

Леся Ковач

УКРАЇНСЬКО-ПОЛЬСЬКЕ ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО: ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ

Одним з пріоритетів зовнішньої політики України є курс на європейську інтеграцію. Саме тому розвиток транскордонних зв'язків і співробітництва для нашої держави набуває все більшого значення. Таке співробітництво в Європі має широку географію та розвивається тривалий час. Багатотисячолітня історія європейського континенту — це історія трансформації державних кордонів. Але якщо раніше вони виконували функцію розділення, то тепер навпаки — об'єднуюча тенденція стирає міжнародні межі, відкриваючи тим самим нову епоху міждержавного співіснування.

Значним поштовхом для розвитку транскордонного співробітництва у Європі стало прийняття 21 травня 1980 р. у Мадриді Європейської Рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або органами влади. Схвалена європейським співтовариством, вона заклала основні засади у визначенні суті транскордонного співробітництва та механізмів його впровадження. Згідно зі статтею 2 Конвенції «транскордонне співробітництво» означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення і поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або органами влади, які знаходяться під юрисдикцією договірних сторін, та на укладення з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей¹. Відповідно до Конвенції основними суб'єктами транскордонного співробітництва є органи самоврядування і місцевої адміністрації двох або більше сусідніх держав. Протокол №2 до Європейської Рамкової Конвенції від 5 травня 1998 р. поширив принципи співробітництва і на міжрегіональну співпрацю², тобто на взаємини регіонів різних країн, які навіть не межують безпосередньо один з одним.

Метою транскордонного співробітництва є максимальне залучення зовнішнього фактора для всебічного соціально-економічного розвитку прикордонних регіонів, щоб запобігти перетворенню

їх у відсталі периферійні провінції своїх держав. Таким шляхом здійснюється і вирівнювання рівнів регіонального розвитку прикордонних та внутрішніх територій країни.

Для України науковий аналіз теорії і практики участі регіонів у транскордонному співробітництві має важливе значення. Наша держава безпосередньо межує із сімома країнами світу: Польщею, Словаччиною, Угорщиною, Румунією, Молдовою, Росією та Білоруссю. Загальна протяжність українських сухопутних кордонів — 6606 км., а морських — 1959 км., всього — 8565 км². Більшість областей України — прикордонні, що мають багаторічні традиції розвитку співробітництва із прилеглими адміністративно-територіальними одиницями сусідніх держав. Їх дослідження дозволяє виявити основні тенденції взаємозв'язків і взаємовпливів інтеграційних процесів різного рівня і значення — глобальних, субрегіональних і міжрегіональних відносин, а також з'ясувати ефективність систем державного управління для реалізації господарських інтересів її окремо взятих територій.

Становлення правової системи українсько-польського економічного співробітництва розпочалося на базі Договору між Україною і Польщею про добросусідство, дружні відносини і співробітництво від 18 травня 1992 року. В документі, зокрема, зазначається, що обидві держави сприятимуть встановленню і розвитку безпосередніх зв'язків та співробітництва між регіонами, адміністративно-територіальними одиницями та містами України і Республіки Польща. Особлива увага приділятиметься прикордонному співробітництву. З метою реалізації цих положень буде створено міжурядову комісію з питань міжрегіонального співробітництва. Сторони співпрацюватимуть у галузі перспективного планування розвитку прикордонних регіонів, збільшуватимуть кількість кордонних переходів, а також вдосконалюватимуть прикордонний та митний контроль⁴.

Фіксація цього напрямку співробітництва в тексті даного документа надала йому загальнодержавного значення, що свідчить про розуміння керівництвом країни потенціалу, який мають такі зв'язки для розвитку національних економік.

Наступним кроком у процесі формування нормативно-правової основи українсько-польського транскордонного співробітництва стало підписання 24 травня 1993 р. Урядом України і Урядом Республіки Польща Угоди про міжрегіональне

співробітництво, в якій обидві сторони висловили готовність підтримувати таке співробітництво і таким чином всіляко сприяти економічному та суспільному прогресу своїх регіонів, особливо прикордонних⁵. Міжрегіональне співробітництво, згідно зі Ст. 21 угоди, означає «діяльність регіональних органів державної адміністрації і органів місцевого самоврядування, що направлена на зміцнення і розвиток дружніх і добросусідських відносин між обома країнами»⁶.

