги та принципи багатофункціонального розвитку. Протиповеневий захист здійснюватиметься згідно з принципами Рамкової Водної директиви з урахуванням обмежень, що впливають з існування зон мережі “Натура 2000”. Відбудеться вдосконалення системи запобігання, моніторингу та управління водними ресурсами прикордоння.

Оперативні цілі:

2.1. Використання водних ресурсів регіону в рамках раціонального економічного розвитку (туризм і рекреація, сільське і лісове господарство тощо).

2.2. Протиповеневий захист.

2.3. Модернізація меліораційних систем і розвиток водно накопичувальних систем

Мета 3. Запобігання небезпек і підвищення якості життя

Результатом досягнення мети стане покращення захисту від наслідків природних небезпек (за винятком повеней), співпраця у сфері ліквідації цих наслідків та відновлення належного стану довкілля. Зокрема, йдеться про запобігання ерозійним процесам і зсувам ґрунту, управління можливими надзвичайними ситуаціями, спричиненими змінами клімату. Надаватиметься підтримка дослідним проектам у галузі розробки методів аналізу і прогнозу природних загроз. Крім цього, стимулюватимуться підходи і заходи, спрямовані на охорону акустичного клімату урбанізованих районів. Покращення якості повітря в урбанізованих районах в свою чергу пов’язане з заходами з обмеження інтенсивності автомобільного руху (пропагування і розвиток громадського транспорту), обмеженням так званої низької емісії, енергозбереженням (наприклад, модернізація утеплення

будинків), застосуванням низько емісійних технологій спалювання палива об'єктами громадського призначення та використанням альтернативних джерел енергії. Виконання завдань в рамках даної мети спричиниться до обмеження загрози для життя і здоров'я населення та підвищення якості життя, зокрема в урбанізованих районах. Здійснювані заходи вписуються у довготермінову стратегію протидії змінам клімату.

Оперативні цілі:

3.1. Регіональна співпраця у сфері запобігання стихійним лихам.

3.2. Обмеження небезпек, пов'язаних з надмірним рівнем вібрації та шумів.

3.3. Покращення якості атмосферного повітря в урбанізованих районах.

Мета 4. Охорона біологічного різноманіття, збереження ландшафтної цінності регіону, зміцнення мережі заповідних об'єктів

Територія польсько-українського прикордоння характеризується високою природною цінністю, яку необхідно зберегти для теперішніх і майбутніх поколінь. Ефективна охорона та управління природною спадщиною, у тому числі цінними природними територіями, вимагає координації і здійснення спільних заходів, зокрема щодо районів, по яких проходить державний кордон (міжнародні біосферні заповідники). Здійснення заходів у рамках даної мети призведе до інтенсифікації і охоплення відповідними режимами охорони територій високої природної цінності. Крім цього, відбудеться зміцнення мережі зв'язків між природоохоронними територіями (відновлення функціонування екологічних коридорів), а також способів господарювання і управління цими територіями. Важливим завданням є відновлення належного стану природних біотопів та екосистем у рамках природоохоронних територій паралельно із збереженням видів, що знаходяться під загрозою знищення, та генетичного різноманіття рослин, тварин і грибів.



Розроблятимуться шляхи обмеження деградації живої природи та втрат ресурсів біорізноманіття внаслідок господарської діяльності. Досягнення мети спричиниться також до визначення єдиної мережі об'єктів „Натура 2000” у польсько-українському транскордонному регіоні. Суттєвим елементом діяльності стане формування суспільної екологічної свідомості, яка сприятиме охороні довкілля. Наведені заходи відповідають реалізації Міжнародної конвенції про охорону біологічного різноманіття.

Оперативні цілі:

4.1. Співпраця в управлінні міжнародними біосферними заповідниками.

4.2. Співпраця у впровадженні програми „Натура 2000”.

4.3. Пропагування заходів із збереження об'єктів особливої ландшафтної цінності.

4.4. Створення єдиного кадастру територій високої природної і ландшафтної цінності.

Мета 5. Зміцнення системи управління охороною довкілля і формування екологічної свідомості населення регіону

Проведена діагностика вказує на те, що обсяг і якість інформації про навколишнє середовище з польського та українського боку транскордонного регіону є різними. Різні моніторингові процедури і методи дослідження не сприяють єдиному і ефективному управлінню отриманою інформацією. Результатом досягнення мети повинна стати гармонізація і покращення функціонування системи моніторингу довкілля, а також підвищення доступності інформації про природу. Шляхом активного залучення суспільства до вирішення екологічних проблем підвищиться екологічна свідомість населення прикордоння, формуватиметься відповідне проєкологічне мислення, мешканці усвідомлять необхідність впровадження належних методів охорони навколишнього середовища, природи і ландшафту. Освітня діяльність в галузі охорони довкілля має бути широкомасштабною і охоплювати усі вікові групи населення транскордонного регіону. Заходи в рамках даної мети забезпечують можливість виконання міжнародних зобов'язань, зокрема Оргузької конвенції.

Оперативні цілі:

5.1. Гармонізація системи моніторингу довкілля.

5.2. Інформування, надання доступу, публікація даних щодо стану довкілля.

5.3. Розвиток екологічної освіти.

5.4. Підвищення участі населення у діяльності з охорони навколишнього середовища.

## ПРІОРИТЕТ 2. ТРАНСКОРДОННА СУСПІЛЬНА ІНТЕГРАЦІЯ ТА ПОКРАЩАННЯ УМОВ ЖИТТЯ МЕШКАНЦІВ ПРИКОРДОННОГО РЕГІОНУ

### Опис пріоритету

Тісна співпраця мешканців транскордонного регіону, вирішення соціальних проблем, створення привабливого середовища для життя, посилення місцевих ринків і пропагування перспективних ініціатив на усіх рівнях – всі ці аспекти абсолютно необхідні для забезпечення збалансованого розвитку. Держави, які утворюють транскордонний регіон, мають міцні культурні зв'язки і спільну історію. Як вказувалося у діагностиці сучасного стану, прикордонний регіон характеризується освіченим населенням, особливо у містах, наявністю великої кількості освітніх і наукових установ різних рівнів та відносно дешевою робочою силою. Однак стандарти життя є відносно низькими: прикордонний регіон бореться з проблемами у соціальній сфері, поганим розвитком матеріальної бази освітніх установ та закладів охорони здоров'я, відсутністю привабливих занять і посад для освічених молодих людей, високим рівнем безробіття у польській частині регіону тощо. Тому пріоритетний вектор спрямований на підтримку соціальних зв'язків, які є важливим елементом соціальної інтеграції. Реалізація пріоритету відбуватиметься шляхом досягнення комплексу стратегічних цілей, що становитимуть підставу для визначення провідних напрямків завдань/заходів у рамках оперативних цілей.

