



**Розширення
Європейського
Союзу:** вплив на відносини України
з центральноєвропейськими
сусідами

КИЇВ, 2004

Розширення Європейського Союзу: вплив на відносини України з центрально-європейськими сусідами / Інститут регіональних та євроінтеграційних досліджень "ЄвроРегіо Україна". – К.: "К.І.С.", 2004 – 360 с.

ISBN 966-8039-36-X

Ця публікація є одним з результатів дослідницького проекту "Вплив розширення Європейського Союзу на відносини України з центральноєвропейськими сусідами", що здійснювався спільно Інститутом Схід-Захід та Інститутом регіональних та євроінтеграційних досліджень "ЄвроРегіо Україна" протягом вересня 2002 – червня 2004 років. Дослідження здійснювалося групою провідних експертів з України, Польщі, Угорщини, Словаччини та Бельгії і охопило широкий спектр напрямків співпраці України з її центральноєвропейськими сусідами у контексті вступу останніх до ЄС. Важливим елементом дослідження стало вироблення рекомендацій різним аудиторіям в Україні та розширеному ЄС щодо запровадження адекватних новим умовам механізмів та інструментів розвитку відносин.

Розраховано на представників органів державної влади та місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів України та країн-членів ЄС, представників керівних інститутів Європейського Союзу, експертів, науковців та практиків з питань європейської інтеграції та міжнародних відносин.

**Розширення Європейського Союзу:
вплив на відносини України з центральноєвропейськими сусідами**

**Проект "Вплив розширення ЄС на відносини України
з центральноєвропейськими сусідами"**

Керівник проекту: *Ірина Солоненко*
Науковий співробітник: *Ольга Максименко*

**фінансується Фондом Чарльза Стюарта Мотта
(Charles Stewart Mott Foundation)
www.mott.org**

За додатковою інформацією просимо звертатися:
Інститут регіональних та євроінтеграційних досліджень "ЄвроРегіо Україна"
04070, м. Київ, вул. Сагайдачного, 8, кв. 12
Тел.: (+38 044) 416-70-10, 416-70-20, 416-70-30, 416-73-05
Факс: (+38 044) 416-73-06
E-mail: kyivcentre@iews.kiev.ua
Наші Інтернет сторінки:
www.eru.org.ua, www.urr.org.ua, www.eastwestinstitute.info

© Інститут регіональних та євроінтеграційних досліджень "ЄвроРегіо Україна",
2004

ISBN 966-8039-36-X

Авторський колектив:

Ігор Бураковський та Вероніка Мовчан (Дослідження з економічної співпраці на основі матеріалів щодо двосторонньої співпраці)

Олена Вітер (Дослідження з питань співпраці у сфері енергетики та транспорту)

Мирослава Лендьел (Дослідження з транскордонного співробітництва, контактів між людьми та проблем національних меншин на основі матеріалів щодо двосторонньої співпраці)

Олександр Сушко (Дослідження з охорони кордонів та боротьби з новими загрозами безпеки на основі матеріалів щодо двосторонньої співпраці)

Джоанна Апап та Ангеліна Тчорбадійска (Дослідження з питань Шенгену)

Автори базових матеріалів щодо двосторонньої співпраці та окремих тем:

Александр Дулеба (матеріали щодо економічних відносин, транскордонного співробітництва, контактів між людьми та проблем національних меншин, питань охорони кордонів в українсько-словацьких відносинах)

Катаржина Волчук (матеріали щодо транскордонного співробітництва, контактів між людьми та проблем національних меншин в українсько-польських відносинах)

Сергій Гакман (матеріали щодо транскордонного співробітництва, людських контактів між людьми та проблем національних меншин, питань охорони кордонів в українсько-румунських відносинах)

Ева Кіш (матеріали щодо транскордонного співробітництва, контактів між людьми та проблем національних меншин, питань охорони кордонів в українсько-угорських відносинах)

Шандор Реті (матеріал щодо угорсько-українських економічних відносин)

Віктор Чумак (частини дослідження по кордонах, що стосуються політики та реформи охорони кордонів України, а також інформаційна підтримка та коментарі у процесі роботи над дослідженням)

Олександр Сушко (матеріал щодо проблем охорони кордонів у відносинах України з Росією, Молдовою та Білоруссю)

Яцек Чукровскі та Ярослав Янецкі (матеріал щодо польсько-українських економічних відносин)

Олександр Барановський (матеріал щодо економічної співпраці між Україною та країнами Прибалтики)

Моніка Мазур Рафал та Пьотр Казміркевіч (матеріал щодо проблем охорони кордонів у польсько-українських відносинах)

Коментарі:

Олександр Павлюк, Борис Додонов, Іріс Кемпе, Ласло Поті, Ярослав Жаліло, Валерій Новицький (коментарі у процесі роботи над дослідженням)

Редакційний колектив:

Ірина Солоненко, Васіл Гудак та Антьє Херберг, редактори та упорядники

Ольга Максименко, помічник редактора

Лариса Кислюк, мовний редактор

Зміст

Вступ	5
I Економічні відносини України з центральноевропейськими сусідами в контексті розширення ЄС: торгівля, прямі іноземні інвестиції, міграція робочої сили та транскордонне економічне співробітництво	7
II Співпраця України з центральноевропейськими сусідами у сфері енергетики та транспорту	65
III Вплив розширення ЄС на транскордонне співробітництво України з центральноевропейськими сусідами	97
IV Розвиток контактів між людьми та питання етнічних меншин у відносинах між Україною та центральноевропейськими сусідами	147
IV Кордони України та боротьба з новими загрозами безпеки у контексті розширення ЄС	211
VI Режим Шенгену та Україна: віднаходження механізмів гнучкості	297

Додатки

Додаток 1. Структура товарообігу між Україною та її центральноевропейськими сусідами	324
Додаток 2. Пункти пропуску на державному кордоні України	339

Вступ

Пропонуємо до Вашої уваги публікацію, що є результатом дослідження, здійсненого групою міжнародних дослідників в рамках спільного проекту Інституту Схід-Захід та Інституту регіональних та євроінтеграційних досліджень “ЄвроРегіо Україна” “Вплив розширення ЄС на відносини України з центральноєвропейськими сусідами” упродовж вересня 2002 р. — січня 2004 р. Дослідження мало на меті зробити глибокий аналіз відносин між Україною та її центральноєвропейськими сусідами у контексті вступу останніх до Європейського Союзу, практичних наслідків розширення ЄС для цих відносин та запропонувати рекомендації представникам органів державної влади України, центральноєвропейських сусідів України та країн-членів ЄС, керівних інституцій ЄС, міжнародних донорських організацій, які працюють в Україні, громадських організацій та іншим учасникам формування відносин між Україною та ЄС щодо вироблення адекватних новим умовам механізмів та інструментів розвитку відносин.

Дослідження складається з п'ятих блоків, кожен з яких присвячено певному складнику відносин між Україною та її центральноєвропейськими сусідами, а в ширшому контексті — між Україною та ЄС.

Перший блок дослідження охоплює економічні відносини між Україною та її центральноєвропейськими сусідами. Тут розглянуто питання торгівлі товарами та послугами, прямих іноземних інвестицій, трудової легальної та нелегальної міграції та економічних зв'язків на рівні прикордонних регіонів. Аналіз проведено на прикладі відносин України з країнами Прибалтики, Польщею, Угорщиною та Словацькою Республікою. Це єдина частина дослідження, яка розглядає відносини з Прибалтійськими країнами. Це пов'язано з фактом існування режиму вільної торгівлі між Україною та Латвією, Литвою й Естонією, дію якого припинено з моменту вступу цих країн до ЄС.

Другий блок дослідження присвячено транзитним можливостям України, а саме: відносинам у сфері енергетики та транспорту. Тут проаналізовано відносини України з Польщею, Угорщиною та Словацькою Республікою як найважливішими партнерами України у співпраці зі згаданих напрямків. Зважаючи на актуальність теми відносин України з країнами, що стали повноправними членами ЄС вже у травні 2004 р., відносини з Румунією, вступ до ЄС якої заплановано на 2007 р., в економічному блоці дослідження не розглядали.

Третій блок дослідження присвячено транскордонній співпраці України з Польщею, Угорщиною, Словацькою Республікою та Румунією. Йдеться про різні інституційні форми співпраці між прикордонними регіонами, розташованими по обидва боки вже незабаром зовнішнього кордону ЄС, правові рамки відносин та виклики і нові можливості для цих відносин, які може принести розширення ЄС. Тут і у наступних блоках, до групи країн, приклад чийх відносин з Україною ми розглядаємо, також віднесено Румунію, роль співпраці з якою на регіональному рівні не може бути применшена.

Четвертий блок дослідження присвячено розвитку контактів між людьми по обидва боки кордону та питанню етнічних меншин. Тут охоплено відносини в освітній та академічній сферах, а також роль громадських організацій та засобів масової інформації у відносинах між Україною та Польщею, Угорщиною, Словацькою Республікою та Румунією. Також у цьому блоці досліджено питання етнічних меншин центральноєвропейських країн, які населяють прикордонні регіони України, та української національної меншини, що проживає по другий бік кордону України. Тема відносин України з сусідами на рівні людських контактів є логічним продовженням аналізу транскордонного співробітництва. Хоча дослідження мало на меті вивчити контакти між людьми не лише з прикордонних

регіонів, емпіричні дані вказують на те, що саме мешканці прикордонних областей України мають тісні контакти з мешканцями сусідніх країн, а відтак уже відчувають на собі наслідки розширення ЄС у вигляді введення візового режиму.

У **п'ятому блоці дослідження** ми аналізуємо роль України у боротьбі з новими загрозами безпеки на європейському континенті. У вужчому розумінні йдеться про співвідношення стану й статусу кордонів України з тими загрозами безпеці, що зумовлені перетворенням України як безпосереднього сусіда ЄС. Тут розглянуто правове оформлення та інфраструктурний розвиток державного кордону України. Важливо, що увесь периметр кордону України є предметом нашого дослідження, тобто, крім тієї ділянки кордону України, що скоро збігатиметься з зовнішнім кордоном ЄС, ми також розглядаємо кордони України з Росією, Білоруссю та Молдовою. У дослідженні представлено аналіз тих перетворень, які країни-кандидати на вступ до ЄС здійснили на вимогу ЄС, а також відповідні реформи з боку України. Також подано аналіз ефективності боротьби з новими загрозами безпеки на кордонах України та роль двосторонньої та багатосторонньої співпраці у цьому процесі.

Шостий блок дослідження присвячено поняттю Шенгену, правовому доробку ЄС, який має на меті забезпечити вільне пересування громадян країн, що належать до цієї зони, а відтак створити систему забезпечення території країн-учасниць Шенгенської Угоди від проникнення осіб, які є або можуть бути небажаними для будь-якої з країн-учасниць. Перше питання, на яке ми намагалися дати відповідь у цьому дослідженні, полягає у тому, які елементи гнучкості, передбачені Шенгенською системою, можуть бути застосовані по відношенню до України, а відтак сприяти пом'якшенню перешкод для потрапляння громадян України на територію вже розширеного ЄС. Причиною для такого пошуку є припущення про те, що найближчим часом Україна залишатиметься у "чорному візовому списку" Шенгену. Друге питання, якому надано значної уваги, стосується тих заходів, яких мала би вжити Україна для того, щоб стати країною, громадянам якої не потрібні візи для в'їзду на територію Шенгену. Тут подано детальний аналіз досвіду Болгарії, якій вдалося стати такою країною, і того, як цей досвід може бути використаний Україною.

Усі блоки дослідження разом подають всебічний та глибокий аналіз тих основних можливостей та перешкод для розвитку відносин України з її центральноевропейськими сусідами, що виникають у зв'язку з набуттям останніми членства у ЄС. Можна говорити про певну схожість змін, що відбуваються у цих відносинах, оскільки усі вони зумовлені одним чинником – необхідністю для майбутніх та нових членів ЄС адаптуватися до вимог членства у цій організації. На наше глибоке переконання, характер цих змін залежатиме значною мірою від того, якими є відносини України з кожною окремою країною-сусідом, і як вони розвивалися упродовж усіх років після розпаду комуністичного блоку і Радянського Союзу. Саме тому в основу дослідження покладено аналіз двосторонніх відносин між Україною та кожною окремою центральноевропейською країною у різних сферах, як то: економічна співпраця, транскордонна співпраця, співпраця у сфері культури, освіти, розвитку громадянського суспільства та засобів масової інформації, а також співпраця, спрямована на подолання загроз, пов'язаних з різними видами транскордонної злочинності, але у той самий час покликана не допустити перетворення кордонів та нову завісу.

Ми хочемо висловити щиру подяку за сприяння у проведенні цього дослідження Фонду Чарльза Стюарта Мотта, без чияї підтримки вихід цієї публікації не був би можливим.

Васіл Гудак
віце-президент,
Інститут Схід-Захід

Сергій Максименко
директор,
ЄвроРегіо Україна

**Економічні відносини України з
центральноєвропейськими сусідами
в контексті розширення ЄС:
торгівля, прямі іноземні інвестиції,
міграція робочої сили та
транскордонне економічне
співробітництво**

Зміст

Вступ	9
I Торгівля товарами та послугами	12
II Прямі іноземні інвестиції	31
III Трудова міграція	45
IV Економічна співпраця на рівні прикордонних регіонів	55
Висновки та рекомендації	60

Вступ

Розширення Європейського Союзу (ЄС) суттєво змінить структуру торговельного, підприємницького та інвестиційного клімату в регіоні Центрально-Східної Європи. Очевидно, що нове розширення ЄС матиме серйозні глобальні та політичні наслідки. Кордони збільшеного ЄС змістяться на південь та на схід, тому низка країн разом з Україною стануть безпосередніми сусідами Євросоюзу. З огляду на це, чітке розуміння економічних наслідків розширення ЄС має першочергове значення для України та Європейського Союзу.

Складність процесу розширення призвела до великої кількості досліджень його економічного, політичного та соціального аспектів. Згідно з результатами досліджень, загалом розширення ЄС матиме позитивні економічні наслідки для країн третього світу. Ретельний аналіз відповідної літератури дозволяє зробити низку дуже важливих висновків стосовно наслідків розширення ЄС для України.

По-перше, **щодо часового виміру наслідків** розширення ЄС для торговельних взаємин між Україною та країнами – новими членами організації. Вони матимуть два виміри – коротко- та довготермінові:

- Короткотерміновий вимір – це наслідки, які асоціюються з прийняттям спільної для ЄС торговельної політики (спільні зовнішні тарифи і т.ін.);
- Довготерміновий вимір – це наслідки майбутньої спільної торговельної політики ЄС, на яку впливатимуть функціонування економіки розширеного ЄС, світові економічні тенденції та розвиток багатосторонніх торговельних систем (як наприклад, імплементація Євросоюзом Уругвайських угод та діяльність Світової організації торгівлі (СОТ)).

Оскільки країни – нові члени ЄС братимуть участь в Економічному та Монетарному Союзі лише із затримкою в щонайменше два роки, то виконання п'яти Маастрихтських критеріїв, таких як цінова стабільність (інфляція), стабільність процентної ставки, стабільність фіскального балансу (дефіциту бюджету) та урядового боргу – не є передумовою членства в ЄС. Саме тому для України наслідки розширеного Економічного та Монетарного союзу будуть відчутними лише згодом. Слід наголосити на тому, що країни – нові члени ЄС, вже давно переорієнтували свої зовнішні економічні взаємини з цією організацією, у результаті чого частка ЄС у торгівлі цих країн виросла до 60–70%. Це означає, що торговельне переорієнтування як один із наслідків регіональної економічної інтеграції вже відбулося.

По-друге, **щодо механізмів делегування економічних наслідків**, то традиційно більшість обговорень наслідків розширення ЄС зосереджувалися на країнах, які мають спільний кордон із однією чи кількома країнами, що вступають до ЄС. Однак, розширення ЄС може вплинути на Україну так, що його наслідки відчують інші країни третього світу, Росія передусім. Це стосується, в першу чергу, таких галузей економіки як енергетика та транспорт, про які йтиметься у наступному розділі дослідження.

Наше дослідження є спробою проаналізувати прямі та опосередковані наслідки розширення ЄС для економічної співпраці між Україною та країнами, що вступають до ЄС, у коротко- та довготерміновому вимірах. Воно зосереджено на наслідках розширення ЄС для торговельного потоку та прямих іноземних інвестицій, міграції робочої сили і транскордонного економічного співробітництва. Ці наслідки можна розглядати як прямі через те, що членство в ЄС змінює власне режим співпраці між Україною та новими його членами фактично в усіх галузях.

Комплексне дослідження наслідків розширення ЄС – дуже складне завдання через те, що воно вимагає чіткого розуміння наслідків розширення ЄС для його нових членів. Через цей вплив, розширення ЄС невідворотно змінить його взаємини з третіми країнами. Ось чому у нашому дослідженні ми спробуємо з'ясувати, як розширення ЄС вплине на економічну співпрацю між Україною, з одного боку, та Прибалтійськими країнами, Польщею, Угорщиною та Словаччиною, з іншого.

Основні економічні зиски від розширення ЄС є добре задокументовані, відтак ми обмежимося їхнім коротким переліком. По-перше, розширення ЄС створить більший ринок, дозволить вільніший потік товарів і послуг. По-друге, розширення збільшить територіально застосування єдиного набору правил для провадження бізнесу. По-третє, розширення підвищить “якість” застосування цих правил¹.

Більший ринок. Країни, що не є членами ЄС, скористаються з більшого Єдиного ринку, а також спрощеного і збільшеного доступу до ринків нових країн-членів. Стосовно торгівлі, то зараз внутрішні кордони між країнами-членами ЄС відсутні, і гармонізація правил та стандартів забезпечує вільнішу циркуляцію товарів і послуг, ніж це можливо в деяких країнах, що не є членами ЄС.

Із населенням, яке становитиме 450 млн. чол. після розширення, ЄС зміцнить свої позиції і стане найбільшим споживчим ринком серед розвинених країн. На розширений ЄС припадатиме 19% світової торгівлі та четверта частина світового ВВП. Він стане джерелом 46% світових прямих іноземних інвестицій та отримувачем 24% світових інвестицій, які надійдуть до ЄС із-зовні.

Єдиний набір правил для бізнесу. Із розширенням ЄС на нові країни-члени поширяться і його торговельний режим. Попередня система, яка полягала в єдиному торговельному режимі в межах ЄС та окремих режимах з кожною країною – майбутнім членом, зникне. В межах розширеного Євросоюзу застосовується єдиний набір правил торгівлі, єдині тарифи, єдиний комплекс адміністративних процедур. Це призведе до спрощення ділових операцій, які українські компанії здійснюватимуть на європейських країнах.

Окрім спрощення процедур, розширення призведе і до цілої низки негайних і відчутних економічних переваг, які випливатимуть з того, що нові країни-члени ухвалюють ті самі відкриті стандарти щодо третіх країн, які зараз застосовує ЄС. Принцип Єдиного ринку щодо технічних норм – “один стандарт для всіх” – буде поширено і на країни, які приєднуються до ЄС.

Відкритіша економіка з правилами високих стандартів. Високі стандарти, пропонувані інвесторам в ЄС, будуть застосовуватися на території усього розширеного ЄС. Свобода залучення внутрішніх інвесторів поширяться і на нові країни-члени. Це означає, що право залучення інвестицій та вільного руху капіталу буде прийнятне для всіх компаній, заснованих в країнах – нових членах ЄС, незалежно від того, хто їхній власник. Діловою мовою це означає, що закордонні інвестори в нових країнах-членах отримають досконаліші механізми захисту прав інтелектуальної власності через ухвалення тими країнами відповідних директив ЄС у цій галузі. Після розширення, наприклад, усі нові країни-члени автоматично підпорядковуватимуться Угоді СОТ про державні закупки через своє членство в ЄС, оскільки вони керуватимуться законодавством ЄС про державну закупівлю. Ось чому зарубіжні постачальники можуть отримати зиск із нових можливостей розширеного ЄС.

1 Див., наприклад, Mark Ambler, Victoria Jones, Przemyslaw Gacek, Giovanni Stringa and Marian Horvath. The Strategic Impact of European Union Enlargement. The Business View. PriceWaterhouseCoopers, 2000 (www.pwcglobal.com.neweurope)

Гармонізація законодавства надасть усім компаніям регуляторні механізми чинних законів та стандартів, з якими вони вже знайомі. Оскільки торговельні бар'єри впадуть, а величезні інвестиції, що заразкладаються в інфраструктуру, принесуть свої результати, торгівля всередині ЄС процвітатиме ще більше.

Підсумовуючи зазначені висновки, стає зрозуміло, що розширення ЄС пропонує додаткові можливості економічних зисків, дозволяє реструктуризувати бізнес, переконфігурувати ланцюги його постачання для того, щоб отримати додаткові економічні переваги як в масштабі, так і в обсягу при зниженні затрат. Розширення ЄС стимулює і посилює конкуренцію, тому що до Єдиного ринку залучається більше ділових партнерів.

Але важливо зазначити, що ці зиски не гарантовані автоматично. Зараз лише від України залежить як трансформувати ці потенційні економічні переваги у відчутні та помітні економічні здобутки.

I Торгівля товарами та послугами

Упродовж останнього десятиріччя країни-кандидати на вступ до ЄС переорієнтували потоки своєї торгівлі у напрямку до ЄС. Водночас природа торгівлі ЄС з країнами-кандидатами відчутно змінилася з міжгалузевої до внутрішньогалузевої. За умов прямої конкуренції між аналогічними продуктами на ринках ЄС нові члени можуть отримати "внутрішню" перевагу через географічну наближеність та членство в ЄС.

Україна, яка упродовж останніх десяти років також суттєво змінила напрямок свого експорту, повинна взяти до уваги цю переорієнтацію країн-кандидатів на вступ до ЄС, оскільки вона швидше за все конкуруватиме з цими країнами не лише за їхні ринки, але й за ринок ЄС загалом. Згідно з показником виявленої порівняльної переваги в оцінках Міжнародного центру торгівлі (International Trade Center), Україна має потенційні переваги у товарах з низьким рівнем обробки, таких як метали та первинні промислові товари, а також мінерали та товари харчової і хімічної промисловості. На цих ринках Україна, швидше за все, змагатиметься з новими членами ЄС.

Хоча український експорт до країн-кандидатів був досить мінливим упродовж останнього десятиріччя, протягом 2000–2002 рр. він невпинно зростав. Зростання експорту відбувалося за рахунок "традиційних" для України товарів, таких як метали, мінеральні речовини, хоча Україна також експортувала нові продукти на ринки цих країн. Очікують, що зниження тарифів на промислові товари після приєднання нових членів ЄС до спільного митного союзу покращить перспективи українських експортерів на ринку ЄС. Що стосується імпорту України з країн, що вступають до ЄС, то в ньому домінують засоби виробництва.

Таблиця 1. Товаробіг між Україною та центральноевропейськими сусідами (млн. дол. США)

	експорт товарів (млн. дол. США)					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Естонія	45,4	49,6	40,3	45,6	68,5	77,8
Латвія	55,5	60,0	33,0	42,8	49,5	55,2
Литва	109,5	105,6	74,5	77,8	96,2	197,7*
Польща	409,0	367,1	338,5	465,6	449,3	481,6
Словаччина	285,6	239,7	143,6	189,0	194,1	188,4
Угорщина	239,9	217,7	214,9	234,6	295,2	458,4

Джерело: статистика ООН

Примітка: * для торгівлі з Литвою у 2002 р. використано українську статистику. Через розбіжності у статистиці, поданій різними джерелами, цю цифру треба сприймати з обережністю.

	імпорт товарів (млн. дол. США)					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Естонія	146,1	160,1	89,0	69,3	120,1	129,8
Латвія	65,0	51,9	49,7	44,4	33,3	42,0
Литва	341,5	288,0	110,4	167,7	154,7	121,3*

Економічні відносини України з центральноєвропейськими сусідами

Польща	1184,8	1049,8	703,1	761,8	1002,7	1144,4
Словаччина	267,7	198,4	133,9	147,2	145,5	156,8
Угорщина	240,1	217,6	127,8	165,6	209,3	275,1

Джерело: статистика ООН

*Примітка: * для торгівлі з Литвою у 2002 р. використано українську статистику. Через розбіжності у статистиці, поданій різними джерелами, цю цифру треба сприймати з обережністю.*

Загальний експорт послуг з України на 83,5% складається з транспортних послуг, головним чином трубопровідного транспорту (47,7% від загального експорту). Однак, хоча, в країни, що вступають до ЄС, також експортуються головним чином транспортні послуги, лише 8% – це послуги трубопроводу (за рахунок експорту цього виду послуг до Угорщини). Головним складником транспортних послуг є залізничні перевезення, в першу чергу вантажні та супровідні послуги. Залізничний транспорт займає 44,4% загального експорту до нових членів ЄС, тоді як загалом в експорті України частка залізниць становить лише 11%. На другому місці в експорті послуг до шести країн-нових членів ЄС – подорожі (4,8%), а на третьому – різні ділові, професійні та технічні послуги (3,5%).

Структура імпорту послуг з країн, що вступають до ЄС, також відрізняється від структури загалом в Україні. Скажімо, якщо в цілому транспортні послуги становлять лише 22,3% імпорту України, то з країн, що вступають до ЄС, імпорт послуг до України становить близько 52%. Також Україна імпортує з країн-кандидатів страхові послуги (8,1%), будівельні послуги (6,8%) та різні ділові, професійні та технічні послуги (6,7%).

Таблиця 2. Експорт-імпорт послуг між Україною та центральноєвропейськими сусідами

	експорт послуг (млн. дол. США)					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Всього в Україні	4738,4	3819,8	3613,9	3486,8	3544,4	4055,3
зокрема						
Естонія	2,8	3,7	3,3	3,3	3,9	5,8
Латвія	8,9	10,8	17,8	16,0	11,7	14,4
Литва	6,3	6,4	3,9	5,0	11,5	16,2
Польща	37,8	36,5	34,8	34,1	28,3	29,7
Словаччина	23,0	13,0	9,0	8,1	10,6	52,0
Угорщина	43,8	30,0	32,4	28,1	27,8	39,4
Частка 6 нових членів ЄС у загальному обсязі торгівлі послугами	2,6%	2,6%	2,8%	2,7%	2,6%	3,9%

Розширення ЄС: вплив на відносини України з центральноевропейськими сусідами

	імпорт послуг (млн. дол. США)					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Всього в Україні	1418,3	1430,9	1113,2	1150,9	1147,5	1191,6
зокрема						
Естонія	3,0	6,3	3,2	4,5	3,7	4,0
Латвія	12,7	19,4	8,9	8,0	20,2	6,4
Литва	9,2	8,4	4,1	3,3	2,3	3,5
Польща	17,3	25,2	12,7	17,7	34,1	32,1
Словаччина	21,6	17,3	5,5	6,2	6,3	13,9
Угорщина	7,4	8,6	6,7	14,9	8,7	8,2
Частка б нових членів ЄС у загальному обсязі торгівлі послугами	6,0%	5,0%	3,7%	4,7%	6,6%	5,7%

Таблиця 3. Структура експорту-імпорту послуг між Україною та центральноевропейськими сусідами (2002 р., тис. дол. США)

	Всього щодо 6 центральноевропейських сусідів	
	експорт	імпорт
Всього	157 596,0	68 179,1
Транспортні послуги	126 377,2	35 571,5
Морський транспорт	16 078,7	791,8
Повітряний транспорт	11 969,8	13 077,8
Залізничний транспорт	69 922,5	6 829,7
Трубопровідний	12 694,9	0,0
Інші види транспорту	15 711,3	14 872,2
Подорожі	7 591,0	3 772,7
Послуги зв'язку	3 063,1	4 138,4
Будівельні послуги	393,7	4 649,4
Страхові послуги	325,1	5 523,1
Фінансові послуги	1 563,4	769,1
Комп'ютерні послуги	51,5	257,9
Роялті та ліцензійні послуги	37,1	0,0
Інші ділові послуги	3 477,8	1 463,4
Різні ділові, професійні та технічні послуги	5 572,6	4 601,4
Послуги приватним особам та послуги в галузі культури та відпочинку	45,8	96,4
Державні послуги, не віднесені до інших категорій	169,1	4078,5
Ремонт	8 928,7	3 257,2

Торгівля України з країнами Прибалтики

Незважаючи на схожість ситуацій у сфері **торгівлі товарами** та послугами України з усіма її центральноєвропейськими сусідами у контексті вступу останніх до ЄС, можна простежити особливості кожної з країн, які розглядаються у нашому дослідженні. Особливе місце тут посідають країни Прибалтики, з якими Україна торгувала, починаючи з початку 90-х рр., в рамках договорів про вільну торгівлю. Специфіка полягає в тому, що ці договори втрачають чинність з моменту вступу Латвії, Литви та Естонії до Європейського Союзу. У результаті очікують, що рівень експорту України до цих країн та імпорту до України з них знизиться. Оскільки Україна не є членом СОТ, то вона не може вимагати компенсації за втрати, пов'язані зі зміною режиму торгівлі з країнами Прибалтики.

Розглядаючи товарообіг між Україною та кожною окремо країною Прибалтики, ми можемо простежити наступні особливості. Серед десяти найвагоміших товарів українського експорту в Естонію провідне місце посідають цистерни, що становлять близько 14% загального експорту. На другому місці чорні метали, як-от феронікель та плаский прокат, що становлять майже 11%. З іншого боку, український імпорт з Естонії сконцентрований на папері та картоні, на який припадає майже 38% загального імпорту з цієї країни². На другому місці – торгівля рибними продуктами (сардинами, шпротами тощо), що, за даними Естонії, становить принаймні 12% українського імпорту з цієї країни.

У структурі експорту України в Латвію, якщо аналізувати десять найважливіших товарів за шестизначною номенклатурою, чільне місце займають казеїн (7% загального експорту³), а також залізничні вагони (4,7%). Серед десяти товарних позицій три займають чорні метали (феросплави, прутки та секції), сумарна вага яких становить близько 10%⁴. Серед десяти провідних товарів українського імпорту з Латвії найбільшу частку мають вироби з деревини (17% імпорту), медпрепарати (14%) та трикотажне полотно (7%)⁵.

Аналіз товарної торгівлі між Литвою та Україною показує, що в українському експорті найбільшу вагу з перших десяти товарів шестизначної номенклатури займають різноманітні шкіри (15%). Друге місце – близько 10% експорту – займають чорні метали, як-от бруски нержавіючої сталі та феронікель. Більш концентрованим є імпорт України, який на 53% складається з нафтопродуктів. Також значним є імпорт різних холодильників та морозильних камер (13%)⁶.

2 За даними Держкомстату України, у 2002 р. в цілому папір та картон (код 48) займає близько 7% імпорту України з Естонії, що, вочевидь, суперечить даним естонської статистики.

3 За даними Держкомстату, білкові речовини (код 35), до яких включають і казеїн, становлять близько 2% українського експорту в Латвію.

4 За даними української статистики, чорні метали становлять 6% українського експорту в Латвію.

5 За даними Держкомстату, трикотажні полотна (код 60) становлять 4% українського імпорту з Латвії.

6 Наведено дані торгівлі з Литвою на основі української статистики.

Таблиця 4. Український експорт до та імпорт з Естонії

Експорт		
Код	Опис	Вартість (тис. дол. США)
860610	Залізничні вагони-цистерни (цистерни і т.п.)	10 615,8
848180	Свердла, крани, лампи та аналогічні вироби	6 325,6
890400	Буксири та тягачі	5 377,0
100190	Збіжжя, крім твердої пшениці, суміш пшениці та жита (меслін)	5 200,9
720260	Залізнікель	4 106,3
100590	Кукурудза, крім зерен	2 393,5
100200	Жито	2 158,6
720851	Гарячий трубнопрокат листовий (не в котушках, товщиною понад 10 мм)	2 132,9
720852	Гарячий трубнопрокат листовий (не в котушках, товщиною від 4,75 мм до 10мм)	1 957,3
230630	Макуха із соняшникового насіння та інші відходи з нього	1 638,8
% від загального обсягу		54%
Імпорт		
Код	Опис	Вартість (тис. дол. США)
480100	Газетний папір, в рулонах або листовий	17 912,8
480252	Папір, тонкий папір, без деревини, 40 – 150 г/м ² , непокритий (Інший папір і картон, без волокон, отриманих механічною обробкою або з 10% таких волокон від загальної ваги, – вага 40 г/м ² , але не більше)	16 570,7
160413	Сардини, кильки, шпроти консервовані цілі (риба ціла, або шматками, але не мелена, – сардини, кильки або шпроти)	15 673,5
180100	Какао-боби, цілі або мелені, сирі або смажені	9 124,0
480240	Папір, основа шпалер, без покриття	8 390,6
721070	Сувої шпалер, набивних, пластикових (ширина понад 600 мм)	5 810,6
160420	Риба чищена або консервована шматками	3 903,8
481011	Папір, в якому деревини <150 г/м ² (для друку)	3 612,1
480421	Папір невибілений, без покриття	2 242,1
030371	Сардини, кильки, шпроти заморожені, цілі	1 980,3
% від загального обсягу		66%

Джерело: статистика ООН, 2002 р.

Таблиця 5. Український експорт до та імпорт з Латвії

Експорт		
Код	Опис	Вартість (тис. дол. США)
350110	Казеїн	3 934,7
860691	Залізничні вагони, криті	2 574,2
720299	Феросплави	2 351,0
271390	Залишки мінеральної оливи (Інші залишки мінеральної оливи або олив, отриманих з бітумних мінералів)	1 888,0
230630	Макуха та інші відходи соняшникового насіння	1 596,0
721391	Стержні&штоки, круговий розріз (розріз, менший 14 мм в діаметрі)	1 535,5
690210	Вогнестійка цегла, в якій понад 50% Mg, Ca або Sr. (Визначається за вагою окремо або разом вміст MgO, CaO or Sr2O3)	1 429,4
847790	Комплектуючі для устаткування з гуми чи пластику	1 377,5
721631	Секції U гарячого лиття > 80мм	1 297,7
300490	Медикаменти, дозовані	981,0
	% від загального обсягу	34%
Імпорт		
Код	Опис	Вартість (тис. дол. США)
440690	Стяжки залізничні або трамвайні, з вкрапленим деревом	6 051,4
300490	Медикаменти, дозовані	5 735,9
481920	Картонні упаковки, ящики, коробки	2 199,2
854389	Електричні машини	2 082,9
600230	В'язана тканина, ширина >30 см, >5% еластомір	1 511,0
160413	Сардини, кильки, шпроти цілі або шматками, консервовані	1 480,1
600210	В'язана тканина, ширина <30 см, >5% еластомір	1 281,6
441820	Doors, frames and thresholds, of wood	1 160,8
321519	Фарба для друку, окрім чорної	1 011,3
580620	Плетена тканина, еластикована, < 30 см завширшки	838,8
	% від загального обсягу	56%

Джерело: статистика ООН, 2002 р.

Таблиця 6. Український експорт до та імпорт з Литви

Експорт		
Код	Опис	Вартість (тис. дол. США)
410121	Шкірсировина, ціла, свіжа або мокросолена	19 034,9
721810	Злитки або інші форми нержавіючої сталі	9 695,8
410110	Шкіра тварин, ціла, сира (вагою не більше 8 кг для сушеної, 10 кг – для сухої соленої, або 14 кг – для свіжої чи мокрої соленої)	9 651,7
720260	Феронікель	9 642,5
842123	Масляні/бензинові фільтри для двигунів внутрішнього згорання (Фільтрувальна чи очищувальна техніка для рідини)	8 853,9
550932	Прядиво, де >85% акрилу	7 720,1
511130	Текстильна тканина, кардочесана вовна чи волосся + штапельне волокно ручної роботи	5 229,8
950699	Обладнання для спортивних залів, басейнів та дитячих плавальних басейнів	4 376,7
230630	Макуха із соняшникового насіння та інші відходи з нього	4 238,3
530121	Ляне волокно, гладке або тріпане, але не спрядене	3 906,0
	% від загального обсягу	42%
Імпорт		
Код	Опис	Вартість (тис. дол. США)
271000	Нафта, асфальт, дистилати (нафта, отримана з бітумних мінералів, окрім сирої із вмістом не менше 70% від загальної ваги)	64 552,8
841821	Холодильники, домашні компресорного типу	12 026,7
170199	Рафінований цукор, твердий, чиста цукроза	4 952,8
160420	Риба приготована чи консервована шматками	2 691,6
391721	Труби, шлагги тверді, поліетиленові	2 576,5
480570	Папір, вагою 150 – 225 г/м ² , непокритий	2 562,4
690890	Глазурована керамічна плитка, ширша 7 см	2 284,1
841850	Інші холодильні та морозильні камери, холодильні установки, вітрини	1 506,4
841840	Морозильники вертикальні	1 222,9
841810	Комбіновані холодильники – морозильники з окремими входами	999,3
	% від загального обсягу	79%

Джерело: статистика ООН, 2002 р.

Окремо варто розглянути експорт та імпорт **послуг** між Україною та країнами Прибалтики. Експорт транспортних послуг з України становить 68,2% від загального експорту послуг до Естонії, де головним засобом перевезення є повітряний транспорт (26,9% загального експорту). На другому місці в експорті є ремонтні послуги (8,8%), а на третьому – різні ділові, професійні та технічні послуги (8,4%). У структурі імпорту послуг з Естонії перше місце займають також транспортні послуги (29,8%), на другому – страхові послуги (20,2%), а на третьому – інші ділові послуги (11,2%).

У структурі експорту послуг до Латвії транспортні послуги становлять лише 55,6%, що не характерно для структури українського експорту послуг. Серед транспорту основними є інші види транспорту (автомобільний) та залізничні перевезення. Значною також є частка надання туристичних послуг громадянам Латвії (подорожі становлять 19,1% загального експорту послуг до цієї країни). На третьому місці – експорт фінансових послуг. Імпорт послуг з Латвії складається зі страхових послуг (31,2%), що значно випереджає загальноукраїнський показник в 3,5%, а також з транспортних послуг (27,0%).

Транспортні послуги становлять 76% експорту послуг у Литву, де на першому місці морський транспорт (47,6%), а потім – залізничний (17,6%). Іншою значною категорією експорту послуг до Литви є інші ділові послуги, а саме: операційний лізинг, що становить 17,8% від загального обсягу експорту послуг. Натомість, Україна імпортує з Литви транспортні послуги (41,1% від загального імпорту послуг) та страхові послуги (28,3%).

Таблиця 7. Торгівля послугами з Естонією, тис. дол. США

	експорт	імпорт
Всього	5 850,1	4 004,3
Транспортні послуги	3 988,8	1 193,7
Морський транспорт	466,3	110,3
Повітряний транспорт	1 573,9	502,3
Залізничний транспорт	705,5	515,0
Трубопровідний	10,0	0,0
Інші види транспорту	1 233,1	66,2
Подорожі	402,0	59,1
Послуги зв'язку	375,7	293,4
Будівельні послуги	0,0	119,5
Страхові послуги	5,6	808,2
Фінансові послуги	0,4	369,2
Комп'ютерні послуги	0,0	0,0
Роялті та ліцензійні послуги	2,9	0,0
Інші ділові послуги	61,6	449,6
Різні ділові, професійні та технічні послуги	490,9	70,7
Послуги приватним особам та послуги в галузі культури та відпочинку	0,6	18,2
Державні послуги, не віднесені до інших категорій	8,4	262,8
Ремонт	513,4	359,9

Таблиця 8. Торгівля послугами з Латвією, тис. дол. США

	експорт	імпорт
Всього	14 385,5	6 406,3
Транспортні послуги	7 999,3	1 727,3
Морський транспорт	780,5	159,7
Повітряний транспорт	1 244,0	422,7
Залізничний транспорт	2 291,4	969,7
Трубопровідний	0,0	0,0
Інші види транспорту	3 683,5	175,3
Подорожі	2 744,2	146,8
Послуги зв'язку	365,6	481,8
Будівельні послуги	0,0	175,0
Страхові послуги	137,3	1 998,0
Фінансові послуги	1 492,8	319,2
Комп'ютерні послуги	16,8	234,3
Роялті та ліцензійні послуги	1,8	0,0
Інші ділові послуги	58,5	518,7
Різні ділові, професійні та технічні послуги	783,8	482,3
Послуги приватним особам та послуги в галузі культури та відпочинку	15,5	3,3
Державні послуги, не віднесені до інших категорій	17,5	312,9
Ремонт	752,3	6,7

Таблиця 9. Торгівля послугами з Литвою, тис. дол. США

	експорт	імпорт
Всього	16 205,9	3 540,1
Транспортні послуги	12 315,5	1 454,9
Морський транспорт	7 712,2	45,7
Повітряний транспорт	1 004,4	164,2
Залізничний транспорт	2 854,8	1 142,8
Трубопровідний	0,0	0,0
Інші види транспорту	744,1	102,2
Подорожі	313,1	103,1
Послуги зв'язку	264,0	251,3
Будівельні послуги	0,0	0,0
Страхові послуги	93,0	1 003,5
Фінансові послуги	0,0	9,0
Комп'ютерні послуги	0,0	0,0
Роялті та ліцензійні послуги	1,2	0,0

Інші ділові послуги	2 890,6	0,0
Різні ділові, професійні та технічні послуги	317,4	231,9
Послуги приватним особам та послуги в галузі культури та відпочинку	0,6	69,9
Державні послуги, не віднесені до інших категорій	10,6	416,4
Ремонт	0,0	0,0

Джерело: статистика ООН, 2002 р.

Загалом торгівля послугами між Україною та країнами Прибалтики є досить важливою формою взаємного економічного співробітництва. Сьогодні немає підстав очікувати, що в торгівлі послугами після приєднання Латвії, Литви та Естонії до ЄС ця форма зв'язків зазнає істотних змін. Разом з тим, її розвиток залежатиме від таких чинників як ситуація на ринку послуг в Європейському Союзі, розвитку співробітництва в транспортній сфері між ЄС та третіми країнами (зокрема, Росією), наслідків багатосторонніх переговорів щодо торгівлі послугами в межах СОТ тощо. Зрозуміло, що багато чого залежатиме й від того, як формуватиметься українська національна система регулювання різних ринків послуг. Щодо цього окремо зазначимо, що Україні слід вибудовувати таку систему регулювання, яка б орієнтувалась на відповідну практику ЄС.

Торгівля України з Польщею

Не менш цікаві особливості можна простежити у торгівлі України з Польщею – найбільшим сусідом України серед інших, аналізованих у цьому дослідженні. Аналіз структури товарного експорту України в Польщу свідчить, що експорт є надзвичайно концентрованим. На перші десять **товарів**, визначених за шести-значною номенклатурою, припадає понад 50% загального експорту в цю країну, при цьому 25% експорту становить залізна руда⁷, близько 11% – енергетичні товари (нафта, газ та електроенергія), а ще 8% – прокат. Український імпорт з Польщі є достатньо різноманітним. Найбільше імпортують дерев'яних меблів та меблевих частин, що становить лише 3,4% загального імпорту з Польщі.

Розширення ЄС має позитивно вплинути на позицію українських експортерів, бо тарифи ЄС суттєво менші за тарифи Польщі на головні товари українського експорту. Наприклад, тариф на казеїн в Польщі становить 51%, тоді як в ЄС – всього 3%.

Треба визнати, що попри затратні переваги, які має Україна (щодо низької платні і загальної вартості виробництва порівняно, наприклад, із Польщею), українським виробникам доведеться мати справу з більшими транспортними видатками, експортуючи товари до країн ЄС. Таким чином, як було зазначено Аслундом і Ворнером⁸, навіть дуже невеликі відмінності у протекційних заходах можуть стати суттєвими і зашкодити міжнародному обміну за умов єдиної конкурентної ситуації без торговельних бар'єрів.