Найбільш перспективними сферами в економічному співробітництві були визначені: будівництво та облаштування територій, транспорт, комунальне господарство, промисловість, торгівля, сільське господарство (розвиток аграрної культури, переробка та збут сільськогосподарської продукції). Для здійснення співробітництва регіональним органам державної адміністрації та органам місцевого самоврядування Угода надавала право укладати договори з вищезазначених питань, особливо це стосувалося договорів щодо поставок або надання послуг, а також створення спільних підприємств, товариств, асоціацій та фондів⁷. Але при цьому регіональні органи влади повинні були діяти в межах своєї компетенції та згідно з внутрішнім законодавством договірних сторін. Крім того, обидва уряди мали інформувати свої регіональні органи державної адміністрації та органи місцевого самоврядування про можливості їх діяльності в галузі міжрегіонального співробітництва⁸.

Щодо України, зазначені положення цього документа є нічим іншим, як відображенням політики централізму, характерної для нашої країни на цьому етапі державотворення: умови угоди не дозволяють регіональним органам влади самостійно діяти в рамках міжрегіонального співробітництва. На початку 1990-х рр. в національному законодавстві країни не існувало і нормативно-правових документів, які б чітко розмежовували повноваження центральних і місцевих органів влади. Частково це питання вдалося вирішити тільки з прийняттям Конституції України (1996 р.)⁹, законів України Про місцеве самоврядування» (1997 р.)¹⁰, «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.)¹¹, «Про генеральну схему планування територій України» (2002 р.)¹².

Конституція закріпила право територіальних громад на місцеве самоврядування, тобто право самостійно вирішувати питання місцевого значення на свою відповідальність та у межах, встановлених законом. Спроби законодавчого закріплення місцевого

самоврядування робилися і раніше та зводилися, по суті, лише до його декларування. Однак Основний Закон визначив, головним чином, тільки принципові питання організації влади, функціонування місцевого самоврядування. Базовим же документом став Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», але і в ньому ряд питань залишилися лише означеними і потребують додаткового законодавчого оформлення. Наприклад, Ст. 8 Закону встановлює форму безпосередньої участі громадян у вирішенні питань громади, проте у ч. 3 цієї статті зафіксовано: «Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади». Виходить, що з цієї норми випливає ще один закон «Про збори громадян за місцем проживання». Наступною нормою, яка потребує додаткового законодавчого регулювання, є норма Ст. 20: «Державний контроль органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватись лише на підставі, у межах повноважень та у осіб, що передбачені Конституцією та законами України»¹³. Але ні Закон про місцеве самоврядування, ані Конституція, ані будь-який інший закон не вирішують проблем державного контролю, який, безперечно, необхідний і має бути законодавчо врегульованим або шляхом внесення доповнень до чинного закону про самоврядування, або прийняттям ще одного закону з умовною назвою: «Про державний контроль за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування». Таких прикладів чимало, що шкодить ефективній реалізації міжнародних відносин на рівні регіонів.

Безумовно, українсько-польська Угода про міжрегіональне співробітництво — ґрунтовний, комплексний, міжнародно-правовий документ, який охоплює різні сфери такого рівня відносин. Однак її слабким місцем є адміністративно-бюрократичний характер практичної реалізації цього співробітництва.

Тільки в умовах децентралізації економічної системи і фінансів формується середовище, за якого підвищується рівень прозорості управлінських рішень, забезпечується більш висока оперативність їх прийняття і реалізації, підвищується рівень адекватності зовнішньоекономічної політики відповідно до потреб регіону.

Оскільки в розгалуженій системі децентралізованої влади зменшується кількість владних щаблів при проходженні тих чи інших управлінських рішень, меншими стають і можливості для

практики протекціонізму та корупції, зменшуються і адміністративні витрати, формуються більш сприятливі умови для прискореного реформування відносин власності. Разом з цим, формуючи систему децентралізованих владних відносин, слід зазначити, що економічна самостійність регіону повинна бути не абсолютною. Її рівень має визначатися економічним розвитком держави і регіонів зокрема, соціально-економічним генотипом суспільства, який залежить від правової культури, освіченості населення, історичних традицій, професіоналізму управлінських кадрів як в регіонах, так і в центральних владних структурах, їх уміння працювати в умовах децентралізації системи управління. Перелічене відчутно впливає на мотиваційно-поведінкову сферу суспільства, є одним із визначальних факторів, які необхідно враховувати в процесі формування структури децентралізованої влади.