## Мета 1: Підтримка інтеграції системи освіти і ринку праці

Діагностика суспільної ситуації показала, що транскордонний регіон належить до регіонів, в яких відбувається систематичний відтік молодого освіченого населення у регіони з добре розвинутою економікою. Це явище має негативний вплив на економічний розвиток транскордонного регіону. З огляду на несприятливу ситуацію на ринку праці з обох боків кордону слід підтримувати такі системні рішення, які призведуть до створення нових робочих місць і вирішення проблем на ринку праці. В рамках даної мети пропагується і розвивається співпраця між установами і суб'єктами ринку праці, зокрема у вигляді заходів з підтримки осіб, які повертаються на цей ринок, а також протидії явищу соціальної ізоляції (наприклад, підтримка транскордонних мереж забезпечення доступу і обміну інформацією про можливості працевлаштування у транскордонному регіоні; створення інформаційних центрів тощо). Важливу роль на ринку праці відіграють заходи з вирівнювання шансів і протидії дискримінації. Необхідне також забезпечення перспективної високоякісної загальної і професійної освіти, яка являє собою ключовий чинник ефективного соціально-економічного розвитку регіону. Досягнення цієї мети буде можливе завдяки визначенню широкого спектру заходів в системі загальної, професійної і вищої освіти. Важливим для інтеграції транскордонних регіонів є здобуття мовних та міжкультурних знань. Підтримка надаватиметься діяльності з розвитку співпраці у галузі освіти, зокрема підготовки до праці і впровадження безперервної освіти. Особлива увага приділятиметься освітнім заходам з підтримки розвитку інформаційного суспільства.

### Оперативні цілі:

1.1. Створення стабільної транскордонної мережі співробітництва інститутів праці.

1.2. Проведення досліджень і аналізів, створення і розвиток спільної системи моніторингу і прогнозування ситуації

на ринку праці (з особливим врахуванням правил Шенгенської зони і малого прикордонного руху).

1.3. Розвиток людських ресурсів як спільного потенціалу, зокрема розвиток спільних освітніх і наукових заходів та соціальна і професійна інтеграція мешканців транскордонного регіону.

1.4. Створення можливостей для здійснення досліджень в сфері функціонування системи освіти, ефективності навчання та приведення навчальних програм у відповідність потребам ринку праці, з особливим врахуванням соціальних груп, що знаходяться під загрозою ізоляції.

Мета 2. Формування підстав для транскордонного співробітництва у галузі охорони здоров'я, соціального забезпечення та активної соціальної політики

Стан здоров'я мешканців прикордонного регіону значно гірший, ніж в середньому по Україні і Польщі. Рівень захворюваності і смертності, в основному від онкологічних і серцево-судинних хвороб, значно перевищує показники інших регіонів. Здійснення профілактичної діяльності і покращення доступності послуг з охорони здоров'я паралельно з підвищенням якості обслуговування – це обов'язковий елемент соціально-економічного розвитку, який значною мірою визначає почуття суспільної безпеки. Розвиток профілактики та ринку медичних послуг, пристосований до змінних потреб, дозволить покращити умови життя у транскордонному регіоні. Для протидії і ліквідації наслідків негативних явищ суспільної ізоляції і маргіналізації важливе значення має здійснення заходів, спрямованих на забезпечення умов, що сприяють творенню різних форм соціальної допомоги незахищеним верствам населення, зокрема людям похилого віку та людям з особливими потребами. Тому необхідно посилювати інституційну діяльність і створювати умови для розвитку та ефективної діяльності неурядових організацій, що працюють у соціальній сфері.

Оперативні цілі:

1.1. Співпраця між польськими та українськими інститутами у галузі практичного професійного навчання в контексті охорони здоров'я та допомоги людям похилого віку і людям з особливими потребами.

1.2. Розповсюдження форм активної інтеграції і соціальної роботи.

1.3. Розвиток державно-приватного партнерства у сфері допомоги соціально ізольованим групам населення, обмін і популяризація належних практик.

1.4. Організація спільної інтегрованої системи екстреної медичної допомоги.

Мета 3. Ініціатива місцевих громад, пропагування суспільної інтеграції

Стратегічна мета, спрямована на зміцнення співпраці місцевих громад, неурядових організацій, адміністративних структур та соціально-економічних партнерів, створення нових мереж транскордонного співробітництва, а також на формування динамічного, освіченого, безпечного і здорового суспільства. Дана мета досягатиметься, зокрема, шляхом впровадження спільних заходів у галузі освіти, охорони здоров'я і соціального захисту. Необхідна діяльність, орієнтована на покращення якості освіти, широкого доступу до безперервної освіти та забезпечення високої якості системи охорони здоров'я і соціального захисту. Водночас розвиток транскордонного ринку праці значною мірою спричиниться до зменшення безробіття у регіоні і кращої інтеграції соціально ізольованих груп. Обмін досвідом слугуватиме пропагуванню рівності шансів, підвищенню мобільності та гнучкості робочої сили, розвитку здібності працівників адаптуватися до потреб ринку праці. Налагодження і посилення прямих контактів спричиниться до розвитку суспільного партнерства, результатом чого стане єдність суспільства, зростання доходів місцевого населення та підвищення привабливості транскордонного регіону як динамічної одиниці, що пропонує цікаві можливості для професійного розвитку.

Оперативні цілі:

3.1. Налагодження і посилення прямих контактів між польським та українським суспільством у прикордонних районах.

3.2. Створення бази для підготовки пробних та інноваційних проєктів, зосереджених навколо обміну належними практиками.

3.3. Створення тематичних мереж і груп партнерської співпраці.

3.4. Популяризація і обмін досвідом у сфері волонтерської діяльності як форми інтеграції ізольованих суспільних груп.