7 За даними Держкомстату України, руди, шлаки та зола (код 26) становлять 17% українського експорту в Польщу.

8 Aslund A., Warner A. (2002) The EU Enlargement: Consequences for the CIS Countries, *Center for International Development at Harvard University*.

Таблиця 10. Український експорт до та імпорт з Польщі

Експорт		
Код	Опис	Вартість (тис. дол. США)
260111	Залізна руда, концентрат, не залізний пиріт, не агломер	91 328
260112	Залізна руда, концентрат, не залізний пиріт, агломер, agglomerated	29 165
270900	Мінеральні оливи, оливи з бітумних мінералів, сири	25 324
350110	Казеїн	20 277
271119	Нафтовий газ & газовидний вуглеводень	19 981
721119	Алюміній гарячого катання <600мм, <3мм />3мм	14 761
720851	Листи товщиною <10 мм	12 897
290122	Пропілен	12 760
271600	Електроенергія	11 426
720852	Листи товщиною <4,75 мм не більше 10 мм	10 992
	% від загального обсягу	52%

Імпорт		
Код	Опис	Вартість (тис. дол. США)
940360	Дерев'яні меблі	26 950,0
870322	Автомобілі, двигуни іскрового запалу з об'ємом циліндра 1000–1500 cc	26 823,0
270119	Вугілля, крім антрациту чи бітуму, не агломерат	25 132,0
481840	Гігієнічні серветки і тампони, слинявчики та інші предмети гігієни	24 472,0
640399	Взуття, гумова підошва, пластиковий або шкіряний верх	24 095,0
852520	Передавачі та приймачі	21 223,0
441019	Дерев'яні дошки	15 840,0
170199	Рафінований цукор, твердий, чиста цукроза	14 953,0
940390	Меблеві вироби	12 064,0
210690	Продукти харчування (фасовані)	11 649,0
	% від загального обсягу	18%

Експорт **послуг** до Польщі на 56,3% складається з транспортних послуг, в першу чергу, залізничного та повітряного транспорту. На другому місці – послуги ремонту (18,9%), тоді як загалом в Україні ремонт становить лише 3,9% експорту послуг. На третьому місці – подорожі (10,5%). У структурі імпорту послуг чільне місце посідають транспортні послуги (48,7%) та будівельні послуги (12,1%).

Таблиця 11. Торгівля послугами з Польщею, тис. дол. США

	експорт	імпорт
Всього	29 707,5	32 123,4
Транспортні послуги	16 718,9	15 634,4
Морський транспорт	486,6	423,6
Повітряний транспорт	5 319,2	9 180,4
Залізничний транспорт	8 802,9	2 525,7
Трубопровідний	0,0	0,0
Інші види транспорту	2 110,2	3 504,7
Подорожі	3 131,4	2 259,2
Послуги зв'язку	1 216,0	1 935,2
Будівельні послуги	392,1	3 891,8
Страхові послуги	27,8	1 150,9
Фінансові послуги	33,7	12,7
Комп'ютерні послуги	0,0	15,4
Роялті та ліцензійні послуги	15,7	0,0
Інші ділові послуги	179,3	64,0
Різні ділові, професійні та технічні послуги	2 274,3	2 684,0
Послуги приватним особам та послуги в галузі культури та відпочинку	28,5	4,1
Державні послуги, не віднесені до інших категорій	73,4	1 692,1
Ремонт	5 616,3	2 779,7

Ці дані свідчать про те, що в структурі послуг домінують транспортні послуги. Це можна пояснити географічним розташуванням обох країн, що зумовлює, зокрема, досить високі обсяги транзитних перевезень до Західної Європи. Подальший розвиток торгівлі послугами залежатиме від того, наскільки обидві країни тісно співпрацюватимуть у сфері транспортних перевезень (перш за все, у сфері залізничного транспорту).

Торгівля України з Словаччиною

Аналіз торгівлі між Україною та Словацькою Республікою свідчить про те, що в структурі українського експорту в Словаччину домінують залізна руда (34%⁹ загального експорту, якщо дивитись лише на десять найважливіших **товарів** за шестизначною номенклатурою) та алюміній (13%). Серед найважливіших товарів імпорту зі Словаччини – окис магнію, імпорт якого становить 13% загального імпорту України. На другому місці – бойлери (6%), а на третьому – вогнестійка цегла (5,7%).

9 За даними української статистики, руди, шлаки та зола (код 26) становлять 20% українського експорту в Словаччину.

Таблиця 12. Український експорт до та імпорт зі Словаччини

Експорт		
Код	Опис	Вартість (тис. дол. США)
260111	Залізна руда, концентрат, не залізний пірит, не агломерат	39 394,9
260112	Залізна руда, концентрат, не залізний пірит, агломерат	23 664,9
760120	Алюміній легований	13 000,8
760110	Алюміній нелегований	10 771,4
270119	Вугілля, крім антрациту чи бітуму, не агломерат	10 084,2
720449	Залізовідходи	6 275,2
720851	Листи гарячого катання товщиною <10 мм	6 160,7
281410	Безводний аміак	3 704,2
720221	Ферокреміль >55% кремнію	3 208,6
290321	Вінілхлорид (хлоріетилен)	3 101,1
	% від загального обсягу	63%
Імпорт		
Код	Опис	Вартість (тис. дол. США)
251990	Магній, конденсований, обпалений, магnezія	20 997,3
840211	Гідробойлери, пара > 45t на годину	9 401,4
690210	Вогнестійка цегла, >50% Mg, Ca чи Cr у вигляді окису	9 001,5
852812	Кольорові телеприймачі (можливо з вмонтованим радіоприймачем, відеомагнітофоном)	7 336,0
480252	Папір, дрібнозернистий, без деревини, 40–150 г/м ²	7 034,4
110710	Солод, не обсмажений	4 627,0
621790	Предмети одягу, аксесуари	4 117,7
441019	Дерев'яні меблі	3 890,9
390210	Поліпропілен	3 132,5
721070	Прокат катаний, ширина >600мм	3 008,6
	% від загального обсягу	46%

Словацько-українські торговельні взаємини за останні кілька років позначені чотирма випадками торговельних диспутів, коли одна зі сторін застосувала щодо іншої антидемпінгові розслідування, так само як і захисні торговельні заходи проти імпорту іншої сторони. Три з чотирьох комерційних диспутів були ініційовані Україною проти словацького імпорту, і одну справу проти України порушила Словаччина.

Перша справа пов'язана з експортом до України словацького магnezиту в 1999–2000 рр., коли український уряд вирішив регулювати імпорту цього продукту до інших країн. Друга справа стосується словацького експорту до України в 2001 р. одноразових шприців. На той час Україна запровадила імпортні обмеження для захисту власного виробника цієї продукції. Словаччина попросила Україну переглянути квоти для постачання словацьких шприців. Суперечку було успішно залагоджено 2002 р., коли Україна, починаючи з 2003 р. збільшила квоту на постачання словацьких одноразових шприців¹⁰.

Наступні дві справи стосуються торгівлі хімікатами. У 2002 р. Словаччина запровадила захисні заходи щодо імпорту з України аміачного суперфосфату, у відповідь Україна обмежила імпорту зі Словаччини луку (NaOH). Обидві справи стали предметом двосторонніх переговорів на 10-у засіданні Двосторонньої комісії з питань торговельної, економічної та науково-технічної співпраці, яке відбулося у листопаді 2002 р. в Братиславі. Обидві сторони погодилися, що розслідування торговельних суперечок буде проводитися згідно з недискримінаційними принципами СОТ незалежно від країни, яка його ініціювала¹¹. Словаччина й Україна погодилися щодо принципів майбутнього антидемпінгового розслідування у двосторонньому протоколі про вступ до ринку СОТ, який було підписано 21 березня 2003 р.

Виходячи з аналізу двосторонніх торговельних суперечок між Словаччиною й Україною впродовж останніх років, можна припустити, що саме торгівля хімікатами може стати найвразливішим моментом двосторонніх торговельних взаємин.

Наведені вище приклади свідчать, що теперішній справ стан у двосторонній словацько-українській торгівлі не відображає потенціалу їхньої зовнішньої торгівлі, передусім через географічну близькість обох держав.

Словацькі та українські експерти з питань економіки поділяють оцінки щодо ймовірності щонайменше подвоєння двостороннього товарообігу. Головним каменем спотикання торгівлі між Україною та Словаччиною є факт обмежених рамок її двосторонньої лібералізації. У своїй зовнішній торгівлі Словаччина повинна керуватися міжнародними зобов'язаннями, що стали результатом її членства у СОТ, нормами Центральноєвропейських угод вільної торгівлі, так само як і Європейських угод з ЄС та, зрештою, угод щодо митного союзу з Чеською Республікою. Україна не входить до вище перелічених преференційних систем, які визначають зовнішню торгівлю Словаччини, передусім тому, що вона не є членом Світової організації торгівлі. Як підкреслюють словацькі та українські експерти, членство України в СОТ суттєво посилить її перспективи майбутньої лібералізації двосторонньої торгівлі і, відповідно, призведе до збільшення обсягу торгівлі¹².

Стосовно торгівлі **послугами**, то Словаччина, так само як Угорщина, імпортує з України головним чином транспортні послуги (94,8%). При цьому лівову частку становлять послуги залізничного транспорту (90,9% від загального експорту). Імпорту послуг зі Словаччини не є різноманітнішим. 78,2% імпорту – це транспортні послуги.

10 Див. *Sprava z 9. zasadnutia Medzivladnej komisie pre obchodno-hospodarsku a vedecko-technicku spolupracu medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou* (Report on the 9th Meeting of the Intergovernmental Commission for Trade, Economic, Scientific and Technical Co-operation between the Slovak Republic and Ukraine). Ministry of Economy of the Slovak Republic, 2002.

11 Див. *Sprava z 10. zasadnutia...*, op.cit.

12 Див. *Sprava z 9. zasadnutia...*, op.cit.

Таблиця 13. Торгівля послугами зі Словаччиною, тис. дол. США

	експорт	імпорт
Всього	52 029,8	13 873,1
Транспортні послуги	49 348,3	10 855,2
Морський транспорт	83,1	0,0
Повітряний транспорт	649,6	114,0
Залізничний транспорт	47 313,2	833,4
Трубопровідний	0,0	0,0
Інші види транспорту	1 302,5	9 907,7
Подорожі	359,6	395,7
Послуги зв'язку	252,3	452,2
Будівельні послуги	1,6	377,6
Страхові послуги	3,1	14,4
Фінансові послуги	0,0	46,7
Комп'ютерні послуги	32,6	0,3
Роялті та ліцензійні послуги	2,6	0,0
Інші ділові послуги	36,4	304,7
Різнні ділові, професійні та технічні послуги	480,8	685,3
Послуги приватним особам та послуги в галузі культури та відпочинку	0,2	0,9
Державні послуги, не віднесені до інших категорій	0,0	662,9
Ремонт	1 512,3	77,2

Торгівля України з Угорщиною

Структура торгівлі України з Угорщиною свідчить про те, що серед десяти найбільших експортних **товарів** за шестизначною номенклатурою, які Україна продає до Угорщини, чільне місце посідають енергетичні товари. 18% загального експорту припадає на природний газ, 9% на електроенергію та 2% на нафтопродукти¹³. Також дуже значним є експорт алюмінію, що становить 17% загального українського експорту до Угорщини у 2002 р.¹⁴ В свою чергу, Україна імпортує з Угорщини електричні вироби та устаткування (пральні машини, телевізори, перемикачі, провідники тощо), які загалом становлять близько 10% українського імпорту. Також доволі значним є імпорт медикаментів (3,5% лише за однією товарною позицією).

13 За даними Держкомстату України, енергетичні товари (код 27) становлять 22% експорту України в Угорщину у 2002 р.

14 Експорт алюмінію в Угорщину, за українською статистикою, становить близько 11%.

Таблиця 14. Український експорт до та імпорт з Угорщини

Експорт		
Код	Опис	Вартість (тис. дол. США)
271121	Природний газ у газовидному стані	81 824,0
760110	Алюміній неплавлений	76 562,0
271600	Електроенергія	40 357,0
440710	Пиломатеріали, хвойні (м'які, товщиною <6 мм)	34 544,0
290121	Етилен	17 940,0
252390	Гідралічні цементи, крім шлакосилікатного та такого, що містить алюміній	12 211,0
271000	Нафта, бітум, дистилати	10 092,0
900691	Частини та комплектуючі до фотокамер	8 405,0
350110	Казеїн	7 332,0
610831	Жіночі, дівчачі нічні сорочки, піжами, бавовняні вироби	6 793,0
% від загального обсягу		65%
Імпорт		
Код	Опис	Вартість (тис. дол. США)
300490	Медикаменти, дозовані	9 608,0
903289	Автоматичне системи контролю	8 300,0
845011	Автоматичні пральні машини ємністю <10 кг	8 134,0
481840	Гігієнічні серветки і тампони, слинявчики для дітей	7 548,0
441019	Дерев'яні дошки	6 853,0
852812	Кольорові телеприймачі	6 571,0
853890	Комплектуючі, електровимикачі, запобіжники	6 400,0
732181	Опалювальні пристрої для домашнього вжитку	6 330,0
380830	Гербіциди, рослинні стимулятори росту	5 707,0
854449	Електропровідники <80 Вольт	5 431,0
% від загального обсягу		26%

Виходячи з того, що обсяг зовнішньої торгівлі між Угорщиною і Україною заледве сягає 1% загального зовнішньоторговельного обігу Угорщини, такі статистичні дані досить важко аналізувати. Найважливіші чинники такої невеликої частки України в зовнішній торгівлі Угорщини перебувають за межами торгівлі. Суттєве значення має той факт, що товарообіг між Україною та Угорщиною здійснюється традиційними шляхами, тоді як щонайменше 70% зовнішньої торгівлі Угорщини фактично припадає на активні західноєвропейські, американські, японські та інші фірми, які інвестують в Угорщину, та, відповідно, визначають її пріоритети експорту та імпорту.

Експорт **послуг** з України до Угорщини – це, в першу чергу, експорт транспортних послуг, що становить 91,3% загального експорту. На відміну від інших країн, що вступають до ЄС, Угорщина імпортує з України значну кількість послуг трубопровідного транспорту (32,2%). Послуги залізничного транспорту займають друге місце після трубопроводу за обсягами експорту. Імпорт послуг з Угорщини також значною мірою складається з послуг транспорту (57,2%), а також подорожей (9,8%) та послуг зв'язку (8,8%).

Таблиця 15. Торгівля послугами з Угорщиною (тис. дол. США)

	експорт	імпорт
Всього	39 417,4	8 231,9
Транспортні послуги	36 006,5	4 705,9
Морський транспорт	6 550,0	52,5
Повітряний транспорт	2 178,8	2 694,2
Залізничний транспорт	7 954,7	843,1
Трубопровідний	12 684,9	0,0
Інші види транспорту	6 638,0	1 116,1
Подорожі	640,7	808,7
Послуги зв'язку	589,6	724,4
Будівельні послуги	0,0	85,5
Страхові послуги	58,3	548,1
Фінансові послуги	36,5	12,4
Комп'ютерні послуги	2,0	7,9
Роялті та ліцензійні послуги	12,9	0,0
Інші ділові послуги	251,5	126,5
Різні ділові, професійні та технічні послуги	1 225,5	447,3
Послуги приватним особам та послуги в галузі культури та відпочинку	0,4	0,0
Державні послуги, не віднесені до інших категорій	59,2	731,4
Ремонт	534,4	33,7

Аналізуючи структуру торгівлі між Угорщиною та Україною за останні роки, можна виділити три групи товарів, через які в обох сторін у минулому і частково зараз виникають серйозні суперечності:

- Після вступу до ЄС конкурентоспроможність угорських товарів харчової промисловості посилиться, з іншого боку, Україна зможе застосовувати лише обмежені засоби для захисту свого ринку навіть після вступу до СОТ. Це може призвести до серйозних суперечностей між сторонами.
- Тоді як ціни на енергоносії в Україні нижчі, ніж на світовому ринку, деяким українським продуктам загрожують в Угорщині демпінгові процеси. До таких продуктів належать цемент, добрива, залізо та сталь.
- Тарифні ставки на деякі товари в Угорщині зростуть і передусім, зокрема, на алюміній, що відобразиться на українському експорті. Збільшення митного тарифу на алюміній (код 760110) передбачено від 0% до 6%. Тому для України важливо домогтися підписання угоди про вільну торгівлю з ЄС.

- Конфлікти можуть виникнути і в секторі обслуговування, оскільки після вступу України до СОТ на українському ринку освіти, страхування та фінансів з'являться угорські компанії.

Угорські компанії та чиновники часто закидають українській стороні, що вона реалізує свої товари за демпінговими цінами, дестабілізує ринок. Імовірно, що цю проблему буде залагоджено з вступом України до СОТ та її подальшою європейською інтеграцією. Після вступу Угорщини до ЄС очікується суттєве збільшення двосторонньої зовнішньої торгівлі з наступних причин:

- Імовірний вступ України до СОТ сам по собі стане промоційним фактором такого збільшення.
- Промислове мито має суттєво знизитися в Угорщині, що мусить призвести до збільшення експорту українських готових виробів.
- За умов ринкової конкуренції деякі товари (наприклад, продукти харчування) можуть скеровуватися з Угорщини до України.
- Очікується підвищена присутність в Угорщині міжнародних компаній, які, ймовірно, будуть скеровувати свою активність і далі на східні ринки.
- В наступні десять років східні регіони Угорщини переживатимуть значний розвиток, що призведе до збільшення обсягів товарообігу.
- Транскордонні програми, фінансовані Європейським Союзом, та різноманітні програми допомоги ЄС також сприятимуть збільшенню двосторонньої торгівлі.

Аналіз структури торгівлі України з країнами, що вступають до ЄС, зроблений на підставі десяти найважливіших позицій шестизначної товарної номенклатури, дозволяє зробити наступні **ВИСНОВКИ**. По-перше, він свідчить про досить високу концентрацію як експорту, так і імпорту. Причому основними товарами, спрямованими на експорт, є чорні метали, залізна руда, алюміній та енергетичні товари (газ, нафтопродукти, електроенергія), більшість із яких не створюють високої доданої вартості. Натомість, в імпорті з країн-кандидатів досить висока частка товарів машинобудування.

Розширення ЄС призведе до зміни тарифного регулювання у нових членах, які автоматично стали членами спільного митного союзу. Ще до вступу до ЄС країни-кандидати торгували із ЄС–15 на підставі угод про вільну торгівлю для всіх непродовольчих товарів. Тому, згідно з оцінками деяких експертів¹⁵, для непродовольчих товарів розширення ЄС не призведе до зменшення торгівлі з країнами СНД (зокрема, з Україною) на користь нових членів. Як свідчить порівняльний аналіз тарифних позицій ЄС та країн, що вступають до ЄС, проведений на підставі звітів Світової організації торгівлі, загалом тарифне регулювання ЄС є значно ліберальнішим, ніж регулювання країн, що вступають до ЄС.

Стосовно продовольчих товарів, то у цьому секторі можна очікувати зменшення торгівлі, бо лише після розширення ЄС відбувається усунення основних торгових бар'єрів для цієї категорії товарів між ЄС–15 та новими членами ЄС. Відповідно, може відбутися заміщення певних продовольчих товарів з України продовольчими товарами, виробленими новими членами ЄС, які стають порівняно дешевшими.

15 Kawecka-Wyrzykowska E. (2003) The Adoption of a Common Commercial Policy towards third countries and Joining the Community's External Economic Relations Systems – Cost and Benefits. In "Cost and Benefits of Poland's membership in the European Union", Warsaw: Centrum Europejskie Natolin.

Скасування угод про вільну торгівлю з країнами Прибалтики призведе до збільшення митного навантаження на український експорт у ці країни. В цьому випадку членство України в СОТ дозволило б Україні ставити питання про компенсацію втрат від запровадження мита на ті товари, які раніше постачали в режимі вільної торгівлі.

Вступ центральноєвропейських сусідів України до ЄС призведе до того, що ці країни не зможуть більше вдаватися до захисних заходів у сфері торгівлі. Усі заходи, вжиті до вступу до ЄС, втратять свою чинність і всі розслідування, що досі тривали, припиняться. Натомість, усі розслідування, які проводяться ЄС, триватимуть і надалі, за винятком тих розслідувань, що стосувалися експорту до ЄС з країн-кандидатів.

В результаті розширення ЄС нові члени автоматично приєднуються до антидемпінгового регулювання ЄС. Таким чином, Україна втратить можливість адекватно відстоювати свої інтереси на ринках цих країн у випадку виникнення антидемпінгових розслідувань, якщо вона не отримає статус країни з ринковою економікою.

II Прямі іноземні інвестиції

Прямі іноземні інвестиції (ПІІ) є важливим фактором економічного добробуту. На думку відомої міжнародної аудиторської та консалтингової компанії PricewaterhouseCoopers¹⁶, ПІІ уже зробили цілий ряд позитивних внесків в економіку країн Центральної Європи, а саме: (1) вони підвищили якісний рівень менеджменту, (2) розширили експортні можливості цих країн за межами регіону, та (3) надали доступ до нових та продуктивніших технологій. Тобто, ПІІ позитивно впливають не лише на підприємства, в які їх безпосередньо залучають, але й на компанії-партнери (постачальників, споживачів їхньої продукції та послуг) та підприємства-конкуренти (що переймають прогресивний досвід).

Україна поступається за величиною припливу ПІІ усім країнам-новим членам ЄС, так само як і Російській Федерації. До того ж, частка прямих інвестицій з центральноєвропейських сусідів до України та навпаки є досить скромною.

Таблиця 16. Прямі інвестиції в Україну з окремих нових членів ЄС та з України до нових членів ЄС

	прямі інвестиції в Україну (тис. дол. США; станом на...)		
	01.01.2001	01.01.2002	01.01.2003
Всього по Україні	3 874 964,2	4 555 262,3	5 339 004,1
<i>зокрема</i>			
Естонія	4 632,3	5 699,4	14 157,2
Латвія	4 275,9	52 937,6	59 088,3
Литва	5 579,5	6 195,1	14 010,9
Польща	62 795,6	69 345,0	98 419,0
Словаччина	43 491,1	51 097,2	48 626,0
Угорщина	51 910,8	58 266,1	79 800,1
Всього нові члени ЄС	172 685,1	243 540,4	314 101,3
Частка інвестицій б нових членів ЄС у загальному обсязі прямих іноземних інвестицій	4,5%	5,3%	5,9%
	прямі інвестиції з України (тис. дол. США; станом на...)		
	01.01.2001	01.01.2002	01.01.2003
Всього по Україні	170 342,8	155 685,8	143 851,2
<i>зокрема</i>			
Естонія	1 100,0	1 100,0	1 100,0
Латвія	2,1	2,1	2,1
Литва	410,5	411,5	414,3

16 The Strategic Impact of European Union Enlargement – The Business View. By Mark Ambler et al. PriceWaterhouseCoopers. (<http://www.pwcglobal.com/Extweb/service.nsf/docid/CBC23B32AA20F82385256B730057C1AA>)

Розширення ЄС: вплив на відносини України з центральноевропейськими сусідами

Польща	327,9	347,1	327,7
Словаччина	0,0	0,0	0,0
Угорщина	823,4	477,3	129,2
Всього нові члени ЄС	2 664,0	2 338,0	1 973,3
Частка інвестицій до 6 нових членів ЄС у загальному обсязі прямих іноземних інвестицій з України	1,6%	1,5%	1,4%

Країни Прибалтики

У випадку з кожною окремою країною, що ми розглядаємо у дослідженні, їхні інвестиції до України та навпаки мають свої особливості. За даними Держкомстату, на початок 2002 р. сумарні інвестиції прибалтійських країн у 256 підприємств України склали лише 19,2 млн. дол. США. Зокрема, 5,3 млн. дол. США естонських інвестицій (0,1% загального обсягу прямих іноземних інвестицій в Україну) отримали 66 підприємств в Україні. З Латвії на 68 підприємств надійшли 6 млн. дол. США (0,1% загального обсягу прямих іноземних інвестицій в Україну). Литва спрямувала 7,85 млн. дол.США (0,1% загального обсягу прямих іноземних інвестицій в Україну) на 112 підприємств.

На цей час інвестиції отримали 128 спільних підприємств, зокрема 32 українсько-естонських (1,6 млн. дол. США), 38 українсько-латвійських (2,9 млн. дол.США), 56 українсько-литовських (4,15 млн. дол. США). За даними Національного банку Естонії в 1994–2001 рр. в Україну інвестували понад 50 естонських підприємств. Інвестиції в Україну склали 1,4% від загального обсягу інвестицій Естонії. Водночас українські інвестиції отримали 1 підприємство в Естонії (1,1 млн. дол. США) і 3 – в Литві (410,5 тис. дол. США)¹⁷. Слід зазначити, що Естонія посідає дев'яте місце за обсягом українських інвестицій за кордон.

Таблиця 17. Структура прямих інвестицій з Естонії в Україну та з України до Естонії**Структура прямих іноземних інвестицій тис. дол. США**

	Естонія			
	в Україну		з України	
	01.01.2002	01.01.2003	01.01.2002	01.01.2003
Всього	5 699,4	14 157,2	1 100,0	1 100,0
Сільське господарство, мисливство та лісове господарство	63,8	63,8	0,0	0,0
Рибне господарство	19,6	19,6	0,0	0,0
Промисловість	2 575,3	10 946,9	0,0	0,0
Добувна промисловість	0,0	0,0	0,0	0,0

¹⁷ Інвестиції зовнішньоекономічної діяльності у 2001 р. Статистичний бюлетень. – К., 2002., с.16, 20, 22.

Економічні відносини України з центральноєвропейськими сусідами

Обробна промисловість	2 575,3	10 946,9	0,0	0,0
Харчова промисловість	233,7	280,6	0,0	0,0
Легка промисловість	0,0	0,0	0,0	0,0
Виробництво деревини та виробів з неї	0,0	0,0	0,0	0,0
Целюлозно-паперова промисловість	676,0	67,0	0,0	0,0
Виробництво коксу, продуктів нафтопереробки	0,0	0,0	0,0	0,0
Хімічна та нафтохімічна промисловість	1 365,3	1 662,3	0,0	0,0
Виробництво інших неметалевих мінеральних виробів	0,0	0,0	0,0	0,0
Металургія та обробка металу	0,0	0,0	0,0	0,0
Машинобудування	245,1	8 272,9	0,0	0,0
Інше виробництво	55,2	55,2	0,0	0,0
Виробництво та розподіл електроенергії, газу та води	0,0	0,0	0,0	0,0
Будівництво	22,3	25,4	0,0	0,0
Оптова та роздрібна торгівля	2 735,5	2 815,3	0,0	0,0
Готелі та ресторани	9,3	9,3	0,0	0,0
Транспорт та зв'язок	153,4	203,7	0,0	0,0
Фінансова діяльність	22,0	22,0	1 100,0	1 100,0
Операції з нерухомістю	98,1	51,2	0,0	0,0
Освіта	0,0	0,0	0,0	0,0
Охорона здоров'я та соціальна допомога	0,0	0,0	0,0	0,0
Колективні, громадські та особисті послуги	0,0	0,0	0,0	0,0

Суттєвого прогресу в останні роки досягнуто в інвестуванні в Україну Латвією. Скажімо, на початок 2003 р. Латвія з показником 59,1 млн. дол. США прямих інвестицій вийшла на 17 місце серед найбільших інвесторів в Україну.

Таблиця 18. Структура прямих інвестицій з Латвії в Україну та з України до Латвії (тис. дол. США)

	Латвія			
	в Україну		з України	
	01.01.2002	01.01.2003	01.01.2002	01.01.2003
Всього	52 937,6	59 088,3	2,1	2,1
Сільське господарство, мисливство та лісове господарство	464,0	467,8	0,0	0,0
Рибне господарство	0,0	0,0	0,0	0,0
Промисловість	47 615,1	47 598,0	0,1	0,1
Добувна промисловість	0,0	0,0	0,0	0,0
Обробна промисловість	47 615,1	47 598,0	0,1	0,1
Харчова промисловість	92,1	295,9	0,0	0,0
Легка промисловість	316,9	316,9	0,0	0,0
Виробництво деревини та виробів з неї	0,0	0,0	0,0	0,0
Целюлозно-паперова промисловість	5,7	5,7	0,0	0,0
Виробництво коксу, продуктів нафтопереробки	6,0	6,0	0,0	0,0
Хімічна та нафтохімічна промисловість	430,8	430,8	0,0	0,0
Виробництво інших неметалевих мінеральних виробів	0,0	0,0	0,0	0,0
Металургія та обробка металу	0,0	0,0	0,0	0,0
Машинобудування	46 688,6	46 422,7	0,1	0,1
Інше виробництво	75,0	120,0	0,0	0,0
Виробництво та розподіл електроенергії, газу та води	0,0	0,0	0,0	0,0
Будівництво	1 941,7	61,1	0,0	0,0
Оптова та роздрібна торгівля	664,2	1 188,6	0,0	0,0
Готелі та ресторани	76,9	134,3	0,0	0,0
Транспорт та зв'язок	952,1	8 381,2	0,0	0,0
Фінансова діяльність	950,0	950,0	0,0	0,0
Операції з нерухомістю	116,0	66,0	2,0	2,0
Освіта	0,0	0,0	0,0	0,0
Охорона здоров'я та соціальна допомога	0,0	0,0	0,0	0,0
Колективні, громадські та особисті послуги	157,5	241,3	0,0	0,0

Водночас, слід відзначити суттєву активізацію інвестиційної діяльності литовських підприємств в Україні. Якщо в 1999 р. прямі інвестиції литовських підприємств в Україну склали 1,015 млн. дол. США, у 2000 р. – 1,121 млн. дол. США, у 2001 р. – 1,275 млн. дол. США, то в 2002 р. – майже 7 млн. дол. США¹⁸ (що становить 11% усіх прямих литовських інвестицій за кордоном).

Таблиця 19. Структура прямих інвестицій з Литви в Україну та з України до Литви (тис. дол. США)

	Литва			
	в Україну		з України	
	01.01.2002	01.01.2003	01.01.2002	01.01.2003
Всього	6 195,1	14 010,9	411,5	414,3
Сільське господарство, мисливство та лісове господарство	6,6	6,6	0,0	0,0
Рибне господарство	0,0	0,0	0,0	0,0
Промисловість	3 885,1	11 110,5	11,0	10,0
Добувна промисловість	859,0	859,0	0,0	0,0
Обробна промисловість	3 021,3	10 246,8	11,0	10,0
Харчова промисловість	1 898,5	2 170,7	0,0	0,0
Легка промисловість	218,6	235,4	0,0	0,0
Виробництво деревини та виробів з неї	0,0	0,0	0,0	0,0
Целюлозно-паперова промисловість	319,1	7301,1	1,0	0,0
Виробництво коксу, продуктів нафтопереробки	0,0	0,0	0,0	0,0
Хімічна та нафтохімічна промисловість	81,3	81,3	0,0	0,0
Виробництво інших неметалевих мінеральних виробів	0,5	0,5	0,0	0,0
Металургія та обробка металу	0,0	0,0	10,0	10,0
Машинобудування	176,4	126,0	0,0	0,0
Інше виробництво	78,0	83,0	0,0	0,0
Виробництво та розподіл електроенергії, газу та води	4,7	4,7	0,0	0,0
Будівництво	3,5	20,0	11,1	14,9
Оптова та роздрібна торгівля	1 384,0	1799,1	0,0	0,0
Готелі та ресторани	50,1	50,1	0,0	0,0
Транспорт та зв'язок	0,0	0,0	0,0	0,0

18 Шахов А. Литовці в курсі українських проблем // Галицькі контракти. – 2003. – № 9.

Розширення ЄС: вплив на відносини України з центральноевропейськими сусідами

Фінансова діяльність	750,1	828,8	0,0	0,0
Операції з нерухомістю	115,8	126,5	389,4	389,4
Освіта	0,0	0,0	0,0	0,0
Охорона здоров'я та соціальна допомога	0,0	0,0	0,0	0,0
Колективні, громадські та особисті послуги	0,0	0,0	0,0	0,0

В Естонію прями інвестиції з України на початок 2002 р. були вкладені в обсязі 1,1 млн. дол. США виключно у фінансову діяльність, в Литву – 410,5 тис. дол. США (у промисловість – 10 тис. дол. США; будівництво – 11 тис. дол. США; операції з нерухомістю, здавання під найом та послуги юридичним особам – 389,5 тис. дол. США), Латвію – лише 2 тис. дол. США¹⁹.

До того ж, в Естонії зареєстровано 119 підприємств з українським капіталом. Сфера діяльності цих підприємств поширюється на оптову торгівлю товарами промисловості, сільськогосподарською технікою, продуктами харчування, напоями і тютюновими виробами, а також на виробництво взуття та перевезення товарів автотранспортом. Натомість, портфельні інвестиції з України в обсязі 346 тис. дол. США (6,2% загального обсягу портфельних інвестицій з України) були вкладені лише в одне латвійське підприємство.

Портфельні інвестиції з Естонії на початок 2002 р. були вкладені в одне підприємство в Україні в обсязі 8,955 млн. дол. США (4,4% загального обсягу портфельних інвестицій в Україну), Латвії – 10 підприємств (146 тис. дол. США; 0,1%), Литви – 4 підприємства (31,5 тис. дол. США)²⁰. Причому за 2001 р. були вкладені всі наявні естонські портфельні інвестиції, латвійські портфельні інвестиції зменшилися за рік на 1,477 млн. дол. США, а литовські збільшилися лише на 3,5 тис. дол. США.

Пріоритетні галузі господарського комплексу України, що цікавлять інвесторів з країн Прибалтики представлені в таблиці 20. Наведені дані свідчать, що капітал країн Прибалтики має різні пріоритети в Україні. Скажімо, естонський капітал майже повністю і в рівних частках (по 46%) вкладений в українську промисловість і торговельну галузь; на сільське господарство і транспорт припадає лише трохи більше 4% сукупних інвестицій в Україну. Уподобання литовського капіталу більше також спрямовані на промисловість (майже половина від загального обсягу інвестицій) і торгівлю (2/5 загального обсягу). Водночас десята частина литовських інвестицій вкладена у фінансову діяльність в Україні. Інвестиції ж із Латвії у промисловість в Україні становлять лише шосту частину від їхнього загального обсягу в Україну, тоді як у торгівлю вкладено понад його чверть, а в будівництво – майже третину.

19 Інвестиції зовнішньоекономічної діяльності у 2001 р. Статистичний бюлетень. – К., 2002., с. 283–284.

20 Інвестиції зовнішньоекономічної діяльності у 2001 р. Статистичний бюлетень. – К., 2002., с. 322, 323.

Таблиця 20. Прямі іноземні інвестиції з країн Прибалтики в Україну за видами економічної діяльності на 1.01.2002²¹ (тис. дол. США)

	Всього по всіх підприємствах	у % до підсумку	Всього по спільних підприємствах	у % до підсумку
Естонія				
Сільське господарство	63,8	1,2	63,8	4,0
Промисловість	2 452,1	46,2	303,1	18,8
зокрема				
харчова промисловість та переробка с/г продуктів	233,7	4,4	232,7	14,4
целюлознопаперова промисловість; видавнича справа	676,0	12,7	—	—
хімічна та нафтохімічна промисловість	1 365,3	25,7	3,0	0,2
Оптова та роздрібна торгівля; торгівля транспортними засобами та послуги з ремонту	2 459,5	46,4	1 115,7	69,2
Транспорт	153,4	2,9	120,5	7,5
Латвія				
Сільське господарство	464,0	7,7	8,5	0,3
Промисловість	928,2	15,4	845,5	29,3
зокрема				
харчова промисловість та переробка с/г продуктів	92,1	1,5	92,1	3,2
легка промисловість	316,9	5,3	316,9	11,0
хімічна та нафтохімічна промисловість	430,8	7,2	430,8	14,9
Будівництво	1 908,9	31,8	5,2	0,2
Оптова і роздрібна торгівля	1 573,7	26,2	1 119,2	38,8
Транспорт	782,8	13,0	731,0	25,3
Литва				
Сільське господарство	6,6	0,1	—	—
Промисловість	3 820,6	48,7	709,3	
зокрема				
добувна	859,0	10,9	—	—

21 Інвестиції зовнішньоекономічної діяльності у 2001 р. Статистичний бюлетень. — К., 2002., с. 202–205, 270–273.

харчова промисловість та переробка с/г продуктів	1 874,3	23,9	131,8	3,2
легка промисловість	218,6	2,8	208,0	5,0
целюлозно-паперова промисловість	319,1	4,1	—	—
Оптова і роздрібна торгівля	3 100,0	39,5	2 523,4	60,9
Фінансова діяльність	750,1	9,6	750,1	18,1

Країни СНД і Прибалтики мають виступати стратегічними партнерами України, що неодноразово було підкреслено в багатьох політичних деклараціях про партнерство, але статистичними даними реальний внесок інвесторів із цих країн не підтверджує задекларовані наміри. Наприклад, найбільша частка в інвестиціях з країн СНД і Прибалтики (на які припадає лише 3,7% загального обсягу іноземних інвестицій у столичний інвестиційний ринок) в м. Київ належить Російській Федерації (3% сукупного обсягу іноземних інвестицій). Виділяються два представники Прибалтики – Литва (0,5%) та Латвія (0,1%), але цифри на 01.01.2003 р. в розмірі 8,3 млн. дол. США і 1,5 млн. дол. США не дозволяють їх віднести до групи країн, які визначають розвиток столичного інвестиційного ринку²².

Польща

Більш позитивною є ситуація з польськими інвестиціями в Україні. Серед розглянутих центральноевропейських сусідів України Польща є лідером за обсягами ПІІ в Україну. Станом на початок 2003 р. Україна отримала з Польщі 98 млн. дол. США, що становить близько третини ПІІ з шести розглянутих країн. Однак, обсяг польських інвестицій в економіку України є досить низьким у процентному відношенні до усіх іноземних інвестицій в Україну – згідно з інформацією Міністерства економіки Польщі польські інвестиції в Україну на кінець 2001 р. становили 69,3 млн. дол. США, що становило лише 1,58% від загальних іноземних інвестицій в Україну.

Основними напрямками інвестування є обробна промисловість (41%), фінансова діяльність (35%) та оптова торгівля і посередництво (13%). На відміну від більшості інших розглянутих країн, польські інвестиції в обробну промисловість не зосереджені в одній чи двох галузях, а майже рівномірно розподілені між усіма основними галузями. Найбільшу частку ПІІ отримало виробництво деревини та виробів з неї (близько 7% від загального обсягу ПІІ). Висока частка інвестицій у фінансову діяльність також не є типовою як для інвестицій в Україну інших розглянутих країн, так і для загальної структури ПІІ в Україну. У 2002 р. лише 8% інвестицій в Україну було спрямовано у фінансову діяльність, тоді як інвестиції в цей сектор з боку Польщі становлять понад третину її інвестицій в Україну.

22 www.kiev-chamber.org.ua/public/dp/dp_04.htm

Таблиця 21. Структура прямих інвестицій з Польщі в Україну та з України до Польщі

	Польща			
	в Україну		з України	
	01.01.2002	01.01.2003	01.01.2002	01.01.2003
Всього	69 345,0	98 419,0	347,1	327,7
Сільське господарство, мисливство та лісове господарство	746,8	1 730,8	0,0	0,0
Рибне господарство	137,4	150,2	0,0	0,0
Промисловість	27 373,0	40 816,7	251,3	231,5
Добувна промисловість	69,7	225,1	0,0	0,0
Обробна промисловість	27 303,3	40 591,7	251,3	231,5
Харчова промисловість	5 789,4	4 930,1	0,0	0,0
Легка промисловість	2 891,6	3 046,0	0,0	0,0
Виробництво деревини та виробів з неї	2 403,4	6 933,0	0,0	0,0
Целюлозно-паперова промисловість	220,3	2 507,3	0,0	0,0
Виробництво коксу, продуктів нафтопереробки	0,0	0,0	0,0	0,0
Хімічна та нафтохімічна промисловість	2 496,5	4 615,2	231,5	231,5
Виробництво інших неметалевих мінеральних виробів	1 590,0	3 318,4	0,0	0,0
Металургія та обробка металу	6 082,5	6 515,4	0,0	0,0
Машинобудування	2 362,5	2 767,7	19,8	0,0
Інше виробництво	3 467,1	5 958,6	0,0	0,0
Виробництво та розподіл електроенергії, газу та води	0,0	0,0	0,0	0,0
Будівництво	869,9	988,5	0,0	0,0
Оптова та роздрібна торгівля	14 077,9	15 088,7	0,0	0,0
Готелі та ресторани	591,9	594,7	0,0	0,0
Транспорт та зв'язок	697,7	768,8	30,9	31,4
Фінансова діяльність	22 738,0	34 884,3	0,0	0,0
Операції з нерухомістю	1 338,5	2 488,3	64,8	64,8
Освіта	0,1	2,1	0,0	0,0
Охорона здоров'я та соціальна допомога	2,5	2,4	0,0	0,0
Колективні, громадські та особисті послуги	771,6	903,6	0,0	0,0

Словаччина

Серед країн Вишеградської групи Словаччина обіймає третє місце за рівнем прямих інвестицій в Україну. Станом на 1 січня 2003 р. обсяг прямих словацьких інвестицій в Україну становив 48,626 млн. дол. США (0,9% загальних прямих іноземних інвестицій в Україну). Наприклад, цей показник для Польщі становить 98,4 млн. дол. США, Угорщини – 79,8 і для Чеської Республіки – 39,46. Словацькі інвестиції скеровано на 188 підприємств, угорські – на 310, чеські – на 293 підприємства. Нижче подано деякі структурні характеристики прямих словацьких інвестицій в Україну:

- Відносно високий рівень концентрації – в середньому 258,6 тис. дол. США словацьких прямих інвестицій скеровано на одне підприємство (польських – 124,4 тис. дол. США; угорських – 257,4; чеських – 134,7; німецьких – 321).
- 80,7% (39 млн. дол. США) словацьких прямих інвестицій залучено в 142 спільні підприємства, що становить 1,4% загальних прямих зарубіжних інвестицій в спільні підприємства України (наприклад, цей показник для Польщі становить 34,5%, і кошти скеровано на 534 спільні підприємства в Україні; для Угорщини – 49,6% і 230 спільних підприємств; для Чеської Республіки – 45,5% і 192). Середній рівень прямих словацьких інвестицій в одне спільне підприємство України також має специфіку, яка полягає у відносно високому рівні концентрації – 276,4 тис. дол. США (Німеччина – 270,1; Угорщина – 172; Чеська Республіка – 93,4; Польща – 63,6).
- Стосовно галузевої структури основну частку прямих словацьких інвестицій – 83,5% було скеровано в українську промисловість, польських – 41,5%; угорських – 45% і чеських – 55,3%. Водночас лише 10,2% прямих словацьких інвестицій було залучено до непромислового сектора, такого наприклад, як оптова і роздрібна торгівля (польських – 15,3%, угорських – 26,4% і чеських – 32,1%).
- Майже половину прямих словацьких інвестицій до промислового сектора України – 45,5% – було скеровано у вугільну галузь (найважливіша інвестиція словацької фірми MINERFIN до Запорізького металургійного комплексу). Словацькі прямі інвестиції у вугільну промисловість України становлять 16,9% прямих зарубіжних інвестицій до цієї галузі української економіки. При цьому важливо зазначити, що лише 2,4% усіх іноземних інвестицій в Україну надходять у її добувну промисловість.
- В галузь обробної промисловості скеровано 29,2% прямих словацьких інвестицій і у виробництво пластмасових товарів – 13,3%. Серед інших секторів української економіки зі значними словацькими інвестиціями є виробництво і розподіл електроенергії (8,9% від загальних іноземних інвестицій у цю галузь) і лісову промисловість (23,7%).