Загальною тенденцією в країнах соціально-орієнтованої ринкової економіки є посилення ролі місцевих фінансів, розширюється сфера їх використання, підвищується рівень правового забезпечення, функції і повноваження регіонів з приводу формування та використання коштів місцевих бюджетів. Це також стосується податкової, соціальної, інвестиційної сфер. На долю місцевих фінансів у розвинутих країнах припадає значна частина фінансових ресурсів держави: в США, ФРН, Японії — 50-60%, Великобританії і Франції — 30-40%¹⁴. Через податки місцевих органів влади здійснюється фінансування муніципальної освіти, охорони здоров'я, комунального обслуговування населення, будівництво та утримання доріг. За допомогою місцевих фінансів держава, значною мірою, здійснює вирівнювання соціально-економічного розвитку територій.

Україна ж в перші роки незалежності виявилася неспроможною відмовитися від територіальної організації влади радянської системи. Відцентрові тенденції сприймалися як регіонізоляціонізм, автономізм чи й сепаратизм. Значна частина депутатів усіх рівнів, державних чиновників та пересічних громадян виявилася неготовою до сприйняття нових ідей. Після десятиліть панування тоталітарного режиму, населення України здебільшого втратило ознаки свідомого суб'єкта місцевого самоврядування. Потрібен був час, щоб подолати стереотипи минулого та поступово перейти до методів управління провідних країн світу, в системі яких місцеве самоврядування

сприймається як єдино можлива демократична і раціональна модель влади на місцях.

Важливими документами, до яких приєдналася Україна і які посилили значення регіонів у проведенні зовнішньоекономічної політики та інших сферах діяльності, стали Європейська Рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або органами влади від 1980 року та Європейська хартія про місцеве самоврядування від 1985 року. Перший документ було ратифіковано Верховною Радою України 14 липня 1993 року¹⁵, другий — 15 липня 1997 року¹⁶. Після чого, відповідно до Статті 9 Конституції, вони набули статусу внутрішніх законодавчих актів, що значною мірою зміцнило правову базу українсько-польського транскордонного співробітництва — юридичні механізми імплементації міжнародно-правових зобов'язань у кожній країні обмежені правовими можливостями національного законодавства і регіони як основні суб'єкти транскордонних відносин, правочинні виключно в його межах.

Наступним кроком у напрямі формування нормативно-правової бази стало прийняття 24 червня 2004 року Закону України «Про транскордонне співробітництво»¹⁷. Цим законом було врегульовано правові, організаційні та економічні питання розвитку транскордонного співробітництва; його фінансову та державну підтримку, розширено повноваження органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади у цій сфері.

Проте навіть за умов суттєвого поліпшення нормативно-правової бази транскордонного співробітництва можливості регіонів України і Польщі в сфері зовнішньоекономічної діяльності залишаються незіставними. Якщо польські воєводства користуються значним ступенем свободи в прийнятті рішень, то в Україні основні питання економічної діяльності вирішуються в Києві. Особливо помітно диспропорція в повноваженнях поглибилася після проведення в Польщі адміністративно-територіальної реформи 1 січня 1999 року, коли більше фінансових ресурсів та конкретної влади було делеговано вниз¹⁸. Як наслідок, польські воєводства отримали можливість активніше проводити зовнішньоекономічну політику і тим самим конструктивно вирішувати назрілі питання соціально-економічного розвитку своїх територій. Це ще раз підтверджує тезу про те, що необхідно децентралізувати економічну систему і систему державного управління в Україні. Тільки тоді можна сподіватися

на підвищення ефективності економічного співробітництва в рамках транскордонних відносин між нашими державами.

У досліджуваній період складається і нормативно-правова база транскордонного співробітництва на рівні прямих зв'язків регіонів України та Польщі. 18 грудня 1991 року, одними з перших, Угоду про прикордонну співпрацю із Львівською та Волинською областями підписали воєводства Хелмське, Перемишльське, Кроснинське і Замостське. Стосується вона безмитних зон і митних складів, спільних підприємств, діяльності торгово-промислових товарних ярмарок і банківсько-фінансової обслуги. Для реалізації положень підписаного документа створювалася Змішана комісія, секретаріат якої мав знаходитися у Замості. 30 березня 1992 року до Угоди приєдналося Тарнобжезьке воєводство¹⁹.

У червні 1992 року підписано Угоду про співпрацю між Волинською областю та Координаційним комітетом міжрегіонального порозуміння, що об'єднує Хелмське, Білопідляське, Люблінське та Тарнобжезьке воєводства. Спільна діяльність пов'язана з проблемами регіонального розвитку комунікацій, забезпечення носіями енергії та води, охорони навколишнього середовища, торговельного обміну, сільського господарства та переробки сільськогосподарської продукції²⁰.