### ПРІОРИТЕТ 3. ПІДТРИМКА РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ ТА ОХОРОНА КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

Туристична привабливість – це суттєва перевага польсько-українського транскордонного регіону. Передбачається, що у майбутньому туристичний сектор стане одним із стовпів регіональної економіки. Створення спільного туристичного асортименту, що охоплює різні форми туризму і рекреації, обумовить можливість активізації місцевих підприємців і органів самоврядування, а також дозволить здійснити ряд заходів наукового, навчально-освітнього і маркетингового характеру. Реалізація пріоритету також сприятиме прискоренню темпу розвитку сільської місцевості, де переважно розташовані цікаві природні і культурні об'єкти. У рамках пріоритетного вектору буде виконуватися програма розвитку і модернізації туристичної і супутньої інфраструктури. Здійснювані заходи мають відповідати принципам збалансованого розвитку і дотримання стандартів охорони природи.

Мета 1. Ідентифікація і розвиток українсько-польського прикордоння як єдиного туристичного регіону

Польсько-український транскордонний регіон відзначається високим туристичним потенціалом, який, однак, на разі не вивчений повністю. Вивчення і зіставлення основних переваг дозволить створити виняткову інтегровану туристичну

пропозицію і пропагувати її як в Європі, так і в світі. Крім цього, будуть розвиватися і вдосконалюватися спільні туристичні продукти.

Транскордонний регіон володіє великим потенціалом туристичної привабливості. Цікаві ландшафтні і природні об'єкти кількох географічних областей з обох боків кордону мають спільні риси: Люблінське і Волинське Полісся, Західно-волинська і Волинська височина та Розточчя, що простягнулося від Красьніка до Львова.

Культурна спадщина прикордоння – це результат багатоміжової спільної історії. У транскордонному регіоні зосереджені як сакральні, так і світські об'єкти культурної спадщини, що є віддзеркаленням співіснування багатьох релігій і народів. З обох боків кордону збереглися пам'ятки матеріальної і духовної спадщини католицької, православної, греко-католицької, вірменської і євангелічної церков, а також юдаїзму та ісламу. Серед світських пам'яток вирізняються об'єкти доісторичної і історичної доби, оборонні споруди, садиби і палаци в Польщі та Україні, які часто належали одним і тим самим родинам, містобудівні ансамблі та окремі об'єкти міської і сільської архітектури.

Основні туристичні об'єкти можуть стати підставою для формування групи туристичних продуктів на території обох держав, які мають бути просторово пов'язані між собою. Ідентифікація прикордоння як єдиного туристичного регіону необхідна вже сьогодні, адже вступ України до Європейського Союзу дозволить відкрити вітчизняним і іноземним туристам новий, цікавий і конкурентноздатний, туристичний регіон в Європі.

Оперативні цілі:

1.1. Створення привабливої, унікальної, інтегрованої туристичної пропозиції на підставі наявного потенціалу транскордонного регіону.

1.2. Розвиток існуючих спільних туристичних продуктів.

1.3. Створення нових інтегрованих туристичних продуктів і перетворення цікавих об'єктів у туристичні продукти.

Мета 2. Розвиток інтегрованої системи маркетингу і популяризації польсько-українського транскордонного регіону в Україні, Польщі і за кордоном

Сьогодні маркетинг відіграє дуже важливу роль у популяризації туристичних продуктів. Досягнення мети дозволить здійснювати спільну маркетингову діяльність у дослідній і практичній сферах, а також створити єдину туристичну марку транскордонного регіону. Крім цього, активізується діяльність, завдання якої полягає у розвитку і вдосконаленні системи туристичного інформування. Відбудеться поширення доступу до різних інформаційних матеріалів туристичного характеру.

Досягнення пріоритетної мети можливе за умови, якщо польсько-український транскордонний регіон провадитиме спільну туристичну популяризацію своїх продуктів. Маркетингова діяльність повинна базуватися на стратегії спільних заходів з застосуванням сучасних інструментів і дослідних технологій. На разі такі заходи мали поодинокий характер.

„Нічого про нас без вас” – такий робочий девіз повинна мати спільна маркетингова діяльність. Це означає, що, популяризуючи польські туристичні продукти, слід пропагувати українські, і навпаки. Найкраще, якби це були продукти регіонально-транскордонного характеру.

Рекламні стенди на закордонних, вітчизняних і місцевих виставках повинні мати спільну вивіску і логотип транскордонного регіону. Рекламні видання, як паперові, так і електронні, що популяризують транскордонні туристичні продукти і видаються в Польщі або в Україні, повинні розроблятися спільними редакціями і консультантами та мати логотип регіону.

Оперативні цілі можуть бути досягнуті лише якщо регіон стане відомим серед туристів в цілій Європі.

Оперативні цілі:



2.1. Створення марки транскордонного туристичного регіону.

2.2. Розвиток транскордонної системи туристичної інформації і забезпечення вільного доступу до неї.

2.3. Здійснення спільної маркетингової діяльності з урахуванням ринкових досліджень.

Мета 3. Збалансований розвиток і просторове освоєння транскордонного туристичного регіону

Туристичний сектор функціонує ефективно лише в умовах належної транспортної доступності та відповідно організованої туристичної інфраструктури. Однак, розвиток туристичної інфраструктури має бути гармонізований з принципами екологічної політики, вимогами охорони навколишнього середовища і ландшафту, а також засадами формування просторового устрою. У цьому контексті суттєву роль слід приділити покращенню просторового планування у розрізі розвитку туризму і рекреації.

Транскордонний туристичний регіон володіє видатними природними перевагами, розташованими, зокрема, в озерних краях, а також у Карпатах, Розточчі і долині Бугу. Вказані райони охоплені різними формами охорони довкілля, а їхня краса приваблює все більше туристів. Відтак існує потреба розробки і впровадження заходів, спрямованих на просторове і транспортне освоєння, що відповідає вимогам просторового ладу і збалансованого розвитку. Необхідна спільна транспортна система – від мережі автотрас, відповідної інфраструктури прикордонних пунктів пропуску, придорожніх автостоянок при туристичних об'єктах та шляхів, пристосованих під потреби туристів, до захисних екранів і природно-виховних маршрутів, обладнаних необхідною технічною інфраструктурою.

Спільні тематичні територіальні дослідження і аналізи, а також чинні плани просторового освоєння транскордонних районів повинні враховуватися при реалізації розвитку туризму на польсько-українському прикордонні. В результаті здійснення таких заходів покращиться транспортна доступність об'єктів і

районів, популярних серед туристів, а також з'являться нові можливості для туристичного вивчення регіону.