Навіть попри те, що прямі словацькі капіталовкладення в Україну є незначними і порівнюються до інвестицій у такі країни як Нідерланди, Британія, Німеччина, Австрія і Швейцарія, ці показники є цілковито співставними щодо країн Вишеградської групи. До того ж, словацькі інвестиції в Україну відрізняються від інших країн Вишеградської групи своїм рівнем концентрації та зосередженням на промисловому секторі української економіки.

Таблиця 22. Структура прямих інвестицій зі Словацької Республіки в Україну та з України до Словацької Республіки (тис. дол. США)

	Словаччина			
	в Україну		з України	
	01.01.2002	01.01.2003	01.01.2002	01.01.2003
Всього	51 097,2	48 626,0	0,0	0,0
Сільське господарство, мисливство та лісове господарство	1 147,7	1 077,1	0,0	0,0
Рибне господарство	0,0	0,0	0,0	0,0
Промисловість	43 235,0	40 582,5	0,0	0,0
Добувна промисловість	21 791,9	22 066,7	0,0	0,0
Обробна промисловість	14 166,7	14 179,9	0,0	0,0
Харчова промисловість	917,0	980,3	0,0	0,0
Легка промисловість	2 021,3	2 021,3	0,0	0,0
Виробництво деревини та виробів з неї	2 913,7	2 538,3	0,0	0,0
Целюлозно-паперова промисловість	555,6	638,2	0,0	0,0
Виробництво коксу, продуктів нафтопереробки	0,0	0,0	0,0	0,0
Хімічна та нафтохімічна промисловість	6 476,6	6 476,5	0,0	0,0
Виробництво інших неметалевих мінеральних виробів	56,8	56,8	0,0	0,0
Металургія та обробка металу	145,3	127,3	0,0	0,0
Машинобудування	813,3	1 169,4	0,0	0,0
Інше виробництво	267,2	171,7	0,0	0,0
Виробництво та розподіл електроенергії, газу та води	7 276,4	4 336,0	0,0	0,0
Будівництво	813,0	955,1	0,0	0,0
Оптова та роздрібна торгівля	4 919,2	4 982,0	0,0	0,0
Готелі та ресторани	29,9	29,9	0,0	0,0
Транспорт та зв'язок	90,5	137,5	0,0	0,0
Фінансова діяльність	406	408,6	0,0	0,0
Операції з нерухомістю	423,4	423,4	0,0	0,0
Освіта	0,0	0,0	0,0	0,0
Охорона здоров'я та соціальна допомога	30,0	30,0	0,0	0,0
Колективні, громадські та особисті послуги	0,0	0,0	0,0	0,0

Угорщина

ПІІ з Угорщини є другими за обсягами інвестиціями з шести центральноевропейських сусідів України після Польщі. Їхній обсяг дорівнює майже 80 млн. дол. США. Досить нестандартною є структура інвестицій. Обробна промисловість, хоча й залишилась лідером, отримала лише близько 30% інвестицій, в першу чергу, за рахунок вкладень у машинобудування та харчову промисловість. В той же час надзвичайно високими, як для цієї галузі, були інвестиції у добувну промисловість (близько 10% всіх ПІІ з Угорщини). Таким чином, загалом угорські інвестори спрямували близько 45% у промисловість України. На другому місці – інвестиції у торгівлю (понад 26%), причому не лише у “традиційний” сектор оптової торгівлі і посередництва, але в торгівлю і ремонт транспортних засобів (по 11% інвестицій). На третьому і четвертому місцях відповідно транспорт і зв'язок та операції з нерухомістю (також по майже 11%).

Таблиця 23. Структура прямих інвестицій з Угорщини в Україну та з України до Угорщини (тис. дол. США)

	Угорщина			
	в Україну		з України	
	01.01.2002	01.01.2003	01.01.2002	01.01.2003
Всього	58 266,1	79 800,1	477,3	129,2
Сільське господарство, мисливство та лісове господарство	449,5	478,3	0,0	0,0
Рибне господарство	0,0	0,0	0,0	0,0
Промисловість	28 322,6	35 932,5	80,5	80,9
Добувна промисловість	8 463,3	8 128,8	0,0	0,0
Обробна промисловість	15 866,9	23 770,3	80,5	80,9
Харчова промисловість	3 861,4	5 849,8	0,0	0,0
Легка промисловість	355,7	859,2	1,8	2,2
Виробництво деревини та виробів з неї	577,8	569,4	0,0	0,0
Целюлозно-паперова промисловість	3 455,1	3 601,0	0,0	0,0
Виробництво коксу, продуктів нафтопереробки	0,0	0,0	0,0	0,0
Хімічна та нафтохімічна промисловість	1 543,2	1 677,1	45,0	45,0
Виробництво інших неметалевих мінеральних виробів	12,5	12,5	0,0	0,0
Металургія та обробка металу	93,3	317,4	0,0	0,0
Машинобудування	5 521,2	10 108,1	33,8	33,8
Інше виробництво	446,8	775,8	0,0	0,0
Виробництво та розподіл електроенергії, газу та води	3 992,4	4 033,4	0,0	0,0
Будівництво	967,6	1 218,8	0,0	0,0

Оптова та роздрібна торгівля	18 590,8	21 065,5	0,0	0,0
Готелі та ресторани	1 434,2	1 431,3	13,0	13,0
Транспорт та зв'язок	4 272,6	8 959,3	383,8	35,2
Фінансова діяльність	1 221,4	1 229,8	0,0	0,0
Операції з нерухомістю	2 055,0	8 524,6	0,0	0,0
Освіта	0,0	0,0	0,0	0,0
Охорона здоров'я та соціальна допомога	0,0	0,0	0,0	0,0
Колективні, громадські та особисті послуги	952,3	960,0	0,0	0,0

На нашу думку, вступ Угорщини до ЄС та України до СОТ дозволить оживити інвестиційну співпрацю. Україна поки що була дуже поміркованим учасником міжнародного ринку капіталу з огляду на свої розміри та потенціал, тоді як Угорщина передусім як імпортер була учасником світових ринків капіталів. (Згідно з офіційними даними між 1992–2001 рр. в українську економіку було влито зарубіжного капіталу обсягом майже 4,4 млрд. дол. США; у той самий час в Угорщині, яка вп'ятеро менша від України, цей показник становив 26 млрд. дол. США).

Аналіз показує, що з вступом Угорщини до ЄС ця ситуація зміниться. Для цього є дві причини. Угорські компанії будуть обмежені в пошуках ринків за межами ЄС (політика грантів ЄС мотивуватиме такий стан речей), а посилена конкуренція змістить частину виробництва до ринків з дешевшою робочою силою. Україні також доведеться залучати новий, в основному закордонний капітал для вкрай необхідних структурних змін.

Внаслідок розширення ЄС велику кількість дочірніх підприємств буде придбано угорськими фірмами не з метою експорту, а для промоції інвестиційної співпраці. (Просування експорту у супроводі з дотаціями чи субвенціями заборонено нормативами ЄС у будь-якому випадку).

Відносно дешевий вихід на нові ринки є найсильнішою обмежувальною умовою, яка вплине також на угорсько-українські взаємини, адже в першу чергу західний регіон України зможе запропонувати сприятливі інвестиційні можливості для угорських бізнесменів. Угорські компанії зможуть покладатися на відносно добре навчену і дешеву робочу силу, розвинену промислову інфраструктуру та ділову етику, виробляючи таким чином конкурентоспроможніші товари, ніж в Угорщині.

Більшість дотацій ЄС та міжнародних інститутів розвитку з національним капіталом, реалізація активної політики допомоги, програми міжнародних компаній, що діють завдяки сприянню Планів національного розвитку (від Швеції до Португалії – в кожній країні під різними назвами) сприяють поширенню діяльності угорських компаній. У сенсі зарубіжної присутності Угорщини поза межами ЄС Україна займає дуже важливу позицію разом із Сербією та Хорватією.

На основі аналізу, поданого вище, можна зробити **ВИСНОВКИ** про те, що за величиною припливу ПІІ Україна поступається усім країнам-новим членам ЄС, так само як і Російській Федерації. До того ж, країни-нові члени ЄС, розглянуті у нашому дослідженні, не відіграють значної ролі у надходженнях прямих іноземних інвестицій (ПІІ) в Україну.

Як і загалом в економіці України у 2002 р., найбільше іноземних інвестицій з цих країн було спрямовано у промисловість (60% від загального обсягу ПІІ з шести країн-нових членів ЄС порівняно з 50% у структурі загальних ПІІ). Серед галузей промисловості найбільшу увагу інвесторів з Центральної Європи привернуло машинобудування (понад третина ПІІ в промисловість і 22% від загального обсягу ПІІ з цих країн). Таке спрямування відрізняється від загального спрямування потоку ПІІ в Україну, які зосереджені в першу чергу на харчовій промисловості та переробці сільськогосподарських продуктів.

Друге місце за привабливістю для ПІІ з країн-нових членів ЄС посідає оптова та роздрібна торгівля (15% від загального обсягу ПІІ з цих країн), в першу чергу, оптова торгівля та посередництво. На третьому – фінансова діяльність (12%), а на четвертому – транспорт і зв'язок (6%). Така структура досить близька до загальної структури ПІІ в Україну у 2002 р.

Є усі підстави вважати, що розширення ЄС створить сприятливіші умови для залучення іноземних інвестицій в Україну. Після вступу до ЄС центральноевропейські компанії будуть обмежені в пошуках ринків за межами ЄС, а посилена конкуренція змістить частину виробництва до ринків з дешевою робочою силою, зокрема до українського ринку.

Скористатися можливістю залучити капітал з нових країн-членів Україна може лише за умови суттєвого поліпшення інвестиційного клімату та збереження досить високих темпів економічного зростання. Крім цього, на порядку денному сьогодні виникло питання щодо якості робочої сили, яка б відповідала вимогам тих технологій, що "супроводжують" ПІІ. Як свідчить досвід тих же центральноевропейських сусідів України, чинник "дешевої робочої сили" має свої обмеження, коли мова йде про залучення ПІІ. Також очевидно, що масштаби залучення капіталу залежатимуть від динаміки розвитку банківського сектора та фінансового ринку України. Можна також висловити припущення, що Україна повинна розробити нову політику залучення іноземних інвестицій, яка б базувалася на сприянні інвесторам, а не на наданні пільг у великих масштабах. Загалом слід наголосити, що період певної переорієнтації центральноевропейських компаній на нові ринки буде дуже коротким, а тому Україна повинна не втратити цей шанс.

III Трудова міграція

Сьогодні міграційні потоки (мова йде про трудову міграцію) можна умовно розділити на два види. Першим із них є трудова легальна міграція, масштаби якої досить легко визначити. Її динаміка (йдеться про міграцію між Україною та центральноєвропейськими сусідами) залежатиме від того, як надалі формуватиметься спільна міграційна політика ЄС по відношенню до третіх країн. Зрозуміло, що легальні мігранти є соціально та юридично захищенішими порівняно з нелегальними. Що стосується нелегальної міграції, то сьогодні основна проблема для України у сфері стосунків з новими членами ЄС полягає в тому, як легалізувати міграційні потоки та тих українців, хто вже перебуває за кордоном.

Високий рівень безробіття у більшості країн-нових членів ЄС і відмінності у рівні життя між ними та ЄС стимулюють міграцію з цих країн до старих країн-членів ЄС. Але через деякий час після вступу нових країн до ЄС прогнозують зниження відтоку робочої сили з них. Згідно з останніми дослідженнями, щорічно до старих країн-членів ЄС в перші роки після розширення прибуватиме 120 тис. офіційних працівників, згодом це число має зменшитися до 50 тис. щорічно²³. Кількість "незареєстрованих працівників"²⁴ і "комерційних туристів" із Центральної Європи має значно знизитися із запровадженням вільного руху робочої сили та скасуванням податкових та торговельних бар'єрів, які заохочували паралельну торгівлю. Очікують, що потік мігрантів буде сконцентровано в Німеччині (дві третини від загального обсягу) та Австрії (10%). Для контролю над наслідками пересування робочої сили ЄС запропонував новим членам п'ятирічний перехідний термін. У довготерміновому вимірі іміграція матиме позитивні наслідки для економіки теперішніх країн-членів ЄС і обмежить зворотній наслідок старіння та вимирання населення відповідно до рівня життя та дефіцитів урядових бюджетів.

Очевидно, що на підставі цих міркувань можна зробити висновок про те, що міграційні потоки з України в нові країни-члени зростатимуть упродовж певного обмеженого періоду часу, а потім стабілізуються. Разом з тим, зростає імовірність того, що саме через територію цих країн українські мігранти намагатимуться активно проникати в інші країни-члени ЄС.

Серед визначальних факторів нелегальної міграції робочої сили називають диспропорцію доходів (платня, рівень життя), проблеми безробіття в рідній країні, інституційні причини, до яких відносяться вартість робочої сили, податки, соціальні виплати тощо.

Країни Прибалтики

Трудова міграція українців до країн Прибалтики не є надто поширеним явищем. Наприклад, кількість громадян України, які перебувають у Латвії, є порівняно незначною. За даними Посольства України в Латвійській Республіці, на консульському обліку в Посольстві України в Латвії станом на 1 липня 2002 р. перебувало 1 030 осіб. Частково це може бути зумовлено тривалою процедурою оформлення документів у Державній службі зайнятості Латвії та Департаменті з питань громадянства та міграції МВС Латвії²⁵. Ще одна проблема полягає в тому, що дозвіл на працевлаштування видається на конкретний регіон (Рига, Лієпая), і тому в іншому регіоні спеціаліст не має права на працевлаштування. Що стосується

23 European Integration Consortium. The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States. 2000.

24 Працівники, що працюють без дозволу на працевлаштування.

конкретних сфер працевлаштування, то у Латвії є перспективи на працевлаштування до 300 спеціалістів з України в суднобудівній галузі. За даними ЗМІ, у 2001 р. судноремонтні роботи дали прибуток Латвії на близько 11 млн. латві. Частка, вироблена спеціалістами з України, становить понад 50%, і до бюджету Латвії, за простими підрахунками, надійшло не менше 1 млн. дол. США. Але навіть попри все, складні адміністративні процедури та висока вартість дозволу на працевлаштування все ще залишаються реальністю²⁶.

У Литві правила працевлаштування іноземців регламентує Закон про правовий статус іноземців і Порядок працевлаштування іноземців за трудовим договором. Іноземець, що бажає працевлаштуватися в Литві за трудовим договором з литовським роботодавцем, за винятком деяких передбачених у законі випадків, зобов'язаний придбати дозвіл працювати і дозвіл тимчасово поселитися в Литовській Республіці. Останній видається Міністерством внутрішніх справ чи уповноваженою ним інституцією (Департаментом міграції). Дозвіл працювати за трудовим договором видається Литовською біржею праці при Міністерстві праці і соціального захисту. Кількість працевлаштованих таким чином українців у Литві обчислюється лише кількома сотнями.

Що стосується нелегальної міграції і нелегальної трудової міграції зокрема, на сьогодні країни Прибалтики особливою популярністю не користуються. Скажімо, у Латвії проживає близько 100 іммігрантів, а прикордонники у 2001 р. затримали 333 нелегальних іммігрантів, з яких 18 планували залишитися тут жити, а 44 мали намір відправитися через країну у будь-яку з держав ЄС²⁷. Зафіксовано поодинокі випадки спроб проникнення в Латвію нелегальних іммігрантів з України. 271 іноземець прибув до Латвії легально, але згодом усі вони порушили умови перебування і візового режиму та були затримані.

Польща

Зовсім інакше виглядає ситуація з Польщею, трудова міграція громадян України до якої є досить інтенсивною. За деякими даними, міграція української робочої сили до Польщі розпочалася у 1986 р.²⁸ Її обсяг наростав з року в рік, досягши піку в середині дев'яностих. Хоча цифрові показники відрізняються, однак без сумніву можна стверджувати, що обсяг трудової міграції з України дуже великий. На думку окремих експертів²⁹, загальна кількість трудових мігрантів з України була

26 За даними посольства, весь час оформлення документів триває близько двох місяців, і в цей період громадянин України не має дозволу на роботу. Така процедура ускладнює залучення спеціалістів з України до виконання термінових робіт, які інколи пропонують роботодавці, не маючи змоги гарантувати постійну зайнятість працівників. Тому зацікавлені у працевлаштуванні громадян України українські та латвійські компанії змушені оформляти документи та отримувати відповідний дозвіл терміном на один рік. Витрати, пов'язані з оформленням необхідних документів, надзвичайно високі, що впливає на заробіток кожного запрошеного спеціаліста. Окрім того, роботодавець не бере на себе жодних зобов'язань щодо облаштування помешкання працівників. При поселенні працівників на квартирах неможливо отримати довідку з місця проживання, яку вимагає Департамент міграції. Тому громадян України поселяють, як правило, в непристосовані гуртожитки. У цій ситуації Посольство України в Латвії пропонує подавати в Департамент з питань громадянства та міграції МВС Латвії договір про оренду житла з орендодавцем.

26 Посольство Латвії в Києві для громадян України, які отримують латвійську візу на запрошення суднобудівних компаній Латвії, видає короткотермінові візи – на строк до 14 днів без права продовження. Слід зазначити, що в Департаменті з питань громадянства та міграції дозволи на отримання віз оформляють терміном на один місяць. За таких умов оформлення виду на проживання та відповідних дозволів необхідно здійснювати в терміновому порядку, і загальна сума зборів та різноманітних виплат збільшується до 1 тис. дол. США. Дозвіл на роботу одного іноземця у січні 2002 р. коштував 120 дол. США, а річний дозвіл на роботу в Лієпаї – 800 латві (1250 дол. США).

27 Нелегалы загнали Европу в тупик // www.chas-daily.com/win/2002/02/09/g_037.html

щонайменше 1 млн. осіб 2000 р., що становить 4,3% економічно активного населення України. Мігранти – переважно молоді люди (30–34 роки) з певним робочим стажем, середньою освітою, із сільських районів. Більше половини з них прибули до Західної і Східної Європи (з них 1/3 до Польщі) і понад 1/3 – до Росії (переважно старшого віку)³⁰. У доповіді омбудсмена Ніни Карпачової у Верховній Раді України (2 квітня 2003 р.) загальна кількість трудових мігрантів з України у 2002 р. була названа від 2 до 7 млн. Вони поїхали переважно до Росії, Польщі, Чехії, Угорщини, Іспанії, Португалії та Німеччини. Згідно з офіційними даними Міністерства закордонних справ 300 тис. українців працюють у Польщі, 200 тис. – в Італії і Чехії, 150 тис. – в Португалії і 100 тис. – в Іспанії). Водночас Міністерство праці України інформує, що в першій половині 2002 р. лише 20 617 українців працювали за кордоном легально.

Українці формують найбільшу групу іноземних працівників, що працюють у Польщі легально. У 2002 р. Польща видала 24 643 дозволи на працевлаштування (на 15,1% більше ніж у 2001 р.). Сюди відносяться 22 776 індивідуальних дозволів на працевлаштування та 1 867 дозволів для експортування послуг іноземними громадянами у Польщі. З них – 4 246 дозволів отримали українські громадяни (таблиця 24).

Таблиця 24. Надання дозволів на працевлаштування у Польщі³¹

	Індивідуальні дозволи		Дозволи на експорт послуг	
	2001	2002	2001	2002
Загалом	17 038	22 776	2 755	1 867
Європа	12 118	1 658	2 531	1 658
Україна	2 811	3 081	347	79
Німеччина	1 402	2 311	79	79
Азія	3 679	4 246	164	169
Америка	875	1 358	49	26
Африка	257	399	10	8
Австралія	85	172	1	6

У регіональному контексті найбільшу кількість дозволів на роботу в 2002 р. було видано в Мазовецькому воєводстві (центральна Польща). Найважливі сегменти зайнятості іноземних працівників – це торгівля і ремонт. Тут було видано 5 332 дозволи на роботу (23,4% від загальної кількості). В галузі освіти – 3 238 дозволів (14,2%), це другий за значенням сектор зайнятості (за яким іде обробна промисловість). Українці становлять найбільшу групу в усіх цих секторах. У галузі нерухомого майна, до прикладу, переважають британці та німці, в готельній і ресторанній індустріїх – китайці та в'єтнамці.

До наведеної вище інформації не включено статистику неформальної чи неофіційної роботи в Польщі. Така міграція відбувається у різний спосіб, включно з “трудоим туризмом”, коли робітники наймаються на короткий термін. Обсяги

28 Див. Okolski M, Stola D. (1999) Migrations between Poland and the European Union: The perspective of Poland's future membership of EU, *University of Warsaw, Institute for Social Studies*.

29 Див. Лібанова та Позняк (2000).

30 Див. Dabrowski M., Jakubiak M. (2003) The Sources of Economic Growth in Ukraine after 1998 Currency Crisis and the Country's Prospects, *Case Reports* No. 55/2003.

31 “Bezrobocie w 2002 r.”, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, luty 2003 r.

таких потоків важко визначити через їхню природу, і за дуже приблизними оцінками вони можуть становити³² вчетверо більше від кількості легальних заробітчан-іноземців³³. Автор Грабовскі вважає, що в 2000 р. в Польщі кількість нелегальних мігрантів становила приблизно 150 тис. (оцінка вважається обґрунтованою). Отже, нелегальна закордонна робоча сила в Польщі становить близько 20% від загальної (польської та закордонної) легальної робочої сили.

Нелегальна закордонна робоча сила в Польщі може бути поділена на три чіткі групи: трудові мігранти зі східних країн, транзитні трудові мігранти зі східних країн до ЄС, професіонали з країн Заходу. Беручи до уваги головну мету нелегального заробітчанства, не дивно, що найбільшу групу нелегальних трудових мігрантів у Польщі становлять працівники зі східних країн.

Головні сектори ринку нелегальної праці – ті, де потрібна висока інтенсивність праці. Це – сфери обслуговування, сільського господарства, будівництва, автосервісу, торгівлі, транспорту, догляду за дітьми та літніми людьми, освіти, медичного обслуговування³⁴.

Українці також займають відчутне місце у нелегальній трудовій міграції до Польщі. Відомо, що на польсько-українському кордоні останніми роками можна спостерігати дуже значний рух. За різними даними, число перетину українсько-польського кордону протягом 2003 р. сягло 6 млн. За окремими опитуваннями, найбільше людей поїхали з України до Польщі з метою закупки (40%), дещо менше – з діловою поїздкою (25%) та з метою сезонного (короткотермінового) працевлаштування (20%)³⁵. Як зазначалося раніше, висока інтенсивність руху на польсько-українському кордоні має соціо-економічне підґрунтя і пов'язується не з туризмом чи відпочинком, а дуже часто з нелегальним бізнесом чи нелегальною роботою в Польщі (варто підкреслити, що динамічне подорожування з метою перемитництва треба відрізнити від організованої злочинності, про яку йтиметься у частині дослідження, присвяченій кордонам). Такий бізнес дає основу для життя тисячам людей (по обидва боки кордону) і мусить розглядатися як різновид трудової діяльності. Як стверджує автор Хомра (1994) в 1993 р. регіональна транскордонна торгівля принесла 3% загального особистого доходу в Україні.

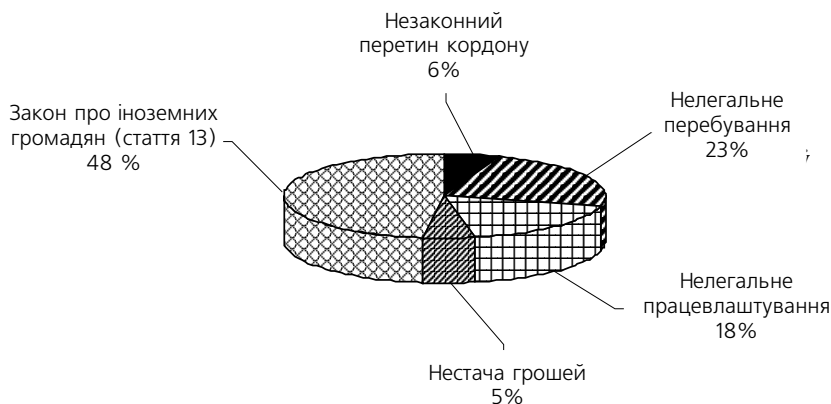
Відтак, не дивно, що інтенсивний рух через кордон, пов'язаний з дрібною контрабандною діяльністю та працевлаштуванням у “сірому” секторі економіки призводить до частого порушення законів Польщі та висланням іноземних громадян з її території. У 2001 р. 1 701 українських громадян було вислано з Польщі (з загального числа іноземців, що становило 4 836 осіб). Основні причини вислання українських громадян з території Польщі подано у діаграмі 1.

32 Див. Grabowski M. (2002) Foreigners and informal labour market in Poland, *The Gdansk Institute for Market Economics*.

33 Варто зауважити, що дані коливаються від 50 000 до 5 000 000 осіб.

34 Див. Grabowski M. (2002) Foreigners and informal labour market in Poland, *The Gdansk Institute for Market Economics*.

35 “Переосмислення кордонів між державами і кордонів між людьми: політика щодо подолання нових ліній поділу”. Фонд “Європа XXI”, Київ, 2003.

Діаграма 1. Причини вислання українських громадян з території Польщі³⁶

У 2001 р. порушення статті 13 “Закону про іноземців”³⁷ (25.06.1997) було основною причиною вислання українських громадян з Польщі (48%). Іншою важливою причиною було незаконне перебування на території Польщі (23%) та незаконне працевлаштування (18%).

Словаччина

Оскільки серед найважливіших чинників впливу на ситуацію з трудовою міграцією у контексті розширення ЄС називають введення візового режиму, Словаччина є єдиною країною з розглядуваних у дослідженні, яка дає фактичний матеріал щодо наслідків введення візового режиму (приклад Польщі та Угорщини, зважаючи на короткий відрізок часу, упродовж якого практикується видача віз, є менш показовим).

У березні 1997 р. Словаччина й Україна підписали двосторонню міжурядову Угоду про взаємне працевлаштування своїх громадян, яка набрала чинності 5 травня 1998 р.³⁸ Угоду було ухвалено Національним агентством праці Словацької Республіки та Державним центром зайнятості Міністерства праці та соціальної політики України, оскільки вони відповідають за її втілення. Обидві установи підписали Протокол з імплементації 25 квітня 2002 р. Відповідно до статті 3, параграфу 1 Протоколу громадяни однієї країни можуть працювати на теренах іншої за однієї з наступних трьох умов:

- а) довготермінове працевлаштування – на період одного року максимально, з можливістю поновлення терміну роботи через 6 місяців, якщо це дозволяє ситуація на ринку праці;

36 Інформація Міністерства внутрішніх справ Польщі

37 Article 13 describe reasons for visa refusing and entering country refusing.

38 *Dohoda medzi vladou Slovenskej republiky a vladou Ukrajiny o vzajomnom zamestnavani obcanov* (Угода між урядом Словацької Республіки та Кабінетом Міністрів України щодо взаємного працевлаштування громадян) (Legal Codex of the Slovak Republic No. 110/1998, p. 2074).

- b) короткотермінове працевлаштування – сезонні роботи на шестимісячний період максимально впродовж одного і того ж календарного року;
- с) працевлаштування громадян відповідно до торговельних і економічних контрактів, укладених між юридичними та фізичними особами двох країн на дворічний термін. Цей період може бути подовжений на один рік до трьох років, якщо цього вимагає виконання контракту. Період роботи керівної ланки може бути подовжено до чотирьох років максимально.

Угода визначає наступні річні квоти для осіб, які можуть працювати на території іншої країни відповідно до перелічених категорій а) – до 200 осіб, б) – до 300 осіб і с) – до 1 800 осіб³⁹. Таким чином, максимальна кількість громадян України, які мають право легально працювати на території Словачької Республіки і навпаки впродовж одного календарного року, становить 2 300 осіб.

Дані із таблиці 25, наведеної нижче, показують, що погоджені квоти остаточно не заповнено⁴⁰. Що ж до професійної структури українських громадян, які прагнули працювати в Словаччині, то більшість із них володіли робітничими професіями. У 2002 р. із 197 аплікантів дозвіл на роботу отримали 173 особи категорії а) (87%) (переважно будівельники), 15 артистів балету, 5 науковців (викладачі університетів та інститутів) і 4 спортсмени. Майже всі 63 із категорії б) – сезонна робота на 6 місяців, були фахівцями будівельних спеціальностей.

Щодо роботи громадян Словаччини в Україні, то за даними 1997 р. ці цифри незначні. В 2002 р. в Україні працювало 15 словаків, в 2001 – 1 особа, в 1999 – 7. Більшість із них належали до категорії с).

Таблиця 25. Заяви українських громадян щодо дозволу на працевлаштування у Словачькій Республіці

	1998	1999	2000	2001	2002
Категорія а)					
Кількість заяв	50	50	255	209	212
Кількість задоволених заяв	48	50	203	202	197
Кількість відмов	2	0	52	7	5
Категорія б)					
Кількість заяв	0	0	61	15	91
Кількість задоволених заяв	0	0	57	14	63
Кількість відмов	0	0	4	1	28
Категорія с)					
Кількість заяв	22	34	189	100	1
Кількість задоволених заяв	22	34	174	83	1
Кількість відмов	0	0	15	17	0

Джерело: Національне агентство праці Словаччини

39 Стаття № 6, параграф №1 Угоди.

40 Особлива подяка автора представникам Департаменту міжнародних взаємин Національного агентства праці Словачької Республіки за їхню допомогу в наданні інформації, використаній у цій частині роботи.

Перші оцінки щодо кількості нелегальних робітників з України у Чеській Республіці та Словаччині з'явилися в 1999- 2000 рр. у контексті візових дебатів в обох країнах. На додаток до принципового аргументу щодо необхідності запровадження віз для України і Росії, також було названо аргумент про захист ринків праці Чехії та Словаччини від нелегальних заробітчан з України. За словами тодішнього речника Міністерства внутрішніх справ Словаччини: "Проблеми стосуються в першу чергу українців, які перетинають державні кордони як туристи і порушують дозволений їм термін перебування на території нашої країни. Перша категорія шукає "чорну роботу", друга – здійснює злочини."⁴¹

Згідно з тодішніми оцінками Міністерства внутрішніх справ Чехії число нелегальних економічних мігрантів з України до Чеської Республіки становило на кінець 1998 р. майже 200 тис. Більшість із них прибували із західних областей України (Львів, Луцьк, Рівне, Івано-Франківськ, Чернівці та Ужгород). Міністерство внутрішніх справ Словаччини перед запровадженням віз оприлюднило дані ймовірної кількості нелегальних українських мігрантів в країні – 60 тис., більшість із них – також із Західної України⁴².

Наведена кількість нелегальних українських заробітчан може бути дещо перебільшена. По-перше, регулярне і систематичне виявлення заробітчан-нелегалів розпочалося лише 2000 р., коли відповідні державні установи (Міністерство праці, соціальних справ і сім'ї, МВС, Міністерство фінансів, Агентство соціального страхування, праці та інспекції національного ринку праці) уклали договір про співпрацю і скоординували свої дії в боротьбі з прихованим безробіттям та нелегальним заробітчанством⁴³. Згодом почалися загальнодержавні перевірки на виявлення нелегальної робочої сили. В 2000 р. було перевірено 2 929 підприємств і установ та 14 757 працівників, в 2001 р. ці показники становили, відповідно, 1 676 і 18 371, в першій половині 2002 р. об'єктами перевірок стали 3 583 закладів і 24 323 працівників і, зрештою, у другій половині 2002 р. – 3 252 і 19 844. Загалом агентства з перевірки ринку праці в 2000–2002 рр. проінспектували 77 295 осіб та 11 443 роботодавців, з яких, як з'ясувалося, 712 осіб (0,92%) працювали нелегально. Окрім того, інспектори праці разом із прикордонниками та поліцією Словаччини виявили 357 іноземців, які працювали нелегально, і яких було вислано з території Словаччини⁴⁴. Виходячи з цих даних, кількість іноземців у загальній кількості виявлених нелегальних працівників становила 33,3%. Це перша більш чи менш достовірна емпірична статистика стосовно нелегального ринку праці в Словаччині та частки в ній іноземців.

Існують різні оцінки розмірів прихованого та нелегального ринку праці у Словаччині – від 76 тис. до 200 тис. Наприклад, Інститут досліджень праці вважає, що кількість нелегальних працівників у Словаччині становить 76 000–82 000 осіб, Міністерство праці – 82 000, Національне агентство праці – від 80 000 до 140 000, Рейтингове агентство Moody's – 160 000, а Податкова адміністрація – 200 000

41 Див. P. Ondera, "Skryte rizika ilegalnej migracie" (Latent risks of illegal migration) in *Informacny bulletin*, No. 48 (Bratislava: Slovenska informacna agentura, 1997).

42 Ministry of Interior of the Czech Republic, 1999; Ministry of Interior of the Slovak Republic, 2000; see *Narodna obroda*, 26.01.1999, *Hospodarske noviny*, 5.02.1999, and *Pravda*, 9.06.2000.

43 *Skryta nezamestnanost a boj s nelegalnou pracou* (Hidden Unemployment and Combating Illegal Work) (Bratislava: National Labor Office of the Slovak Republic, April 2003).

44 Див. *Navrh opatreni zameranych na vyhladavanie a potieranie nelegalnej prace, vratane vyhodnotenia doterajsieho postupu* (Proposal on measures aimed at detecting and combating illegal work, including and assessment of existing approach) (Bratislava: Government of the Slovak Republic, 2001); *Informacna sprava o vyhladavani a potierani nelegalnej prace za II. polrok 2001* (Informative report on detecting and combating illegal work for the second half of 2001) (Bratislava: Government of the Slovak Republic, 2002); *Informacna sprava o vyhladavani a potierani nelegalnej prace za I. polrok 2002* (Informative report on detecting and combating illegal work for the first half of 2002) (Bratislava: Government of the Slovak Republic, 2002).

осіб⁴⁵. Якщо вирахувати середнє число імовірних нелегальних заробітчани у Словаччині, то отримаємо 126 200 осіб, з яких, відповідно до даних загальнодержавних інспекцій ринку праці, 33,3% становлять іноземці. Таким чином, вирахована кількість іноземних нелегальних трудових мігрантів у Словаччині складе 42 025 особу. Через відсутність даних про державну приналежність виявлених нелегальних заробітчани, навіть якщо теоретично припустити, що всі вони українці, що малоімовірно, — то отримаємо набагато реалістичніше число, ніж названі раніше 60 тис. Отож, варто припустити, що реальна кількість нелегальних українських трудових мігрантів у Словаччині менше, ніж 40 тис.

Запровадження візового режиму не стало нездоланною перешкодою для нелегального працевлаштування українських громадян у Словаччині. Оскільки українські робітники зайняті в основному у будівельній галузі, то навіть якщо ми припустимо, що вони отримують половину стандартного місячного заробітку в цьому секторі словацької економіки, що становить 125–150 дол. США, і сплачують за одноразову візу 24 дол. США (яка дозволяє їм залишатися в Словаччині до 30 днів), то вони отримують прибуток у розмірі понад 100 дол. США, що становить приблизно 550 грн. Це в той час, коли середня заробітна платня в Україні 2001 р. становила 310 грн. Звичайно, це лише лише припущення про мінімальну платню, яку вони одержують. Насправді їхні заробітки в два-три рази більші, бо ці люди працюють і у вихідні, по 14–16 годин на добу. Візовий режим разом з адміністративними заходами не можуть зупинити міграції нелегальної робочої сили з України до Словаччини з огляду на те, що навіть плата за візу робить нелегальні заробітки економічно вигідними, і з огляду на те, що в Словаччині існує ринковий попит на роботу такого ґатунку.

Угорщина

Схожа ситуація склалася з Угорщиною. Серед іноземних працівників, що працюють в Угорщині з офіційним дозволом на працевлаштування, є досить велика кількість українських громадян.

Таблиця 26. Кількість іноземних громадян, що мали дозвіл на працевлаштування в Угорщині станом на 31.12.2001

країна	Кількість дійсних дозволів на працевлаштування	
	Кількість	%
Румунія	22 039	57,0
Україна	5 932	15,3
Словаччина	1 788	4,6
Китай	1 146	3,0
Югославія	1 020	2,6
Інші країни, разом	6 698	17,5

Джерело: Національний офіс Угорщини з працевлаштування

Українські працівники займали друге місце за кількістю серед іноземців, які у 2001 р. мали офіційний дозвіл на роботу. Офіційних даних щодо їхнього розподілу за галузями промисловості немає, але відповідно до опитувань, працівники з України зайняті переважно на сезонних роботах і на будівництві. Статистика від

⁴⁵ *Nezamestnanost na Slovensku* (Безробіття в Словаччині) (Bratislava: Office of the Government of the Slovak Republic, 2002).

березня 2003 р. свідчить про те, що в Угорщині працюють майже 2 700 компаній з українським капіталом. Громадяни України є директорами чи менеджерами приблизно у 260 з них, і всі вони вважаються іноземцями, які працюють у країні легально. Навесні 2003 р. в Угорщині з відповідним дозволом на сезонних роботах було зайнято 6200—6300 українців.

За нашим прогнозом, вступ Угорщини до ЄС змінить ситуацію на ринку робочої сили в країні у напрямку зменшення цього показника. Угорщина відкрила свій ринок праці країнам-членам ЄС та новим його членам з травня 2004 р., хоча протягом ще кількох років будуть зберігатися деякі обмеження. Ми вважаємо, що в перші два роки після вступу до ЄС в Угорщині стане трохи більше, ніж тепер працівників зі Словаччини. Інші зміни не прогнозуються. Ситуація може змінитися із січня 2007 р. після імовірного приєднання до ЄС Румунії, тому що до цієї дати вирівнювання угорської та румунської зарплат виглядає малоімовірним.

Стосовно українських робітників, то лунають аргументи як щодо доцільності збільшити їхню кількість, так і протилежні. Зараз в Угорщині порівняно з ЄС рівень зайнятості дуже низький (60%). В 15 старих членах ЄС він становить 69,2%, а в десяти країнах, що вступають до ЄС, — в середньому 66,8%. Очевидно, що цей показник збільшиться і в Угорщині, що, відповідно, призведе до інтенсифікації конкуренції на ринку праці.

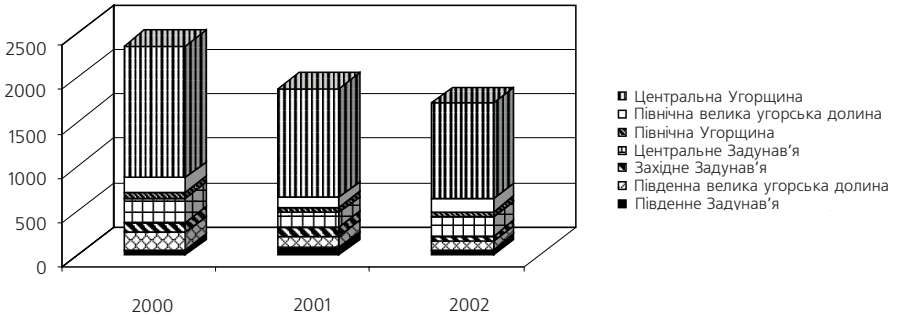
Членство Угорщини в ЄС найвірогідніше поживить ділову активність і збільшить притік іноземного капіталу, створить більше робочих місць і відповідно збільшить попит на ринку праці. Значна різниця між угорським та українським рівнем оплати праці у майбутньому не буде скорочуватися. Аналогічно до західних працівників угорські ставатимуть все вимогливішими, збільшуючи таким чином шанси працевлаштування заробітчанах з України. З іншого боку, обов'язкова візова система ускладнить фактичне працевлаштування.

Підсумовуючи наші прогнози, вважаємо, що збільшення кількості українських працівників і надалі триватиме, однак прориву не станеться. Максимально ця кількість, а саме: 6 000 працівників, може подвоїтися або потроїтися, але це число надто мале порівняно з 4 млн. угорських працівників.

Що стосується нелегальної трудової міграції, то тут є проблема отримання даних і відповідно методу підрахунку. Запропоновано різні оцінки кількості нелегальних працівників в різних секторах угорської економіки. Ці прогнози збігаються у тому, що українці, як і працівники з Румунії, працюють переважно на будівництві мулярами та виконують іншу некваліфіковану сезонну роботу в сільському господарстві. На основі опитувань з цієї теми фахівці вважають, що кількість українських, румунських та сербських робітників, які працюють нелегально в Угорщині, у три-чотири рази перевищує кількість легальних працівників.

Угорська Інспекція праці надала статистику щодо виявлених іноземців, які нелегально працювали в Угорщині, однак ці дані не структуровано по країнах, звідки вони прибули. Вони лише свідчать про те, в якому районі Угорщини їх було виявлено.

Діаграма 2. Іноземці, затримані в Угорщині, за працевлаштування без офіційного дозволу (2000–2002)



Джерело: Інспекція з працевлаштування Угорщини

Ця статистика свідчить про те, що нелегали працювали, окрім Центральної Угорщини, також у регіонах, наближених до України, зокрема на півночі країни. За оцінками експертів, частка нелегальних українських (та румунських) працівників значно переважає кількість інших іноземців, що незаконно працювали в Угорщині. У 2000 р. було виявлено близько 300–400 таких працівників з України.

Динаміка міграційних процесів залежить від багатьох соціальних та економічних чинників, тому сьогодні досить важко чітко виокремити саме вплив розширення ЄС на них. Але вже зараз можна стверджувати досить точно, що Євросоюз (тепер вже в розширеному форматі) продовжуватиме залишатись важливим центром тяжіння для українських трудових мігрантів. Зрозуміло, що приєднання нових членів до ЄС призведе до посилення конкуренції між українськими працівниками та працівниками цих країн на ринку старих членів ЄС. Крім того, на ринок праці нових членів ЄС вже сьогодні досить активно приходять трудові мігранти з країн Азії та арабського Сходу, що також посилюватиме конкуренцію в цій сфері. Загалом же точнішу оцінку наслідків розширення ЄС в плані впливу на трудову міграцію можна буде зробити лише трохи згодом, враховуючи специфіку міжнародного руху трудових ресурсів.

Одночасно можна вважати, що запровадження візових вимог збільшує місцеву потребу в робочій силі на контрольно-перепускних пунктах. Відповідно, в прикордонних районах збільшиться кількість зареєстрованих офіційних суб'єктів діяльності та робочих місць. Для цього, однак, необхідними стануть значні інвестиції в прикордонну інфраструктуру, що стане одним із головних клопотів місцевої влади. В цьому контексті і Україні, й її центральноевропейським сусідам треба вивчати можливості використання деяких фондів ЄС для інвестування у прикордонні регіони. Ідеться, зокрема, про інвестиції в інфраструктуру, мережу енергопостачання, транспорт та телекомунікації⁴⁶. Тобто, тут сприяння очікується від програми TACIS та інших Європейських структурних фондів. Таким чином, у довгостроковій перспективі очікуються позитивні наслідки нововведень, серед яких, зокрема, деяке зменшення безробіття в прикордонних регіонах.