Свідченням подальшого розвитку взаємовигідних відносин між регіонами України та Польщі стала Угода між Закарпатською обласною державною адміністрацією та Кросненською воєводською управою про міжрегіональне співробітництво, підписана 24 травня 1994 року²¹. Більшість положень цієї Угоди спрямована на спільне формування сприятливих умов для здійснення економічного співробітництва, основою реалізації якого мали стати: обмін досвідом і організованими формами навчання з питань, що стосуються механізмів ринкової економіки і змін форм власності, участь господарських організацій двох сторін у торгівлі, семінарах, нарадах і зустрічах представників ділових кіл, обмін актуальною господарською та юридично-економічною інформацією, взаємний розвиток експортно-імпорتنих відносин із першочерговим залученням надлишків сільгосппродукції та споживчих товарів; налагодження широкої кооперації в галузі використання сировини, матеріалів, машин та устаткування; обмін технологіями і науковими думками; докладання зусиль у вирішенні питань надійності та відповідності

системи транспорту і телекомунікацій; налагодження співпраці між самовладними господарськими об'єднаннями. Обумовлено, що співпраця може торкатися іншої діяльності, яка не врахована в цій угоді, якщо це було корисним для двох сторін і знаходилося в їх компетенції.

Для підтримки систематичних контактів з метою обговорення проблем і досягнень у прикордонній співпраці утворювалася Координаційна група. Свої засідання група мала проводити у міру потреби, але не рідше, ніж два рази на рік, позачергово у кожній із країн²².

До 1999 року між областями України та воєводствами Республіки Польща було підписано 68 угод і договорів щодо міжрегіонального співробітництва²³. Тільки в 1997 році Договір про співпрацю підписали Сумська область та Гожувське воєводство, Дніпропетровська область і Жешувське воєводство, Тернопільська область та Цехановське воєводство²⁴.

Підписання цих документів засвідчило той факт, що поодинокі і випадкові контакти між регіональними органами державної адміністрації обох країн замінені організованим та тривалим співробітництвом. А велика кількість підписаних документів промовисто говорить про зацікавленість сторін в таких відносинах.

Отже, вже на початку 1990-х років починає формуватися нормативно-правова база, покликана забезпечити розвиток транскордонного співробітництва України з іншими державами, в тому числі і з Польщею. Хоча в Угоді про міжрегіональне співробітництво, підписаній урядами обох держав, механізм впровадження в життя її положень є ще централізованим, проте приєднання України до Європейської Рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або органами влади, а згодом і до Хартії про місцеве самоврядування, правове закріплення місцевого самоврядування в Конституції України та врегулювання основних принципів його діяльності в Законі України «Про місцеве самоврядування» створювало регіональним органам влади належні умови для налагодження ефективного і взаємовигідного співробітництва з воєводствами Польщі. Проблема полягає в тому, що, незважаючи на важливі кроки, які зробила Україна в напрямі децентралізації державного управління, ще багато питань залишаються невирішеними.

Чи не найважливішою серед них є проблема зміцнення матеріально-фінансової бази регіонів. Вона зумовлюється тим, що чинне податкове та фінансове законодавство не забезпечує достатніх матеріальних та фінансових ресурсів для ефективної діяльності місцевого самоврядування. Зокрема, потребує ґрунтовного перегляду перелік місцевих податків та зборів, зміцнення акцентів на майнові податки, які, як свідчить досвід країн Західної Європи, формують 50-70% доходної частини місцевих бюджетів. Забезпечення фінансової самостійності регіонів можливе лише за радикальних змін механізму формування місцевих бюджетів — переходу від так званої «бюджетної піраміди», яка ставить низові ланки місцевого самоврядування у залежність від районних та обласних рад, до побудови бюджетної системи за принципом «знизу — вгору». Необхідно також передбачити дієвий механізм фінансування делегованих повноважень виконавчої влади, оскільки на даний момент останні (а вони становлять більшу частину повноважень органів місцевого самоврядування) фактично не можуть здійснюватися через відсутність належного фінансування. Дієвий спосіб вирішення даної проблеми використовує Польща. Так, у цій країні закон про самоврядування дозволяє застосувати значні майнові санкції до осіб, винних у несвоєчасному фінансуванні здійснення делегованих повноважень²⁵.

Вагомим чинником, що зумовлює слабкість фінансової основи місцевого самоврядування, є недосконалість законодавства, що передбачає відповідальність за порушення у податковій та бюджетній сферах. Гострими були й залишаються проблеми комунальної власності (до цього часу не визначено її статус), випуску муніципальних цінних паперів та діяльності комунальних банків. Вирішення низки зазначених проблем вимагає якнайшвидшого остаточного прийняття Бюджетного та Податкового кодексів, внесення змін до чинних нормативно-правових актів у цій сфері.