Оперативні цілі:

3.1. Покращення транспортної доступності регіону і туристичних об'єктів.

3.2. Розвиток туристичної і супутньої інфраструктури згідно з принципами збалансованого розвитку.

3.3. Охорона навколишнього середовища і збереження історично-культурних пейзажів.

Мета 4. Підготовка висококваліфікованих спеціалістів для обслуговування туристичного руху та менеджерів з транскордонного туризму

Системи підготовки і способи відбору спеціалістів з обслуговування туристичного руху в Польщі та в Україні відрізняються між собою. Немає жодного вищого або середнього професійного навчального закладу, який би пропонував спеціальність “транскордонний туризм”.

Підготовка висококваліфікованих фахівців-менеджерів з транскордонного туризму стає пріоритетною метою, яка може бути досягнута двома шляхами. По-перше, необхідно створити систему і програму такого навчання, яке б проводилося спільно для польських і українських студентів, по-друге, паралельно з розвитком транскордонного туризму самі по собі будуть частіше з'являтися люди, які ставатимуть фахівцями в процесі набуття практичного досвіду з організації і обслуговування транскордонного туризму. Діяльність у сфері підготовки кадрів для розвитку туризму повинна концентруватися навколо першого з наведених напрямків.

Підготовку кадрів слід здійснювати на рівні різних груп: представників органів самоврядування, університетів, шкіл, а також професіоналів, тобто надавачів послуг і, зокрема, власників агротуристичних господарств.

Дана пріоритетна мета вимагає першочергового досягнення, причому на базі окремої стратегії та суттєвої фінансової підтримки з європейських фондів.

Оперативні цілі:

4.1 Підвищення кваліфікації фахівців туристичної сфери та формування протуристичного відношення серед мешканців прикордоння.

4.2. Підготовка нових спеціалістів у сфері обслуговування туристичного руху та висококваліфікованих спеціалістів з підготовки туристичних кадрів для вищих навчальних закладів.

4.3. Проведення спільних наукових досліджень у галузі туризму.

Мета 5. Створення потужного та інтегрованого інституційного оточення розвитку туризму у польсько-українському прикордонні

Інституційне оточення розвитку туризму у польсько-українському прикордонні визначає справне функціонування туристичного сектору. У цьому контексті дуже важливе значення має розвиток співпраці у галузі туризму між відповідними органами самоврядування та громадськими організаціями транскордонного регіону. У формуванні позитивних економічних змін в регіоні суттєву роль має відіграти сфера культури і культурна спадщина. Багатство культурних традицій і чисте довкілля, які визначають потенціал регіону, вимагають постійного захисту та опіки з боку органів влади і суспільства. Турбота про належний стан культурного надбання та його ефективна популяризація – це довготривала інвестиція, яка вимагає постійного залучення багатьох інститутів. Для досягнення мети важливе значення матиме також обмін досвідом і співпраця туристичних підприємств регіону, яка дозволить розробити належну практику і високі стандарти, а також підвищити рівень туристичних послуг, що надаються.

Найважчий досвід дозволяє говорити про постійне збільшення зацікавлення співпрацею у сфері розвитку

транскордонного туризму як з боку органів державної влади, так і з боку представників галузі туристичних послуг. Однак, таке зацікавлення проявляють далеко не всі представники органів самоврядування, особливо на рівні гмін. Опитування свідчать про те, що у розвитку транскордонного туризму найбільше зацікавлені органи влади і громади тих гмін, які розташовані у безпосередній близькості до кордону або транзитних шляхів, що ведуть до прикордонних переходів. Зацікавлення серед представників туристичної галузі залежить від профілю діяльності, а відтак можливих прибутків. Наприклад, власники закладів розміщення поблизу кордону та транзитних шляхів виявляють значно активніше зацікавлення, ніж інші.

На жаль, лише незначна частка польських туристичних фірм (біля 10-15%) організує туристичні подорожі в українську частину транскордонного регіону, натомість серед українських фірм зацікавлення подорожами на польську територію у 2-3 рази вище.

Найскладнішою перешкодою, подолання якої дозволило б змінити наявний стан речей, є постійні труднощі з перетином кордону. До недоліків слід також віднести низьку пропозицію і недостатню популяризацію транскордонних туристичних регіонів.

Оперативні цілі:

5.1. Посилення співпраці польських та українських органів самоврядування і суспільних інститутів, а також транскордонної співпраці в галузі туризму.

5.2. Підвищення зацікавлення і готовності владних структур до підтримки підприємництва у сфері культури і туризму, посилення турботи про культурне надбання, ефективне пропагування культурної спадщини.

5.3. Розвиток і співпраця туристичних підприємств транскордонного регіону, формування туристичного кластера.

## Додаток Н

### Анкета для опитування “Прикордонна торгівля та її вплив на соціально- економічний стан регіону”

Шановний учасник дослідження! Просимо Вас заповнити цю анкету з метою виявлення тенденцій, специфіку і проблеми розвитку прикордонної торгівлі.

Дякуємо за співпрацю.

1. На вашу думку явище прикордонна торгівля це
  - a. нелегальна торгівля з метою заробітку;
  - b. закупівля товарів за кордоном для власного споживання в межах дозволеного (200у.о.);
  - c. зовнішньоекономічна діяльність суб'єктів господарювання прикордоння;
  - d. супутня закупівля товарів під час відрядження, сезонних робіт тощо;
  - e. човникова торгівля;
  - f. інше \_\_\_\_\_.
  
2. Як часто Ви відвідуєте сусідню Польщу (з метою бізнесу, туризму, особистих причин)?
  - a. дуже часто (декілька разів на тиждень);
  - b. часто (декілька разів на місяць);
  - c. рідко (декілька разів на рік);
  - d. дуже рідко (раз на рік);
  - e. взагалі не відвідую.
  
3. Яка найчастіша причина відвідувань Польщі?
  - a. здійснення закупівлі для власних потреб;
  - b. здійснення закупівлі для торгівлі;
  - c. відрядження, туризм, родинні зв'язки;
  - d. сезонні роботи;
  - e. особисті причини.

4. Чи Ви вважаєте, що займаєтесь прикордонною торгівлею?

- a. так;
- b. ні

5. Які товари Ви закупаєте у Польщі?