46 Gromadzki, et al. (2003) наголошує, що створення в Західній Україні комунікаційної інфраструктури є пріоритетним завданням (включно з інвестиціями до Європейських транспортних коридорів А3: Берлін – Дрезден – Вроцлав – Львів – Київ і А5: Трієст – Любляна – Будапешт – Чоп – Львів).

IV Економічна співпраця на рівні прикордонних регіонів

Як свідчить міжнародний досвід, економічна співпраця на регіональному рівні може бути досить важливою формою співробітництва двох і більше країн. Її масштаби та форми визначаються багатьма чинниками (економічними, історичними, соціальними тощо). Але серед них слід окремо виділити чинник регулювання, який охоплює ввізові процедури, систему регулювання працевлаштування іноземних громадян, митні правила та процедури, повноваження місцевих органів влади. До цього часу традиційними формами економічної співпраці була прикордонна торгівля (човникова торгівля, як її різновид), взаємодія в сфері транспорту, туризму. Всі ці форми не є якимись новими видами співпраці, оскільки в своїй основі вони будуються на тих нормах та правилах, які визначають економічну співпрацю даної країни з іншими державами. Тому таку взаємодію слід розглядати в ширшому контексті. Саме це подекуди зумовлює труднощі з пошуком даних, які б адекватно представляли кількісну картину регіональної економічної співпраці.

Є підстави вважати, що розширення ЄС буде супроводжуватися посиленням регіональних відмінностей, оскільки економічна динаміка регіонів, наближених до заходу, переважатиме економічний розвиток традиційно бідніших регіонів сходу. На це впливатиме новий зовнішній кордон ЄС: західні регіони, які межуватимуть із країнами-членами ЄС і отримуватимуть економічні зиски від транскордонного співробітництва, прихильніше ставитимуться до вимог Заходу щодо жорсткішого контролю кордонів, оскільки це буде в їхніх власних інтересах. Це, однак, може призвести до нових викликів для взаємин центр – периферія в нових країнах-членах ЄС. Для східних сусідів поза межами ЄС це може навіть посилити центробіжні тенденції та втрачати між центральними і периферійними областями⁴⁷.

Польща

Як уже йшлося у розділі з питань трудової міграції, дані, отримані на українсько-польському кордоні, свідчать про інтенсивний рух через цей кордон. Серед чинників, що стимулюють прикордонну торгівлю між Україною та Польщею, можна виділити наступні: різниця цінних рівнів у Польщі та в Україні, нерівний доступ до товарів і послуг, різниця у загальному рівні соціального й економічного розвитку між обома країнами⁴⁸.

Автори Курчевска і Бояр⁴⁹ подають настрої і реакцію щодо розширення ЄС двох місцевих громад зі східного польського прикордоння. Перша – із Бартожице (північно-східна Польща), друга – із Перемишля (південно-східна Польща). Автори стверджують, що розширення ЄС і запровадження ввізового режиму може зменшити кількість людей, які живуть із прикордонної торгівлі. До того ж, запровадження віз може знизити надходження до муніципальних бюджетів через імовірність банкрутств малого сімейного бізнесу. В дослідженні висловлено думку,

47 Judy Bath. The Impact of EU Enlargement on Regions on the EU's New Eastern Border. (Audition to Governance WG6, 20 March, 2001), p. 6.

48 Так вважають Хербст, Олейничак та Сметковські. Див. Herbst M., Olejniczak K., Smetkowski M. (2002) The cross-border co-operation and local development in eastern Poland border regions – experiences and prospects, a paper for the "Emerging Market Economies and European Economic Integration", Summer Institute, Eksjo.

49 Kurczewska J. and Bojar H. (2002) Consequences of Schengen Treaty Implementation on Poland's Eastern Border. A study of Local Community Leader. *Institute of Public Affairs*, Warsaw, October 2002.

що гарантування безпеки кордонів не матиме істотного впливу на зменшення транскордонної злочинності, а лише знизить кількість дрібних торгівців. Автори вважають, що теперішній стан транскордонної співпраці має більше негативних, ніж позитивних наслідків. Очікується, що у майбутньому місцева влада отримає із фондів ЄС кошти, які будуть скеровані на посилення транскордонної співпраці.

За емпіричними свідченнями, у польсько-українській прикордонній торгівлі домінують місцеві мешканці (яких називають “тітки” або “постійні подорожувальники”), які перетинають кордон кілька разів на тиждень чи навіть на день з невеликою кількістю товарів. Вони торгують на невеликих місцевих ринках у прикордонних районах⁵⁰. Добре налагоджене постачання та потреба в окремих товарах експлуатуються населенням прикордонних районів і місцевими оптовиками, які торгують з “тітками”, отримуючи малі та середні прибутки.

Як наслідок запровадження Шенгенського візового режиму, в найближчому майбутньому обсяг транскордонної торгівлі може зменшитися. Це, з одного боку, ліквідує такі негативні наслідки як перемитництво, діяльність “сірого” сектора економіки і злочинність. Водночас це матиме і негативні наслідки для рівня доходів і сприятиме безробіттю і зубожінню у прикордонних регіонах обох країн.

Інший важливий наслідок розширення ЄС для України полягає у необхідності пристосуватися до вимог якості ЄС, що розповсюджуються на товари, які потрапляють на ринок ЄС. Дуже скоро Польща, як новий член ЄС, муситиме слідувати стандартам якості ЄС і вимагатиме сертифікати якості для імпортованих товарів, зокрема тих, що надходять з України. Таким чином, українські компанії, які експортують свої товари до Польщі, або торгують із країнами, що невдовзі приєднаються до ЄС, якнайшвидше повинні пристосуватися до нових правил. Це може спонукати їх до покращення якості товарів, однак може виникнути і ризик залишити польський ринок збуту, якщо якісний рівень товару буде недостатньо високим.

Словаччина

Незважаючи на наявні законодавчі та інституційні механізми для транскордонного економічного співробітництва між Україною та Словаччиною як на двосторонньому так і на багатосторонньому рівнях (про них ітиметься у дослідженні з транскордонного співробітництва), на практиці ці механізми виявилися значно менш ефективними, ніж механізми економічного співробітництва на міждержавному рівні. Серед основних перешкод для двосторонньої торгівлі на регіональному рівні можна назвати наступні: недосконале законодавство щодо правового захисту бізнесу, неадекватні інституційні утворення (неефективність митних служб, які паралізують малий бізнес, діяльність місцевих громадських адміністрацій, поліції, судів), нерозвинена інфраструктура (кількість пунктів перетину кордону, транспортна мережа), труднощі із реєстрацією спільних підприємств, корупція (яка значно сильніша на місцевих рівнях), недостатня капіталізація регіональних підприємств, брак координації у використанні фондів ЄС тощо⁵¹.

Згідно зі статистикою Закарпатської облдержадміністрації, словацькі компанії інвестували 8,6 млн. дол. США у сусідні українські регіони і це становить 7,9% загальних прямих закордонних інвестицій у регіон. Експорт із Закарпаття до Словаччини у 2001 р. склав 14,4 млн. дол. США, а імпорт зі Словаччини — 7,3 млн.

50 Беручи до уваги, що тисячі цих людей є фактично працівниками, бо ті заробітки є єдиним джерелом їхніх доходів, то це питання докладно розглядається у розділі про ринок праці та зайнятість населення.

51 Ibidem, pp. 8–10.

дол. США. У той час як у 1999 р. Словаччина займала четверте місце за обсягом зовнішньої торгівлі Закарпаття, то після запровадження візового режиму вона стала п'ятим найважливішим комерційним партнером цього регіону⁵². Основний потік словацьких інвестицій в Україну надходить зі східно-словацьких компаній, однак сусідні регіони не є єдиним пріоритетом для словацьких інвестицій — вони становлять 18% загального обсягу прямих інвестицій в Україну. Власне, це і є одним із основних парадоксів словацько-закарпатського економічного співробітництва і одним із її майбутніх викликів.

Якщо запровадження візового режиму у червні 2000 р. не вплинуло на обсяг зовнішньої торгівлі між Словаччиною і Україною на національному рівні, то воно вплинуло на човникову торгівлю мешканців сусідніх прикордонних районів. Хоча офіційних даних щодо обсягів прикордонної торгівлі між обома країнами немає, варто підкреслити кілька наступних факторів:

- Запровадження візового режиму значно зменшило кількість українських громадян, які перетинають спільний кордон. Якщо в 1998 р. словацькі прикордонники зареєстрували понад 1,7 млн. перетинів кордонів, то в 2001 р. ця цифра зменшилася до менш ніж 291 тис., що майже вшестеро менше.
- Кількість автобусів, які перетинають словацько-український кордон з території України, знизилася з 13 265 у 1999 до 3 894 у 2001, а з території Словаччини із 15 449 в 1999 до 3 701 в 2001⁵³. Перед запровадженням віз між центрами східно-словацьких регіонів Кошице і Прешов та Ужгородом було регулярне автобусне сполучення шість разів на день. Після запровадження візового режиму залишився курсувати лише один автобус до Ужгорода.

Як бачимо, саме візовий режим став тим чинником, який призвів до скорочення човникової торгівлі. Разом з тим, в середньо- та довгостроковому плані важливість човникової торгівлі буде зменшуватися у міру підвищення добробуту населення, подолання диференціації за доходами та рівнем розвитку окремих територій тощо. Але сьогодні її значення не слід недооцінювати.

На думку експертів⁵⁴, нелегальна або напівлегальна торгівля з сусідніми країнами стала одним із найголовніших занять місцевого українського населення. За їхніми словами, значна частина товарів споживання (текстильних виробів, взуття, косметики) та продуктів харчування імпортується до Закарпаття нелегально із Польщі та Угорщини. З України вивозять передусім алкогольні напої та сигарети. До візового режиму Словаччина мала такий самий клопіт, коли нелегально через кордон вивозили словацьке пиво. Після запровадження віз така транскордонна торгівля практично припинилася, і постраждали в першу чергу малі роздрібні торгівці зі словацького боку кордону⁵⁵. Ще одним джерелом заробітку для мешканців Закарпатського регіону України стало нелегальне заробітчанство в сусідніх країнах.

52 Panov, V.O., *Ukrajinsko-slovatske zovnishnyo-ekonomichne rehional'ne spivrobitnytstvo (Ukrainian-Slovak regional co-operation in the field of foreign trade)*, in: *Medzinarodna konferencia...*, 2002, op. cit., pp. 114–120.

53 Office of the Border and Aliens Police of the Slovak Republic.

54 Так вважає Олег Супруненко, Закарпатський Інститут агропромислової продукції, Ужгород.

55 Suprunenko Oleg, *Interregional situation in Ukraine*. in: *Report on the State of the Carpathian Euroregion. Interregional Situation in the Carpathian Euroregion*. Prepared by the Budapest University of Technology and Economics, Regional Research Center (Carpathian Foundation, March 2002).

Угорщина

Як уже зазначено вище, аналіз транскордонної економічної співпраці, зокрема торгівлі, ускладнюється через проблему наявності даних. Так, через те, що система зовнішньої торгівлі Угорщини не реєструє дані товарообігу між провінціями та регіонами, то покладатися, відповідно, можна лише на статистику, надану українською стороною. З угорського боку ми змогли отримати лише фрагментарні дані. Нижче подаємо підсумкові дані щодо транскордонної торгівлі.

Таблиця 27. Торговля на рівні регіонів Угорщини та України в контексті міждержавної торгівлі (млн. дол. США)

	Експорт			Імпорт		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Торговля товарами						
Україна, усього	11 581,6	14 572,5	16 264,7	11 846,1	13 956,0	15 775,1
Угорщина, усього	25 012,5	28 091,9	30 497,8	28 008,2	32 079,5	33 681,9
Закарпатська область, усього	Дані відсутні	Дані відсутні	253,7	Дані відсутні	Дані відсутні	243,6
Товарообіг між Закарпатською областю та Угорщиною	Дані відсутні	Дані відсутні	65,1	Дані відсутні	Дані відсутні	45,9
Торговля послугами						
Україна, усього	3 613,9	3 486,8	3 544,4	1 113,2	1 150,9	1 147,5
Угорщина, усього	550,4	630,5	720,8	499,9	662,9	908,6
Закарпатська область, усього	Дані відсутні	Дані відсутні	10,7	Дані відсутні	Дані відсутні	4,3
Товарообіг між Закарпатською областю та Угорщиною	Дані відсутні	Дані відсутні	2,0	Дані відсутні	Дані відсутні	1,6

Джерело: Митна статистика Угорщини, Україна в цифрах 2001 р.

Відомо, що Закарпаття немає в переліку найрозвиненіших регіонів України. Про це свідчать дані з його зовнішньої торгівлі, які становлять 1,5-0,65%, що в загальнонаціональній частці зовнішньої торгівлі становить лише 0,3-0,45%. Найважливішими комерційними партнерами Закарпаття є Угорщина, Австрія, Німеччина, Словаччина, Італія і Чеська Республіка. Частка цих шести країн в експорті Закарпатського регіону становить 80% у 2001 р. і близько 75% імпорту. Частка Угорщини в товарообігу зовнішньої торгівлі Закарпаття – 25–26% і є найбільшою за обсягом серед усіх інших країн. Торговля цього регіону з Угорщиною дуже важлива, якщо брати до уваги економічні можливості краю. Статистика 2001 р. свідчить про те, що обсяг товарообігу між Закарпаттям та Угорщиною перевищив 100 млн. дол. США, а обсяг послуг перевищив 3,5 млн. дол. США. (Ці показники приблизно еквівалентні видимій і невидимій торгівлі Угорщини з Канадою, тому їх не слід недооцінювати).

Офіційні дані свідчать також про те, що за оцінками експертів приблизний обсяг “сірої” напівлегальної торгівлі, що проводиться в приватному порядку людьми, які проживають по обидва боки кордону, складає додатково 10–15 млн. дол. США.

Ця торгівля ґрунтується на різниці цін, податкових систем і середнього рівня доходів в обох країнах. У 2002 р. експорт із Закарпатського регіону до Угорщини перевищив 100 млн. дол. США, імпорт склав приблизно 44 млн. Серед товарів експорту переважали деревина, машини й обладнання, предмети одягу, взуття тощо. Імпортували до регіону теж обладнання, вироби текстильної індустрії, пластикові і гумові вироби, а також м'які засоби.

Відтак, можна зробити висновок про те, що скорочення човникової торгівлі матиме негативний вплив не тільки на тих, хто безпосередньо займався нею. Справа в тому, що з обох сторін кордону сформувалася певна інфраструктура такої торгівлі (складські приміщення, певна система, так би мовити, транспортних та маркетингових зв'язків тощо). Зрозуміло, що тепер вона втрачатиме своє економічне значення з відповідними соціально-економічними наслідками. Оскільки в цій сфері були зайняті, як правило, дрібні підприємці і малі та середні фірми, то наслідки такого скорочення матимуть, передовсім, соціальний характер.

Разом з тим, розширення ЄС створює нові можливості для співробітництва на регіональному рівні. Мова йде зокрема про те, щоб розвивати на прикордонних територіях необхідну інфраструктуру, яка б обслуговувала перевезення вантажів та пасажирів, співробітничати у вирішенні спільних економічних проблем, зокрема за рахунок фінансування з відповідних фондів ЄС. Звичайно, розширення ЄС суттєво підвищує важливість розробки та реалізації ефективної регіональної політики з боку України.

Висновки та рекомендації

Загалом розширення ЄС супроводжуватиметься позитивними наслідками для України. Разом з тим, для того, щоб повністю скористатись його позитивним потенціалом, необхідно врахувати наступні моменти.

Висновок 1. Розширення ЄС означатиме приєднання нових членів до Спільної торговельної політики ЄС. В такому випадку для посилення позицій України вельми важливими є вступ до СОТ та отримання статусу країни з ринковою економікою.

Рекомендації. В цьому зв'язку, по-перше, Україна повинна інтенсифікувати зусилля, спрямовані на вступ до СОТ. Членство в цій організації дозволить Україні активніше впливати на процес вироблення міжнародно прийнятих принципів торговельної політики та захищати національні інтереси на світових ринках.

По-друге, Україна повинна активізувати зусилля щодо позитивного вирішення питання про надання Україні статусу країни з ринковою економікою, тоді як таке рішення з боку ЄС можна розглядати як визнання позитивних змін в економічній політиці України та важливий стимул продовження ринкових реформ.

По-третє, Україні та її партнерам (новим членам ЄС) необхідно переглянути формат багатьох форм співробітництва. Мова йде про те, що міждержавні комісії (комітети) з питань економічного співробітництва за умов Спільної торговельної політики ЄС не зможуть тепер активно впливати на вирішення цілої низки питань, а тому їхня діяльність потребує переосмислення. До того ж, внаслідок переміщення прийняття центру рішень щодо торговельної політики в Брюссель, різко посилюється значення контактів між українськими об'єднаннями підприємців та відповідними національними об'єднаннями як країн-членів ЄС так і підприємницькими організаціями європейського масштабу.

Висновок 2. Введення (більш) єдиних стандартів на товари знизить ціну на входження товарів до нового ринку ЄС. Ось чому в українських компаній з'явиться можливість знизити відповідні ціни, але водночас вони повинні виконувати технічні вимоги ЄС для того, щоб забезпечити конкурентоспроможність своїх товарів.

Рекомендації. За таких умов Україна має активізувати зусилля саме в сфері адаптації національних технічних та інших вимог до відповідних європейських стандартів, що не означає, звичайно, відмови від гармонізації українського законодавства з законодавством ЄС. Реалізація названих зусиль вимагає досить суттєвих інвестицій у створення, так би мовити, відповідної регулятивної інфраструктури. При цьому слід врахувати, що ці витрати мають покриватись як державою, так і самими підприємствами.

Висновок 3. Скасування угод про вільну торгівлю між Україною та країнами Прибалтики призведе до певного зростання цін українських товарів на цих ринках, що, в свою чергу, за інших рівних умов погіршить їх конкурентоспроможність. Але Україна не може порушити питання про відповідні компенсації, оскільки вона не є членом СОТ.

Рекомендації. У цьому зв'язку, по-перше, Україна повинна інтенсифікувати зусилля, спрямовані на вступ до СОТ. Членство в цій організації дозволить Україні активніше впливати на процес вироблення міжнародно прийнятих принципів торговельної політики та захищати національні інтереси на світових ринках.

По-друге, вже зараз слід розпочати підготовку до створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС. Така зона вільної торгівлі, з одного боку, дасть можливість лібералізувати взаємну торгівлю, а з іншого, може стати додатковим зовнішнім чинником економічних перетворень в Україні, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності національної економіки в широкому сенсі цього слова.

Висновок 4. Одним із факторів, що визначають конкурентоспроможність українських товарів на ринках країн-кандидатів, є реальний ефективний обмінний курс, оскільки девальвація реального ефективного курсу гривні робить українські товари відносно привабливішими на зовнішніх ринках. Упродовж 2003 р. конкурентоспроможність українських товарів на ринках країн, що орієнтуються на євро, зокрема й на ринках деяких країн-кандидатів, зросла завдяки значній девальвації гривні по відношенню до європейської валюти. Це було одним із факторів стрімкого зростання експорту в ці країни у 2003 р. За оцінками Інституту економічного прогнозування, упродовж січня-жовтня 2003 р. Україна завдяки цьому збільшила цінову конкурентоспроможність на ринках Угорщини та Словаччини, тоді як дія цього фактора призвела до зменшення конкурентоспроможності на ринку Польщі.

Рекомендації. Розширення ЄС, яке через певний час призведе до розширення зони функціонування євро, ставить перед Україною питання щодо визначення майбутніх принципів та напрямків валютної політики. Зрозуміло, що завдання забезпечити стабільність національної валюти залишається незмінним. Разом з тим, вже зараз необхідно вивчати можливість переходу від орієнтації курсової політики на долар США до орієнтації на долар та євро, або шукати інші варіанти.

Висновок 5. Що стосується співробітництва в інвестиційній сфері, то Україна повинна чітко усвідомити, де і як вона може конкурувати за іноземні інвестиції з іншими країнами. Існує три основні мотиви для припливу ПІІ у певну країну⁵⁶: (1) висока забезпеченість природними ресурсами; (2) наявність великого внутрішнього споживчого ринку, стрімке зростання внутрішнього ринку або великі торговельні бар'єри (що не дозволяють ввозити продукцію вироблену деінде); (3) наявність місцевих переваг, таких як низькооплачувана та кваліфікована робоча сила, відносно дешеві капітал та інфраструктура.

Україна не є країною, щедро забезпеченою природними ресурсами, якщо, наприклад, порівняти її з Казахстаном чи Російською Федерацією (географічне розташування "на шляху з Європи в Азію" не є великою перевагою через відносно низьку економічну привабливість останньої для першої). Так само, внутрішній ринок України у грошовому виразі є недостатньо великим (наприклад, порівняно з Польщею чи Росією), зростає повільними темпами порівняно з ринками сусідніх країн, а торговельний режим України є доволі ліберальним. Оскільки забезпеченість природними ресурсами є об'єктивно даним фактором, а величина внутрішнього ринку може змінитися лише у довгостроковому періоді, то з погляду міжнародних потоків капіталу єдиний параметр (який може стати як перевагою, так і недоліком) України, що є гнучким у коротко- та середньостроковій перспективі, полягає у третьому факторі – привабливій робочій силі, інфраструктурі тощо.

Порівняно нижча вартість праці в Україні – необхідна, але не достатня умова для перенесення виробництва із нових членів ЄС до України. Одним із наслідків розширення ЄС може бути зростання ПІІ в Україну за рахунок таких факторів як суттєво нижча вартість праці в Україні порівняно із тою, яка складеться у нових членах ЄС. Однак, для реалізації цього сценарію потрібно вжити деяких додаткових заходів.

Нині вартість праці в країнах – нових членах ЄС є вищою, ніж в Україні. Уже зараз це викликає зацікавленість іноземних інвесторів, які починають будувати трудові містки виробничі потужності в Україні, розраховуючи експортувати продукцію до ЄС (наприклад, кілька інвестиційних проектів у західних областях України). Немає сумніву, що різниця у середній заробітній платні буде зростати після приєднання нових країн до ЄС, зокрема через економічну конвергенцію у межах ЄС, трудову міграцію, підвищення норм виробничої безпеки тощо. Таким чином, з погляду вартості праці Україна стане ще привабливішим виробничим майданчиком порівняно із новими членами ЄС.

З іншого боку, низька вартість праці є лише одним із факторів, які беруться до уваги підприємцями при прийнятті інвестиційних рішень. Інші важливі чинники виробничої ефективності, і, відповідно, інвестиційної привабливості, включають наступні:

По-перше, розвинена матеріальна (бізнесова) інфраструктура. Зокрема, системи комунікацій, бізнес-центри, готелі тощо.

По-друге, ефективне нематеріальне (правове та політичне) середовище. Включаючи економічне законодавство (реєстрація підприємства, отримання необхідних дозволів, податкова система, судова система та позасудові механізми забезпечення виконання контрактів тощо), рівень корумпованості державних органів, політичні ризики (наприклад, ризики щодо скасування результатів приватизаційних конкурсів). З багатьох показників Україна поступається не тільки країнам-старим членам ЄС (зокрема, Великобританії та Німеччині), що очевидно, та новим членам ЄС (країни Прибалтики та Центральної Європи), що також не дивує, але також Російській Федерації.

По-третє, наявність кваліфікованих спеціальних та управлінських кадрів. Власне, однією з причин нижчої вартості праці в Україні є її низька продуктивність. Більша частина робочих місць створюється у низькокваліфікованому сегменті ринку праці, де особливо відчутні переваги у вартості праці; однак, навіть робітничі кадри часто потребують тренінгів, перш ніж приступити до роботи на підприємствах з іноземними інвестиціями. Проте це не скасовує потреби у кваліфікованих працівниках середньої ланки (фінансистах, управлінцях і навіть інженерах) зі знанням західних стандартів, іноземних мов, комп'ютерної грамотності. Видається, що український ринок праці не спроможний задовольнити потреби в таких працівниках повною мірою.

Рекомендації. Україна повинна активізувати свої зусилля, спрямовані на створення нормального бізнесового середовища, важливими елементами якого є не тільки чіткі та зрозумілі правила та норми, що регулюють виробничо-комерційну діяльність, а й розвиток відповідної інфраструктури. Тому в основу політики залучення іноземних інвестицій має бути покладено саме розвиток бізнесової та інформаційної інфраструктури, а не надання пільг.

Що стосується підвищення конкурентоспроможності українських товарів та виробників як на національному ринку, так і на ринках ЄС в середньо- та довготерміновій перспективі, то вона потребує, зокрема, прискореного реформування системи освіти та вироблення ефективної політики на ринку праці. Саме вирішення цих та інших подібних проблем і має стати основою стратегії залучення ПІІ.

Висновок 6. Розширення ЄС призведе до активізації міграційних процесів, а тому співробітництво в цій сфері між Україною та ЄС має неминуче посилитись. Очевидно, що сьогодні на порядку денному у сфері руху робочої сили дві проблеми є найгострішими: в'ізний режим та проблема нелегальної міграції з України до ЄС.

Рекомендації. Що стосується візового режиму, то Україна повинна інтенсифікувати зусилля щодо пошуку таких візових схем, які б не обмежували можливості громадян України перетинати новий кордон з ЄС.

Що стосується нелегальних трудових мігрантів, то в цій сфері співробітництво має бути спрямовано на пошук шляхів легалізації нелегальних мігрантів з України (використовуючи досвід, наприклад, Португалії). Зрозуміло, що такі зусилля, спрямовані на легалізацію мігрантів, мають стати, передовсім, частиною відповідної політики країн-нових членів ЄС.

Висновок 7. Розширення ЄС може потенційно призвести до певного скорочення обсягів прикордонних економічних зв'язків (човникової торгівлі тощо). Разом з тим, прикордонні регіони, зокрема зможуть об'єднувати свої зусилля у вирішенні спільних екологічних проблем, реалізації інфраструктурних проєктів тощо.

Рекомендації. В умовах розширення ЄС об'єктивно посилюється важливість такої форми співробітництва як єврорегіони. Разом з тим, ефективність цього інструменту співпраці залежатиме, зокрема, від майбутнього візового режиму, наявності національних фінансових ресурсів та зацікавленості відповідних європейських структур у фінансуванні відповідних проєктів. Очевидно, Україна та нові члени ЄС розвиватимуть прикордонні інфраструктури, а це створюватиме нові можливості для зайнятості та співробітництва. Тому Україна повинна опікуватись розвитком прикордонних територій, щоб вони були привабливими для обслуговування бізнесових потреб (транспортні та складські послуги), обслуговування туристів тощо.

Висновок 8. Кількісний та якісний розвиток економічних відносин між Україною та ЄС може мати місце і без офіційного визнання України як потенційного члена Євросоюзу з боку ЄС. В цьому випадку обидві сторони можуть почати з такої форми взаємодії як зона вільної торгівлі та поступово перейти до створення "спільного європейського економічного простору".

Рекомендації. Заява щодо готовності почати переговори щодо створення зони вільної торгівлі була б дуже важливим економічним сигналом з боку ЄС щодо намірів поглибити економічне співробітництво з Україною. До того ж це б стимулювало прискорення економічних реформ у країні загалом та пошуки нового змісту технічної допомоги з боку ЄС. По-друге, створення зони вільної торгівлі могло б стати першим кроком на шляху до формування єдиного європейського простору, причому цей процес міг би досить чітко виявити основні проблеми на шляху реалізації цього вельми масштабного та амбіційного проєкту.

По-третє, надання Україні статусу країни з ринковою економікою стало б важливим сигналом з боку ЄС щодо бажання посилити економічну взаємодію.

Висновок 9. Запропоноване Європейським Союзом бачення стосунків з сусідами після розширення ЄС "Ширша Європа – сусідство" є дуже важливими кроком у напрямку пошуків механізмів економічного співробітництва розширеного ЄС з країнами-сусідами. Але практична імплементація цієї ініціативи потребує розробки цілої системи конкретних кроків.

Рекомендації. Така система кроків повинна орієнтуватись на співробітництво з країною загалом, а не концентруватись лише на питаннях транскордонної взаємодії при всій важливості цієї сфери. Тому одним із компонентів створення такої системи має стати перегляд змісту програм технічної допомоги (зокрема, TACIS), розробка механізмів ширшого залучення країн-сусідів до проєктів, які реалізуються ЄС, зокрема, за рахунок коштів Європейського інвестиційного банку.

Саме в такому плані слід підходити до вироблення Програм сусідства, які планується розробити відповідно до пропозицій Єврокомісії.

Висновок 10. Важливу роль у співробітництві України та ЄС відіграє технічна допомога. Зрозуміло, що нова ситуація потребує перегляду її змісту та модальностей реалізації, про що говорилось раніше.

Рекомендації. Такий перегляд повинен враховувати досвід реалізації програм технічної допомоги з боку ЄС країнам-аплікантам та передбачати акцент на розвиткові інституційної спроможності України та інвестиційних компонентів.

**Співпраця України з
центральноєвропейськими сусідами
у сфері енергетики та транспорту**

Зміст

I	Співпраця України з її центральноєвропейськими сусідами у сфері енергетики	67
II	Співпраця України з її центральноєвропейськими сусідами у сфері транспорту	86
	Висновки та рекомендації	94

I Співпраця України з її центральноєвропейськими сусідами у сфері енергетики

Україна сьогодні є важливим партнером Європейського Союзу як один із головних транзитерів нафти та газу на західний ринок. Розширення Європейського Союзу і приєднання до нього країн Центральної Європи сприятиме зростанню ролі України як транзитної держави і відкриватиме нові перспективи для українсько-європейської співпраці.

Країни-сусіди ЄС сьогодні й у майбутньому відіграватимуть життєво важливу роль в енергетичній політиці Союзу. Вони постачають переважну частку потрібних ЄС природного газу та нафти, а також забезпечують транзит первинної енергії до ЄС. Ці країни поступово ставатимуть повноправними, важливими і рівними гравцями на внутрішньому газовому та електричному ринках ЄС¹.

ЄС визнає той факт, що Україна є найважливішою транзитною країною для російського газу, який подається до Західної Європи, адже 80–90% російського газу експортують через українську територію. Головна транзитна мережа України становить приблизно 14 тис. км газопроводів, пропускна спроможність яких щорічно може становити 170 млрд. м куб. із потужністю в 30 млрд. м куб. Україна має другий після Росії потенціал сховищ природного газу в Європі. Саме тому ЄС зацікавлений у стабільному, надійному та безпечному функціонуванні українських мереж транспортування газу та нафти. Це одне з головних завдань співпраці ЄС та України в енергетичній сфері, окреслених 2001 р. Взаємини Європейського Союзу з Україною в галузі вуглеводневого палива базуються на двох основних принципах: заохочення реформ у цій галузі та посилення надійності та безпеки відповідних транспортних мереж².

Україна – ЄС

Сьогодні Європейський Союз імпортує близько 40% газу, потрібного для внутрішнього споживання. Зважаючи на те, що європейські структури постійно прагнуть бути мінімально залежними від зовнішніх чинників чи партнерів, відстоюючи політику диверсифікації, таку цифру можна назвати значною. Втім, згідно з прогнозами, з часом самостійність ЄС в енергетичній сфері не збільшиться – до 2020 р. залежність від імпорту газу країн ЄС сягне 67%³.

Російська Федерація відіграє значну роль у газовій політиці ЄС, забезпечуючи 40% від загального імпорту природного газу Європейського Союзу. Практично **90% газу, що надходить до ЄС з Росії, транспортується через територію України** (у 2001 р. Україна транспортувала близько 106 млрд. м куб. російського газу зі 120 млрд. м куб. експортованого газу з Росії, контракт на 2003 р. передбачає перекачку в ЄС не менше 110 млрд. м куб. газу⁴).

З України транспортування газу відбувається за наступними схемами: Україна – Словаччина (зі Словаччини, в одному напрямку – до Чехії та Німеччини, в іншому

1 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Development of Energy Policy for the Enlarged European Union, its Neighbours and Partner Countries. Brussels, 13.5.2003 COM(2003) 262 final

2 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Development of Energy Policy for the Enlarged European Union, its Neighbours and Partner Countries. Brussels, 13.5.2003 COM(2003) 262 final

3 Green Paper – Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply. Technical document.

4 Хорошо под газом // Бізнес. – 08.07.2002.

– до Австрії, Хорватії, Словенії та Італії), Україна – Угорщина (в основному для власного споживання), Україна – Польща (в основному для власного споживання, однак Польща також є транспортером російського газу). Таким чином, Україна сьогодні є найбільшим постачальником російських газових послуг для європейських споживачів. У той же час Європейський Союз сприймає її тільки через призму співпраці з Російською Федерацією, оскільки транспортує газ лише з цієї країни.

Розширення ЄС передбачатиме зростання споживання газу для загального бюджету Союзу, і, відповідно, пошуки нових джерел постачання енергоресурсів. Як зазначено в одному з проєктів розрахунку потреб споживання газу в рамках програми ЕТАР⁵, потреби в імпорті газу для країн ЄС–15 до 2020 р. складуть 600 млрд. м. куб., а у складі ЄС–30 – 800 млрд. м. куб. При цьому Росія (а також Норвегія, Алжир) і надалі залишатиметься одним із основних партнерів Союзу. До того ж, передбачено суттєве розширення співпраці з російською стороною у майбутньому – участь ЄС у розробці нових газових покладів на території Федерації, будівництво нових енергетичних транспортних шляхів з Росії до ЄС. Такі плани уже внесено до пріоритетних проєктів Європейського Союзу, які мають бути реалізовані найближчим часом⁶. Особливо це стосується будівництва нових газопроводів з Росії. Зокрема:

- Північноєвропейський газопровід (через Прибалтику);
- Газопровід Штокман – Європа (транспортування газу зі Штокманівського родовища в Баренцове море до Німеччини, Нідерландів та Великобританії);
- Розширення газопроводу Ямал – Європа (через Білорусь і Польщу до Німеччини);

Пріоритетні проєкти розширення співпраці Росії та ЄС не передбачають залучення до них України. Однак це не означає, що важливість її як транзитної країни буде зменшуватись. По-перше, нові проєкти будівництва газопроводів будуть реалізовані нескоро, а зростання споживання газу країнами ЄС спостерігається з кожним роком. По-друге, російська сторона уже сьогодні говорить про плани додаткового видобутку газу, і, відповідно, можливості постачання його на Захід. У цей же час, зі зростанням експорту Росія не володіє значним транспортним потенціалом – кількість трубопроводів, які існують сьогодні і навіть заплановані для будівництва, не зможуть покрити потреби в експорті газу.

За даними “Газпрому”, до 2008 р. відповідно до контрактів російська сторона забезпечить Європу газом об’ємом близько 180 млрд. м. куб. щорічно (у 2000–2001 рр. об’єм становив 115–130 млрд. м. куб.)⁷. Зважаючи на повільну реалізацію згаданих вище проєктів, можна твердити, що до зростання обсягів постачання газу (принаймні найближчим часом) буде залучено й Україну. І навіть якщо ці проєкти будуть реалізовані, необхідні об’єми газу Росія не зможе поставити до Європи без допомоги України. Сумарна пропускна спроможність запланованих газопроводів в обхід України не забезпечить потрібного результату – Північноєвропейський газопровід матиме від 19 до 30 млрд. м. куб. пропускної

5 Аналітичний матеріал в рамках програми ЕТАР “Оцінка внутрішніх і зовнішніх можливостей постачання газу до ЄС, оцінка витрат на постачання газу в ЄС в рамках нових проєктів та дослідження пов’язаних з цим вимог та інструментів”. Програма ЕТАР діяла у 1998–2002 рр. і була спрямована на аналіз та прогнозування в енергетичному секторі.

6 “European Energy Infrastructure: Fighting congestion and building links” / European Commission, 2002. – р. 60

7 З виступу голови правління ВАТ “Газпром” О. Міллера на конференції в Брюсселі 05.03.2003.

спроможності, Несвіжська гілка Ямал – Європа – до 30 млрд. м куб. Спроможність української газотранспортної системи – до 180 млрд. м куб. газу.

Розширення Європейського Союзу і приєднання до нього країн Центральної Європи означатиме зростання ролі транспортування російського газу до ЄС загалом. І, відповідно, зростання ролі України в газовій політиці ЄС як транспортера цього газу до Польщі, Словаччини, Чехії чи Угорщини. Адже вже сьогодні більшість країн Центральної Європи залежать від російського газу практично на 100%.

Таблиця 1. Транспортування газу з боку Росії та України до країн Центральної Європи

країна	дані ПАТ “Газпрому”	дані НАК “Нафтогаз України”
Угорщина	7,95 млрд. м куб.	8,5 млрд. м куб.
Польща	7,50 млрд. м куб. (з врахуванням транзиту газу через Білорусь)	3,6 млрд. м куб.
Словаччина	7,90 млрд. м куб.	74,2 млрд. м куб. (з врахуванням транзиту газу через Словаччину до Німеччини і Чехії)

Примітка: Дані “Газпрому” подано щодо постачання газу за 12 міс. 2001 р. Джерело – Statistical review of world energy 2002, BP.

Дані Нафтогазу України подано щодо постачання газу за 12 міс. 2001 р.

Україна – Центральна Європа

Україна і надалі залишатиметься важливим учасником газових відносин країн Центральної Європи. Хоча в проектах ЄС щодо цих країн передбачено залучення потенціалу Туреччини як можливого транспортера газу з Середнього Сходу та Каспію, українська газотранспортна система тісно пов'язана з газотранспортними системами країн Центральної Європи, а транспортування газу трубопроводами є дешевшим і безпечнішим способом, ніж турецький варіант (використання морських шляхів). Крім того, російська компанія-монополіст “Газпром” тісно пов'язана з газовими компаніями Центральної Європи, такими як PGNiG (Polish Oil and Gas Mining), SPP (Slovensky Plynarensky Priemysel)⁸ тощо. І віддати ринок Центральної Європи для інших джерел постачання Росія не так легко погодиться. Впливаючи, перш за все, на політику згаданих компаній та скуповуючи акції інших енергетичних компаній, російський бізнес уже сьогодні намагається максимально закріпитися на території країн Центральної Європи – її розглядають як перспективний ринок постачання газу та нафти. Україні з цього є певна вигода – скажімо, транспортування російського газу до Словаччини чи Угорщини відбуватиметься через її територію, і зі зростанням співпраці між цими країнами і Російською Федерацією зростатиме співпраця і з Україною.

За умов залучення до використання своєї газотранспортної системи не лише Росії, але й інших країн – Туркменістану, Казахстану – Україна може сподіватись на зростання своєї ролі як транзитної країни, і не лише для країн Центральної Європи, але і для Європейського Союзу. ЄС сьогодні зацікавлений у диверсифікації джерел постачання газу, і, пропонуючи послуги Казахстану чи

8 Російська компанія “Газпром” володіє часткою акцій у згаданих компаніях.

Туркменістану, Україна матиме значно більше шансів на тісніші партнерські стосунки з ЄС, ніж будучи звичайним посередником російських послуг.

З іншого боку, варто згадати політичний момент співпраці Україна – ЄС в газовій сфері. Проголошення у 2002 р. Україною і Росією створення газового консорціуму передбачає спільне управління українською газотранспортною системою. На нашу думку, залучення Росії до прийняття Україною рішень щодо транспортування газу може послабити самостійність і енергетичну незалежність України, відповідно, зменшити її вагу на міжнародній арені. Залучення до управління газотранспортною системою інших країн, зокрема Німеччини, не послабить російського впливу, оскільки нові члени гратимуть у консорціумі “другорядну” роль. Уже сьогодні його формування відбувається за формулою “Україна й Росія визначають формат, до нього приєднуються нові члени”.

Існує загроза, що за спільного українсько-російського керівництва консорціуму Європейський Союз віддасть Україну під “протекторат” російського впливу. Для європейської сторони такий варіант є зручнішим, оскільки дозволяє не витратити додаткових зусиль і фінансування для переговорів з країною-транспортером, а вирішувати питання транспортування газу територією України безпосередньо через Російську Федерацію. Однак для України такий варіант – це можливість повністю випасти з арени енергетичної політики ЄС.

У той же час з економічного погляду створення консорціуму може бути вигідним. Стан української газотранспортної системи потребує модернізації, і без фінансової допомоги ззовні Україна цього зробити не може. Крім того, залучення західних компаній до управління газотранспортною системою дозволить гарантувати стабільність транзиту газу українською територією. Таким чином, створення консорціуму передбачає, з одного боку, політичні ризики (можливість зменшення ролі країни у формуванні енергетичної політики ЄС), а з іншого – економічну вигоду (за умов, що вкладення коштів його учасників буде спрямовано на модернізацію системи та будівництво нових сполучень).

Існує ще один момент, який може стати загрозою зменшення впливу і ваги України на міжнародній енергетичній арені. Це негативний імідж України в минулому щодо несанкціонованого відбору газу, а також реалізація цілої низки проектів альтернативних газопроводів з Росії в Європу. Тому у виборі політики енергетичної співпраці варто шукати нові можливості і пропозиції для ЄС та Росії, які б робили позицію України вагомішою і сильнішою. Одним із прикладів таких можливостей є будівництво нафтопроводу Одеса – Броди, пошуки альтернативних джерел транспортування газу через українську територію до європейських країн.

Співпраця Європейського Союзу з Україною в енергетичній сфері забезпечується програмою TACIS. Варто зазначити, що Україна є другою (після Росії) країною-отримувачем фондів програми (у 2000–2003 рр. бюджет склав 200 млн. євро)⁹. Серед основних проектів програми в сфері енергетики можна виділити наступні:

- впровадження енергозберігаючих проектів (зокрема проекти компанії “Укреско”, що працює в сфері розробки та втілення енергозберігаючих проектів для українських компаній; програма TACIS покриває операційні витрати, а також витрати, пов’язані з розробкою проектів);

9 “Плідне співробітництво” / Огляд програми TACIS в Україні, Молдові та Білорусі. – с. 3–9.

- покриття паливного дефіциту (зобов'язання ЄС частково покрити дефіцит електроенергії у період між закриттям Чорнобильської АЕС та введенням в експлуатацію Рівненської та Хмельницької АЕС).

Крім того, Комісія Європейського Союзу є одною зі сторін, що забезпечують проекти міжнародної технічної допомоги для українського уряду. Серед них – постачання нового обладнання на АЕС України, участь українських спеціалістів у міжнародних семінарах, створення сервісного центру для технічного обслуговування на Хмельницькій АЕС, аналіз результатів та наслідків проведення приватизації обленерго у 2001 р., допомога НКРЕ (Національна комісія регулювання електроенергетики) у розробці стандартів ліцензування, які забезпечують звітність та прозорість в енергосекторі тощо. У сфері ядерної енергетики Комісія Європейського Союзу надає близько 36% фінансування всіх проектів, у сфері електроенергетики – близько 25%.

Окремо варто згадати програму INOGATE, яка втілюється в рамках програми TACIS в Україні. Ця програма спрямована на підвищення безпеки постачання енергоносіїв до Європи шляхом підтримки регіональної інтеграції нафтових і газових систем. В Україні втілення цієї програми відбувається в кількох напрямках:

- створення Східноєвропейського регіонального метрологічного центру природного газу в м. Боярка, з досконалішою технікою вимірювання під час транзиту газу;
- покращення обладнання на газовимірювальних станціях у Гребениках (Україна), Каушанах (Молдова) та Кобрині (Білорусь);
- незалежна оцінка варіантів реформ для поточних систем українських газотранспортних мереж;
- технічний аудит нафтопроводів (проект, спрямований на тіснішу інтеграцію української нафтотранспортної системи та європейської; в рамках цього проекту було також проведено очищення трубопроводу Одеса – Броди).