Важливою проблемою місцевого самоврядування є нерозмежованість повноважень як між органами місцевого самоврядування різних рівнів, так і між органами самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Невизначеність у цьому питанні зумовлює неефективність здійснення функцій названими органами та відсутність відповідальності за неналежне виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них обов'язків.

Отже, подальше формування нормативно-правової бази українсько-польського економічного співробітництва в рамках транскордонних відносин має відбуватися в таких напрямках, як вдосконалення національного законодавства України про місцеві органи влади (оскільки, незважаючи на важливі кроки, які зробила Україна в напрямі децентралізації державного управління, ступінь свободи дій польських регіональних органів влади в цілому був вищим, ніж в Україні, що певною мірою заважало швидкому вирішенню взаємних проблем та реалізації спільних ініціатив), зовнішньоекономічна діяльність загалом, а також врахування основних норм та принципів європейського права, ефективність яких була перевірена багаторічним досвідом функціонування даної форми стосунків між країнами Європи. Тільки за цих умов можна сподіватися на досягнення бажаних результатів від такої форми зв'язків.

¹ Європейська Рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або органами влади. — Братислава, 1999. — С. 123.

² Протокол №2 до Європейської Рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або органами влади // Європейська Рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або органами влади. — Братислава, 1999. — С. 123.

³ Географія / П. О. Масляк, Я. Б. Олійник, А. В. Степаненко, П. Г. Тищенко. — К.: Знання, 1998. — С. 229-230.

⁴ Договір між Україною і Республікою Польща про добросусідство, дружні відносини і співробітництво // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — №43. — Ст. 10.

⁵ Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про міжрегіональне співробітництво // Історико-Архівне управління МЗС України. — Ф. «Міжнародні договори України». — Док. №267. -Преамбула.

⁶ Там само. — Ст. 2.

⁷ Там само. — Ст. 5. п. 1.

⁸ Там само. — Ст. 2.

⁹ Конституція України. — Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — №30. — Ст. 141.

¹⁰ Про місцеве самоврядування в Україні. — Закон України від 12 червня 1997р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — №24. — Ст. 170.

¹¹ Про місцеві державні адміністрації. — Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — №20-21. — ст. 190.

¹² Про генеральну схему планування територій України. — Закон України від 29 серпня 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002 — №30. — Ст. 204.

¹³ Про місцеве самоврядування в Україні. — Закон України від 12 червня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. -№24. — Ст. 20.

¹⁴ Передрій О. Регіональне управління та регіональна політика // Державне управління та місцеве самоврядування в Україні. Шляхи реформування: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (17-20 вересня 2000) — Ужгород, 2000. — С. 89.

¹⁵ Про приєднання України до Європейської Рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або органами влади 1980 року. — Постанова Верховної Ради України від 14 липня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — №36. — Ст. 370.

¹⁶ Гавриш С. Через місцеве самоврядування до демократії // Місьцеве самоврядування: 10 років незалежності України. — К.: Парламентське видавництво, 2002. — С. 8.

¹⁷ Про транскордонне співробітництво. — Закон України від 24 червня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — №45. — Ст. 499.

¹⁸ Бар Є. Наше стратегічне партнерство має багато вимірів // Діловий вісник. — 1998. — №8-9. — С. 4.

¹⁹ Skrzydio A. Wykaz regionyw wspolpracy transgranicznej // Regiony graniczne: wspyzalenanci i wsp?lpraca. — Warszawa. — 1993. — S. 167.

²⁰ Пацук М., Пальмовскі Т. Регіональна міжнародна співпраця польських воєводств // Регіональна економіка. -1999. — №1. — С. 160.

²¹ Попович І. Ужгород-Кросно: підписано Угоду про міжрегіональне співробітництво // Новини Закарпаття. — 1994. — 26 травня. — С. 2.

²² Попович І. Там само.

²³ Дрозд С. Стан та перспективи розвитку транскордонного співробітництва між Україною та Польщею // Польща — Європа — Україна: Польща у Європейському Союзі: Шанс чи загроза для польсько-української співпраці. — Кросно: Карпатський євроорегіон, 2000. — С. 86.

²⁴ Галицькі контракти. — 1997. — №9. — С. 35.

²⁵ Гавриш С. Через місцеве самоврядування до демократії // Місьцеве самоврядування: 10 років незалежності України. — К.: Парламентське видавництво, 2002. — С. 8.