- a. товари першої необхідності (їжа, засоби гігієни, одяг);
- b. товари довготривалого вжитку (меблі, інструменти, прилади);
- c. товари розкоші (золото, коштовності, дорогі меблі, автомобілі).

6. Причина закупівель вищезазначених товарів за кордоном?

- a. відсутність на місцевому ринку;
- b. краща якість товарів;
- c. нижча ціна;
- d. кращий асортимент товару;
- e. інше \_\_\_\_\_.

7. Чи Ви здійснюєте закупівлю товарів у одних і тих самих торгових точках?

- a. так;
- b. ні.

8. Чи здійснюєте прикордонну торгівлю шляхом:

- a. закупівлі товарів на суміжній території;
- b. продаж товарів на суміжній території;
- c. перехресної торгівлі, тобто купівля-продаж товарів на суміжній території.

9. Для Вас мотивом зайнятості у прикордонній торгівлі є:

- a. спосіб виживання у кризовому становищі;
- b. додатковий заробіток;
- c. економія коштів з метою нагромадження;
- d. задоволення власних потреб у товарах та послугах, що відсутні на місцевих ринках;

- e. забезпечення товарами жителів через місцеві ринки – торгівля;
- f. попит на польські товари (перевага над китайськими, турецькими та ін.);
- g. повернення податку VAT.

10. Як Вам здається, більшість осіб займаються прикордонною торгівлею:

- a. охоче, з цікавістю;
- b. вимушено;
- c. тимчасово;
- d. важко відповісти.

11. Вкажіть, будь – ласка, періоди зайнятості прикордонною торгівлею:

- a. 1991-1995 рр.;
- b. 1996-1998 рр.;
- c. 1999-2003 рр.;
- d. 2004-2007 рр.;
- e. 2008 р.;
- f. з 1991 року і по теперішній час.

12. Чи вважаєте Ви, що прикордонна торгівля дозволила?

- a. вижити в кризовий період;
- b. накопичити капітал для відкриття власної справи;
- c. набути підприємницький досвід;
- d. забезпечити освітою дітей;
- e. інше \_\_\_\_\_.

13. Оцініть, будь-ласка, за 5-ти бальною шкалою, яке значення має прикордонна торгівля для жителів України. (1- найбільш важливе, 5-найменш важливе.)

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

14. Оцініть вплив чинників на розвиток прикордонної торгівлі Україна – Польща.

Чинники	Позитивно	Не впливає	Негативно	Не знаю
Вступ Польщі в ЄС				
Вступ України до СОТ				
Візова політика				
Поведінка працівників митниці				
Рівень розвитку співробітництва між Україною та Польщею				
Соціально-економічний розвиток прикордонних територій				
Цінова різниця на товари в суміжних країнах				

15. Що необхідно зробити для подолання негативних чинників прикордонної торгівлі?

- a. удосконалити законодавство;
- b. поглибити транскордонне співробітництво з Польщею;
- c. узаконити прикордонну торгівлю, як один із видів підприємницької діяльності;
- d. інше \_\_\_\_\_.

Будь-ласка відповідайте на наступні питання, якщо Ви зайняті у підприємстві (підприємець чи працівник торгівлі, сфери послуг).

1. Ваша поточна професія (основне місце праці) \_\_\_\_\_.

2. В якій сфері діяльності Ви зайняті?

- a. торгівля;
- b. послуги;
- c. інше \_\_\_\_\_.



3. Ваші покупці
  - a. здебільшого жителі прикордоння України;
  - b. тільки жителі прикордоння України;
  - c. здебільшого жителі сусідньої Польщі;
  - d. тільки жителі сусідньої Польщі;
  - e. інше \_\_\_\_\_.

4. Локалізація закупівлі товарів, що у продажі:
  - a. тільки в межах України;
  - b. тільки в сусідній Польщі;
  - c. здебільшого в сусідній Польщі;
  - d. здебільшого в межах України;
  - e. інше \_\_\_\_\_.

5. Як Ви доласте кордон?
  - a. ввозите товари в межах дозволеного (200у.о. відповідно до законодавства)
  - b. за допомогою хабарів;
  - c. сплачуєте податки згідно з законодавством;
  - d. інше \_\_\_\_\_.

Повідомте, будь-ласка, загальну інформацію про себе для ефективного аналізу та узагальнення результатів.

1. Ваша стать:
  - a. чоловіча;
  - b. жіноча.

2. Ваш вік:
  - a. до 20;
  - b. 21-30;
  - c. 31-40;
  - d. 41-50;
  - e. 51-60;
  - f. 61 і більше.

3. Ваша поточна професія (основне місце праці): \_\_\_\_\_.

4. Ваша освіта/кваліфікація?
  - a. Вища (інститут, університет).
  - b. Середня спеціалізована (коледж, технікум).
  - c. Середня професійна (училище, ліцей).
  - d. Повна загальна середня освіта (школа).
  - e. Базова загальна середня освіта (школа до 9-го класу).
  
5. Ваш основний дохід (гривень/місяць):
  - a. До 500
  - b. 500-1000
  - c. 1000-1800
  - d. 1800-2500
  - e. 2500-3500
  - f. понад 3500
  
6. Якщо у Вас є додаткові джерела доходу відзначте, будь-ласка:
  - a. прикордонна торгівля;
  - b. домашнє господарство;
  - c. по сумісництву - праця на іншому (крім основного) підприємстві;
  - d. підприємницька діяльність (зарєстрований підприємцем);
  - e. зайнятий неофіційно – місце праці \_\_\_\_\_;
  - f. інше \_\_\_\_\_.
  
7. Додатковий дохід становить \_\_\_\_\_ грн, який:
  - a. перевищує основний дохід;
  - b. менший від основного доходу;
  - c. інше \_\_\_\_\_.
  
8. Де Ви проживаєте (місто/село)? \_\_\_\_\_.

## Додаток П

### ОПИТУВАЛЬНИК

#### Участь органів місцевого самоврядування та громадських організацій в транскордонному співробітництві

#### Шановні колеги!

Опитування проводиться на замовлення Львівської обласної державної адміністрації Аналітичним центром регіонального співробітництва в рамках підготовки до VIII міжнародного економічного форуму, що відбудуватиметься у Львові 1 - 3 жовтня 2008 року.

Ваша добра воля і експертна думка нададуть можливість оцінити наявний досвід транскордонного співробітництва на західних кордонах України та навички використання механізмів міжнародної фінансової підтримки. Дозволять опрацювати і запропонувати органам виконавчої влади ваше бачення подальшого розвитку співробітництва транскордонних регіонів України.