Нафтопровід Одеса – Броди є одним із найважливіших проектів, які Україна готова запропонувати Європейському Союзу в енергетичній сфері, і вважається одним із найперспективніших шляхів постачання нафти до України та через Україну на Захід.

Інформаційна довідка: Нафтопровід Одеса – Броди протяжністю 674 км і діаметром 1020 мм був добудований 19 серпня 2001 р. Будівництво терміналу “Південний” закінчилось у грудні 2001 р. Проектна вартість нафтопроводу становить 465,4 млн. дол. США. Загалом пропускна здатність першої черги української частини Євро-Азіатського нафтотранспортного коридору (ЕАНТК) складе 9–14,5 млн. т нафти в рік. У майбутньому передбачено послідовний розвиток потужностей ЕАНТК до 40 млн. т нафти в рік.

Українська частина (власне нафтопровід Одеса – Броди разом з нафтотерміналом “Південний”) є частиною загального Євро-Азіатського нафтотранспортного коридору Баку (Азербайджан) – Супса (Грузія) – Одеса – Броди (Україна) – Європа. Цей коридор є цінним для Європи тим, що передбачає додаткову можливість транспортування легкої каспійської нафти, яка на європейських ринках користується стійким попитом. Українська частина цього коридору важлива, перш за все, тим, що зможе забезпечувати такою нафтою передусім країни Центральної та Північної Європи.

За дослідженнями польських експертів, зокрема Інституту третьої республіки¹⁰, проект Одеса – Броди, з одного боку, є вигідним для Польщі, оскільки політика диверсифікації джерел постачання нафти вимагає шукати нових продавців – 90% спожитої нафти сьогодні поляка купують у Росії. З іншого ж боку, експерти не надто оптимістично оцінюють прибутковість нафтопроводу безпосередньо для Польщі – нафтопереробні заводи (НПЗ) більшості країн Центральної Європи пристосовані до використання російської urals¹¹, ніж легкої каспійської нафти, а технічне переоснащення нафтопереробних заводів вимагатиме вкладення значних коштів.

Інший варіант – це інтеграція нафтопроводу “Дружба – Адрія” і використання маршруту Одеса – Броди – Ужгород – Угорщина – Омишаль. Нафтопровід “Дружба – Адрія” передбачає транспортування нафти на середземноморський ринок через глибоководний порт Омишаль на узбережжя Адріатичного моря. Це дозволить реально знизити ризик транспортування нафти в протоках Босфор та Дарданелли, оскільки останнім часом вантажопотік через них сильно зріс. У лютому 2003 р. Росія та Хорватія підписали угоди про спільні дії щодо нафтопроводу “Дружба – Адрія”, в яких передбачено, що на певному етапі до цього проекту приєднається й Україна. Залучення українського нафтопроводу може збільшити кількість поставок каспійської нафти паралельно з транспортуванням її через нафтопровід “Дружба”.

ЄС зацікавлений у поставках нафти, альтернативної російській, і неодноразово висловлював політичну підтримку продовження Одеси – Броди. У березні 2003 р. було досягнуто домовленості підготувати Спільну декларацію урядів України, Польщі та Європейської Комісії щодо розвитку проекту ЄАНТК, зокрема його української частини. 27 травня 2003 р. в Брюсселі відбулася презентація концепції бізнес-плану з використання системи Одеса – Броди, розроблена компанією “PriceWaterhouseCoopers”, і було підписано спільну декларацію України, Польщі та Єврокомісії щодо пріоритетності цього проекту для Європейського Союзу. Крім цього, Європейська Комісія погодилась виділити 2 млн. євро на подальший розвиток проекту. На презентації було представлено ще один варіант реалізації проекту Одеса – Броди – вихід його через Плоцьк і Гданськ до глибоководного порту Вільгельмсхафен у Північній Німеччині. Це дає проекту нові перспективи – виходи на трансатлантичні сценарії. Його продовження коштуватиме (відрізок близько 300 км від Плоцька до Вільгельмсхафена) приблизно 1 млрд. дол. США.

Варто зауважити, що серед чотирьох альтернативних проектів транспортування каспійської нафти до Європи варіант Баку – Супса – Одеса – Броди – Ужгород – Угорщина – Омишаль є найприйнятнішим – не таким дешевим, як варіант Тенгіз – Баку – Супса – Босфор – Триєст (на цьому маршруті, як зазначено вище, спостерігається надмірне збільшення вантажопотоку), однак реальнішим і більш завершеним, ніж славнозвісний Баку – Джейхан. Хоч Баку – Джейхан і вважають одним із найперспективніших нафтопроводів, які в майбутньому транспортуватимуть каспійську нафту, однак його будівництво постійно затягується.

Тому існує велика ймовірність, що після розширення Європейський Союз підтримає саме український маршрут постачання нафти. До того ж, сьогодні в пошуках джерел транспортування нафти, альтернативних російським, переглядається європейська політика щодо Ірану, і є можливим залучення його нафтових і газових покладів для транспортування в ЄС. У такому варіанті Одеса – Броди є вигідним і дешевим маршрутом. В умовах приєднання до ЄС нових членів проект

10 Серветник Т. Каспийский резервуар // Зеркало недели. – №8 (433).

11 Urals – основний сорт російської нафтової суміші, що експортується на Захід.

нафтопроводу набуде нового значення, оскільки стосуватиметься не лише інтересів Польщі, але й інтересів самого Євросоюзу.

Велика заполітизованість проекту Одеса – Броди є перешкодою для його успішної реалізації. Запуск нафтопроводу було затримано майже на рік через боротьбу між двома варіантами його використання: прямим (транспортування каспійської нафти до Європи) та реверсивним (транспортування російської нафти до Чорного моря). Через тиск російської сторони підписання угоди між Україною та ЄС залишались невиконаними, що породжувало незадоволення з боку Єврокомісії. Тільки у лютому 2004 р. уряд прийняв рішення про пряме використання нафтопроводу Одеса – Броди. Запуск проекту заплановано на квітень-травень 2004 р.

Розширення Європейського Союзу дещо змінює умови співпраці України з її центральноевропейськими сусідами в енергетичній сфері. Власне, розширення ЄС внесе суттєві зміни в енергетику країн – нових членів ЄС. Вимоги щодо реформи енергетичного сектора, відкриття ринку, проведення політики диверсифікації ще не раз змусять Польщу, Угорщину і Словаччину переглянути свою політику в енергетичній сфері, зокрема й щодо співпраці з Україною. Вже сьогодні реформування енергетичних секторів цих країн ускладнює можливості співробітництва – на їх ринки приходять нові й нові партнери, що пропонують якіснішу і вигіднішу продукцію, ніж українська. Таку ситуацію можна спостерігати на ринку електроенергетики – конкурентних відносин Україна поки що витримати не може.

З іншого боку, енергетичні системи згаданих країн є досить тісно сполученими нафтопроводами та газопровадами. Міжнародний магістральний нафтопровід “Дружба”, що проходить від Альметьєвська через Самару, Брянськ до Мозиря, транспортує російську нафту до Польщі, Німеччини (через Білорусь – у північному напрямку) та до Чехії, Словаччини, Угорщини (через Україну – у південному напрямку). Для більшості з цих країн саме “Дружба” є основним джерелом постачання нафти. Схожа ситуація в газовій сфері – газотранспортні системи України та Білорусі транспортують газ до Угорщини, Польщі, Німеччини, Словаччини, Румунії. І, знову ж таки, частка російського газу майже повністю покриває потреби споживання цих країн¹².

Україна в енергетиці країн Центральної Європи відіграє, в першу чергу, роль транспортера російських енергоресурсів. Зважаючи на великий відсоток використання російських послуг Польщею, Угорщиною та Словаччиною, таку роль не можна назвати незначною. Однак для розвитку власного енергетичного сектора необхідно шукати інші послуги, які б можна було пропонувати країнам-сусідам. Частково вони сьогодні надаються – це використання газових сховищ, експорт вугілля, взаємне розміщення АЗС (автозаправних станцій) на прикордонних територіях тощо. Саме така двостороння співпраця, особливо на локальному рівні й у прикордонних районах допоможе, з одного боку, краще реформувати енергетичні сектори країн, зокрема й України, а з іншого боку – посилити партнерські стосунки і максимально зменшити негативні наслідки приєднання до ЄС.

12 Газовий трикутник ЄС – Україна – Росія: інтереси, проекти, перспективи співробітництва // Національна безпека та оборона. – №3, 2002.

Україна – Польща

Особливим партнером України у співпраці в енергетичній сфері є Польща. Через невисокі запаси нафти (24 млн. т) та газу (148 млрд. м. куб.) в енергетиці Польщі великий процент займає вугілля. Ще в кінці 90-х рр. валова частка вугілля в національному виробництві первинних енергетичних ресурсів становила близько 90%. Певний час вугільна галузь субсидювалась державою, однак з 1993 р. було розпочато широкомасштабну структурну реформу галузі, після якої нерентабельні шахти були об'єднані в шість вугледобувних компаній та один холдинг, які стали акціонерними компаніями. Однак вугілля і нині продовжує відігравати значну роль в енергобалансі країни. Євростат (Eurostat)¹³ подає наступні показники валового внутрішнього споживання енергетичних ресурсів (розрахунки подано за 2000 р., млн. т нафтового еквіваленту, mtoe):

Таблиця 2. Показники валового внутрішнього споживання енергетичних ресурсів

Паливо	Польща
Тверде паливо	56,36
Нафта	20,22
Газ	9,96
Атомна енергетика	–
Відновлювальні джерела енергії	3,56
Інше паливо	–0,1
Загальне споживання	89,99

Джерело: Євростат

Як відомо, Європейський Союз радше підтримує політику інтенсифікації споживання нафти та газу, аніж вугілля. Тому Польща не може проводити активну політику розвитку вугільної галузі. Крім того, ця країна дотримується політики невикористання ядерної енергетики – з п'яти ядерних реакторів діє один. Відновлювальні джерела енергії, як видно з показників Євростату, не відіграють значної ролі в структурі енергоспоживання. Таким чином, можна констатувати, що ставка у майбутньому робитиметься на нафту та газ. До того ж, саме газ буде використано для виробництва електроенергії. За даними журналу “Deutsche Bank Research”, до 2010 р. зростання виробництва електроенергії на базі природного газу становитиме понад 36% при очікуваному 5%-му зростанні виробництва електроенергії загалом.

¹³ Статистика Євростату: http://europa.eu.int/comm/energy_transport/etif/lists/energy.html

Таблиця 3. Структура пропозиції первинних енергоресурсів на ринку Польщі

Паливо	2000 р.		2010р.	
	млн. т умовного палива	%	млн. т умовного палива	%
Вугілля	58,0	63,8	53	57,6
Нафта	19,8	21,6	21	22,8
Природний газ	9,5	10,5	14	15,2
Ядерна енергія	–	–	–	–
Відновлювальні джерела енергії	3,6	3,9	4	4,3
Всього	90,9	100	92	100

Джерело: дані Міжнародного енергетичного агентства, ОЕСР, Екологічного дослідницького агентства (Угорщина), DB Research

Щорічно Польща виробляє близько 3,7 млрд. м куб газу – це 40% потреб країни. Основні родовища розміщені в рівнинних районах, прилеглих до Карпатських гір. Рівень споживання складає близько 11 млрд. м куб., з яких 6–7 млрд. м куб. (близько 70%) імпортується з Росії. Однак, на відміну від Угорщини, польська сторона не є залежною лише від української труби – частина газу транспортується першою гілкою газопроводу Ямал – Європа. Газопровід тягнеться з західної частини Сибіру через Білорусь до Польщі, Німеччини і далі в Західну Європу. Вартість проекту склала 35 млрд. дол. США, максимальна пропускна спроможність сягає 14 млрд. м куб. за рік¹⁴.

Однак сьогодні Польща переглядає свою політику щодо постачання газу з Росії. Існує неоднозначне ставлення до присутності на енергетичному (нафтовому та газовому) ринку російських компаній – їхню діяльність сприймають як бажання встановити свій вплив у регіоні. Крім того, існує і позиція Європейського Союзу – диверсифікувати джерела постачання енергоресурсів. Тому Польща у 2000 р. підписала контракт з Норвегією про поставки норвезького газу. Пропускна спроможність нового газопроводу складатиме близько 10 млрд. м куб. Упродовж певного часу польська сторона залучала до участі в контракті й Україну – пропонованого об'єму газу для неї було забагато. Щоправда, за підрахунками експертів, норвезький газ для Польщі є дорожчим за російський на 20%, для України – майже на 30%. Тому ствердної відповіді з українського боку поки немає.

Паралельно з цим Польща намагається скорочувати об'єми поставок газу з Росії. Під тиском польського керівництва російський "Газпром" погодився переглянути об'єми експорту газу, зафіксовані в угодах 1993 р. в бік їхнього зменшення – з 242 млрд. м куб. до 161 млрд. м куб. до 2022 р. Таке рішення довелося прийняти задля розблокування добудови першої нитки газопроводу Ямал – Європа. Сьогодні по ньому транспортується 20 млрд. м куб. в рік, для повного заповнення труби до 33 млрд. м куб. потрібно встановити ще три компресорні станції. Саме на такому "обміні" було зупинено домовленості між Польщею та Росією у лютому 2003 р.¹⁵

Таким чином, Польща сьогодні у газовій сфері веде подвійну політику: з одного боку, як країна – член ЄС, вона не може відмовити Росії у будівництві через її

14 Брыль Р. Конкуренция без конкурентов // Энергетическая политика Украины. – №5, 2001.

15 За даними інформаційного агентства "Уралполит" від 25.02.2003

територію газопроводів, що визнані ЄС як перспективні і потрібні – зокрема добудови першої гілки Відмал – Європа та будівництва його другої гілки. У той же час польська сторона відповідно до європейського курсу, якого вона зобов'язана дотримуватись, інтенсивно шукає нові шляхи споживання газу, альтернативні російським. Імовірно, що об'єми газу з Норвегії задовольнятимуть потреби Польщі в майбутньому. Саме тому навряд чи можна сподіватися на активну співпрацю України та Польщі у газовій сфері. Сьогодні через Україну транспортується близько половини об'єму російського газу для польських потреб. З будівництвом ямалського газопроводу польська сторона матиме додатковий вибір його імпорту. Таким чином, можна констатувати, що розширення ЄС і будівництво нових газових проєктів через польську територію може значно послабити співпрацю України та Польщі. Цьому сприятиме і активна політика Польщі у сфері диверсифікації джерел постачання газу.

Дещо інша ситуація у сфері нафтової співпраці. Як і в сфері газодобування, поклади нафти у Польщі невеликі – близько 24,6 млн. т. Видобування щороку близько 300 тис. т нафти забезпечує 1% внутрішнього попиту на нафту. Решту 99% Польща імпортує – в основному з Казахстану та Росії, частково поставки здійснюють Великобританія, Норвегія та Іран. Нафту переробляють на нафтопереробних комбінатах, основні з яких – НПЗ у Плоцьку (щороку переробляє близько 12,2 млн. т нафти) та Гданську (2,8 млн. т відповідно).

Російські нафтові компанії на польському ринку є дуже активними. Велику зацікавленість у співпраці виявляють, зокрема, компанії “Лукойл” та “Юкос”. Однак ставлення з польського боку до них є неоднозначним. Багато аналітиків та журналістів часто наголошують, що експансія російських компаній на території Центральної Європи може становити загрозу національним інтересам країн-кандидатів, поставивши їх у повну залежність від російської сторони¹⁶. Такі заяви громадськості впливають і на рішення керівництва країн – скажімо, у лютому 2003 р. грецький уряд відмовив “Лукойлу” в купівлі 23,17% акцій грецької нафтової компанії Hellenic Petroleum, пояснивши своє рішення “неприйнятністю з позиції національних інтересів”. У Польщі під тиском громадських організацій та журналістів в жовтні 2002 р. “Лукойлу” було відмовлено у купівлі НПЗ “Рафінерія Гданська” (Rafineria Gdanska)¹⁷. Хоча договір про спільну участь у приватизації розірвала британська компанія Rotch Energy, заявивши, що місце російської компанії займе польський концерн “PNK Orlen”, однак від реакції саме польської сторони залежало, чи залишиться “Лукойл” у грі, чи ні. Незважаючи на доволі великий лобістський вплив з боку Росії (питання можливої участі “Лукойла” обговорювали на найвищому рівні), відновити свою участь у приватизації Гданського НПЗ компанії так і не вдалось.

Як відомо, Гданський НПЗ є одним із пунктів проєкту ЄАНТК Одеса – Броди. Тому для України є важливою позиція і політика польського уряду щодо учасників його приватизації. Російські компанії у цьому випадку є не найкращим виходом для українських інтересів, оскільки саме вони зацікавлені у використанні нафтопроводу у реверсному режимі (див. перший розділ). Крім того, російська сторона не зацікавлена у реалізації проєкту Одеса – Броди через зростання конкуренції на ринку і появи ще одного не російського шляху постачання нафти.

Варіант із запрошенням до приватизації польських та західних компаній є вигіднішим. По-перше, участь польських компаній забезпечить вплив на польське керівництво щодо пришвидшення реалізації проєкту. Крім того, зі зростанням

16 Institute of the Third Republic of Poland. Central European Oil and Gas Market. October, 2002.

17 Бутрин Д. “Лукойл” попросили из Польши // Коммерсантъ. – 10.09.2002

участі польських бізнесменів буде зростати й інтерес Польщі до того, як Одеса – Броди буде функціонувати: цей проект не сприйматимуть як чужорідний (як це виглядає з будівництвом російського газопроводу через польську територію). А активна участь та зацікавленість західних компаній забезпечить підтримку з боку Європейського Союзу. Таким чином, для забезпечення якнайефективнішого функціонування проекту Одеса – Броди варто залучати, перш за все, польську та західноєвропейську сторони. А це, у свою чергу, відповідає і політиці Польщі – як згадувалось вище, вона сьогодні не надто зацікавлена у зростанні присутності на своєму ринку російських компаній.

Підсумовуючи згадане вище, варто зазначити, що після розширення ЄС енергетична співпраця між Україною та Польщею може розвиватися за двома сценаріями. З одного боку, можливим є зменшення зацікавленості з боку Польщі у співпраці в газовій сфері через реалізацію низки проектів Європейського Союзу та політику диверсифікації – пошук нових джерел постачання газу, зокрема, з Норвегії. З іншого боку у випадку успішної реалізації проекту Одеса – Броди активізується співпраця у нафтовій сфері. Узгоджена політика української і польської сторін в ході реалізації проекту може збільшити вагу обох країн в енергетичній політиці Європейського Союзу.

Україна – Угорщина

Важливе місце у співпраці України з її центральноєвропейськими сусідами у сфері енергетики відведено Угорщині. Сьогодні Угорщина покриває споживання первинних енергетичних ресурсів за рахунок власного виробництва приблизно наполовину. Євростат (Eurostat) подає наступні показники валового внутрішнього споживання енергетичних ресурсів (розрахунки подано за 1999 р., млн. т нафтового еквіваленту, mtoe)¹⁸.

Таблиця 4. Показники валового внутрішнього споживання енергетичних ресурсів

Паливо	Угорщина
Тверде паливо	4,2
Нафта	7,0
Газ	9,9
Атомна енергетика	3,7
Відновлювальні джерела енергії	0,4
Інше паливо	0,1
Загальне споживання	25,3

Джерело: Євростат

Загалом, у споживанні енергоресурсів Угорщина займає місце посередині з усіх країн-кандидатів ЄС (більші показники споживання енергоресурсів – у Польщі, Чехії та Румунії). При цьому варто зазначити, що таке досягнення (а зниження енергоспоживання почалося суттєво з 1993 р.) вдалося за рахунок реструктуризації промисловості країни – зниження енергоємності важкого машинобудування, введення в експлуатацію нових, менш енергозатратних виробництв, в результаті чого в 1993–2000 рр. потреби у первинних енергетичних ресурсах знизились на 2%. Сьогодні частка використання вугілля в країні постійно

18 Статистика Євростату: http://europa.eu.int/comm/energy_transport/etif/lists/energy.html

зменшується, тоді як нафти і газу зростає. Така структура енергобалансу є рекомендованою Європейським Союзом для країн-кандидатів. До того ж, за розрахунками журналу "Deutsche Bank Research"¹⁹, найважливішим енергоносієм у середньостроковій перспективі (до 2010 р.) стане природний газ, а структура пропозиції первинних енергоресурсів виглядатиме наступним чином.

Таблиця 5. Структура пропозиції первинних енергоресурсів на ринку Угорщини

Паливо	2000 р.		2010 р.	
	млн. т умовного палива	%	млн. т умовного палива	%
Вугілля	4,0	15,5	3,9	13,7
Нафта	7,2	27,7	7,8	27,6
Природний газ	10,1	38,9	11,9	41,9
Ядерна енергія	3,7	14,1	3,7	12,9
Відновлювальні джерела енергії	1,02	3,9	1,15	4,0
Всього	25,9	100	28,4	100

Джерело: дані Міжнародного енергетичного агентства, ОЕСР, Екологічного дослідницького агентства (Угорщина), DB Research

Передбачено, що Угорщина з часом все більше і більше залежатиме від імпорту енергоресурсів, оскільки знизиться обсяг національного видобутку вугілля, нафти і природного газу. Однак, до 2010 р. передбачено зростання пропозиції природних енергетичних ресурсів порівняно з 2000 р. приблизно на 9% (до 28,4 млн. т умовного палива). Це стосується не лише вугілля. Найважливішим енергоносієм у майбутньому для Угорщини буде газ.

Сьогодні Росія постачає для Угорщини 62,2% газу, що надходить на ринок. Україна є, з одного боку, країною-транзитером російського газу, з іншого – постачає додатково ще 3,2% газу. Ще 8,8% газу постачає в Угорщину Європейський Союз, 25,5% – власне видобування²⁰. Таким чином, через Україну до Угорщини перекачують 65,4% газу, необхідного для споживання. Як бачимо, країна досить тісно прив'язана до української газотранспортної системи. При цьому можна стверджувати, що найближчим часом ситуація не зміниться – для нових можливостей постачання газу потрібні нові транспортні шляхи, про що Угорщина тільки констатує, однак альтернатив не називає. В одному зі звітів угорської компанії MOL до Європейської Комісії у формуванні політики безпеки енергопостачання зазначено, що активна політика диверсифікації джерел поки що нереальна, оскільки більшість транзитних шляхів йде з Російської Федерації. Серед альтернатив, які можуть покращити безпеку енергопостачання, зовнішні фактори згадано в контексті встановлення конкуренції між газотрейдерами, покращення діяльності менеджменту в сфері енергетики тощо. Звичайно, лібералізація газового ринку означатиме прихід на ринок Угорщини нових гравців, однак обсяги їхніх пропозицій навряд чи зможуть замінити обсяги поставок газу з України. Таким чином, Угорщина не збирається сьогодні відмовлятися від послуг Росії, а отже й України.

19 Deutsche Bank Research. – №7, 2002.

20 MOL Company. Hungarian Gas Market liberalization. EU Workshop on Natural Gas, Brussels, November 7–8, 2002.

Розширення ЄС відібується на газовій сфері Угорщини швидше позитивами для України, ніж негативами. Українські й угорські нафтогазові компанії є близькими партнерами – Угорщина використовує українські газові сховища; Україна, в свою чергу, володіє часткою угорської компанії – транспортера туркменського газу. У разі зростання споживання потреб така співпраця тільки посилиться. Політичний бік також сьогодні викликає довіру – на вимоги ЄС здійснювати політику диверсифікації джерел постачання Угорська республіка поки не відповідає активними пошуками, як це робить, наприклад, Польща. З боку України можливим є збільшення обсягів транзиту газу як до Угорщини, так і до Словаччини, а звідти – новим газопроводом до Угорщини.

Окреме місце займає питання співпраці країн у сфері електроенергетики. Серед імпортерів української електроенергетики є і Польща, і Словаччина, однак Угорщина займає особливе місце, оскільки лише вона серед вищезгаданих країн ще донедавна відчувала дефіцит електроенергії, і відтак була зацікавлена в тісній співпраці з українською стороною. Ще у 1990 р. Угорщина, за даними “DB Research”, покривала свої потреби в електроенергії тільки на 74%, решта продукції йшла з імпорту, в основному, з України. Однак, з того часу і до сьогодні Угорщина зуміла підняти власне виробництво електроенергії на 1/3. Зросло виробництво електроенергії на базі використання природного газу, а також вугілля та ядерного палива. Велику роль зіграли й іноземні інвестиції, вкладені в угорську електроенергетику. Було також створено досить вигідні умови для участі в приватизації ринку електроенергії та природного газу.

Досить відчутною є участь іноземців в інвестуванні та купівлі приватизаційних акцій компаній-виробників електроенергетики (31,2% від загальних вкладень; основні учасники ринку – США, Бельгія, Німеччина, Франція)²¹. Компанію-транзитера MVM Rt., угорці не віддали нікому – 99,87% акцій володіє держава, а решту поділено між угорськими інвесторами. Зате іноземні інвестори (в основному німецькі) володіють 86,75% акцій ринку розподільчих компаній, і вклали близько 52% в загальний розвиток індустрії електроенергетики. Отож, як бачимо, угорська влада сьогодні досить обережно веде політику приватизації в сфері електроенергетики, допускаючи іноземних власників не до всього процесу виробництва і передачі електрики, а тільки до виробництва і розподілу, залишивши практично повну монополію в транзитному процесі.

У грудні 2001 р. парламент офіційно схвалив курс на лібералізацію і повільне відкриття ринку (так званий Electricity Act). Ця подія зазначена як найбільш позитивна зміна в угорській енергетиці за останні роки, оскільки затверджений документ передбачає максимальне наближення розвитку ринку до критеріїв розвитку ринку ЄС²². Згідно з ним, ринок електроенергетики до 2003 р. планувався відкрити на 33%. Покупець електроенергії, який перевищує у своєму споживанні електрики певний рубіж, має можливість вибирати постачальника, при цьому вільна купівля електроенергії за кордоном має скласти до 50%, не більше. Крім того, ринок заплановано розділити на дві частини. З одного боку, до конкурентного ринку будуть допущені великі споживачі, які не підпадатимуть під цінове регулювання. Для дрібніших споживачів і господарств буде існувати паралельний ринок зі встановленими тарифами, де будуть діяти вищезгадані компанії – державний оптовик MVM і шість розподільчих компаній.

У 1990 р. Угорщина імпортувала з України 12,2 млрд. кВт електроенергії. Однак у 1993 р. енергосистеми обох країн було роз'єднано. Вже у 2000 р., через інтеграцію

21 2001 Annual Report of Hungarian Energy Office. <http://www.eh.gov.hu/>

22 Regular report on Hungary's progress towards accession / European Commission, October 9, 2002.

Угорщини в енергооб'єднання європейських країн CENTREL/UCTE та лібералізацію ринку імпорту електроенергії впав до 1,54 млрд. кВт. Прихід на угорський ринок електроенергії компаній з вигіднішими і дешевшими пропозиціями (передовсім німецьких та американських) все більше відтісняє Україну²³.

Натомість, співпраця між країнами Центральної Європи в електроенергетиці стає все тіснішою. Сьогодні CENTREL/UCTE об'єднує такі країни як Чехія, Угорщина, Польща, Словаччина та Словенія (входить до UCTE). Словаччина і Польща самі стають країнами-експортерами електроенергії. У такій ситуації послуги України стають все менше потрібними і конкурентоспроможними. А це, відповідно, впливає на ціну.

Загальний експорт до Польщі, Словаччини, Угорщини	2000 р.		I півріччя 2002 р.	
	коп./кВт год.	цент/кВт год.	коп./кВт год.	цент/кВт год.
	12,40	2,27	10,82	2,03

Дані ДП "Енергоринок"

Однак, Європейський Союз все-таки планує і надалі розширювати внутрішній ринок електроенергії. Зокрема, заплановано збільшити можливості транзиту електроенергії між Словаччиною, Угорщиною, Польщею, Австрією та Україною, а також синхронізувати системи між країнами-членами UCTE та Болгарією, Румунією, Туреччиною і Західною Україною²⁴. Таким чином, для України є можливість приєднатися до європейської енергосистеми шляхом інтеграції частини української енергосистеми – "острова Бурштинської ТЕС" – до CENTREL/UCTE.

Отож, підсумовуючи, можна зробити наступні **ВИСНОВКИ**:

- Угорщина сьогодні не планує будівництво нових газопроводів чи значних проєктів з диверсифікації джерел постачання газу. Це означає, що Росія і далі залишатиметься одним із головних енергетичних партнерів для Угорщини. А відтак, залишатиметься значною і роль України як транспортера російського газу.
- Співпраця може посилитись, якщо рівень споживання в Угорщині зростатиме – можливим є постачання додаткових обсягів газу. Однак великих позитивних зрушень також не передбачають – на заваді стоятиме жорстка політика ЄС у сфері диверсифікації.
- Компанія MOL розглядає можливість збільшення поставок газу з України для забезпечення зростаючих потреб у його споживанні. Зважаючи на те, що Україна експортує в Угорщину сьогодні лише 3,2% від загального обсягу газу, що надходить на ринок, розширення співпраці могло би бути суттєвим у сфері власного видобутку газу Україною та експорту його до Угорщини. З одного боку, експорт газу з України відповідає угорській політиці диверсифікації джерел постачання, з іншого – дозволить Україні збільшити можливості власного видобутку.
- У сфері електроенергії співпраця між Україною та Угорщиною і надалі буде посилюватись. Цьому буде сприяти і політика Європейського Союзу щодо об'єднання електромереж не лише нових країн, але і прилеглих до них. Таким чином, Україна матиме активну підтримку з усіх сторін – Угорщини, з одного боку, та Європейського Союзу, з іншого.

23 Fossil Energy International. An Energy Overview of the Republic of Hungary. U.S. Department of Energy, 2002

24 "European Energy Infrastructure: Fighting congestion and building links"/European Commission, 2002. – p. 56

Україна – Словаччина

Окремо варто розглянути співпрацю України зі Словацькою Республікою в енергетичній сфері. З часу утворення Словацької Республіки і до сьогодні енергетичний сектор Словаччини постійно реорганізовувався в бік зменшення інтенсивності використання енергетики. Сьогодні Словаччина вважається успішною країною Центральної Європи щодо виконання вимог Європейського Союзу в енергетичній сфері. Зокрема, у 1998 р. в Словаччині було прийнято Енергетичний закон (Law on Energy), в якому зазначено наступні цілі енергетичної політики²⁵:

- стимулювання конкурентного середовища в енергетичному секторі, зменшення ролі держави в енергетичній індустрії;
- захист споживачів;
- гарантії існування надійних, економних та високоякісних джерел енергії.

Дотримуючись такої політики, уряду Словаччини вдалося значно скоротити споживання в енергетичному секторі. Сьогодні Словацька Республіка є однією з країн – нових членів ЄС, що мають невисокий рівень енергозатратності (для порівняння з Польщею та Угорщиною – див. вище). Євростат (Eurostat) подає наступні показники валового внутрішнього споживання енергетичних ресурсів (розрахунки подано за 1999 р., млн. т нафтового еквіваленту, *mtoe*)²⁶:

Таблиця 6. Показники валового внутрішнього споживання енергетичних ресурсів

Паливо	Словаччина
Тверде паливо	5,2
Нафта	3,1
Газ	5,8
Атомна енергетика	3,4
Відновлювальні джерела енергії	0,5
Інше паливо	0,0
Загальне споживання	18,0

Джерело: Eurostat

Водночас, енергетика Словаччини досить сильно залежить від імпорту. Залежність словацького енергетичного сектора від імпорту у 1999 р. виглядала наступним чином (вираховано шляхом відношення чистого імпорту до суми запасів і споживання):

25 Fossil Energy International. An Energy Overview of Slovak Republic. U.S. Department of Energy, 2002

26 Статистика Євростату: http://europa.eu.int/comm/energy_transport/etif/lists/energy.html

Таблиця 7. Залежність словацького енергетичного сектора від імпорту у 2000 р.

Назва палива	%
Імпорт всіх видів палива	64,5
Тверде паливо	80,6
Нафта	91,7
Газ	98,8

Джерело: Eurostat

Як бачимо, найбільші частки в імпорті мають нафта і газ. Власні запаси нафти у 1999 р. було визначено всього на рівні 9 млн. барелів, і власне видобування нафти складає близько 1–1,5% загальних щорічних потреб. Серед основних словацьких гравців нафтового ринку можна згадати державну компанію Транспетроль Братислава (Transpetrol Bratislava), приватні “Словнафт Братислава” (Slovnaft Bratislava) та “Петрошема Дубова” (Petrochema Dubova).

Близько 97% словацьких потреб у нафті забезпечує Росія через нафтопровід “Дружба”, постачаючи щорічно 6 млн. т. Нафтопровід проходить через територію України, таким чином, інтереси України та Словаччини в цій сфері опосередковано перетинаються – для Словаччини важливим є технічний стан “Дружби”, зокрема, на українському відрізку. Крім того, реалізація проекту інтеграції нафтопроводів “Дружба” – “Адрія” (див. вище) та використання в ньому потужностей нафтопроводу Одеса – Броди може дозволити Україні збільшити свою участь у транспортуванні каспійської нафти до порту Омишаль через територію Словаччини, що, відповідно, збільшить і взаємний інтерес в енергетичній сфері. Однак тут варто зазначити, що в своїй Енергетичній стратегії Словаччина розглядає проект паралельного використання нафтопроводів “Дружба” та “Адрія” як економічно не вигідний²⁷. Значно перспективнішим словаки вважають проект, що має реалізовуватись спільно з польською стороною: використання системи нафтопроводів IKL – “Дружба”, прокладених по чеській території, в реверсивному режимі до Словаччини, що дозволить зменшити залежність Словаччини від російської нафти. Однак такий варіант передбачений за умов припинення використання нафтопроводів “Дружба – Адрія”.

Поки що словацько-чеський проект активно не обговорюється. Для України його реалізація означала б скорочення обсягів транспортування нафти на територію Словаччини. Звісно, за будь-яких рішень словацької сторони при успішному завершенні проекту інтеграції “Дружба” – “Адрія” обсяги транспортування нафти через нафтопровід “Дружба” не зменшаться, оскільки будуть постачатися в порт “Омишаль” для подальшого транспортування, однак співпраця власне між Україною та Словаччиною в нафтовій сфері може скоротитися.

Іншою сферою співпраці Україна – Словаччина є транспортування газу. Найбільшим постачальником для Словаччини тут також є Російська Федерація – у 2000 р. в Словаччину з Росії було поставлено 7,9 млрд. куб. газу, що майже повністю забезпечує потреби країни. Хоча варто зазначити, що обсяги споживання газу в Словаччині на сьогодні зростають.

27 Йдеться про документ Міністерства економіки Словацької Республіки “Енергетична політика Словацької Республіки” від 1999 р.) Energy Policy of Slovak Republic. – Ministry of Economy of the Slovak Republic, 1999.

Росія сьогодні намагається якнайширше освоїти газовий ринок Словаччини, адже Словаччина – друга після України країна, що транзитуює в Європу російський газ. Таким чином, встановлення максимального контролю за процесом транспортування природного газу через словацьку територію входить до пріоритетних інтересів Росії. У березні 2002 р. в Братиславі російська компанія “Газпром” спільно з німецькою “Ruhrgas AG” та французькою “Gaz de France” взяли участь у приватизації монопольної державної газової компанії “Slovensky Plynarensky Priemysel” (SPP), підписавши з урядом договір про купівлю 49% акцій SPP. Підготовка до такого рішення тривала ще з 1999 р. – готувалась відповідна законодавча база, вибирались найефективніші методи продажу стратегічному інвестору чи консорціуму інвесторів. У результаті з 38 потенційних покупців лише 10 змогли взяти участь у другому етапі відбору, а три вже згадані компанії-переможці заплатили за 49% акцій 2,7 млрд. дол. США²⁸.

Сьогодні словацький уряд особливу увагу приділяє інвестиціям у будівництво газових сховищ, які при переході на систему постачання газу за короткостроковими контрактами будуть використовуватись як стратегічний інструмент регулювання. Крім того, Словаччина сьогодні не поспішає виокремлювати в окремі компанії управління транспортними та розподільчими газопроводами, однак після вступу до ЄС такий розподіл доведеться зробити. Не виключено, що до цих сфер із проханням про участь також звернеться російська сторона.

Варто зазначити, що співпраця між Росією та Словаччиною в енергетичній сфері є досить активною. Ймовірно, що словацька сторона, як і угорська, не будуть найближчим часом шукати альтернативні джерела постачання газу, незважаючи на невідповідність наявної повної залежності від російських енергоресурсів та від політики диверсифікації. Словацька Енергетична стратегія не передбачає кардинальних кроків у сфері пошуку нових джерел постачання, натомість згадує про свою важливу роль у транспортуванні газу до Західної Європи, і в цьому контексті ставить завдання реорганізації компанії “Slovensky Plynarensky Priemysel” (SPP), поширення її діяльності за кордон, а також відкриття на території Словаччини Європейського газового центру.

Співпраця між Україною та Словаччиною у газовій сфері також виглядає доволі стабільною і не передбачає жодних суттєвих змін. Тісне співробітництво Словаччина – Росія для України є позитивним, оскільки гарантує збереження транзиту газу через її територію. Звичайно, проекти газопроводів в обхід України, що також залучають словацьку сторону, зменшать обсяги транспортованого газу, однак та кількість, яка потрібна для споживання Словаччині, буде і надалі транспортуватись через українську територію, оскільки це найдешевший для Словаччини маршрут.

Окремо постає питання співпраці України та Словаччини в сфері електроенергетики. Словацька система електромереж тісно пов'язана з системами Чехії, Угорщини, Польщі та України. Сьогодні Словаччина не залежить від імпорту електроенергії, однак операції експорту-імпорту електроенергії з країнами-сусідами відбуваються (див. вище).

Підсумовуючи, можна зробити наступні **ВИСНОВКИ** щодо можливих результатів розширення ЄС та їхнього впливу на українсько-словацьку енергетичну співпрацю.

- Співпраця країн у нафтовій сфері багато в чому буде залежати від політики словацького уряду. При впровадженні активної політики диверсифікації і активізації співпраці в західному напрямку (зокрема з Чеською Республікою) українсько-словацьке співробітництво може дещо послабитись. Однак, водночас,

28 Кравец М. Газовая реформа Восточной Европы // Нефтегазовая вертикаль. – №2, 2003.

важливим сьогодні є об'єднання зусиль для забезпечення транспортування нафти через територію України і спільна участь у проєктах підтримання належного технічного стану чи модернізації української частини нафтопроводу “Дружба”.

- У газовій сфері співпраця між Україною та Словаччиною буде посилюватись, зважаючи на активну політику Росії на території Словаччини і стриману позицію самої Словаччини щодо пошуку нових джерел постачання. Таким чином, Україна залишатиметься постачальником російського газу для словацької сторони.
- Як і у випадку з Угорщиною та Польщею, в сфері електроенергетики необхідно звернути увагу на можливість синхронізації української енергосистеми з енергосистемами країн-членів УСТЕ. Це дозволить активізувати співпрацю та обмін електроенергією між країнами Центральної Європи, зокрема новими членами ЄС та Україною.

Досвід країн Центральної Європи у виконанні правового доробку ЄС (*acquis communautaire*)

Важливо зазначити, що енергетична політика нових членів ЄС – країн Центральної Європи підкоряється вимогам ЄС, викладеним у правовому доробку ЄС. Відповідні зміни, безперечно, мають і надалі матимуть вплив на відносини цих країн з Україною. До того ж, відповідні перетворення в країнах Центральної Європи можуть бути використані Україною як досвід інтеграції до ЄС. Виконання вимог ЄС так чи інакше можна простежити як у рішеннях парламентів та урядів тоді ще країн-кандидатів, так і в їхніх енергетичних документах. Щороку про діяльність кандидата складався відповідний звіт (так званий Regular report), в якому оцінювали, наскільки було зроблено “крок уперед” щодо виконання вимог, зокрема і в енергетичній сфері. Крім звітів з боку Європейського Союзу, кожна країна, зі свого боку, була зобов'язана затвердити свої плани реформування енергетичного сектора у відповідних документах – енергетичних стратегіях або енергетичних законах.

Перелік вимог в енергетичній сфері для країн-кандидатів є значним, однак найбільшу увагу в звітах приділено наступним сферам: безпека постачання, формування внутрішнього енергетичного ринку, енергозбереження, використання відновлювальних джерел енергії, ядерна безпека. Це ті положення, на які в першу чергу варто звернути увагу Україні у реформуванні свого енергетичного сектора. При цьому велике значення має формування стратегічних запасів нафти (90-денних), створення регулюючого органу ПЕК, ефективна і прозора приватизація. Для України ці питання є доволі гострими – постачання енергоресурсів не відповідає політиці диверсифікації, цінова політика на енергетичному ринку перебуває на ручному управлінні і не передбачає жодних системних реформ, ядерна безпека є причиною багатьох незадоволень з боку ЄС та переговорів на міжурядовому рівні.

Країни Центральної Європи – Угорщина, Словаччина, Польща – до реформування енергетичного сектора підходили дуже системно, охоплюючи відразу кілька напрямків. Звичайно, не слід забувати, що фінансова підтримка їх з боку ЄС була значною, але в той же час існувала і послідовна політика з боку урядів цих країн. Визначення чіткого напрямку реформ, часових рамок та дотримання одного курсу упродовж тривалого часу стало базою для швидкого і безболісного переходу від однієї системи в енергетиці до іншої, такої, яка б відповідала або принаймні наближалась до вимог та стандартів ЄС.

Заслуговує на увагу також інший аспект. Європейський Союз чітко розділяє дві фази на шляху до виконання вимог: прийняття законодавчої бази та її імплементація. У той час як до Угорщини серед зауважень домінувало перше, то до

Словаччини чи Польщі – друге. При цьому законодавчу базу аналізують у всіх аспектах: щодо реформування кожної галузі енергетики, щодо формування нових органів управління, щодо планів на наступні роки. Для європейських структур законодавча база є гарантією того, що країна упродовж тривалого періоду буде втілювати всі положення, закладені у ній.

В Україні ситуація з законодавством в енергетичній сфері є доволі складною. По-перше, ті законодавчі акти, які потрібні для реформування енергетики, ще не прийнято. По-друге, навіть те, що сьогодні закладено в законах, часто не втілюється в життя – набагато більшу роль в Україні відіграє політична воля, аніж буква закону. Таким чином, як для українського суспільства, так і для Європейського Союзу сьогодні не працює правило гарантій українського законодавства. Це, в свою чергу, знижує рівень довіри і очікувань з боку Заходу.

Що може запозичити Україна з досвіду країн Центральної Європи у сфері виконання вимог ЄС? Якщо прагнення інтеграції до ЄС визнається пріоритетним, політичне рішення української влади прийняте і Україна готова виконувати всі встановлені раніше для країн-кандидатів вимоги в енергетичній сфері, то важливим є, перш за все, сформувати і показати динаміку реформування енергетичного ринку – строки, сфери, пріоритети, цілі. Як правило, такі положення є основою енергетичної стратегії. В Україні її ще не створено, однак робота над написанням зараз триває. Важливо, щоб сама стратегія містила в собі ті реформи, які необхідні для виконання вимог ЄС – від переліку запланованих для прийняття законів до конкретних кроків у кожній зі сфер. Показовими тут є енергетичні стратегії Польщі та Словаччини. Звичайно, як контраргумент можна навести приклад Угорщини, коли країна вступає до ЄС і без стратегічного документа в енергетиці. Однак варто зазначити, що саме це зараз і є причиною зауважень ЄС до Угорщини щодо формування законодавчої бази. Крім того, Україна перебуває в значно складніших політичних умовах і на значно нижчому етапі реформування енергетики, ніж Угорщина. Тому прийняття такого документа для України є необхідним.