Відомості, що будуть отримані під час опитування, використовуватимуться із суто науковою метою і не підлягатимуть тиражуванню та оприлюдненню у засобах масової інформації.

Просимо надіслати заповнений  
опитувальник на адресу:  
**e-mail:** [acrc@ukr.net](mailto:acrc@ukr.net)  
або Fax: + 322 270 3196

---

## ЗАГАЛЬНІ ВІДОМОСТІ ПРО РЕСПОНДЕНТА

---

### Місцезнаходження установи:

- |                     |                          |                            |                          |
|---------------------|--------------------------|----------------------------|--------------------------|
| Україна:            | <input type="checkbox"/> | Польща:                    | <input type="checkbox"/> |
| - Львівська обл.    | <input type="checkbox"/> | - Підкарпатське воєводство | <input type="checkbox"/> |
| - Закарпатська обл. | <input type="checkbox"/> | - Люблінське воєводство    | <input type="checkbox"/> |
| - Волинська обл.    | <input type="checkbox"/> |                            |                          |

### Належність установи:

- орган державної влади
- орган місцевого самоврядування
- громадська організація
- підприємство державної форми власності
- приватне/колективне підприємство
- спільне підприємство

### Категорія респондента:

- керівництво установи
- менеджер
- експерт
- громадський діяч
- волонтер
- інше \_\_\_\_\_

## І. БЛОК ПИТАНЬ “ОЦІНКА СТАВЛЕННЯ РЕСПОНДЕНТА ДО ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА”

- 1) Транскордонне співробітництво, це:
- співпраця з різними регіонами
  - співпраця між громадами по обидва боки кордону
  - комплекс заходів з управління територіями

2) Найбільш поширеною формою транскордонного співробітництва є:

- єврорегіон (асоціації суміжних регіонів)
- спільне використання природних ресурсів
- територіальне (просторове) планування та облаштування території
- спільне використання об'єктів інфраструктури
- інше \_\_\_\_\_

3) Єврорегіон, це:

- форма інституціалізації транскордонної співпраці між громадами сусідніх держав для їх спільних дій
- об'єднання органів влади сусідніх територій
- форма виробничої кооперації

4) Як Ви оцінюєте діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування в рамках створених ними єврорегіонів “Карпатський”, “Буг”?

- задовільно
- скоріше незадовільно, ніж задовільно
- незадовільно

5) Кого, на Ваш погляд, слід вважати найбільш активними суб'єктами транскордонного співробітництва:

- органи державної влади
- суб'єкти підприємницької діяльності
- міжнародні організації
- громадські організації
- єврорегіон

6) З яких джерел найбільш усього Ви отримуєте інформацію про програми/проекти транскордонного співробітництва?

- органи державної влади
- делегація європейської комісії
- міжнародні організації
- громадські організації
- агенції регіонального розвитку

- інтернет
- ЗМІ
- інше джерело

7) Обсяг інформації щодо програм/проектів транскордонного співробітництва Вами оцінюється, як:

- достатній
- скоріше недостатній, ніж достатній
- цілком недостатній

8) Найбільш важливою функцією органів державної влади у ініціативах транскордонного співробітництва повинна бути:

- регуляторна
- інформаційна
- консультативна/тренінгова
- фінансова
- інше \_\_\_\_\_ .

## II. БЛОК ПИТАНЬ “ОЦІНКА ДОСВІДУ СПІВПРАЦІ”

9) Чи брали Ви участь у реалізації грантових проєктів з транскордонного співробітництва?

Так  Ні

10) Кількість та спрямованість реалізованих проєктів:

		2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008р.
розвиток системи місцевого самоврядування	кількість					
	вартість					
освіта	кількість					
	вартість					
екологія	кількість					
	вартість					
інфраструктура	кількість					
	вартість					
культура	кількість					
	вартість					
туризм	кількість					
	вартість					
просторове облаштування	кількість					
	вартість					
інше	кількість					
	вартість					

11) Джерелами фінансування проєктів були:

		2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008р.
державний бюджет	до 5 тис. \$					
	до 50 тис. \$					
	більш 50 тис. \$					
грант міжнародної організації	до 5 тис. \$					
	до 50 тис. \$					
	більш 50 тис. \$					
приватні кошти	до 5 тис. \$					
	до 50 тис. \$					
	більш 50 тис. \$					

12) Чи виникали у Вас проблеми із фінансуванням проектів під час їх реалізації?

Так  Ні

13) Вашими партнерами виступали:

- |                                       | українські               | польські                 |
|---------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| – органи державної влади              | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| – суб'єкти підприємницької діяльності | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| – міжнародні організації              | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| – громадські організації              | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| – інше _____                          | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

14) Чи сприяв рівень Ваших повноважень ефективній співпраці з закордонними партнерами?

Так  Ні

15) Чи виникали непорозуміння між Вами та партнерами під час реалізації проекту

Так  Ні

16) На Ваш погляд, непорозуміння між партнерами проекту можуть виникати через:

- незадоволення партнером
- недовіру до партнера
- нечесність партнера
- інше

17) З якими проблемами Ви стикалися під час підготовки проектів з транскордонного співробітництва?

- обмеженість інформації про оголошені конкурси
- складність заповнення апікаційних форм
- непрозорість процесу визначення переможців конкурсу



- інше \_\_\_\_\_

18) Під час реалізації проектів транскордонного співробітництва труднощі викликає:

- використання технічної допомоги ЄС
- невідповідність національної інфраструктури стандартам ЄС
- недостатність резерву бюджетних коштів для співфінансування проектів
- розбіжності у національних нормативно-правових актах з регулювання транскордонного співробітництва
- наявність бар'єрної функції кордону (візовий, митний та ін. режими)
- інше \_\_\_\_\_

19) Найчастіше причинами невдач реалізації проектів транскордонного співробітництва стають:

- недостатній рівень кваліфікації менеджерів проекту
- непорозуміння між партнерами проекту
- припинення фінансування проекту однією з сторін проекту
- відсутність підтримки проекту з боку органів державної влади
- інше \_\_\_\_\_

### ІІІ. БЛОК ПИТАНЬ “ОЦІНКА ПЕРСПЕКТИВ”

20) Які напрямки транскордонного співробітництва Вам були б найбільш цікаві?