II Співпраця України з її центральноевропейськими сусідами у сфері транспорту

Формування транспортної політики ЄС можна умовно поділити на два етапи: період, коли існувало самостійне бачення кожною країною розвитку свого транспортного сектора, але основні принципи узгоджувались між собою (в цей час було підписано такі документи як Програма дій щодо імплементації спільної транспортної політики (1962 р.), Основи політики розвитку транспортної мережі для Європи (1979 р.) тощо) та період, коли почала формуватись єдина політика Європейського Союзу, і питання розвитку транспортного сектора перейшло з рівня окремої країни на рівень загальноєвропейський чи навіть загальноконтинентальний. Новий, більш комплексний погляд на проблему зумовив, відповідно, більш комплексний підхід до її вирішення – сформувалась концепція єдиного розвитку міжнародного транспортного сполучення, що згодом розвинулась у реалізацію цілої низки додаткових проєктів і програм, було прийнято стратегічний документ спільної транспортної політики ЄС – Білу книгу (перший документ було прийнято у 1992 р.). Сьогодні основа концепції транспортної політики Європейського Союзу – це формування Пан'європейської транспортної мережі, що включає в себе Транс'європейські мережі (TEN – транспортна система в рамках ЄС), 10 Пан'європейських транспортних коридорів на території нових членів ЄС та членів СНД, 4 Пан'європейські транспортні регіони та Євро-Азіатське сполучення (TRACEKA – Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia)²⁹.

Однак бачення самим Європейським Союзом шляхів реформування транспортного сектора навряд чи можна назвати чітко визначеним – сьогодні навіть у нових членів ЄС існує надто багато невіршених проблем і нереалізованих проєктів. Тому ЄС сьогодні більшу увагу приділяє передусім розвитку проєктів Транс'європейських мереж, які покликані реформувати транспортну систему в рамках самого Союзу, а не проєктам у рамках Пан'європейських мереж. Заплановано, що до 2004 р. Європейська Комісія сформує більш визначену і чітку політику щодо реалізації власних планів у сфері транспорту, зокрема концепції “морських магістралей”, розвитку аеропортів, прокладення доріг до віддалених регіонів Європейського континенту, з'єднання з новими членами ЄС тощо. Зважаючи на розширення ЄС, не виключено, що нова концепція і нові плани дещо відрізнятимуться від тих, які закладені як пріоритетні у політиці ЄС сьогодні. А поки що прийнята у 2001 р. Біла книга, де було закладено основи політики до 2010 р., пропонує близько 60 різних кроків, які мають бути зроблені для покращення політики ЄС у сфері транспорту³⁰.

Серед пріоритетних проєктів цього документа можливості покращення сполучення з країнами Центральної Європи згадані досить побіжно – в контексті покращення навігації на Дунаї та запуску нового швидкісного потягу. Таким чином, якщо слідувати лише тим планам, які заклали Європейський Союз у своїй стратегії, до 2010 р. особливої уваги на країни Центральної Європи звернено не буде. Біла книга лише констатує, що сполучення між новими країнами-членами та Старим світом є досить слабким, і на його покращення потрібно виділити значні суми коштів. При цьому пріоритетами в реформуванні названо залізничний та водний транспорт. Однак не виключено, що вже у 2004 р., коли відбуватиметься запланований перегляд власної транспортної політики ЄС, на нових членів буде звернено значно більшу увагу – адже в час написання стратегії 2001 р. питання розширення ЄС не стояло так гостро на порядку денному. Тепер, у нових умовах,

29 Tina Vienna. Transport Strategies: <http://www.tinavienna.at/blacksea.htm>

30 White Paper: European Transport Policy for 2010: time to decide. – European Commission, 2001.

коли країни-кандидати стали членами Європейського Союзу, увага до них у різних сферах, зокрема й у сфері транспорту, буде значно вищою.

Незважаючи на те, що транспортні проекти в країнах Центральної Європи не зазначені серед пріоритетів, все ж сьогодні реалізується ціла низка програм щодо покращення сфери транспорту на їхній території. Це, в першу чергу, програма TINA (Transport Infrastructure Needs Assessment), схвалена Європейською Комісією у 1996 р., для координування розвитку транспортної мережі в 11 країнах-аплікантах та формування майбутньої Пан'європейської транспортної мережі. У 1997 р. на конференції в Гельсінкі в рамках політики формування транспортної мережі за межами Європейського Союзу було визначено 10 транспортних коридорів для сполучення ЄС з іншими країнами, а також 4 Пан'європейські транспортні регіони³¹. З них три коридори проходять територію України, а саме:

- Коридор III: Дрезден (Німеччина) – Вроцлав (Польща) – Львів (Україна) – Київ (Україна) – автомобільні шляхи та залізниця.
- Коридор V: Венеція (Італія) – Любляна (Словенія) – Будапешт (Угорщина) – Ужгород (Україна) – Львів (Україна) – Братислава (Словаччина) – Загреб (Хорватія) – Сараєво (Боснія та Герцеговина) – автомобільні шляхи та залізниця.
- Коридор IX: Гельсінкі (Фінляндія) – Санкт-Петербург (Росія) – Москва (Росія) – Київ (Україна) – Одеса (Україна) – Кишинів (Молдова) – Бухарест (Румунія) – Вільнюс (Литва) – Клайпеда (Литва) – Мінськ (Білорусь) – Александрополіс (Греція) – Орменію (Болгарія) – автомобільні шляхи, залізниця.

На формування усіх десяти коридорів та регіонів Європейський Союз запланував виділити 90 млрд. євро до 2015 р., виділяючи щороку по 6 млрд. євро через програму PHARE та Європейський інвестиційний банк. Однак, у той же час, значно більшу суму ЄС збирається виділити на реалізацію проектів у рамках Транс'європейських мереж – близько 400 млрд. євро (на згадані вище пріоритетні проекти – 100 млрд. євро)³². Зважаючи, що у 1999 р. Рада міністрів та Європейський парламент схвалили виділити до 2006 р. на транспортну політику (включаючи телекомунікацію та енергетичні мережі) всього 4,6 млрд. євро, а інші структури, що фінансують транспортні проекти ЄС – Європейський інвестиційний банк та Європейський інвестиційний фонд – також не надають значних коштів, можна передбачити, що Європейський Союз найближчим часом займатиметься передусім пошуком фінансування для власних проектів, аніж програмами Пан'європейських мереж. До того ж, будівництво коридорів та формування транспортних регіонів вимагає значно більше коштів, аніж передбачено бюджетом ЄС.

Таким чином, для успішної реалізації згаданих вище проектів країнам Центральної Європи доведеться залучати кошти з інших джерел або фінансувати частину з власного бюджету. Показовим тут є приклад Словаччини: будівництво транспортних коридорів входить до національної програми модернізації транспорту, і, відповідно, джерелами їхнього фінансування є як кошти програми PHARE чи ISPA, так і державний бюджет, кредити міжнародних фінансових структур (зокрема Європейського інвестиційного банку), приватний сектор. Аналогічна ситуація з реалізацією проектів і в Польщі: фінансування здійснюється через державний бюджет, кредити Європейського інвестиційного банку та програми PHARE.

31 Organization for Economic Co-operation and Development. – Pan-European Transport Conferences. – <http://www1.oecd.org/cem/topics/paneurop/index.htm>

32 The European Commission / Transport: <http://europa.eu.int/comm/transport/themes/network/english/hp-en/aatransen.htm>

Варто окремо звернутися до тих транспортних проектів нових членів ЄС, які вони сьогодні реалізують найбільшою мірою, а також тих, що безпосередньо стосуються України.

Польща (реалізація транспортного коридору №3)

У звіті Regular Report щодо Польщі за 2002 р. одним із найбільших досягнень року зазначено прийняття "Програми пристосування польської мережі доріг до європейських стандартів". Програма розрахована до 2015 р., і містить також реалізацію проектів як Транс'європейських, так і Пан'європейських мереж, зокрема будівництво коридорів II, III та VI. Однак у кожному з секторів Польща також більше приймала законодавчі акти, аніж здійснювала практичні кроки. Скажімо, у сфері наземного транспорту було прийнято низку законів, підписано Європейську угоду з міжнародного перевезення пасажирів автобусом (INTERBUS), однак не згадано жодного практичного кроку. Аналогічна ситуація з кожною зі сфер – залізничним, повітряним та морським транспортом.

Цікаво також простежити, як реалізовує Польща проекти щодо транспортних коридорів. На сайті Міністерства транспорту Польщі³³ серед звітів про виконання вимог ЄС у транспортній сфері зазначено, що за останні роки пріоритетним напрямком була реалізація транспортного коридору I, який пов'язує Фінляндію, країни Прибалтики, Польщу та Росію. Такий пріоритет пояснюється тим, що більшість згаданих країн стали членами ЄС, і зростання співпраці між ними є важливим чинником для подальшого економічного зростання. З таких самих причин велику увагу польський уряд надає будівництву коридору VI, що має покращити сполучення зі Словаччиною та Чехією. Польща уже подала проекти для фінансування в рамках програми ISPA. Дещо менший пріоритет має коридор II, який пов'язує Німеччину та Польщу з Білоруссю та Росією. Транспортне сполучення Польщі та Німеччини є досить добре розвиненим. Таким чином, у реалізацію цього проекту входить лише реконструкція і модернізація наявних шляхів між Польщею та Німеччиною, а розвиток шляхів між Польщею та Білоруссю, знову ж таки, поступається пріоритетам формування транспортної мережі всередині розширеного ЄС.

Окремої уваги заслуговує коридор III, який сполучає Польщу з Україною. З одного боку, на його реалізацію не мали б звертати значної уваги, оскільки він не стосується покращення сполучення передусім країн Центральної Європи. Однак у переліку проектів на фінансування в рамках програми ISPA³⁴ коридор III визначений як один із пріоритетних. Це пояснюється тим, що цей коридор, разом із коридорами II та VI покликаний сформувати ефективну транспортну мережу всередині Польщі: в північно-південному (VI), південно-західному (II) та південно-східному (III) напрямках. Разом ці шляхи складуть мережу сполучення всіх регіонів Польщі. Таким чином, пріоритетність III транспортного коридору визнається, в першу чергу, через важливість його для Польщі, а не через необхідність українсько-польського транспортного сполучення. Однак, для України навіть такий варіант є вигідним – пріоритетність проекту дозволяє впевненіше говорити про необхідність і важливість його продовження на схід до Львова та Києва.

Тут варто також зауважити, що польський уряд для реалізації всіх згаданих транспортних проектів повинен використовувати фінансування не лише Європейського Союзу чи міжнародних організацій, але і з власного бюджету. Враховуючи це, ускладнюється питання продовження коридору з території Польщі до кордону з Україною – такий проект буде фінансуватися польським бюджетом лише після того, як успішно завершиться сполучення всередині країни. Сьогодні польський

33 Міністерство транспорту Польщі: <http://www.mi.gov.pl/>

34 DG Regio-ISPA. ISPA and Transport. – 17.05.2002.

уряд розглядає політику залучення до реалізації проектів також і приватного капіталу. Для України це є більш позитивним, оскільки саме приватні підприємці та бізнес зацікавлений у ефективнішому співробітництві та торгівлі з Україною.

Угорщина (реалізація транспортного коридору №5 і 7)

Упродовж останніх років Угорщина зробила значний прогрес у виконанні вимог ЄС у транспортній сфері, про що згадано у щорічних звітах ЄС (Regular Report). Було прийнято цілу низку законів, що передбачають впровадження європейських стандартів та правил у транспорті, у 2001 р. підписано Європейську угоду з міжнародного перевезення пасажирів автобусом (INTERBUS). При цьому Угорщина здійснила цілу низку практичних кроків, особливо у сфері залізничного та повітряного транспорту. У 2001 р. Угорщина закрила транспортний розділ у переговорах ЄС щодо умов вступу та виконання відповідних вимог. А у 2003 р. угорський парламент прийняв нову концепцію транспортної політики, що визначає нові пріоритети для подальшого ефективного розвитку сектора, вже в умовах членства в ЄС.

Щодо реалізації проектів Пан'європейських коридорів, то Європейський Союз визначає активність угорського уряду в цій сфері як високу. У 2001 р. країна прийняла план реалізації проектів, розрахований до 2015 р. Через цю країну проходять чотири транспортні коридори – IV,V,VII та X. Одним із пріоритетних проектів визначено V коридор – у цій сфері вже вироблено спільний план дій з Хорватією і Словенією, тривають переговори з Україною. Реалізація IV коридору також перебуває на стадії переговорів з Румунією та Югославією, але у напрямку Словаччини та Австрії основні транспортні магістралі вже побудовано³⁵.

На реалізацію пріоритетного для України V коридору Європейський інвестиційний банк виділив 914 млн. євро. Угорщина передбачає здійснити його упродовж 10 років – шляхом будівництва автомагістралі M7 з озера Балатон до Будапешта та автомагістралі M3 з Будапешта до українського кордону. Вже зараз реконструкцію наявних і будівництво нових шляхів у рамках цього коридору зазначено як перший пріоритет. У звіті ЄС щодо Угорщини за 2002 р. реалізацію в рамках Пан'європейських мереж M3 та M7 зазначено як плани на найближчі роки.

Ще на початковій стадії перебуває реалізація коридору VII – покращення використання Дунаю як транспортного шляху³⁶. Як визнає Міністерство транспорту Угорщини, сьогодні та ситуація, в якій перебуває транспортування по Дунаю, не відповідає вимогам Європейського Союзу. У травні 2002 р. у Відні відбулася конференція міністрів закордонних справ країн Дунайського басейну за участю Австрії, Боснії та Герцеговини, Болгарії, Хорватії, Чехії, Німеччини, Угорщини, Молдови, Румунії, Словаччини, Словенії, України та Югославії, на якій було прийнято чергове рішення про початок активної співпраці в Дунайському регіоні (однак варто зазначити, що відповідні заходи щодо необхідності співпраці відбуваються досить регулярно і здавна). Було визначено 6 основних сфер подальшої співпраці: економічний розвиток, навігація, захист довкілля, туризм, культура та субрегіональне співробітництво. Зважаючи на те, що Європейський Союз сьогодні дивиться на Дунайське співробітництво як на один із найперспективніших проектів співпраці між країнами Центральної Європи і максимально сприяє ідеям активізації такого співробітництва, можна сподіватися, що найближчим часом роль Дунаю в торговельних операціях регіону значно зросте.

35 The EU Enlargement Process and Transport: the Case of Hungary: <http://www.levego.hu/english/euept/euept.htm>

36 Transport Corridor VII – Danube: <http://www.tinavienna.at/corridor7/newsindex.htm>

Фінляндія – Росія – Україна – Молдова (реалізація транспортного коридору № 9)

Транспортний коридор IX разом із транспортним коридором II виділено Європейським Союзом як один із найважливіших, оскільки він передбачає можливість збільшення товарообігу між Фінляндією, країнами Прибалтійського регіону та Росією³⁷. Крім того, будівництво таких магістралей дозволить значно полегшити доступ на російську територію – до Санкт-Петербурга та Москви, а згодом, за ініціативою російської сторони – до Астрахані. Для Росії реалізація такого проекту також є дуже важливою, оскільки близько 65% російського імпорту та 63% експорту сьогодні проходить через Північно-Західний регіон. Після покращення стану доріг та будівництва магістралей ця цифра може значно зрости – за підрахунками російського Міністерства транспорту, до 2010 р. товарообіг коридору складе близько 40 млн. т. Росія погодилася виділити з власного бюджету кошти на покриття 25% вартості реалізації проекту, значну частину технічної допомоги надасть Фінляндія.

Зважаючи на високу зацікавленість обох сторін – Європейського Союзу та Росії – в якнайшвидшій реалізації згаданого коридору, можна сподіватися, що його частина Гельсінкі – Петербург буде побудована досить швидко – упродовж найближчих років. Однак Росія зацікавлена у реалізації проекту далі на схід до країн Каспію, а не в бік України. У той же час увага до української частини коридору – Санкт-Петербург – Київ – Одеса – Александрополіс – є поки не такою високою. Є ініціатива з боку української та грецької сторони – питання будівництва і використання коридору IX неодноразово порушувалось під час зустрічей на рівні президентів обох країн. Однак навряд чи можна чекати високої уваги до відрізка Київ – Александрополіс з боку Європейського Союзу – поки що він є менш потрібним, ніж, скажімо, Фінляндія – Росія.

Тому зараз для України важливо сформулювати ті позитиви, які матиме кожна сторона – ЄС, Росія, країни Каспію та Греція – у випадку ефективного існування коридору Україна – Греція. Тоді можливо буде залучати до модернізації та реконструкції кошти іноземного капіталу, кошти міжнародних фондів тощо і тим самим зменшити відсоток фінансування з власного бюджету.

Використання транспортних коридорів, що проходять територією України, заплановано здійснювати в рамках ширших проектів – таких як TRACEKA (Східна Європа – коридори 3,4,5,7,9 – Чорне море – Кавказ – Каспійське море – Центральна Азія), Транссиб (Європа – коридори 2,3 і 9 – Білорусь – Молдова – Україна – Росія – Китай, Корейський півострів і Японія) та Балтійське море – Чорне море (Гдиня/Гданськ – Одеса/Іллічевськ)³⁸.

У рамках реалізації проекту TRACEKA ключовим моментом є транспортування вантажів із Грузії по Чорному морю відразу в кількох напрямках, зокрема:

- порти Росії – Новоросійськ, Сочі, Таганрог;
- порти України – Іллічевськ, Одеса;
- порти Молдови – Ізмаїл;
- порти Болгарії – Варна, Румунії – Констанца (з заходом в порти Іллічевськ, Одеса), Туреччини – Стамбул.

37 Peter Beier. Improvement of Traffic Flows on TEN Corridors II and IX. – Brussels, May 2000.

38 Детальніша інформація про проекти – сайт Євро-Азіатського транспортного союзу: <http://www.eatu.org/rus/index.html>

Крім того, є можливість транспортування через Босфор у Середземне море з виходом на країни Середземноморського басейну і Скандинавію.

Таким чином, співпраця України та країн Центрально-Східної Європи тут є опосередкованою — використання українських портів, а звідти — транспортування вантажів до країн Центральної Європи є лише одним із багатьох можливих варіантів реалізації проекту TRACEKA. Європейський Союз велику роль у транспортних проєктах відводить Чорному морю як одному з найефективніших шляхів сполучення з країнами Європи через Дунай, Північне море та Балтійське море. Згідно з прогнозами експертів, обсяги транзитних перевезень вздовж осі Європа — Азія через Чорноморський регіон можуть до 2010 р. зрости на 35–40%. Крім того, реалізація саме морських шляхів як безпечніших і зручніших є для ЄС пріоритетом.

Однак, Україна — лише одна зі сторін, залучених до транспортних можливостей Чорноморського регіону, і для її успішної участі необхідно реалізувати інший проєкт — Балтійське море — Чорне море, який дозволить сполучити країни Кавказу та Центральної Азії з країнами Центральної Європи та Прибалтики через Україну та Польщу. У такому розкладі роль України як транзитної держави може значно зрости.

Інший транспортний проєкт теж прямо не стосується відносин України та країн Центральної Європи, однак є важливим з погляду реалізації транспортних шляхів — це сухопутний коридор Транссиб, основа якого — Транссибірська залізнична магістраль. Використання її дозволяє скоротити шлях між Європою та Азією на 8 тис. км і зекономити близько 18–19 діб транзитного часу. В перспективі заплановано використовувати цей коридор і для товарообігу між ЄС та США. Частина магістралі буде пролягати і через територію України — вздовж коридорів 3 і 9.

Розвиток співпраці України з країнами Центральної Європи після розширення ЄС у транспортній сфері набуде дещо більшої ваги, ніж сьогодні, але значно поступатиметься більш пріоритетним для ЄС проєктам. Європейський Союз у своїй транспортній політиці сьогодні значно більшої уваги надає розвитку внутрішньої транспортної мережі, аніж міжнародним коридорам. Це пов'язано, перш за все, з тим, що транспортна структура в рамках самого ЄС є недостатньо розвиненою, триває пошук здійснення більш ефективної і узгодженої політики у цій сфері. Але після прийняття нових членів перелік пріоритетних проєктів значно розшириться — передусім за рахунок включення до нього проєктів розвитку транспортної мережі між країнами Центральної Європи. Відтак, зросте важливість розвитку коридорів із новими сусідами ЄС, зокрема з Україною, однак їхня пріоритетність все ж буде поступатися вищезгаданим проєктам.

Окремо варто наголосити на різних принципах співпраці між ЄС, новими членами-країнами Центральної Європи та іншими країнами, зокрема з Україною. Вони виглядають наступним чином:

Транспортна політика всередині ЄС	Принцип лібералізації
Транспортна політика між ЄС та країнами — новими членами	Принцип повільної лібералізації
Транспортна політика між країнами — новими членами	Принцип лібералізації
Транспортна політика між ЄС та третіми країнами	Принцип регулювання
Транспортна політика між країнами — новими членами та третіми країнами	Принцип регулювання

Різні принципи співпраці також означатимуть різні підходи до реалізації транспортної політики. Участь Європейського Союзу та його структур буде значно вищою в проєктах країн Центральної Європи, ніж в українських програмах. Це стосується також і фінансування — якщо на реалізацію транспортних проєктів країни Центральної Європи можуть використовувати кошти з бюджету ЄС, фондів і спеціальних програм, то в Україні джерела значно обмеженіші — в основному кредити Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР).

Можна передбачити, що транспортні проєкти за підтримки ЄС будуть реалізовуватись за наступними пріоритетами: спочатку важливішими є транспортні проєкти в країнах-кандидатах для зростання торговельного обігу й економічного розвитку, а вже потім — у країнах, прилеглих до них, зокрема й в Україні. Таким чином, увага до проєктів, які стосуватимуться нашої території прямо пропорційна успішності реалізації транспортних проєктів на території країн Центральної Європи.

Якщо говорити про перспективи реалізації кожного окремого коридору, то варто зазначити наступне. Коридор V уже сьогодні дуже активно будується на території Угорщини. Передбачено, що його реалізація закінчиться найближчим часом. Таким чином, *використання коридору багато в чому буде залежати від дій української сторони і швидкості його реалізації на території України*. Зважаючи на те, що сполучення Ужгород — Львів та Братислава — Львів активно використовують, а Словаччина, та Угорщина у своїх прикордонних регіонах дуже тісно пов'язані з Україною, то використання коридору значно підвищить рівень транспортних перевезень між згаданими країнами.

Коридор III є пріоритетним для України, оскільки передбачає найбільше транспортне навантаження в напрямку Україна — Польща. У Польщі реалізація коридору III входить до планів формування магістральної сітки, яка має охопити всі напрямки країни, тому до його будівництва зараз виявляють великий інтерес. Однак варто зауважити про важливість у реалізації проєкту передусім польського приватного бізнесу, оскільки саме він найбільше зацікавлений у продовженні коридору до кордону з Україною.

Багато залежатиме від того, як сама Україна реалізовуватиме важливі для себе транспортні проєкти. В Україні сьогодні існує ціла низка державних програм, концепцій та проєктів реалізації транспортних коридорів — це і “Програма створення і функціонування мережі міжнародних транспортних коридорів”, і “Державна програма розвитку транспортно-дорожнього комплексу України на 2000—2004 роки”, і “Комплексна програма становлення України як транзитної держави”. Практично всі види транспорту мають свої базові закони, існує закон “Про транзит вантажів”. Таким чином, транспортний сектор України регулюється широкою законодавчою базою.

Водночас більшість згаданих законів не містять тих положень, які б сприяли подальшій модернізації транспортного сектора відповідно до вимог Європейського Союзу чи забезпечували виконання його основних принципів. Не передбачено зміни і модернізацію транспортної інфраструктури, забезпечення екологічної безпеки. Крім того, “Концепція створення та функціонування національної мережі міжнародних транспортних коридорів” від 1997 р. пріоритетними видами транспорту називає автомобільний та залізничний транспорт, тоді як погляд Європейського Союзу на пріоритетність транспортних сфер — це залізничний і морський. Не передбачено на практиці жодної приватизації державних транспортних компаній, хоч цей процес і визнаний українською стороною як один із необхідних елементів реформування сектора.

Щодо практичних кроків, то вони є досить значними: іде модернізація портів на Чорному й Азовському морях, введено в експлуатацію залізничну паромну переправу Іллічевськ – Поті, оновлюється злітно-посадкова смуга аеропорту “Бориспіль”, триває реконструкція та будівництво магістралей та швидкісних залізниць. Фінансування усіх проєктів здійснюється за прикладами країн Центральної Європи – з власного бюджету, за кошти ЄБРР та з залученням приватного капіталу.

Однак, якщо на реконструкцію та модернізацію наявної мережі виділяють кошти, в першу чергу, з державного бюджету, а приватний капітал залучають до розвитку лише окремих об’єктів та допоміжної діяльності, то на будівництво нової транспортної мережі фінансування залучають із недержавних коштів, зокрема з іноземного капіталу. Але вже у нормативних документах можна спостерегти деяку недовіру Мінтрансу до можливостей передачі низки транспортних шляхів у недержавну власність – запевняючи в бажанні зацікавити приватний капітал у будівництві доріг, уряд у той же час називає можливість зміни державної власності радше винятком, ніж реальною можливістю.

Для ефективнішого розвитку транспортної інфраструктури в Україні необхідно розвивати різні форми залучення приватного капіталу – обслуговування, управління, оренду, концесію, володіння тощо. У законодавчій базі необхідно відобразити інтереси не лише держави, але й інших учасників. Контракти з приватним бізнесом мають бути гнучкими і прораховувати ситуації, які можуть виникнути в процесі виконання контракту певною компанією. Не можна допускати систематичного і невідрядданого відхилення від цілей франчайзингу – нестабільність значно зменшує інтерес до співпраці з боку приватного сектора. Регулювати усю галузь також треба просто і гнучко, пристосовуючись до змін, які виникатимуть з часом. Крім того, кожен контракт повинен враховувати особливості місцевості, через які проходить дорога. Для фінансової підтримки реалізації проєктів у транспортній сфері досить поширеною є практика створення фонду, який наповнювався б за рахунок зборів з автотранспорту та акцизів на пальне. Неприятливим для залучення приватного капіталу до будівництва платних автомагістралей є прокладання альтернативних безкоштовних доріг – вони значно скорочують кількість користувачів платних доріг, і, відповідно, знижують їхню прибутковість.

Висновки та рекомендації

Енергетика

Для посилення співпраці в майбутньому між країнами Центральної Європи та Україною у сфері енергетики варто звернути увагу на наступні моменти:

1. Позиція України в енергетичній сфері повинна бути відокремленою від позиції Росії. Побоювання упродовж кількох років щодо можливостей припинення транспортування газу через українську територію можуть призвести до втрати Україною своєї ролі як окремого гравця в міжнародних енергетичних відносинах. ЄС сьогодні фінансує цілу низку проектів з будівництва газопроводів “в обхід” України, однак, зважаючи на те, що споживання в ЄС постійно зростає, газотранспортна система України і надалі буде потрібною як Росії – для транспортування газу, так і самому ЄС – для споживання.
2. Варто вже сьогодні сформулювати ті завдання і пропозиції, які Україна хотіла б поставити перед Європейським Союзом. З часом Україна втрачатиме свою унікальність як транзитна країна, що відіб’ється на увазі до українських проектів з боку європейських структур. Тому важливо вже сьогодні залучити можливості і кошти з боку Європейського Союзу для модернізації газотранспортної системи, розбудови нових транспортних шляхів, виходити з новими проектами й ідеями забезпечення газом та нафтою країн Центральної Європи та Західної Європи. Інакше, з кожним роком робити це буде все важче.
3. Необхідно залучити словацькі, угорські та польські компанії до участі в українських енергетичних проектах, зокрема у сфері видобутку газу. Як Угорщина, так і Словаччина відповідно до політики диверсифікації сьогодні шукають нові джерела постачання газу. Співпраця у цій сфері могла би бути вигідною для обох країн: участь угорських компаній у розвідках та видобуванні газу на Чорному морі та інших газових родовищах забезпечила б збільшення обсягів поставок українського газу до Угорщини і, відповідно, зменшила б залежність від російського газу. Для української сторони це дало б значний фінансовий ефект та можливості пришвидшити розвідувальні та видобувні роботи.
4. Варто спільно зі словацькими та угорськими компаніями виступати з ідеями та пропозиціями щодо необхідності модернізації української газотранспортної системи. У безпечному постачанні газу українською територією зацікавлені і Словаччина, й Угорщина. До того ж, альтернативних джерел постачання газу у них немає. Безпосередньо на запит України Європейський Союз не виділить кошти для модернізації української газотранспортної системи, однак вироблення спільної позиції України, Словаччини та Угорщини в газовій сфері може допомогти цьому. Скажімо, участь в оновленні певної ділянки української газотранспортної системи могла би бути частиною програми безпеки постачання енергоресурсів цих країн, а словацькі чи угорські компанії могли б виступити виконавцями такої програми.
5. Необхідно створювати сприятливий клімат для залучення угорських, словацьких та польських компаній до реалізації енергетичних проектів на території України, зокрема до будівництва АЗС у Західній Україні, використання газових сховищ тощо. Працюючи на території України, іноземні компанії будуть, з одного боку, використовувати українські ресурси та послуги, роблячи певний внесок у розвиток економіки регіону, з іншого – будуть зацікавлені у стимулюванні реформ в українській енергетиці.

6. Одним із пріоритетних проєктів в енергетичній сфері в Україні має бути модернізація Бурштинської ТЕС та її інтеграція до європейської системи CENTREL/UCTE. Для цього можна залучити угорські компанії, які були б зацікавлені у постачанні електроенергії на угорський ринок. Крім того, розширення CENTREL/UCTE є одним із проєктів Європейського Союзу, що також дозволяє розглядати ЄС як одного з можливих донорів оновлення ТЕС. Інтеграція Бурштинського “енергоострова” до європейської системи, з одного боку, посилить співпрацю України з країнами – членами UCTE, а з іншого – збільшить експорт української електроенергії на Захід, зокрема до Польщі та Угорщини.
7. Необхідно проводити потужнішу інформаційну кампанію в Польщі, Угорщині та Словаччині щодо необхідності співпраці та важливості України в енергетиці. Особливо показовим тут є приклад Польщі, коли погана поінформованість громадськості є одним із чинників низького інтересу з боку польських підприємців до проєкту Одеса – Броди.
8. Важливо розвивати тісну співпрацю зі словацькими, угорськими та польськими енергетичними компаніями. Зважаючи на політику приватизації, саме вони виходять сьогодні на перший план в енергетиці цих країн і мають змогу впливати на формування політики урядів. Особливо варто наголосити на необхідності тісної співпраці з польською “PNK Orlen”. Саме ця компанія разом із британською “Rotch Energy” будуть керувати діяльністю нафтопереробного заводу в Гданську, що є стратегічно важливим об’єктом для будівництва і функціонування нафтопроводу Одеса – Броди.

Транспорт

Варто виділити наступні пріоритетні кроки для реалізації ефективнішої транспортної політики:

1. Необхідно посилити переговорні процеси щодо покращення навігації на Дунаї. Європейський Союз приділяє цьому питанню велике значення, відповідно, реалізація його може здійснюватись швидкими темпами. Для України використання Дунайського пароплавання є одним із найперспективніших шляхів покращення торгівлі з країнами Центральної Європи.
2. У сфері реалізації транспортних коридорів варто, в першу чергу, розраховувати на участь іноземних партнерів та українського бізнесу. Європейський Союз сьогодні не буде виділяти значних коштів на транспортні проєкти поза межами розширеного ЄС, а український бюджет не зможе покрити усі витрати на будівництво. Крім того, варто передбачити більше можливостей доходів для приватного капіталу від участі в будівництві транспортних коридорів.
3. Необхідно проводити активні переговори з польською стороною щодо активної роботи в добудові III транспортного коридору, однак наголос робити на добудові в частині його продовження до України.
4. Варто посилити увагу на реалізацію проєктів у рамках Чорноморського регіону, залучивши до участі компанії країн Центральної Європи. Оскільки Чорноморський регіон сьогодні для Європейського Союзу є одним із перспективних шляхів торгівлі та транспортування, цілком реальною буде їхня ефективна реалізація.
5. Важливим є проведення інформаційної кампанії в країнах-сусідах, через які проходять транспортні коридори. Ефективна інформаційна політика дозволить зацікавити іноземні компанії та підприємства щодо участі в будівництві транспортних коридорів через Україну.

**Вплив розширення ЄС на
транскордонне співробітництво
України з
центральноєвропейськими
сусідами**

Зміст

Вступ	99
I Транскордонне співробітництво між Україною та Польщею	109
II Транскордонне співробітництво між Україною та Словаччиною	117
III Транскордонне співробітництво між Україною та Угорщиною	126
IV Транскордонне співробітництво між Україною та Румунією	133
V Висновки та рекомендації	140

Вступ

Після Другої світової війни співробітництво громад і територій, розділених кордонами, більшість теоретиків європейської інтеграції аналізували як одну з передумов для прискорення процесу об'єднання континенту загалом¹. Пізніше регіоналізація, що розвивалася в Європі завдяки чинникам спеціалізації виробництва та ринкової конкуренції, а також процес континентальної інтеграції стали сприйматися як взаємодоповнювальні і, водночас, протилежні за впливом процеси. Об'єднати позитивний ефект обох процесів частково вдалося завдяки транскордонному співробітництву громад, зокрема інституціоналізованому у формі євро-регіонів. Регіони є специфічним територіальним інструментом реалізації принципів європейської інтеграції, і, разом з тим, свідченням повернення до ідеалу "локальних суспільств", які претендують на частку державного суверенітету. Сучасні євро-регіони, хоча й засновані переважно за ініціативою "знизу" як прояв зацікавленості місцевих громад у розвитку взаємовигідної економічної співпраці, є елементом формування так званого "нового європейського порядку". Адже ідея інтеграції Європи може бути реалізована і практично реалізується двома шляхами: "згори" – завдяки об'єднанню держав навколо спільних норм, і "знизу" – через формування євро-регіонів та просування транскордонної співпраці загалом як моделі партнерства територій задля їхнього ефективного соціально-економічного розвитку.

Транскордонне співробітництво й інтеграцію розглядають у Європі, насамперед, як процеси, які мають реальний економічний та політичний ефект. На думку провідного наукового співробітника Центру дослідження конфліктів (Велика Британія) Джеймса Шерра, "формула "все тісніший Союз" означає саме гармонізацію законів, стандартів, інститутів, а не гармонізацію прагнень. На сьогодні, суть цієї гармонізації у формі Правового доробку ЄС (*acquis communautaire*) викладено на 80 тис. сторінок регулятивних настанов. Таким чином, інтеграція є справою виключно практичною і має на меті принести конкретні результати не лише для урядів, але й для звичайних громадян, включно з дрібними підприємцями, які виробляють переважну частку багатства Євросоюзу"².

Так само практичне і доцільне підґрунтя мали всі хвилі розширення Європейського Союзу: "прогресивний процес поглиблення європейської інтеграції, досягнення її первісних цілей створив передумови для територіального розширення Європейських Співтовариств, а згодом – і Європейського Союзу. Ця мета диктувалася геополітичними та гео економічними інтересами зміцнення своїх позицій в епоху, коли почали формуватися нові риси світової економіки, які зараз прийнято характеризувати як процес глобалізації"³. Однак, рішення про розширення ЄС за рахунок країн Центральної Європи мало, на відміну від попередніх хвиль, радше політичний аніж економічний зміст⁴. Адже інтеграція цих держав у Європейський

-
- 1 Швейцарський культуролог Дені де Ружмон ще у 1962 р. вказував, що "у Європі майбутнього, звільненій від тиранії політичних та адміністративних кордонів, встановлених для етнічних та економічних реалій, незабаром вималюються, організуються та утвердяться регіони. І оскільки вони будуть молодими та спритними, повними життя, відкритими для світу, вони зв'яжуться між собою стосунками обмінів, таких численних та частих, як і можливих. Вони придуть до об'єднання за подібністю та взаємодоповнюваністю, згідно з новими реаліями, що будуть їх формувати, незважаючи на старі кордони". // Ружмон, де Дені. Відкритий лист до європейців. // Ружмон, де Дені. Європа у грі. Шанс Європи. Відкритий лист до європейців. – Львів: Центр гуманітарних досліджень Львівського держуніверситету ім. І. Франка, 1998. – с. 229.
 - 2 Шерр Дж. Україна та ЄС: між інтеграцією і виключенням. // Національна безпека і оборона. – 2001. – № 11. – с. 57.
 - 3 Розширення ЄС і Україна: Аналітична доповідь УЦЕПД. // Національна безпека і оборона. – 2001. – № 11. – с. 5.

Союз створює на європейському континенті якісно нову геополітичну ситуацію, яка вимагає структурних змін стосовно розвитку відносин у системі “ЄС та країни – не-члени ЄС”.

Нинішній та наступний роки є вирішальними для налагодження нової системи відносин між Україною та сусідніми центральноевропейськими державами, які до 1 травня 2004 р., тобто до моменту офіційного вступу в Європейський Союз, вже діють у нормативному полі так званих “перехідних угод”. Це означає, що нові члени ознайомлюються з усіма ініціативами, пропозиціями, які розглядаються в рамках керівних інституцій ЄС. Окрім того, з 16 квітня 2003 р., тобто з моменту підписання Договору про вступ до ЄС, країни, відносини України з якими є предметом аналізу цього дослідження, а саме – Польща, Словаччина, Угорщина – набули статусу “активного спостерігача” за діяльністю структур Євросоюзу, що надає можливість висловлювати національну позицію з багатьох питань, а це допомагає отримати важелі впливу і на формування політики транскордонного співробітництва у трикутнику “ЄС – країни Центральної Європи – Україна”⁴. Саме в цьому контексті особливо важливого значення набуває розробка нової стратегії розвитку транскордонного співробітництва країн Євросоюзу з територіями держав-“сусідів”.

Предметом цього дослідження є аналіз сучасного стану і перспектив транскордонного співробітництва громад Польщі, Словаччини, Угорщини, Румунії з відповідними територіями України у контексті вступу згаданих вище країн до ЄС. Адже приєднання цих країн до Євросоюзу означатиме і передачу більших повноважень у сферах прийняття політичних рішень та управління органам влади регіонів та громад, включно з правом використання інструменту транскордонного співробітництва з країнами-“сусідами”, до яких належатиме й Україна. Цей інструмент дозволить новим членам ЄС ефективніше вирішувати питання захисту довкілля, розвитку та використання інфраструктури, транспорту, забезпечення регіональної безпеки, вирішення проблем етнічних меншин, включення у міжнародне спілкування суспільств прикордоння⁵, а, отже, дещо гармонізувати розвиток території континенту, розділеної кордоном Європейського Союзу.

Для **польсько-українського прикордоння** подібна співпраця є, насамперед, засобом подолання негативних стереотипів історичної пам'яті поляків та українців, ефекту примусового переселення народів комуністичною владою після закінчення Другої світової війни, волонтаристського проведення лінії державного кордону, а, отже, засобом формування нових взірців співпраці польського та українського суспільств.

Транскордонне співробітництво на **словацько-українському кордоні** упродовж 90-х рр. розглядали через призму лібералізації режиму перетину кордону, що сприяло інтенсифікації руху людей, і, як наслідок, транскордонних економічних та людських контактів.

Взаємини між **Угорщиною та Україною** упродовж 90-х рр. ХХ ст. та на поч. ХХІ ст. слугують прикладом та взірцем цивілізованої та прагматичної міжнародної співпраці у Центральній Європі, включно з налагодженням досвіду

4 Там само. – с. 6.

5 Enlargement of the European Union: A Historic Opportunity, Brussels, European Commission, Enlargement Directorate – General, 2003, p. 31.

6 Rebisz, S. Role of the Carpathian Euroregion in Strengthening and Stabilizing Central Eastern Europe In: Role of the Carpathian Euroregion in Strengthening Security and Stability in Central and Eastern Europe, Carpathian Euroregion: Prospects and Challenges, Workshop № 1, Research Center of the Slovak Foreign Policy Association and Strategic Studies Foundation, November 23–25, 2000, p. 33.

взаємовигідного транскордонного співробітництва. Вже 6 грудня 1991 р. було підписано Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною й Угорською Республікою, згідно з яким сторони зобов'язалися всіляко сприяти розвитку контактів між регіональними і місцевими органами самоврядування, а також заохочувати транскордонне співробітництво в усіх галузях.

Водночас, транскордонне співробітництво між **Румунією та Україною** розвивається найскладніше по периметру західного кордону нашої держави, що й не дивно, враховуючи загальну правову неврегульованість міждержавних відносин. Лише 2 червня 1997 р. був підписаний Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією, який створив і певні стимули для розвитку транскордонної співпраці.

Специфікою розвитку транскордонних процесів між Україною та сусідніми центральноєвропейськими державами є те, що вони розгортаються, з точки зору географії, на території, повністю охопленій інституціоналізованими євро регіонами: “Буг” (Україна – Польща – Білорусь), Карпатським (Україна – Польща – Словаччина – Угорщина – Румунія), “Верхній Прут” (Україна – Румунія – Молдова) та “Нижній Дунай” (Україна – Румунія – Молдова). Формування цих структур упродовж 90-х рр. на кордонах посткомуністичних країн було обґрунтованим кроком, адже в Європі вони зарекомендували себе як найефективніші форми налагодження транскордонної співпраці, позаяк базуються на філософії вирішення проблем прикордоння спільними зусиллями місцевих громад, що цілком відповідає принципу субсидіарності, важливого для функціонування Європейського Союзу.

Визначення перспектив транскордонного співробітництва у контексті розширення ЄС варто розпочати з аналізу відповідної політики в Україні, де транскордонне співробітництво почали розглядати як частину євроінтеграційного курсу держави з к. 90-х рр. XX ст. Відповідно до Національної програми інтеграції України до ЄС, схваленої у вересні 2000 р., регіональний та місцевий рівень повинні стати осередками практичної реалізації інтеграційної діяльності. Серед пріоритетів регіональної співпраці територій України на 2000–2007 рр. визначено формування економічно конкурентоспроможних євро регіонів на західному кордоні України, утворення спільних з європейськими партнерами фондів, асоціацій, проектів, укладення нових угод для оновлення правової бази співробітництва, побратимство міст і, загалом, координація соціально-економічного та екологічного розвитку прикордонних регіонів. У Постанові Кабінету Міністрів України “Про деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та євро регіонів” від 29 квітня 2002 р. було вказано на потребу розвитку взаємовигідних зв'язків із партнерами у сусідніх державах, узгодження законодавства України, що діє у цій сфері, із міжнародними стандартами. Водночас, не було визначено конкретні організаційні та фінансові інструменти для стимулювання подібної діяльності.

Для західних областей України, які безпосередньо межують із країнами Центральної Європи, вже згадана Національна програма визначила серед пріоритетів розвитку міжрегіональної співпраці будівництво пунктів перетину кордону та відповідної інфраструктури, укладення нових транскордонних угод, розвиток мереж логістичних центрів та центрів підтримки підприємництва. Однак до цього часу не вироблено механізму співфінансування цієї діяльності з державного бюджету, що робить ці національні пріоритети декларативними і не сприяє реалізації програми в цілому.

Деякі місцеві органи влади українського прикордоння вирішили стимулювати транскордонну співпрацю шляхом розробки відповідних регіональних програм. Мова йде, насамперед, про Закарпатську обласну раду, яка 27 грудня 2002 р.

схвалила “Програму розвитку транскордонного співробітництва на 2003 р.”. Серед пріоритетів останньої є розробка разом із партнерами із сусідніх регіонів Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії Стратегії розвитку транскордонного співробітництва у Карпатському регіоні на 2003–2011 рр., яка повинна стати основою для залучення фінансових ресурсів не лише з державних і місцевих бюджетів, але й із фондів та програм Європейського Союзу⁷; а також вирішити завдання підвищення фахового рівня державних і муніципальних службовців, інших практиків, які працюють у сфері транскордонного співробітництва з метою підготовки їх до нових умов взаємодії з партнерами починаючи з 2004 р. Реалізація цих планів стане можливою лише при умові залучення сталого потоку коштів із бюджетів різних рівнів, що є складним завданням в умовах чинного законодавства, яке регулює бюджетну практику та функціонування органів місцевого самоврядування.

Іншим важливим питанням для загальної оцінки майбутніх перспектив транскордонного співробітництва на “нових кордонах” ЄС є сучасний стан правової бази цього процесу. Як відомо, головним документом, який легалізує транскордонні відносини, а також сприяє децентралізації прийняття рішень на рівні регіонів та громад, є Європейська Рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (ETS No106, підписана у Мадриді, 21 травня 1980 р.), а також два додаткових протоколи до неї, що надають більших повноважень регіонам у розвитку співробітництва “через кордон”⁸.

Предметне спрямування транскордонної співпраці на території “старого континенту” визначається Європейською хартією прикордонних та транскордонних регіонів, схваленою 21 листопада 1981 р. та оновленою 1 грудня 1995 р⁹. Згідно з філософією цього документа, транскордонна співпраця може стати засобом подолання перешкод для розвитку, створених фактом існування кордонів, а також інструментом вирівнювання рівнів розвитку європейської території, способом “людського співіснування” населення прикордоння. Рекомендовано спрямувати практичну співпрацю на узгодження регіональної політики та політики територіального планування прикордонних територій, шляхом, зокрема, використання фінансових інструментів ЄС; узгодження соціальних програм, забезпечення однакових правових гарантій для громадян, розділених кордонами; сприяння культурному співробітництву населення прикордоння, включно з вивченням мов та формуванням ефективних каналів обміну інформацією. Як організаційні інструменти реалізації цих завдань рекомендовано використовувати створення транскордонних асоціацій, які володіють власними фондами, що сприятиме залученню зовнішньої фінансової допомоги; розробку концепцій розвитку транскордонних територій, які можуть стати основою для формування операційних програм і конкретних проектів; організацію транскордонних громадських слухань та інших форм залучення громадян до управління.

7 Розробка Стратегії розвитку транскордонного співробітництва у Карпатському регіоні на 2003–20011 рр. співфінансується Європейською Комісією в рамках проекту TACIS CBC SPF.

8 Європейська Рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (ETS No106) – Мадрид, 21 травня 1980 р. (European Outline Convention on trans-frontier co-operation between territorial communities or authorities, Madrid, 21.05.1980). Згідно з Конвенцією “транскордонне співробітництво” означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які перебувають під юрисдикцією двох або декількох Договірних сторін, та на укладення з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей.

9 Европейская хартия пограничных и трансграничных регионов. Хартия принята 20.11.1981, EUREGIO, Германия / Нидерланды; обновлена 01.12.1995, Szczecin, Еврорегион Померания, Польша / Германия.

Згадані правові механізми були розроблені під впливом Ради Європи і, одночасно, стали основою для її практичної діяльності, а пізніше й Європейського Союзу, загальною метою політики яких щодо прикордоння є сприяння його перетворенню з периферійних районів в об'єднувальні ланки європейської економіки, двигун інтеграції континенту, а також реалізації етнокультурної ідентичності населення транскордонних регіонів, "утискуваної" національними державами¹⁰.

Упродовж другої половини 90-х рр., коли чітко визначилися дві різні євроінтеграційні перспективи країн Центральної Європи та суміжної з ними України, Європейський Союз використовував для стимулювання транскордонного співробітництва на кордоні між ними два відмінні інструменти: програму PHARE CBC для країн-кандидатів та TACIS CBC для Росії, Білорусі та України. З 1999 р., коли почали визначати строки приєднання центральноєвропейських держав до ЄС, в середовищі Євросоюзу почали розробляти проекти заміни інструменту PHARE CBC на програму INTERREG III, яка поширюється на прикордоння власне Союзу, та шляхи її узгодження з програмою TACIS CBC після нової хвилі розширення¹¹. Потреба у такій політиці була підтверджена 2001 р., коли Єврокомісія підготувала оцінку функціонування інструменту TACIS, і серед рекомендацій було зазначено необхідність координації діяльності програм TACIS, PHARE та INTERREG, використання методології "спільного програмування" транскордонних проєктів, їхнього моніторингу з обох боків кордону, збільшення обсягів фінансування в рамках програми TACIS CBC¹².

Ефективне використання європейської фінансової допомоги для розвитку українського прикордоння ускладнюється, як зазначає ряд експертів, також через нестачу стратегічного підходу серед українських управлінців до планування та залучення міжнародної зовнішньої допомоги. В Україні лише тепер формується система внутрішньої оцінки потреб та ефективності використання міжнародної технічної допомоги, за що відповідає Національне координаційне бюро при Міністерстві економіки та з питань європейської інтеграції. Як результат, український уряд та й місцеві органи влади поки що не володіють достатньо цілісною картиною потреб країни, зокрема сфери транскордонного співробітництва, в обсягах та предметних формах міжнародної допомоги, зокрема Європейського Союзу.

2002 р. перед Україною постало завдання остаточно визначитися з оцінкою процесу розширення ЄС на схід, а, отже, межування з Союзом на своєму західному кордоні. Досить поширеною серед вітчизняних політиків та науковців була позиція про переважання негативів у цій перспективі. Однак, під час самміту "ЄС – Україна" у Копенгагені (4 липня 2002 р.) обидві сторони дійшли до згоди у питанні, що вступ країн Центральної Європи до Євросоюзу відкриває перед Україною насамперед "нові перспективи". Водночас, було зазначено і про потребу

- 10 Колосов В.А., Мироненко Н.С. Геополитика и политическая география: Учебник для вузов. – М.: АспектПресс, 2001. – с. 362.
- 11 Згідно зі статтею 20(2) Постанови Європейської Комісії № 1260/99, що визначає необхідність координації між програмами INTERREG, PHARE, TACIS, MEDA. Правові норми та принципи Євросоюзу є основою спільних транскордонних проєктів на "новому кордоні" Європейського Союзу, а саме:
 1. Постанова 1260/99 Європейської Комісії про структурні фонди;
 2. Постанова 1783/99 Європейської Комісії про Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР);
 3. Основні принципи Європейської Комісії щодо програми INTERREG III (18 квітня 2000 р.);
 4. Основні принципи Європейської комісії щодо здійснення програми PHARE у державах-учасниках на період 2000–2006 років (13 жовтня 1999 р.);
 5. Постанова 2760/98 Європейської Ради про програму PHARE CBC;
 6. Постанова 2000/99 Європейської Ради про функціонування програми TACIS у період 2000–2006 рр.
- 12 Notice №2001/C 329/01 Special Report № 11/2001 concerning the TACIS cross-border cooperation programme together with the Comission's replies (Court of Auditors)

виробити адекватну двосторонню політику щодо “нових викликів”, які виникнуть у новій геополітичній ситуації¹³.

Минулий рік став часом формування концепції “сусідства”, яка знайшла відображення і в проєкті Конституції Європейського Союзу, оприлюдненому у червні 2003 р. Незважаючи на те, що для України пріоритетною є стаття 1 проєкту, відповідно до якої “Союз є відкритим для усіх європейських держав, які поважають його цінності і демонструють відданість їх розвитку”¹⁴, на найближчу перспективу більш значущими є тези про бажання Союзу “розвивати спеціальні відносини з сусідніми державами з метою створення зони процвітання та добросусідства, що будуть засновані на цінностях Союзу і будуть характеризуватися тісними і мирними відносинами співробітництва”¹⁵.

Присутність положення про “добросусідство” у проєкті Конституції не є випадковістю, адже вже 11 березня 2003 р. Єврокомісія оприлюднила Повідомлення “Ширша Європа – сусідство”, яке покликано регулювати відносини з державами Середземномор’я, Росією, Білоруссю, Молдовою та Україною, тобто країнами, які стануть сусідніми для ЄС після завершення чергової хвилі розширення навесні 2004 р.¹⁶ Метою нової політичної концепції, згідно з висловлюванням Президента Європейської Комісії Романо Проді, є принцип “розділити все (від автора. – з державами-“сусідами”), крім інституцій (ЄС)”¹⁷.

У коментарях до цього документа вказано, що, на відміну від середземноморських країн, які не є кандидатами на вступ до ЄС та для яких приєднання до ЄС виключено, інші можливості залишаються відкритими, зокрема у випадку України та Молдови, які чітко висловили своє бажання приєднатися до ЄС.” Однак, нова концепція чітко зазначає, що вона не має завданням обговорювати цю перспективу¹⁸. 17 березня 2003 р. під час прес-конференції, яка завершила щорічну конференцію “Європейський Союз – Україна”, Романо Проді дав зрозуміти, “що хоч вступ України до ЄС у найближчі десять років і не стоїть на порядку денному, на далеку перспективу питання про членство цієї європейської країни лишається відкритим”¹⁹.

13 Практичним результатом узгодження позицій було запрошення України до участі в Європейській конференції, яка вважається першим етапом зближення ЄС із зацікавленими в інтеграції державами.

14 The European Convention The Secretariat Brussels, 27 June 2003 (01.07) (OR. fr) CONV 836/03.

15 Ibidem, p. 45–46.

16 14 квітня 2003 р. Послання “Ширша Європа – сусідство” стала предметом дебатів у середовищі Європейської Ради, 16 квітня – Європейської конференції в Салоніках.

17 Гоцї С. Нові кордони та нова політика в Європі. // Євробіюлетень: Інформаційний бюлетень Представництва Європейської Комісії в Україні. – 2003. – вересень. – с. 11.

18 Brussels, 11.3.2003, COM(2003) 104 Final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with Our Eastern and Southern Neighbours; “Meta нової політики сусідства, таким чином, полягає у забезпеченні рамок для розвитку нових взаємовідносин, які в середній термін не включатимуть і не виключатимуть перспективу участі в інститутах Союзу. Відповідь на практичні питання, порушені близьким розташуванням та сусідством мають розглядатися окремо від питання вступу до ЄС”. // “Ширша Європа – сусідство”: нова концепція відносин ЄС зі східними та південними сусідами”. // Євробіюлетень: Інформаційний бюлетень Представництва Європейської Комісії в Україні. – 2003. – березень. – с. 6.; Навесні 2003 р. Президент Європейської Комісії Романо Проді та член ЄК з питань зовнішньої політики Кріс Патен зазначили, що “ми вважаємо, що ЄС має звернутися до країн Середземномор’я і європейських країн колишнього Радянського Союзу з новими пропозиціями, запропонувати їм доступ до внутрішнього ринку ЄС – все, крім участі в інституціях ЄС. На практиці це означає перспективу поширення на ці країни чотирьох свобод – вільного пересування людей, товарів, послуг і капіталів, і використання потенціалу нашої спільної політики повною мірою: в галузі транспорту, енергетики, охорони довкілля, дослідницької діяльності, культури та освіти”. // Україна – ЄС: Хроніка останніх подій. // Євробіюлетень: Інформаційний бюлетень Представництва Європейської Комісії в Україні. – 2003. – березень. – с. 3.

Серед визначених у Повідомленні напрямках співробітництва ЄС та “сусідів” для потреб цього дослідження слід відзначити такі:

1. Перспективи законної міграції та пересування людей.
2. Посилення співробітництва для попередження та боротьби зі спільними загрозами.
3. Кращі зусилля для забезпечення прав людини, подальшого співробітництва у сфері культури та посилення взаєморозуміння.
4. Посилення допомоги, краща її узгодженість з потребами.

Зміст останніх документів Європейського Союзу, що стосуються відносин з державами, які з 2004 р. набувають статусу “сусідів”, засвідчує, що ЄС є зацікавленим у створенні зони стабільності в Європі, яка не обмежується новими кордонами цього інтеграційного утворення. Транскордонне співробітництво як співпраця між громадами та їхніми органами влади, розділеними лінією кордону між новими членами ЄС і, наприклад, Україною, набуває в цьому контексті нової ролі.

По-перше, цей вид кооперації між місцевими громадами може слугувати інструментом розширення зони добробуту за межі території Європейського Союзу, оскільки, окрім можливості допуску України до європейських ринків, з'явиться перспектива відновлення старих чи встановлення нових зв'язків між економічними партнерами з країн Центральної Європи. Водночас, з'явиться загроза конкурентної боротьби підприємств, розташованих по різні боки кордону ЄС, за інвестиції, адже відсутність дії багатьох стандартів Євросоюзу на території України робить її привабливою для розміщення виробництва багатьох видів продукції.

По-друге, серед пріоритетів політики Євросоюзу є розробка нових перспектив для легальної міграції та руху осіб через кордон ЄС. Ця увага зумовлена демографічними проблемами в середовищі Союзу, які ведуть до нестачі власної робочої сили і створюють основу для стимулювання трудової міграції і, опосередковано, нової візової політики чи оновлення Шенгенського режиму²⁰. Іншим стимулом визначено потребу створення умов для контактів між людьми, які беруть участь у спільних програмах та проектах, підтримуваних ЄС. Водночас, майбутня доля нового прикордоння Євросоюзу аналізується і через призму співробітництва з країнами-“сусідами” у попередженні та подоланні тероризму, транснаціональної, включно транскордонної злочинності, нелегальної міграції та корупції. Що стосується України, то Європейська комісія вже у травні 2003 р. підтримала ще один проект, спрямований на розвиток співпраці на кордонах розширеного ЄС. Мова йде про створення у Києві на базі Представництва ООН з питань біженців Секретаріату транскордонного співробітництва, основним завданням якого буде розробка механізмів координування процесів міграції на кордонах ЄС з Україною, Білоруссю та Молдовою²¹.

По-третє, транскордонне співробітництво є однією з можливостей сприяння культурним та міжетнічним контактам, оскільки саме території прикордоння є зоною, де є важливим налагодження міжкультурної толерантності, виховання спільної європейської ідентичності, актуальними проблеми етнічних меншин, зокрема відділених від “материнської” держави лінією кордону. У цьому контексті необхідним є створення умов для сприяння так званому “малому руху” через кордон,

19 Україна – ЄС: Хроніка останніх подій. // Євробіюлетень: Інформаційний біюлетень Представництва Європейської Комісії в Україні. – 2003. – березень. – с. 3.

20 Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with Our Eastern and Southern Neighbours, p. 5.

21 Press Release, Establishment of the Cross-Border Cooperation Process Secretariat, 3 June 2003.

принаймні до 2006–2007 рр., коли нові члени ЄС стануть учасниками Шенгенського візового режиму, а Україна досягне пом'якшення візового режиму з країнами Євросоюзу чи створить передумови для запровадження безвізового стану відносин. Європейська Комісія вже розробила конкретні пропозиції щодо стимулювання “місцевого руху” на нових кордонах ЄС, зокрема передбачила можливість перетину кордону на основі спеціальних документів²². Запропоновано запровадити новий тип віз для населення держав-“сусідів”, які проживають на прикордонній території. Цей документ дозволить багаторазово в'їжджати до сусідньої країни ЄС на термін не більше семи днів, при цьому не віддаляючись від кордону більше ніж на 50 км.

По-четверте, заради досягнення вищезгаданих цілей Європейська Комісія пропонує застосувати нові фінансові інструменти, які повинні підвищити ефективність та обсяги підтримки України, включно транскордонного співробітництва²³. Це означає вироблення нових програмних та фінансових механізмів, що вдосконалять чи замінять традиційні програми PHARE, TACIS і INTERREG, а також потребу розробки з кожною країною-“сусідом” Плану дій, а в подальшому, можливо, нових угод, які доповнять чи замінять Чинні Угоди про партнерство та співробітництво²⁴. Навесні 2003 р. Європейська Комісія розпочала розробку конкретних інструментів для практичного втілення концепції “сусідства”. Першим документом, оприлюдненим 1 липня 2003 р., стало Повідомлення “Прокладаючи шлях для запровадження нового інструмента відносин з країнами-сусідами”, яке розглядало питання транскордонної співпраці між країнами ЄС та країнами-“сусідами” з 2004 р.²⁵ Метою цієї ініціативи визначено “вдосконалення інтервенції ЄС на зовнішніх кордонах після розширення”, а також формування адекватних відповідей на потенційні проблеми (нелегальна міграція, транскордонна злочинність, екологічні проблеми, наближення “зони бідності”), які виникнуть після просування кордонів ЄС на схід.

Основним завданням оновленого транскордонного співробітництва повинно стати досягнення наступних цілей: сприяння сталому економічному та соціальному розвитку прикордоння Європи, зокрема шляхом залучення економіки прикордонних регіонів “сусідів” до європейських ринків; спільне вирішення проблем довкілля, охорони здоров'я, організованої злочинності; забезпечення ефективності та безпеки кордонів, зокрема боротьби проти нелегальної міграції; сприяння контактам між людьми у прикордонні²⁶. Досягати цих стратегічних завдань заплановано у два етапи:

1. 2004–2006 рр. – шляхом координації спрямування фінансових ресурсів традиційних програм TACIS, PHARE, INTERREG (на кордонах центральноевропейських держав та України, Молдови, Білорусі та Росії), для чого буде започатковано “Програми сусідства” на кордонах, які готуватимуться і подаватимуться на розгляд Європейської Комісії спільно партнерами по обидва боки кордону ЄС. Водночас, ці ініціативи повинні бути узгодженими із традиційними фінансовими інструментами підтримки Євросоюзу;

22 The Commission Proposes Concrete Measures for Facilitating “Local Traffic” at the Land Borders of the Union, IP/03/1186, Brussels, 1 September 2003.

23 “Це включатиме зміцнення усіх форм економічної, правової та соціальної співпраці через кордони, зокрема між регіональними та місцевими органами влади та в середовищі громадянського суспільства”. // Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, p. 8.

24 Wider Europe – Neighbourhood: Proposed New Framework for Relations with the EU's Eastern and Southern Neighbours, IP/03/358, Brussels, 11th March 2003.

25 Brussels, 1 July 2003 COM(2003) 393 Final Communication from the Commission Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument.

26 Ibidem.

- після 2006 р. – формування окремого та автономного від інших програм Інструменту сусідства, який дозволить партнерам пропонувати на розгляд Європейській Комісії ініціативи, які об'єднуюватимуть елементи транскордонної співпраці та регіонального розвитку прикордоння з метою зближення рівнів розвитку територій, розділених кордонами.

По-п'яте, у розвитку транскордонного співробітництва з Україною об'єктивно зацікавлені центральноєвропейські країни, оскільки таке співробітництво є одним зі шляхів розширення чи налагодження нових ринків збуту товарів національних економік на території східного сусіда. Це завдання є особливо актуальним з огляду на те, що здатність товарів та послуг, вироблених на території Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії, конкурувати з традиційними європейськими аналогами ще є сумнівною. Окрім того, країни Центральної Європи, розвиваючи транскордонні зв'язки з Україною, матимуть можливість отримати додаткові кошти з фондів та програм ЄС, зокрема INTERREG, що є особливо важливим для розвитку традиційно депресивних територій східного прикордоння. Також уряди скористаються нагодою використати підтримку ЄС та традиційні транскордонні зв'язки, встановлені у період ліберальних щодо людських контактів 90-х рр., для підтримки етнічних співвітчизників, які проживають на території українського прикордоння.

По-шосте, транскордонне співробітництво українських громад та органів влади з відповідними інституціями з сусідніх центральноєвропейських держав опосередковано вимагатиме здійснення децентралізації управління на місцевому рівні, застосування європейського принципу субсидіарності влади. Адже такі адміністративні та територіальні реформи були здійснені у сусідніх державах саме під впливом вимог Європейського Союзу, а потреба паритетного взаємовигідного співробітництва вимагатиме вирівняти обсяги компетенцій та адміністративні стандарти в Україні. Окрім того, запровадження країнами Центральної Європи стандартів регіональної політики ЄС, а також просування до цієї мети в Україні, що передбачено Концепцією державної регіональної політики, створить передумови для запровадження системи спільного просторового планування території так званих транскордонних регіонів.

По-сьоме, співпраця у реалізації транскордонних економічних та гуманітарних проектів, яка спирається на традиційні зв'язки, встановлені, як правило, упродовж минулого – на початку цього десятиліття, вже виконує роль механізму передачі євроінтеграційного досвіду, здобутого управліннями, підприємцями та громадськими діями з сусідніх країн.

Слід зазначити, що в Україні концепцію “нового сусідства” було сприйнято неоднозначно і лише як певний крок у просуванні двосторонніх відносин. Зокрема, вказано на переважання негативних наслідків від наближення ЄС у короткостроковій перспективі 2004–2006 рр.²⁷ Україна наголосила на бажанні укладення нової двосторонньої угоди на зразок нинішніх європейських угод про асоційоване членство, вважаючи, що досвід країн-кандидатів є добрим прикладом для подальших дій сторін²⁸. Однак, у березні 2003 р. МЗС України запропонувало створити спеціальну робочу групу, в яку увійшли б представники центральних органів влади та науковці, і які б зайнялися визначенням шляхів оптимального використання запропонованих ЄС Інструментів сусідства²⁹. У вересні 2003 р. українська сторона передала на розгляд Європейській Комісії пропозиції до Плану дій Україна – ЄС,

27 Чалий О. Стан та перспективи співробітництва між Україною та Європейським Союзом. // Аналітичний щоквартальник Інституційні реформи в ЄС / Науковий редактор Дергачов О.П. – Випуск № 4, 2003. – с. 33.

28 Спільна доповідь про виконання Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС. // Євробюлетень: Інформаційний бюлетень Представництва Європейської Комісії в Україні. – 2003. – квітень. – с. 9.

метою якого є переведення відносин співпраці між Україною та ЄС у відносини інтеграції³⁰. Тоді ж під час візиту комісара Європейської Комісії з питань розширення Гюнтера Ферхойгена було запропоновано розробити і затвердити до весни 2004 р. цей документ з чітко визначеними цілями, критеріями оцінки їх досягнення та термінами, а на самміті Україна – ЄС (7–8 жовтня 2003 р.) було досягнуто домовленості розпочати цю роботу вже впродовж осені³¹. Станом на квітень 2004 року було проведено кілька раундів консультацій між представниками ЄС та України щодо Плану дій, а також було вирішено фіналізувати розробку документу до самміту ЄС у червні 2004 р.

Центральноевропейські держави, які межують з Україною, формулюючи свою політику щодо України після вступу до ЄС, а також у рекомендаційних проектах “східної політики”, поданих на розгляд європейських інституцій, надають транс-кордонному співробітництву роль одного з пріоритетів у нейтралізації можливих негативних наслідків розширення. Так, Польща ставить собі за мету заміну “пасивного кордону, де здійснюється виключно прикордонний контроль, на активну зону співпраці на сучасному рівні”³². В цілому, Польща запропонувала ЄС концепцію “східної політики”, відповідно до якої нагальною є потреба розробити План дій для східного напрямку, а далі, застосовуючи принцип диференціації – для кожної з країн. На думку польських урядовців, Євросоюз повинен збільшити обсяги та підвищити ефективність програм допомоги країнам-“сусідам”, зокрема й у сфері транскордонного співробітництва³³.

Ці зміни в політиці ЄС щодо України як географічної території та транскордонного співробітництва як одного із засобів гармонізації розвитку європейського континенту вимагають аналізу ряду питань сучасного стану співпраці між прикордонними громадами та територіями України та Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії, окреслення перспектив зміни усталених взірців під впливом вступу центральноевропейських держав до Євросоюзу та коригування відповідної стратегії цієї інтеграційної структури, вироблення рекомендацій для органів влади різного рівня цих країн, Європейської Комісії. Зокрема, дане дослідження зосереджує увагу навколо аналізу наступних проблемних питань:

1. Політичне та правове середовище розвитку транскордонного співробітництва між центральноевропейськими державами та Україною впродовж 90-х рр. ХХ ст. – перших років ХХІ ст.
2. Найбільш поширені та ефективні інституційні форми транскордонного співробітництва вздовж західного кордону України, зокрема оцінка результативності діяльності євро регіонів, двосторонніх ініціатив між місцевими та регіональними органами влади.
3. Вплив вступу країн Центральної Європи та Євросоюзу, процесу розширення ЄС взагалі на майбутні форми транскордонної співпраці з державами-“сусідами”, зокрема Україною.

Цей аналіз є основою для вироблення загальних висновків щодо вищезазначених проблемних питань, а також рекомендацій.

29 Наше бачення “Ширшої Європи”. // Євробюлетень: Інформаційний бюлетень Представництва Європейської Комісії в Україні. – 2003. – травень. – с. 2.

30 Деніс Мак-Шейн: “Ми залишасмося впевненими, що Україна віддана курсу європейської та євроатлантичної інтеграції”. // Дзеркало тижня. – 2003. – 13 вересня. – с. 5.

31 Силина Т. Так важко услышать друг друга. // Зеркало недели. – 11 октября 2003. – с. 2.

32 Зюлковський М. Розширення ЄС. Польща і Україна: виклики майбутнього сусідства. // Аналітичний щоквартальник: Євроекономічний вимір інтеграції / Науковий редактор Дергачов О.П. – Випуск № 2, 2003. – с. 23.

33 Польська концепція Східної політики Європейського Союзу // Аналітичний щоквартальник: Євро-економічний вимір інтеграції / Науковий редактор Дергачов О.П. – Випуск № 2, 2003. – с. 39

I Транскордонне співробітництво між Україною та Польщею

Динаміку сучасних українсько-польських відносин необхідно розглядати через призму їхньої спільної історії. Ця історія має багато спільного упродовж декількох століть, і крім того, вона була затьмарена конфліктами та спалахами насильства. До Другої світової війни більша частина сучасної західної України була частиною південно-східної Польщі. В цьому регіоні багато різних етнічних районів без чітких меж між українцями та поляками, результатом чого було те, що українці та поляки боролися за панування на цій території під час Першої та Другої світових воєн. Після закінчення Другої світової війни період ворожнечі, який тривав впродовж століть, різко закінчився. Тоді радянська влада переселила (читає: депортувала) тисячі людей, щоб зробити так, аби етнічний склад території збігався з новими політичними кордонами. Кордон, який існував на той час між Польщею та Україною, не мав прецедентів у новітній історії двох країн – це був кордон, встановлений довільно та позабаром ізольований радянською владою. Характер відносин між Польщею та Україною за часів комунізму був дружнім тільки в офіційній риторичі, оскільки між двома суспільствами майже не було взаємодії. Встановлення відносин між Україною та Польщею після набуття Україною незалежності 1991 р. виявило ступінь відчуження між двома сусідами, що було наслідком 46 років роз'єднання. В результаті після подій 1989 та 1991 рр. необхідно було відновлювати прямі контакти між двома суспільствами.

Українсько-польське прикордоння має відносно добре розвинений ступінь співробітництва, можливо найкращий з усіх прикордонних регіонів східної Польщі³⁴. Враховуючи той факт, що транскордонне співробітництво було новим феноменом на польсько-українському прикордонні, це вже є суттєвим досягненням. І все ж, хоча інтенсивність транскордонного співробітництва постійно збільшується, його рівень все ще не є достатнім та не відповідає потенціалу та потребам прикордонних регіонів.

Законодавче підґрунтя польсько-українських відносин було створене шляхом підписання у травні 1992 р. Договору про добросусідські відносини та співробітництво (стаття 10), а також Угоди щодо режиму перетину українсько-польського державного кордону, співробітництва та взаємної підтримки в питаннях, пов'язаних із кордоном (січень 1993 р.). Відповідно до цих документів 1996 р. було створено Польсько-Українську міжурядову Координаційну раду з питань транскордонного співробітництва, але вона функціонувала неефективно, оскільки жодного разу не збиралася після свого інаугураційного засідання. Комітет очолили міністри, відповідальні за закордонні економічні зв'язки, і цей високий рівень контактів, з одного боку, свідчить про важливість, яку надають цьому співробітництву обидві країни, а з іншого боку, пояснює інертність, оскільки транскордонному співробітництву приділяють набагато менше уваги, ніж іншим питанням. Що стосується голів ради, членів двох підкомітетів – з транскордонного та міжрегіонального співробітництва, а також національних представників, то вони зустрічалися частіше, але все ще недостатньо часто для того, щоб можна було вирішити всі питання.

Можна говорити про виникнення двох пов'язаних між собою **форм транскордонного співробітництва**: по-перше, співробітництво між регіональною та

34 Annegret Haase and Andreas Wust, "Transborder Co-operation and European Integration at the Polish Eastern Border in the 1990s (Outlines of a Research Project)", in Jerzy Kitowski (ed.), *Eastern Borders of European Integration Processes* (Rzeszyw: Polish Academy of Sciences, 2000), pp. 583–605.

місцевою владою (наприклад, українськими областями та польськими воєводствами), а також між меншими самоврядними одиницями на рівні громад; по-друге, співробітництво в контексті євро регіонів.

Транскордонне співробітництво було абсолютно новим феноменом у прикордонному регіоні після нав'язаної комунізмом ізоляції. Вже 2–3 роки після відкриття кордону потенціал та переваги співробітництва були оцінені на регіональному та місцевому рівнях. В результаті цього з середини та з другої половини 1990-х рр. транскордонне співробітництво з Україною перебуває на найкращому ступені розвитку, ніж з будь-якою іншою країною на східному кордоні Польщі.

Необхідно наголосити на тому, що, як свідчить нещодавнє дослідження Інституту громадських справ Польщі, відкриття кордону мало найбільший вплив на не інституціоналізовані або незначною мірою інституціоналізовані контакти, що призвело до бурхливого розвитку контактів між приватними особами та малими (часто сімейними) фірмами й бізнесом. Встановлення цих контактів пояснюється економічною вигодою від транскордонної торгівлі. Як похідне явище, в транскордонних регіонах також інтенсивно почали розвиватися міжособистісні зв'язки, відновлювалися родинні зв'язки, зростала кількість змішаних шлюбів, а також встановлювалися зв'язки між культурними, релігійними та освітніми організаціями та інституціями (такими як культурні центри, спортивні клуби, школи та окремі приходи), переважно без залучення місцевої та регіональної влади³⁵. Всьому цьому сприяв феномен "відкриття кордону". Інституціоналізовані форми зв'язків, які буде розглянуто далі, також стійко розвивалися, але такого успіху, як не інституціоналізовані зв'язки, не досягли.

Інституціоналізоване польсько-українське транскордонне співробітництво відбувається переважно в рамках євро регіонів. Ці багатосторонні структури є найрозповсюдженішою інституціоналізованою формою транскордонного співробітництва в Європі, яка була створена з метою мінімізувати значення державних кордонів та покращити співробітництво на регіональному та локальному рівнях шляхом підтримки спільних рішень транскордонних проблем місцевою владою та громадами. Справді, ідея, покладена в основу створення євро регіону, полягає в тому, що місцеві проблеми найкраще вирішувати місцевими органами врядування по обидва боки державного кордону.

Польща та Україна входять до складу двох великих євро регіонів: до складу Карпатського євро регіону (до якого також входять частини території Румунії, Словаччини та Угорщини) входять західна Україна та південно-східна Польща, а північні території обох країн входять до складу євро регіону "Буг" (який також включає частину Білорусі)³⁶.

Що стосується північної частини польсько-українського кордону, наприклад **євро регіону "Буг"** (про Карпатський євро регіон йтиметься у наступних розділах), співпраця була ініційована на початку 1991 р. в Угоді про співробітництво прикордонних воєводств та областей Польщі та України (Хелмське, Кросненське, Перемишльське та Замойське воєводства, а також Волинська та Львівська області), а сама ідея євро регіону виникла у 1992 р. Вона набула конкретних форм у 1995 р., коли до складу євро регіону "Буг" увійшли території приток р. Буг, хоча спочатку він створювався тільки Польщею та Україною. Він був заснований Міжрегіональною Асоціацією євро регіону "Буг" (до якої входять голови двох

35 Joanna Kurczewska and Hanna Bojar, *Konsekwencje wprowadzenia układu z Schengen – wyniki badań społeczności pogranicza wschodniego* (Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2002), p.22.

36 Примітка від автора: Карпатський євро регіон, кордон якого з Польщею становить лише 30 км, є предметом жвавих дискусій в інших звітах.

польських воєводств та двох обласних рад). Брестську область Білорусі було залучено до фази планування, але білоруський центральний уряд згодом відмовився від подальшої участі. Отже, у 1995 р. польська та українська сторони вирішили утворити єврорегіон як двосторонню схему відносин, залишаючи для білорусів можливість приєднатися пізніше. Брестська область приєдналася до єврорегіону у 1998 р. (тоді, коли приєдналося Бяльсько-Подляське воєводство). Інституційні форми складаються з Ради Асоціації, найвищого органу, до складу якого входять 30 осіб (10 представників від кожної країни) та Секретаріату, який складається з трьох Секретаріатів у кожній країні.

Єврорегіон “Буг” включає кордони різного типу: між сучасною Польщею та Україною до Другої світової війни кордону не було, а після створення він перетворився на неприступний кордон. Щодо Білорусі та України, державний кордон було встановлено тільки 1991 р., до цього він ніколи не існував.

Загальна площа єврорегіону “Буг” – 82 200 км², а кількість населення – 5,2 млн. людей (див. Таблицю 1). Приблизно половина населення єврорегіону проживає в Польщі, де загальна економічна та культурна інфраструктура є найрозвиненішою.

Таблиця 1. Розмір національних територій єврорегіону “Буг”

Розмір	Польща	Україна	Білорусь	Всього
Територія (в тисячах км ²)	29,3	20,1	32,8	82,2
Населення (в мільйонах)	2,69	1,07	1,5	5,26

Джерело: Euroregiony w nowym podziale terytorialnym Polski, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Warszawa – Wrocław, 1999), с. 86–87

Діяльність єврорегіону “Буг” зосереджена на регіональному розвитку, розвитку торгівлі, туризму, захисті довкілля, запобіганні природним катастрофам, освіті, спорті, охороні здоров'я та культурному обміні. (Польський) Комітет академічних досліджень фінансував багатотомне дослідження перспектив транскордонного співробітництва та пропозицій щодо конкретних форм співробітництва³⁷. Враховуючи складність міжетнічних відносин, єврорегіони, які включають Польщу та Україну, намагаються уникати питань, які стосуються ідентичностей взагалі та етнічної ідентичності зокрема, і замість цього концентруються на економічному розвитку. Але попри це, єврорегіони опосередковано сприяють подоланню етнічних бар'єрів.

Незважаючи на загальну збіднілість регіону, фінансування ЄС використовують для висвітлення можливих переваг від спільної співпраці, але фінансовий стимул є набагато слабшим на східному кордоні Польщі. Всередині ЄС можливість отримати кошти від програми INTERREG була стимулом для створення єврорегіонів. Але на польсько-німецькому кордоні програма INTERREG надавала фінансування тільки німецьким частинам єврорегіону. Через ці обмеження у 1994 р. було започатковано програму транскордонного співробітництва PHARE, яка надавала фінансування країнам-кандидатам. Інші джерела фінансування включали менш масштабну програму PHARE CREDO, яка адмініструвалася безпосередньо з Брюсселя.

За умов забезпечення зовнішнього фінансування єврорегіони отримують фінансування не для власної діяльності взагалі, а тільки для здійснення конкретних проектів. Фонд Малих проектів в рамках програми PHARE CREDO в 1999–2000 рр.

37 *Euroregiony w nowym podziale terytorialnym Polski, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Warszawa – Wrocław, 1999, p. 60.*

надав євро регіону “Буг” 120 000 євро на здійснення 14 проектів у сфері культури, спорту, науки та економіки. Центральні уряди не фінансують євро регіони; в Польщі, наприклад, воєводства мають власний бюджет для фінансової підтримки євро регіонів.

І все ж, досвід створення євро регіону “Буг” підтверджує, що “сьогодні євро регіони в Центральній та Східній Європі функціонують у переважній більшості як форми інституціонального співробітництва, в яких місцеві, регіональні, національні та міжнародні актори навчаються взаємодії”³⁸. Отже, євро регіони залишаються головними інструментами транскордонного співробітництва на польсько-українському прикордонні, оскільки вони сприяють діалогу між прикордонними політичними елітами, надають можливість для передачі досвіду, який можна використовувати для розвитку інституційної спроможності, сприяють розвитку добробуту територій, які все ще мають подолати наслідки недостатнього соціо-економічного розвитку, етнічної напруги та політичної маргіналізації. Однак, незважаючи на певні успіхи, повний потенціал євро регіонів у цих основних сферах все ще тільки має бути використаний.

Не менш важливою формою транскордонної співпраці є **двостороння співпраця** на рівні органів регіональної та місцевої влади. Безперечно, транскордонному співробітництву значною мірою сприяла адміністративно-територіальна реформа, розпочата в Польщі в січні 1999 р. Ця реформа збільшила автономію органів місцевого та регіонального самоврядування, надаючи повноваження прикордонним регіонам здійснювати ініціативи з розвитку транскордонного співробітництва. Наприклад, нові польські воєводства мають власний бюджет, з якого можуть виділяти кошти на проекти міжнародного співробітництва. Однак, відсутність відповідних реформ з українського боку ускладнює співробітництво, оскільки для цього необхідна відповідна децентралізація влади на регіональному та місцевому рівнях.

Станом на 2000 р. було підписано тридцять сім угод щодо співробітництва між 5 польськими воєводствами та 15 областями України. Головними сферами співпраці є економічні та екологічні питання, культура та освіта. Наприклад, Люблінське воєводство співпрацює з Волинською, Хмельницькою, Рівненською та Львівською областями в сфері соціально-економічного розвитку, розвитку прикордонної інфраструктури та захисту довкілля. Прикордонні воєводства є безперечно найактивнішими, але віддалені від кордону регіони також шукають шляхів встановлення зв'язків з Польщею. Наприклад, зацікавленість Вармінсько-Мазурського воєводства Україною пояснюється наявністю в цьому воєводстві великої української меншини. Крім того, деякі прикордонні польські регіони співпрацюють не тільки з тими українськими регіонами, які є їхніми безпосередніми сусідами.

Також є поширеним твіннінг (twinning) між містами та співробітництво на нижчому рівні самоврядних територіальних одиниць (міст, містечок, повітів (powiaty) та гмін (gminy) в Польщі та громад і районів в Україні). Наприклад, Жешув співпрацює на засадах партнерства зі Львовом та Івано-Франківськом, Перемишль — зі Львовом та Кам'янець-Подільським, тоді як гміна (gmina) Ярослав співпрацює з територіальною громадою Старого Самбора. Перевагами транскордонного співробітництва користуються не тільки територіальні одиниці в прикордонних регіонах. Наприклад, м. Глогов Малопольські має партнерську угоду з м. Ужгород, центром Закарпатської області. Як правило, більші міста, яких на східному кордоні Польщі дуже небагато, вдало розташовані для того, щоб брати участь у транскордонному

38 Tadeusz Strykiewicz, “The Changing Role of Border Zones in the Transforming Economies of East Central Europe: The Case of Poland”, *GeoJournal*, Vol.44, No.3 (1998), p. 210.

співробітництві. Адміністрація міста Люблін уклала три угоди про партнерство з українськими містами (Луцьком, Луганськом та Старобельськом), а також розвиває співробітництво зі Львовом та Сумами. Між університетами та іншими закладами вищої освіти в Любліні та Львові, Луцьку, Києві й Одесі було створено програми обміну (наприклад, приблизно 500 українців навчаються в Любліні (див. текст нижче).

Польські міста, які є регіональними центрами, прийняли довготермінову стратегію розвитку для підготовки їх до ролі своєрідних “брам” до України. Люблін відкрив дві торгові місії біля українсько-російського кордону в східній Україні, маючи на меті, очевидно, забезпечувати економічний зв'язок ЄС з цією частиною України та, відповідно, Росії. Справді, прикордонні міста Жешув та Люблін сперечаються за лідерство в регіональних економічних контактах з Україною³⁹. І в Жешуві, і в Любліні розташовані місцеві відділення Фундації розвитку місцевої демократії, яка сприяє розвитку місцевого самоврядування, зокрема в Україні та Білорусі. Незважаючи на або, швидше, внаслідок недостатнього розвитку так званої польської “східної стіни” (регіону на східному кордоні Польщі), великі надії покладають на роль, яку можуть відігравати східні провінції в стимулюванні співробітництва з Україною, так само як це відбувалося на німецько-польському кордоні у 1990-ті рр.⁴⁰

З юридичного погляду партнерами, які координують співробітництво міст та регіонів, є Асоціація польських міст та Асоціація міст України. Однак, ці центральні ініціативи не виключають можливості укладання угод на нижчих рівнях влади. Бажання та готовність до довготермінової співпраці було виявлено під час другого Форуму міст-партнерів “Польща – Україна”, який відбувся у жовтні 2001 р.⁴¹

Однак, попри бажання співпрацювати, прикордонні райони та міста мають низький рівень економічного розвитку та урбанізації, а також потерпають від безробіття та бідності. Все це ускладнює надання фінансових та адміністративних ресурсів, необхідних для здійснення міжнародних проектів, навіть якщо в довготерміновому відношенні це може сприяти розвитку відповідних громад.

Залучення громадських організацій до діяльності в прикордонних регіонах почалося на початку 1990-х рр. і мало на меті скористатися відкриттям кордону після десятиліть відчуження. Однак, у середині 1990-х рр. через брак фінансування обсяги співробітництва значно зменшилися і тільки зараз починається процес відновлення співробітництва. Наприклад, [Польська] Фундація розвитку місцевої демократії перетворилася з реципієнта фінансування на посередника та своєрідного “експортера” досвіду в Україну. Діяльність, яка спонсується програмою RITA, сприяє встановленню прямих контактів між жителями прикордонних регіонів. Однак, співробітництво в екологічних проектах та молодіжних програмах обміну є недостатньо розвиненим.

Вплив розширення ЄС на транскордонну співпрацю залежить багато в чому від вироблення механізмів адаптації цієї співпраці до нових умов як ЄС, так і Україною. ЄС відігравав обмежену роль у фінансуванні транскордонного співробітництва між Польщею та Україною. Це можна пояснити переважно поганою координацією між двома головними програмами допомоги – PHARE (яка розрахована на країн-кандидатів, включаючи Польщу) та TACIS (яка розрахована на колишні радянські республіки, крім трьох прибалтійських республік), які адмініструвалися двома різними директоратами Європейської Комісії – директоратом зовнішніх відносин та директоратом з розширення відповідно. Навіть за умов

39 Unia i Polska, 25 April 2002.

40 Національна безпека і оборона, № 11 (23), 2001, с. 46–47.

41 Джепело: http://www.polska.com.ua/pol/ambasada/polit_viddil.html#

можливості отримання фінансування складність подання заявок на отримання коштів перевищувала можливості місцевих органів самоврядування та інших організацій у прикордонних регіонах.