- |   |                          |                  |                          |
|---|--------------------------|------------------|--------------------------|
| розвиток системи місцевого самоврядування | <input type="checkbox"/> | розвиток туризму | <input type="checkbox"/> |
| вдосконалення системи освіти              | <input type="checkbox"/> | розвиток спорту  | <input type="checkbox"/> |
| охорона навколишнього середовища          | <input type="checkbox"/> | охорона здоров'я | <input type="checkbox"/> |
| запобігання природним катаклізмам         | <input type="checkbox"/> | культурний обмін | <input type="checkbox"/> |
| розвиток торгівлі                         | <input type="checkbox"/> |                  |                          |

21) Яку діяльність Ви були б готові здійснювати, якщо б знайшли партнера для транскордонного співробітництва ?

- співфінансування проектів
- участь в проекті в якості партнера
- реалізація власного проекту
- моніторинг діяльності учасників транскордонного співробітництва
- інше \_\_\_\_\_

22) Чи вважаєте Ви достатньо підготовленими ваших працівників для управління проектами транскордонного співробітництва

Так  Ні

23) Чи вважаєте ви за потрібне створення регіональної консультативної структури, яка би навчала проектному менеджменту представників суб'єктів транскордонного співробітництва?

Так  Ні

24) При співробітництві із такою структурою Вас би цікавило:

- надання інформації про оголошені конкурси
- практичні тренінги Вашого персоналу щодо написання проектів
- практична допомога у написанні проекту

- представлення проекту на конкурсі з метою здобуття ним перемоги
- допомога у веденні проектної документації протягом усього терміну реалізації проекту
- інше \_\_\_\_\_

25) Які якості, на вашу думку, є найбільш цінними для менеджера проектів:

- знання іноземних мов
- лідерські якості
- комунікабельність
- творчі здібності
- інше \_\_\_\_\_

**ДЯКУЄМО!**

## Додаток Р

### KWESTIONARIUSZ

#### Udział organów samorządu lokalnego i organizacji społecznych we współpracy transgranicznej

#### Szanowni koledzy!

Badanie opinii publicznej prowadzone jest przez Centrum analityczne współpracy regionalnej na zlecenie Lwowskiej państwowej administracji obwodowej.

Państwa zdanie i dobra wola oraz opinie ekspertów pozwolą w odpowiedni sposób ocenić stan istniejącego doświadczenia w zakresie współpracy transgranicznej wzdłuż zachodnich granic Ukrainy oraz możliwości i nawyki wykorzystania mechanizmów międzynarodowego wsparcia finansowego, pozwolą również opracować i przedstawić organom władzy wykonawczej Państwa wizję dalszego rozwoju współpracy transgranicznych regionów Ukrainy.

Informacje uzyskane w toku przeprowadzenia badania będą wykorzystywane tylko i wyłącznie w celach naukowych i nie będą podawane lub ogłaszane w środkach masowego przekazu.

Prosimy o przesłanie wypełnionego kwestionariusza na adres:

**e-mail:** [acrc@ukr.net](mailto:acrc@ukr.net)

lub Fax: + 38 (032) 270 31 96

### OGÓLNA INFORMACJA O RESPONDENCIE

#### Siedziba instytucji:

##### Ukraina:

- obwód Lwowski
- obwód Zakarpacki
- obwód Wołyński

##### Polska:

- województwo Podkarpackie
- województwo Lubelskie

#### Rodzaj/przynależność instytucji:

- organ władzy państwowej
- organ samorządu lokalnego

- organizacja społeczna
- przedsiębiorstwo państwowe
- przedsiębiorstwo prywatne/zespołowe
- wspólne przedsiębiorstwo

**Kategoria respondenta:**

- kierownictwo instytucji
- menedżer
- ekspert
- działacz społeczny
- wolontariusz

**I Zestaw pytań**  
**«OCENA STOSUNKU RESPONDENTA DO**  
**WSPÓLPRACY TRANSGRANICZNEJ»**

**1) Współpraca transgraniczna to:**

- współpraca z różnymi regionami
- współpraca pomiędzy społecznościami (lokalnymi) po obu stronach granicy
- szereg przedsięwzięć z zakresu zarządzania terenem
- inne (wymienić)

**2) Najbardziej rozpowszechnioną formą współpracy transgranicznej jest:**

- euroregion (stowarzyszenie sąsiadujących regionów)
- wspólne wykorzystanie zasobów naturalnych
- planowanie terytorialne (przestrzenne) i zagospodarowanie terenu
- wspólne wykorzystanie obiektów infrastruktury
- inne (wymienić)

**3) Euroregion to:**

- forma instytucjonalizacji współpracy transgranicznej pomiędzy społecznościami państw sąsiadujących w celu przeprowadzenia przez nich wspólnych działań

- zrzeczenie organów władzy sąsiadujących terenów
- forma kooperacji produkcyjnej
- inne (wymienić)

**4) Jak Pan/Pani ocenia działalność organów władzy państwowej, organów samorządu lokalnego w ramach utworzonych przez nie Euroregionu Karpackiego i Euroregionu Bug?**

- zadowolająco
- raczej niezadowolająco niż zadowolająco
- niezadowolająco
- nie mogę odpowiedzieć

**5) Jakie instytucje, Pana/Pani zdaniem, można by było zaliczyć do najbardziej aktywnych podmiotów współpracy transgranicznej:**

- organy władzy państwowej
- podmioty działalności gospodarczej
- organizacje międzynarodowe
- organizacje społeczne
- euroregion

**6) Z jakich źródeł Pan/Pani uzyskuje najwięcej informacji o programach/projektach dotyczących współpracy transgranicznej?**

- organy władzy państwowej
- Delegacja Komisji Europejskiej
- organizacje międzynarodowe
- organizacje społeczne
- agencje rozwoju regionalnego
- Internet
- środki masowego przekazu
- inne źródło \_\_\_\_\_

**7) Zakres informacji dotyczącej programów/projektów współpracy transgranicznej Pan/Pani ocenia jako:**

- wystarczający
- raczej niewystarczający niż wystarczający
- całkowicie wystarczający
- nie mogę odpowiedzieć

**8) Najważniejszą funkcją organów władzy państwowej w podejmowanych inicjatywach co do współpracy transgranicznej powinna być funkcja:**

- regulacyjna
- informacyjna
- doradcza/szkoleniowa
- finansowa
- inne (wymienić) \_\_\_\_\_

**II Zestaw pytań**

**«OCENA DOŚWIADCZENIA »**

**11) Czy Pan/Pani brał/brała udział w realizacji projektów grantowych dotyczących współpracy transgranicznej?**

Tak  Nie

**12) Jeśli „nie”, dlaczego**

- brak informacji o projekcie
- brak partnera
- brak zainteresowania
- brak środków na dofinansowanie
- inne \_\_\_\_\_

**13) Jeśli „tak”, proszę podać ilość i ukierunkowanie realizowanych projektów:**

		2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008r.
rozwój systemu samorządu lokalnego	ilość					
	koszty całkowite					
edukacja	ilość					
	koszty całkowite					
ekologia	ilość					
	koszty całkowite					
infrastruktura	ilość					
	koszty całkowite					
kultura	ilość					
	koszty całkowite					
turystyka	ilość					
	koszty całkowite					
zagospodarowanie przestrzenne	ilość					
	koszty całkowite					
inne _____ _____	ilość					
	koszty całkowite					

**14) Podstawowymi źródłami finansowania projektów były:**

		2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.
budżet państwowy	do 5 tys. \$					
	do 50 tys. \$					
	powyżej 50 tys. \$					
grant organizacji międzynarodowej lub funduszu międzynarodowego	do 5 tys. \$					
	do 50 tys. \$					
	powyżej 50 tys. \$					
środki prywatne	do 5 tys. \$					
	do 50 tys. \$					
	powyżej 50 tys. \$					



**15) Czy pojawiały się problemy z finansowaniem projektów w toku ich realizacji?**

Tak  Nie

**16) W roli partnera występowały:**

**ukraińskie                      polskie**

- organy władzy państwowej
- podmioty działalności gospodarczej
- organizacje międzynarodowe
- organizacje społeczne
- inne \_\_\_\_\_

**17) Czy poziom Pana/Pani pełnomocnictw sprzyjał skutecznej współpracy z partnerami zagranicznymi?**

Tak  Nie

**18) Czy powstawały nieporozumienia pomiędzy Panem/Panią a partnerami w toku realizacji projektu**

Tak  Nie

**19) Czy Pana/Panią zdaniem, nieporozumienia pomiędzy partnerami projektu mogą powstać z powodu:**

- niezadowolenia z partnera projektu
- nieufności w stosunku do partnera projektu
- nieuczciwości partnera
- inne \_\_\_\_\_

**20) Z jakimi problemami stykał się/stykała się Pan/Pani przy przygotowaniu projektów dotyczących współpracy transgranicznej?**

- ograniczenie informacji dotyczących ogłaszanych konkursów
- trudności przy wypełnianiu form aplikacyjnych

- tzw. nieprzezroczystość procesu ustalania zwycięzców konkursu
- inne \_\_\_\_\_

**21) W toku realizacji projektów dotyczących współpracy transgranicznej najwięcej trudności sprawia:**

- wykorzystanie pomocy technicznej UE
- niezgodność infrastruktury narodowej ze standardami UE
- niewystarczalność środków z rezerwy budżetu na współfinansowanie projektów
- rozbieżność w aktach normatywno-prawnych kraju, regulujących współpracę transgraniczną
- istnienie granicy pełniącej w danej sytuacji funkcję bariery (reżimy celny, wizowy etc.)
- inne \_\_\_\_\_

**22) Najczęściej niepowodzenie w realizacji projektów dotyczących współpracy transgranicznej wynika z:**

- niedostatecznego poziomu kwalifikacji menedżerów projektu
- nieporozumienia, które powstaje pomiędzy partnerami projektu
- wstrzymania finansowania projektu przez jedną z jego stron
- braku wsparcia projektu ze strony organów władzy państwowej
- inne \_\_\_\_\_

### III Zesta pytań

#### «OCENA PERSPEKTYW»

**23) Jakie kierunki współpracy transgranicznej interesowałyby Pana/Panią najbardziej?**

- |  |                          |                    |                          |
|--|--------------------------|--------------------|--------------------------|
| rozwój systemu organów samorządu lokalnego | <input type="checkbox"/> | rozwój turystyki   | <input type="checkbox"/> |
| udoskonalenie systemu edukacji             | <input type="checkbox"/> | rozwój sportu      | <input type="checkbox"/> |
| ochrona środowiska naturalnego             | <input type="checkbox"/> | ochrona zdrowia    | <input type="checkbox"/> |
| zapobieganie klęskom żywiołowym            | <input type="checkbox"/> | wymiana kulturalna | <input type="checkbox"/> |
| rozwój handlu                              | <input type="checkbox"/> |                    |                          |

**24) Jaka działalność chciałby Pan/chciałaby Pani prowadzić w wypadku, gdyby się udało znaleźć partnera do współpracy transgranicznej?**

- współfinansowanie projektów
- udział w projekcie w charakterze partnera
- realizacja własnego projektu
- prowadzenie monitoringu działalności uczestników współpracy transgranicznej
- inne \_\_\_\_\_

**25) Jak uważa Pan/Pani, czy Państwa pracownicy w należyty sposób są przygotowani do zarządzania projektami dotyczącymi współpracy transgranicznej**

Tak  Nie

**26) Jak Pan/Pani uważa, czy potrzebne jest powołanie regionalnej struktury konsultacyjno-doradczej, która zajmowałaby się szkoleniem przedstawicieli podmiotów współpracy transgranicznej w zakresie menedżmentu projektów?**

Tak  Nie

**27) Współpracując z ww. strukturą Pan/Pani byłby/byłaby najbardziej zainteresowany/a w:**

- otrzymaniu informacji o ogłaszanych konkursach
- praktycznym szkoleniu personelu w zakresie napisania projektów
- uzyskaniu pomocy praktycznej w napisaniu projektu
- zgłoszeniu projektu do konkursu w celu jego wygrania
- uzyskaniu pomocy w prowadzeniu dokumentacji projektowej przez cały okres realizacji projektu
- inne \_\_\_\_\_

**28) Jakie umiejętności, Pana/Pani zdaniem, powinien posiadać i jakimi ważnymi cechami powinien odznaczać się menedżer projektu:**

- znajomością języków obcych
- cechami lidorskimi
- komunikatywnością
- zdolnościami twórczymi
- inne \_\_\_\_\_

**DZIĘKUJEMY!**