Враховуючи те, що з 1 травня 2004 року ЄС має безпосередні кордони з такими країнами як Білорусь та Україна, ЄС ініціював нову, всесторонню політику по відношенню до своїх нових сусідів, як це засвідчило Повідомлення Комісії від 11 березня 2003 р.⁴² Комісія пропонує замінити програму TACIS "прямими Інструментами сусідства, спрямованими на вирішення конкретних проблем", які б замінили програми фінансової допомоги для країн СНД, що існують сьогодні (переважно програму TACIS).

Для Росії та Нових Східних Сусідів ЄС (НСС)⁴³ недоліки координації між наявними інструментами ЄС створюють проблеми для транскордонної та субрегіональної діяльності. Враховуючи ускладнення, які можуть виникнути в короткостроковому періоді, Комісія розгляне можливість створення нового Інструменту сусідства, який спирається на позитивний досвід сприяння транскордонному співробітництву в рамках програм PHARE, TACIS та INTERREG⁴⁴.

Документ, який окреслює план створення цього інструменту ("Прокладаючи шлях для запровадження нового Інструменту відносин з країнами-сусідами"), був опублікований Європейською Комісією у липні 2003 р. Маючи на меті розвиток співробітництва на новому зовнішньому кордоні ЄС, характер та масштаб пропозицій зумовлені законодавчими та фінансовими обмеженнями ЄС.

В рамках бюджету, передбаченого на 2004-06 рр., Комісія пропонує покращити координацію наявних програм транскордонного співробітництва. Так звані програми сусідства в результаті змін правил управління програмами фінансування мають надавати кошти на здійснення проектів по обидва боки нового зовнішнього кордону (наприклад, дозволяти подавати одну заявку та брати участь в одному відбірковому процесі для ініціатив, які здійснюються по обидва боки кордону). Однак упродовж 2004-06 рр. обсяги фінансування не будуть збільшені поза обсягом бюджету, який уже передбачений для Програм транскордонного співробітництва PHARE та TACIS.

Зміни 2004-06 рр. мають прокласти шлях новому Інструменту сусідства, який після 2006 р. має функціонувати на однакових засадах по обидва боки зовнішнього кордону ЄС. Це потребуватиме значних змін у чинній законодавчій та фінансовій базі, яка на сьогодні спирається на чітке розрізнення внутрішнього та зовнішнього фінансування. Отже, це буде важливим кроком подолання головної перешкоди для того, щоб ЄС почав відігравати більшу роль у стимулюванні транскордонного співробітництва на своєму зовнішньому кордоні. Цей документ також передбачає, що у випадку України (а також інших Нових Східних Сусідів) та їхніх західних сусідів можуть також створюватися регіональні ініціативи та програми (успішним прикладом в цьому плані є Північна ініціатива).

Крім подолання розрізнення між внутрішнім та зовнішнім фінансуванням новий підхід ЄС до транскордонного співробітництва вимагає спрощення процедур подання заявок та здійснення процесу управління. Це особливо стосується сфери

42 "Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with Our Eastern and Southern Neighbours", Communication from the [European] Commission to the Council and the European Parliament (Brussels, 11 March 2003).

43 Йдеться про Україну, Росію та Беларусь, яких досі було прийнято називати Західними Новими Незалежними Державами. Сьогодні можна говорити про певну зміну термінології.

44 "Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with Our Eastern and Southern Neighbours", Communication from the [European] Commission to the Council and the European Parliament (Brussels, 11 March 2003).

“розвитку місцевих ініціатив, безпосередніх контактів між людьми”, які за своїм характером є невеликого масштабу та більш конкретизовані. ЄС може також допомагати підвищувати інституційну спроможність на регіональному рівні в Україні, без чого фінансування ЄС залишиться неефективним засобом розвитку транскордонного співробітництва.

Загалом, ініціатива нового сусідства є головним кроком до подолання єдиної найбільшої перешкоди для того, щоб ЄС відіграв активнішу роль у розвитку транскордонного співробітництва і, таким чином, сприяв подоланню зростаючої відстані між новими членами ЄС та Україною. Однак, крім необхідності подолання законодавчих та фінансових бар'єрів всередині ЄС, багато уваги необхідно приділити тому, щоб зробити нові програми доступнішими та легшими в адмініструванні, аби вони дійсно могли сприяти розвитку транскордонного співробітництва між Україною та її західними сусідами.

Вплив вступу Польщі до Європейського Союзу відчутний переважно через введення візового режиму в жовтні 2003 р. Те, що ЄС запропонує суттєві зміни в теперішній Шенгенській системі, яка не передбачає спрощених правил перетину кордону, що відділяє Союз від країн, які не є членами ЄС, для певної кількості населення в прикордонних регіонах, є малоімовірним. Вже самі незручності навіть при безкоштовних візах становлять додатковий бар'єр для інституціалізованого транскордонного співробітництва.

Аналіз, викладений вище, дозволяє нам зробити наступні **ВИСНОВКИ**:

- Польща є рушійною силою в розвитку транскордонного співробітництва між Польщею та Україною, і головним фактором у створенні двох єврорегіонів на польсько-українському кордоні. Останні є найвідомішим та найнаочнішим прикладом інституціалізованого транскордонного співробітництва, але їхній потенціал залишається ще не повністю розкритим. Іншими словами, вони є “структурами, які необхідно наповнити змістом”. Зростає також обсяг співробітництва на нижчому рівні двосторонньої взаємодії між місцевими та регіональними акторами, але, як правило, через їхню надзвичайну різноманітність та обмежений характер, їхній вплив є місцевим і його важко визначити.
- Крім хронічної нестачі коштів, транскордонне співробітництво ускладнюють інші чинники. Наприклад, уже сам розмір території та населення єврорегіонів означає, що спільні місцеві рішення для місцевих проблем, які становлять основу діяльності транскордонного співробітництва, є неможливими. Ця проблема ускладнюється тим фактом, що регіони, які беруть участь у цій діяльності, є економічно відсталими і мають погано розвинену транспортну та комунікаційну інфраструктуру.
- Різниця між адміністративними та законодавчими системами двох країн ще більше ускладнює співробітництво. Польща пройшла процес децентралізації у 1999 р., в результаті якого польські регіони стали самоврядними, і їм були надані повноваження розвивати міжнародне співробітництво. Білорусь та Україна залишилися централізованими країнами.
- Крім цього, в третьому секторі існує справжнє бажання співпрацювати для того, щоб мінімізувати роз'єднувальний характер державного кордону, але для цього є серйозні перешкоди. По-перше, польські НУО теж перебувають у пошуку ресурсів фінансування, і навіть коли вони забезпечують це фінансування, їхні українські партнери мають з цим проблеми. По-друге, як правило, органам самоврядування не вистачає розуміння, і вони не можуть надати адекватної підтримки третьому сектору. По-третє, незважаючи на “відкритість”, кордон є бар'єром; перетин кордону є довгою та принизливою процедурою.

- Транскордонне співробітництво між Польщею та Україною перебуває на відносно ранній стадії свого розвитку, особливо якщо порівняти з тим, який його рівень можна очікувати, якщо врахувати історичні зв'язки між прикордонними регіонами. Свідченням цьому є порівняння польсько-українських відносин за інтенсивністю транскордонного співробітництва із відносинами між Польщею та Чеською Республікою або Словаччиною, не говорячи вже про Польщу та Німеччину. Справді, відносини між Польщею та Німеччиною, інтенсивність транскордонного співробітництва між якими є головним чинником трансформації відносин у проблемних прикордонних регіонах, та які проклали шлях до історичного примирення, розглядаються як модель для українсько-польських відносин.
- Вступ Польщі до ЄС не запропонує готових рішень для проблем, які ускладнюють розвиток транскордонного співробітництва. Хоча після впровадження нового Інструменту сусідства отримати фінансування буде легше, структурні проблеми є головною перешкодою для транскордонного співробітництва, і їх можна подолати тільки консолідованими зусиллями України, Польщі та ЄС. За короткий проміжок часу ускладнення процедури перетину кордону після розширення ЄС швидше загострять проблеми, ніж запропонує шляхи вирішення.

II Транскордонне співробітництво між Україною та Словаччиною

Історично між територіями сучасної Словаччини та Закарпатської області України державного кордону не було. І Словаччина, і Закарпаття понад тисячу років входили до складу одних і тих державних формацій: Великої Моравії, Угорського Королівства, Габсбурзької монархії, Австро-Угорщини та, нарешті, першої Чехословацької республіки. В 1946 р. після Другої світової війни після міжурядової угоди Чехословаччина віддала Радянському Союзу колишню провінцію – Підкарпатську Русь. Відтоді радянсько-чехословацький кордон перетворився на суворо контрольований кордон, котрий втручався в історичні зв'язки та розвиток контактів між словаками та закарпатцями.

Беручи до уваги те, що комуністичне минуле, коли доступ громадян комуністичних країн до проїзних документів, що дозволяють виїзд за кордон, перебував під суворим політичним та поліцейським контролем, новий режим перетину кордону, введений на словацько-українському кордоні на початку 1990-х рр., розуміли в широкому плані як невід'ємну частину індивідуальних свобод нового посткомуністичного періоду. Вільний перетин кордону громадянами обох країн сприяв розвитку транскордонних контактів між людьми Словаччини та України. Однак починаючи з 2000 р. процес вступу Словаччини до ЄС є тим головним фактором, який суттєво змінив двосторонній словацько-український прикордонний режим стосовно легального руху громадян між двома країнами. Цей фактор призвів до певних обмежень у візовому режимі, який ускладнив транскордонні контакти та контакти між людьми в словацько-українських відносинах.

Регіон східної Словаччини та Закарпатська область України, а також прилеглі території західної України, південно-східної Польщі, північно-східної Угорщини та північно-західної Румунії є унікальним регіоном в Європі, де сходяться кордони п'яти посткомуністичних країн. Ці прикордонні регіони мають надзвичайно гетерогенну етнічну, культурну та релігійну структуру і є найбільш розвиненими регіонами відповідних країн. Вони віддалені від столиць з розвиненішою економічною та соціальною інфраструктурою.

Однак, вони мають спільну складну історію, вони географічно близькі, схожі за рівнем економічного розвитку і, перш за все, мають спільну мету – економічний добробут та європейську інтеграцію, – факт, який створює відчуття спільності та бажання розвивати транскордонне співробітництво. Головною ініціативою з транскордонного співробітництва на словацько-українському кордоні упродовж останніх десяти років є створення Карпатського єврорегіону, який є першим єврорегіоном, створеним в посткомуністичній Центральній Європі у 1993 р. відповідно до правил та принципів Західноєвропейського транскордонного співробітництва, яке успішно розвивається після Другої світової війни.

Розвиток інституційної та законодавчої бази для транскордонної співпраці між Україною та Словаччиною значною мірою залежав від внутрішніх перетворень усередині кожної з країн, зокрема тих перетворень, що стосуються децентралізації та надання відповідних повноважень регіональним та місцевим органам влади.

Представники словацької місцевої влади та органів самоврядування в східній Словаччині брали активну участь у розвитку міжрегіонального співробітництва з сусідніми партнерами з Польщі, України та Угорщини ще з початку 1990-х рр. Вони очікували, що успішне транскордонне співробітництво сприятиме відновленню та розвитку східної Словаччини.

Також вони вважали, що недостатність інвестицій уряду в транспортну та комунікаційну інфраструктуру регіону, підтримку приватного бізнесу, освітні та культурні програми в Східній Словаччині може бути бодай частково компенсована діяльністю Карпатського єврорегіону. Ці очікування зросли через те, що деякі західні фінансові інституції виявили готовність підтримати Карпатський єврорегіон, наприклад, ЄС у рамках своїх програм регіонального розвитку та транскордонного співробітництва (PHARE CREDO), Європейський банк реконструкції та розвитку, деякі приватні американські фонди⁴⁵.

До того ж, їхнє бачення було таким, що східна Словаччина займає не тільки центральне географічне положення в Карпатському єврорегіоні, але й є найрозвиненішою економічно з п'яти прикордонних регіонів. Отже, східна Словаччина могла б слугувати основою для розвитку програм у рамках Карпатського єврорегіону. Вони вважали, що це буде вигідно не тільки для регіону східної Словаччини, а й для Словаччини взагалі. Активна роль Словаччини в розвитку діяльності Карпатського єврорегіону може сприяти зміцненню міжнародної позиції Словацької республіки в регіоні Центральної та Східної Європи, її репутації як серйозного та конструктивного актора в регіональній, а також європейській політиці. Вони сподівалися, що центральний уряд зрозуміє це і підтримає транскордонні проекти. Але вони помилялися принаймні до 1998 р., коли новий словацький уряд прийшов до влади після парламентських виборів у вересні 1998 р. У листопаді 1999 р. східні словацькі регіони Прешов та Кошице підписали угоди щодо вступу і стали членами Карпатського єврорегіону.

У 1993–1998 рр. словацький уряд займав негативну позицію щодо участі представників словацьких місцевих органів влади у проектах транскордонного співробітництва, аргументуючи її тим, що спочатку необхідно створити законодавчу базу, яка б регулювала надання відповідних повноважень органам місцевої влади для розвитку транскордонного співробітництва з іноземними партнерами. Хоча Словаччина підписала Європейську Рамкову Конвенцію Ради Європи щодо транскордонного співробітництва у 1994 р., вона набула чинності тільки у 2000 р. До того ж, Словаччина завершила підписання двосторонніх угод щодо транскордонного співробітництва з відповідними сусідніми країнами тільки у 2001 р., тоді як до 2000 р. вона підписала Угоду щодо транскордонного співробітництва тільки з Польщею – у 1994 р. (угоди з Чеською Республікою та Україною було підписано у 2000 р., а з Угорщиною – у 2001 р.).

Новому словацькому уряду, який прийшов до влади після парламентських виборів 1998 р., вдалося створити законодавчу базу для участі словацьких місцевих та регіональних органів влади у проектах транскордонного співробітництва. У 1998–2001 рр. для того, щоб створити регіональний рівень самоуправління на рівні 8 вищих територіальних одиниць (регіонів) було прийнято необхідні закони (про самоврядування вищих територіальних одиниць, законодавство щодо конкуренції, поправки до закону про державне управління, власність поселень та вищих територіальних одиниць, а також про державний бюджет тощо). Закон щодо передачі певних повноважень від державних органів муніципалітетам та вищим територіальним одиницям передбачає, що починаючи з

45 Інтерв'ю автора зі словацькими активістами регіонального розвитку, наприклад п. Міхалем Падо – колишнім головою адміністрації району Міхаловец та головою Асоціації Карпатського регіону 6 східнославацьких районів, створеною з метою сприяти транскордонному співробітництву з регіонами сусідніх країн, п. Тібором Ічо – спікером Асоціації, та п. Рудольфом Бауером – мером м. Кошице. Ця Асоціація була офіційним представником словацької частини Карпатського єврорегіону з лютого 1993 р. до листопада 1999 р. Для отримання докладнішої інформації див.: Duleba, Alexander, *Karpatsky euroregion – geneza projektu transhranicnej spoluprace* (Карпатський єврорегіон – генезис проекту транскордонного співробітництва), в *Medzinarodne otazky*, 1993, 4, с. 93–115.

2001 р. і до січня 2004 р. цей процес відбуватиметься у п'ять стадій. На кінцевому етапі буде ліквідовано державну адміністрацію на регіональному рівні. Завершення цього процесу призведе до передачі широких повноважень, а також бюджетного фінансування від центрального до регіонального та місцевого рівня самоврядування. Завдяки реформі державного управління в Словаччині самоврядні регіони отримали широкі повноваження в сфері транскордонного співробітництва. Для того, щоб відповідати стандартам ЄС щодо регіонального розвитку, в Словаччині було створено чотири статистичні регіони (NUTS II рівень) – Східна Словаччина (регіони Кошице та Прешов), Центральна Словаччина (Банська Бистрица, Жіліна), Західна Словаччина (Нітра, Тренчин, Трнава) та столиця Братислава. Регіони Прешов та Кошице входять до складу **Карпатського єврорегіону**.

Законодавче та інституційне підґрунтя для транскордонного співробітництва в рамках Карпатського єврорегіону було створено 14 лютого 1993 р. в Дебрецені (Угорщина), коли міністри закордонних справ, представники уряду, регіональної та місцевої влади України, Словаччини, Польщі, Угорщини та Румунії підписали установчі документи Карпатського єврорегіону.

Однак на початку 1990-х рр. транскордонне співробітництво в рамках Карпатського єврорегіону не відповідало очікуванням східних словаків. В 1998 р. під час церемонії 5-ої річниці створення Карпатського єврорегіону багато видатних промовців та засновників Карпатського єврорегіону висловили побоювання щодо майбутньої привабливості транскордонного співробітництва в цьому регіоні⁴⁶. Вони вказували на те, що спочатку очікування від регіонів країн-засновників були завеликими. Однак, Карпатський єврорегіон не зміг залучити достатньо ресурсів для своїх програм, щоб відповідати цим очікуванням.

Карпатський єврорегіон був першою єврорегіональною ініціативою в посткомуністичній Центральній Європі поза межами ЄС. Центральні уряди країн-учасниць зустріли цю ініціативу з певними побоюваннями. Перш за все, сам факт, що представники місцевої влади можуть розвивати відносини з іноземними партнерами, став новим феноменом для посткомуністичного централістського розуміння того, хто має повноваження і хто може брати участь у встановленні іноземних контактів. По-друге, націоналістичні політичні сили суттєво вплинули на дебати щодо Карпатського єврорегіону в середині 1990-х рр. у країнах, які входили до нього. Їхнім типовим аргументом було те, що Карпатський єврорегіон є засобом для однієї країни-учасниць нав'язувати свої власні національні інтереси і т.п.⁴⁷ Отже, Карпатський єврорегіон став жертвою незрілої демократичної політичної культури регіону. Політизація Карпатського єврорегіону призвела до того, що Міністерство закордонних справ та центральні агентства були більше залучені до розробки ініціатив транскордонного співробітництва в рамках єврорегіону, ніж відповідні місцеві та регіональні органи влади. Парадоксально, але одним із природних наслідків такого підходу було неприродне збільшення території Карпатського єврорегіону. Сьогодні територія єврорегіону перевищує 140 000 км², а кількість населення, яке проживає на його території, становить майже 16 млн. Внаслідок "політики балансування", яку проводили центральні уряди країн-учасниць Карпатського єврорегіону, він перетворився на найбільший єврорегіон в Європі. В результаті це фактично паралізувало функціонування єврорегіону та першопочаткову мету його засновників – створити спільну платформу для заохочення транскордонного співробітництва в прикордонних регіонах п'яти посткомуністичних країн.

46 Святкування п'ятої річниці Карпатського єврорегіону відбулося 13–14 лютого 1998 р. в Дебрецені в готелі "Арабиніка", де п'ять років тому було підписано установчі документи.

47 Щодо дебатів, які точилися в Словаччині, див. Duleba, A., op. cit., 1993 (примітка №34).

Напередодні розширення ЄС розпочалися дебати щодо того, як оживити Карпатський єврорегіон та його діяльність так, щоб він міг бути корисним інструментом отримання допомоги з боку ЄС для проектів транскордонного співробітництва в регіоні. Одним із можливих рішень, яке обговорюється зараз, може бути структурна реформа його діяльності в окремих сферах, наприклад, щодо двосторонніх українсько-словацьких програм, українсько-польських тощо, або тристоронніх українсько-польсько-словацьких програм і т.ін.⁴⁸

Регіональна та місцева влада двох східних словацьких регіонів (Прешов і Кошице), які мають кордон із Закарпатською областю України, також створили **двосторонню мережу контактів** зі своїми українськими партнерами. Регіон Прешов уклав двосторонні угоди щодо співробітництва з Закарпатською, Івано-Франківською та Львівською областями України. Регіон Кошице підписав двосторонню угоду про співпрацю з Закарпатською областю. Крім цього, на рівні адміністративних районів та громад було укладено угоду між Міхаловце та Ужгородом, Прешовом та Ужгородом, а також Сніною та Великими Березними⁴⁹. Ці угоди мають на меті допомагати покращувати людські та ділові контакти в словацько-українському прикордонні.

Ці двосторонні словацько-українські угоди на регіональному та місцевому рівнях були укладені після підписання міжурядового Договору щодо транскордонного співробітництва, який було підписано 5 грудня 2000 р. та який набув чинності 29 січня 2001 р.⁵⁰ Отже, знадобилося майже 8 років від того часу, коли органи місцевої та регіональної влади по обидва боки державного кордону продемонстрували бажання розвивати транскордонне співробітництво (Карпатський євро-регіон був формально створений в лютому 1993 р.), щоб словацькому та українському уряду нарешті вдалося “легалізувати” транскордонне співробітництво на спільному кордоні. Іншим важливим кроком, який сприятиме розвитку транскордонного співробітництва регіональними органами влади, є Угода між Міністерством охорони навколишнього середовища Словаччини та Державним Комітетом будівництва, архітектури та житлової політики України щодо співробітництва в сфері територіального розвитку, яка, однак, все ще перебуває в фазі підготовки. Вищезгадана угода зробить можливою двосторонню координацію політики планування та регіонального розвитку сусідніх регіонів Словаччини та України. Після укладання цієї угоди буде створено двосторонню словацько-українську комісію з транскордонного співробітництва, яка координуватиме зусилля місцевої та регіональної влади в розвитку транскордонного співробітництва. Комісія має стати центральним органом для підготовки спільних проектів транскордонного співробітництва, з тим, щоби в майбутньому їх могла фінансувати програма ЄС INTERREG-TACIS, і нові ініціативи, запропоновані в рамках концепції “Ширшої Європи”, свідчать про майбутні політичні зміни⁵¹.

48 Див. презентації І.Т.Зварилі, заступника голови Івано-Франківської обласної державної адміністрації, Йозефа Бобіка, мера міста Міхаловце, А.В.Варцаби, голови управління транскордонного співробітництва та європейської інтеграції Закарпатської обласної державної адміністрації та ін. під час Міжнародної конференції Ради Європи щодо словацько-українського транскордонного співробітництва (*Medzinarodna konferencia Rady Európy o slovensko-ukrajinskej cezhranicnej spolupraci, Michalovce – Uzhorod, 30–31 maja 2002*) (Братислава: Рада Європи, Міністерство внутрішніх справ Словачкої Республіки, Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерство закордонних справ України, 2002).

49 *Medzinarodna konferencia Rady Európy o slovensko-ukrajinskej cezhranicnej spolupraci, Michalovce – Uzhorod, 30–31 maja 2002*, op. cit., pp. 40–42.

50 Для докладнішої інформації щодо договору та формату словацько-українського транскордонного співробітництва див. презентацію І. Будяка, державного секретаря словацького Міністерства внутрішніх справ під час *Medzinarodna konferencia Rady Európy o slovensko-ukrajinskej cezhranicnej spolupraci, Michalovce – Uzhorod, 30–31 maja 2002*, op. cit., pp. 65–71.

І все ж, існування регіональних та транскордонних механізмів економічного співробітництва нічого не говорить про їхню ефективність. Досвід словацько-українського економічного співробітництва на регіональному та транскордонному рівні свідчить про те, що корпоративні механізми на цьому рівні є набагато менш ефективними, ніж механізми, створені на національному рівні. Головними перешкодами для двосторонньої торгівлі на регіональному рівні є: недосконале законодавство щодо законного захисту бізнесу, неадекватна інституційна структура (неефективність митниць, що паралізує малий бізнес; бюрократизм місцевих органів державного управління, поліції та судів), недостатня інфраструктура (кількість пунктів перетину кордону, транспорт), складнощі в реєстрації спільних підприємств, корупція (на місцевому рівні це досить часто є більшою перешкодою для торгового співробітництва, ніж на національному рівні), недостатня капіталізація підприємств регіону, недостатність координації у використанні фондів ЄС тощо⁵¹.

Попри те, що транскордонне співробітництво на словацько-українському кордоні все ще не перетворилося на рушійну силу регіонального розвитку та економічного відродження регіонів, які беруть у ньому участь, воно виконує надзвичайно важливу роль постійної платформи для контактів між представниками місцевої та регіональної влади. Воно є унікальною можливістю для обміну досвідом у таких сферах як регіональний та територіальний розвиток та планування, захист довкілля та соціальної інфраструктури. З цього погляду, важливу роль відіграють п'ять робочих комісій, створених Карпатським єврорегіоном, у рамках яких представники місцевих та регіональних органів влади п'яти країн-учасниць єврорегіону вчать як співпрацювати у вирішенні найважливіших економічних та соціальних проблем цього прикордонного регіону.

Завдяки тому, що три з п'яти країн-учасниць (Угорщина, Польща та Словаччина) упродовж декількох останніх років проходили процес вступу до ЄС, і це мало надзвичайний вплив на систему їхнього державного управління, Україна має унікальний шанс вивчити їхній досвід у процесі здійснення спільних проектів транскордонного співробітництва. Робоча комісія з регіонального та економічного розвитку Карпатського єврорегіону має на меті підготовку єврорегіону для здійснення спільних проектів у рамках відповідних програм ЄС з розвитку транскордонного співробітництва в контексті розширення ЄС через Регіональну програму партнерства. Її метою є координація планування регіонального розвитку між країнами-учасницями з метою покращення транспортної та прикордонної інфраструктури в рамках єврорегіону. Карпатський єврорегіон перетворився на з'єднувальну ланку між українськими регіонами та їхніми партнерами в країнах ЄС. Починаючи з 1993 р., Карпатський єврорегіон розпочав інтенсивне співробітництво з єврорегіоном Єврорегіо Маас-Рійн (Euroregio Maas-Rijn (EMR)). Завдяки його підтримці було вироблено Стратегічну концепцію розвитку Карпатського єврорегіону, документ планування, який визначив три пріоритетні сфери регіонального розвитку Карпатського єврорегіону: захист довкілля, управління водними ресурсами та технічна допомога. Є багато прикладів аналогічного співробітництва, яке є для українських партнерів важливим засобом комунікації, оскільки дозволяє набути знань та досвіду щодо стандартів ЄС у сфері регіонального розвитку та планування.

51 Див. виступ Желміри Калінової, заступника директора Відділу територіального планування Міністерства охорони навколишнього середовища Словацької Республіки під час *Medzinarodna konferencia Rady Euryopy o slovensko-ukrajinskej cezhranicnej spolupraci, Michalovce – Uzhorod, 30–31 maja 2002*, op. cit., pp. 82–84. Див. також інформацію щодо нових схем фінансування ЄС проектів транскордонного співробітництва у вступі та у розділі з польсько-української співпраці.

52 Ibidem, pp. 8–10.

Як і на прикладі польсько-української транскордонної співпраці аналіз **впливу розширення ЄС** на транскордонну співпрацю між Україною та Словаччиною має здійснюватися з огляду на роль та участь ЄС у цій співпраці після розширення.

На сьогодні єдиним регулярним джерелом фінансування ініціатив транскордонного співробітництва в рамках Карпатського євро регіону є Карпатська Фундація, створена у 1994 р. Інститутом Схід-Захід за підтримки Фонду Чарльза Стюарта Мотта. Фонд Мотта надав Карпатській Фундації грант розміром понад \$4 млн. на п'ять років. Карпатська Фундація підтримує в рамках євро регіону малі проекти, спрямовані на підтримку демократії, економічний розвиток та транскордонне й міжетнічне співробітництво на місцевому та регіональному рівнях. Підтримка надається в рамках наступних програм: Комплексний розвиток сільських громад; Програма транскордонного співробітництва; Збереження культурної спадщини Карпатського регіону; Створення мережі зв'язків між громадянами та громадами: ліквідація регіональних економічних відмінностей та диспропорцій; Communal expro; Програма транскордонних (міжрегіональних) досліджень проблем Карпатського регіону; Програма розвитку сільських територій тощо. Станом на кінець 2002 р. Карпатська Фундація підтримала декілька сот малих проектів транскордонного співробітництва на суму майже \$2,5 млн.⁵³

Інститут Схід-Захід відіграв важливу роль у консолідації ініціатив транскордонного співробітництва в цьому регіоні на початку 1990-х рр., що призвело до створення Карпатського євро регіону. Значну роль у підтримці транскордонного співробітництва, а саме: у наданні законодавчої підтримки відповідним представникам місцевих органів влади в словацько-українському контексті упродовж 1990-х рр. відіграла також Рада Європи. Словацький уряд розпочав регулярну фінансову підтримку словацької сторони в проектах транскордонного співробітництва, починаючи з 2000 р., надаючи максимум 3 млн. словацьких крон (приблизно \$85 000) на один проект. Враховуючи це, можна зробити висновок, що міжнародні донори, які надають юридичну або фінансову підтримку, відіграють надзвичайно важливу роль у розвитку словацько-українського транскордонного співробітництва.

Упродовж 1990-х років ЄС не відіграв якоїсь значної ролі у підтримці словацько-українського транскордонного співробітництва. Наступний приклад є швидше винятком. У 1998 р. Регіональна промислово-комерційна палата у співробітництві з Транскарпатською торговельно-промисловою палатою м. Ужгород ініціювала створення Словацько-Української торговельно-промислової палати (СУТПП). Спільний проект СУТПП отримав підтримку від програми ЄС PHARE CREDO. Однак, активна діяльність у цьому напрямку значно зменшилась після того, як у 2000 р. проект був завершений. Програма транскордонного співробітництва PHARE, яка починаючи з 2000 р. замінила програму PHARE CREDO, спрямована на підтримку проектів на спільному кордоні країн-членів та країн-кандидатів на вступ до ЄС. Ця програма не надає фінансування проектам транскордонного співробітництва з Україною, яка не є ні членом ЄС, ні кандидатом на вступ до ЄС⁵⁴. Однак роль ЄС у фінансуванні проектів транскордонного співробітництва значно зміниться після вступу Словаччини до ЄС. Її регіони зможуть подавати заявки на одержання фінансування зі структурних фондів ЄС та програм розвитку транскордонного співробітництва.

53 Докладнішу інформацію про діяльність Карпатської Фундації дивіться на веб-сайті. Фундація має центральний офіс у Кошице (Словаччина) та п'ять офісів у кожній країні, яка є членом Карпатського євро регіону.

54 Презентація п. Стефана Гомзи, координатора проекту СУТПП з Регіональної палати м. Кошице на конференції "Словаччина – Україна. Напередодні введення візового режиму", Ужгород, Видавництво В.Падяка, 2000, с. 140–150).

У вересні 2001 р. Європейська Комісія переглянула Правила виконання програми PHARE для того, щоб внести певні зміни у зв'язку з розширенням ЄС. Європейська Комісія заохочує країн-кандидатів використовувати фінансування Національних програм PHARE для підтримки транскордонних проектів на майбутньому зовнішньому кордоні ЄС⁵⁵. Національні програми PHARE розпочнуться після вступу країн-кандидатів до ЄС у 2004 р. Щодо транскордонного співробітництва, то нові країни-члени ЄС приєднуються до програми INTERREG, яка підтримує транскордонне співробітництво на зовнішніх кордонах ЄС. Існує також план об'єднати програми INTERREG III та програму транскордонного співробітництва TACIS з метою сприяння транскордонному співробітництву на майбутньому східному кордоні розширеного ЄС⁵⁶. Це суттєво покращить перспективи отримання фінансової допомоги для розвитку проектів транскордонного співробітництва на словацько-українському кордоні. Починаючи з 2000 р., Словацька національна програма транскордонного співробітництва PHARE надає підтримку проектам транскордонного співробітництва тільки на кордонах з країнами-членами та країнами-кандидатами на вступ до ЄС.

Словацько-українська Угода щодо співробітництва в сфері територіального розвитку словацьких та українських прикордонних регіонів, яка зараз перебуває в стані підготовки, а також створення двосторонньої словацько-української Комісії з транскордонного співробітництва створить необхідну законодавчу та інституційну базу для отримання та використання на належному рівні фінансування в рамках програм транскордонного співробітництва ЄС. Угода полегшить координацію фінансової участі і державних, і місцевих учасників, що є передумовою отримання допомоги ЄС для здійснення спільних проектів розвитку транскордонного співробітництва.

Розширення ЄС представляє для Карпатського єврорегіону і нові можливості, і нові виклики. Виклики стосуються тих вимог Шенгенського режиму, які нові члени ЄС мають ввести на своєму кордоні з Україною. Можливості пов'язані з новим стимулом регіонального розвитку в країнах-нових членах ЄС, оскільки для цього можна буде використовувати ресурси фінансової допомоги ЄС, що також вплине на транскордонне співробітництво в рамках Карпатського єврорегіону.

Питання зовнішніх кордонів розширеного ЄС та майбутньої межі Шенгенської зони є одним із найважливіших політичних питань на порядку денному розширеного ЄС. Чотири з п'яти країн-учасниць Карпатського єврорегіону (Польща, Угорщина, Словаччина та Румунія) мають впроваджувати умови Шенгенської угоди на своїх кордонах з Україною після вступу до Європейського Союзу. Це є однією з умов ЄС для успішного завершення процесу розширення. В цьому контексті Шенген є викликом для майбутнього транскордонного співробітництва, оскільки він означатиме значні зміни в режимі перетину кордонів у межах Карпатського єврорегіону.

Інша, швидше можливість, ніж виклик для словацько-українського транскордонного співробітництва стосується того факту, що після вступу до ЄС Словацька Республіка більше не матиме повноважень для того, щоб у двосторонньому порядку регулювати свої торговельні відносини з країнами, які не є членами ЄС, оскільки це належить до компетенції Комісії ЄС. Отже, членство Словаччини у ЄС

55 *Communication to the Commission on the phasing-out of PHARE in the acceding countries, the revision of the PHARE Guidelines and the revision of the PHARE Cross-Border Commission Regulation No 2760/98* (Commission of the European Communities, Brussels, 6.09.2002, C(2002) 3303-1), p. 13.

56 Інформацію щодо нових схем фінансування проектів транскордонного співробітництва подано у вступі та у розділі з польсько-української співпраці.

матиме наступний подвійний вплив на інституційні рамки двостороннього співробітництва з Україною: 1) торговельне співробітництво в порядку денному буде перебувати вже не на рівні міжурядових контактів, а на рівні ЄС; та 2) воно також перейде на корпоративний та регіональний транскордонний рівень. Якщо бути точним щодо двостороннього формату відносин у майбутньому, то можна сказати, що контакти на корпоративному рівні – співробітництво між торговельно-промисловими палатами та іншими відповідними національними бізнес-асоціаціями – а також двосторонні контакти щодо транскордонного співробітництва на двосторонньому (регіональному) та багатосторонньому (єврорегіональному) рівні відіграватимуть ще важливішу роль у торговельному та економічному співробітництві, ніж відіграють сьогодні.

Наведений аналіз дозволяє зробити наступні **ВИСНОВКИ**:

1. Транскордонне співробітництво на словацько-українському кордоні впродовж останніх десяти років не досягло того рівня, який би відповідав потенціалу обох сусідніх регіонів та забезпечував потреби регіонів по обидва боки кордону у подальшому розвитку цього співробітництва та контактів між людьми. Майже десять років знадобилося для того, щоб словацький та український уряди могли нарешті “легалізувати” транскордонне співробітництво шляхом укладення відповідної угоди 5 грудня 2000 р.
2. У 1998 – 2001 рр. в Словаччині було прийнято відповідні законодавчі акти (самоврядування вищих регіональних одиниць, законодавство щодо конкуренції, поправки щодо закону про державне управління, власність поселень, вищих територіальних одиниць тощо) для того, щоб створити регіональний рівень самоуправління на рівні 8 вищих територіальних одиниць (регіонів) та надати їм відповідних повноважень для їхньої повноправної участі в проєктах транскордонного співробітництва з іноземними партнерами.
3. Важливим кроком, який суттєво покращить законодавче підґрунтя для транскордонного співробітництва в словацько-українському контексті, є укладення Угоди між Міністерством охорони навколишнього середовища Словаччини та Державним комітетом будівництва, архітектури та житлової політики України щодо співробітництва в сфері територіального розвитку. Крім укладення цього договору для того, щоб створити необхідну законодавчу та інституційну базу для отримання та належного використання фінансування ЄС у рамках програм транскордонного співробітництва INTERREG TACIS після набуття Словаччиною членства в ЄС, планується також створити двосторонню Комісію з транскордонного співробітництва.

Найефективніші форми та сфери транскордонного співробітництва:

1. Робота постійних робочих груп, створених у рамках Карпатського євро-регіону, є ефективним інструментом транскордонного співробітництва. Для того, щоб запобігти звуженню проблематики транскордонного співробітництва, необхідно розробити інституційний механізм транскордонного співробітництва для конкретних та різноманітних питань.
2. Карпатському єврорегіону вдалося досягнути практичних результатів у сферах освіти та захисту довкілля (головним чином це стосується діяльності Асоціації університетів Карпатського регіону (АУКР), та, відповідно, проєкту “Тиса”, спрямованого на запобігання повеням та забрудненню басейну р. Тиса). Однак, для того, щоб відповідати першопочатковим очікуванням його членів, Карпатський єврорегіон має зосереджувати увагу на проєктах регіонального розвитку та розвитку інфраструктури, які є найважливішими на порядку денному органів місцевої та регіональної влади.

3. Карпатський єврорегіон – це унікальний засіб передачі досвіду між представниками регіональних органів влади, що є особливо важливим у контексті розширення ЄС.

Головні перешкоди для транскордонного співробітництва:

1. Недостатність фінансових ресурсів. Програма малих проектів, підтримувана Карпатською Фундацією, не може вирішувати питання розвитку інфраструктури прикордонних регіонів для того, щоб здійснити суттєву підтримку регіонального розвитку. Фінансова підтримка, надана словацьким урядом, все ще залишається досить символічною сумою, яка дійсно сприяє участі словацьких регіонів у проектах транскордонного співробітництва, але не більше.
2. Відсутність координації в галузі територіального планування в прикордонних регіонах. Без цього спільні проекти розвитку інфраструктури, які могли б розраховувати на значні обсяги фінансування з боку ЄС, є неможливими. Відповідна угода між Словаччиною та Україною все ще перебуває на підготовчому етапі. Українське законодавство все ще не надає повноважень регіональним органам самоврядування бути повноцінними партнерами у транскордонному співробітництві, тобто вони не уповноважені приймати спільні рішення разом зі своїми іноземними партнерами без дозволу української центральної влади.
3. Головними перешкодами для економічного співробітництва та торгівлі на регіональному рівні транскордонного співробітництва є: недосконале законодавство щодо юридичного захисту бізнесу; неадекватна інституціональна структура (неефективність митниці, що паралізує малий бізнес, бюрократія місцевих органів державного управління, поліції та судів); недостатньо розвинена інфраструктура (кількість пунктів перетину, транспорт); складнощі з реєстрацією спільних підприємств; корупція (на місцевому рівні це часто є більшою перешкодою для торговельного співробітництва, ніж на національному рівні); недостатня капіталізація підприємств регіону тощо.
4. Розмір Карпатського єврорегіону. В своєму сучасному стані Карпатський єврорегіон є одним із найбільших єврорегіонів в Європі. Він має здійснити структурну реформу, спрямовану на створення гнучкіших двосторонніх та тристоронніх підрегіонів, за умови перетворення його на ефективний засіб отримання фінансування ЄС для проектів транскордонного співробітництва.

Вплив розширення ЄС:

1. Шенгенський режим є викликом для майбутнього транскордонного співробітництва, оскільки це означатиме суттєву зміну режиму на українському кордоні в рамках Карпатського єврорегіону, що стосується законного руху осіб, яке могло б ускладнювати транскордонне співробітництво.
2. Доступ до програм фінансування транскордонного співробітництва Європейського Союзу. У сфері транскордонного співробітництва нові члени ЄС приєднуються до програми INTERREG, яка підтримує транскордонне співробітництво, зокрема й на майбутніх зовнішніх кордонах ЄС. Нові фінансові інструменти, запропоновані ЄС у рамках концепції “Широкої Європи”, значно покращать перспективи отримання фінансової підтримки для проектів транскордонного співробітництва на словацько-українському кордоні.

III Транскордонне співробітництво між Україною та Угорщиною

Двосторонні міжнародні відносини України та Угорщини як двох незалежних держав упродовж 90-х років ХХ ст. та на поч. ХХІ ст. слугують прикладом та взірцем цивілізованої та прагматичної міжнародної співпраці у Центральній Європі. Угорщина однією з перших визнала незалежність України і, таким чином, зробила перший крок до встановлення та формування рівноправних, добросусідських двосторонніх відносин. Фундаментом політико-правового партнерства між двома державами стало підписання 3 грудня 1991 р. в Києві Протоколу про встановлення дипломатичних відносин між Україною та Угорською Республікою. Симптоматично, що вже через три дні після прийняття Протоколу, тобто 6 грудня 1991 р., було підписано Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою, який 1 липня 1992 р. ратифікувала Верховна Рада України.

У розвитку транскордонного співробітництва між Україною та Угорщиною особливе місце відводиться прилеглим прикордонним регіонам: Закарпатській області (Україна) та області Саболч-Сатмар-Берег (Угорщина). Закарпатська область є одним із західних прикордонних регіонів України, вона розміщена на перетині державного українського кордону з чотирма європейськими державами: Польщею, Словаччиною, Угорщиною і Румунією. Сусідня область Саболч-Сатмар-Берег (північно-східний регіон Угорщини) межує з адміністративно-територіальними одиницями трьох держав: Словаччини, України й Румунії. Це дозволяє згаданим територіям формувати й ефективно здійснювати на міжрегіональному рівні багатостороннє транскордонне і євросубрегіональне співробітництво.

Організаційно-правова система регулювання українсько-угорського транскордонного співробітництва складається з двох підсистем: міжнародно-правової та національної. Основою розвитку міжнародних відносин транскордонного співробітництва України з Угорщиною є насамперед, загальноєвропейські норми і принципи, закріплені в документах Ради Європи. Європейська Рамкова Конвенція разом із двома додатковими протоколами становить загальні правові засади транскордонного співробітництва регіонів держав Європи, зокрема України й Угорщини⁵⁷.

На національному рівні стаття 8 Договору про основи добросусідства та співробітництва між Україною й Угорською Республікою зобов'язує сторони всіляко сприяти розвитку контактів між регіональними та місцевими органами самоврядування, а також заохочувати транскордонне співробітництво у всіх галузях, всебічно сприяти розширенню контактів між своїми громадянами, як на індивідуальній основі, так і по лінії державних, громадських та інших організацій (стаття 9).

Окрім того, 19 травня 1995 р. Україна й Угорська Республіка підписали Договір про режим українсько-угорського державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань, де чітко визначено лінію проходження державного кордону. 90-і роки ХХ ст. та перші роки ХХІ ст. були періодом ліберального безвізового режиму для перетину кордону громадянами України та Угорщини, зокрема мешканцями прикордонних регіонів, що сприяло не тільки встановленню дружніх взаємовідносин та посиленню родинних зв'язків, а й створило можливість активної економічної кооперації та співпраці громад.

57 Див. інформацію у вступі

Усвідомлюючи переваги співробітництва між органами місцевого та регіонального самоврядування, уряди України та Угорщини 11 листопада 1997 р. в Будапешті підписали Угоду про транскордонне співробітництво, де, зокрема, зазначено (стаття 7), що подібна співпраця між територіями України та Угорщини може здійснюватися в наступних сферах:

1. розвиток населених пунктів і регіонів;
2. транспорт та зв'язок;
3. енергетика;
4. охорона довкілля;
5. охорона водних ресурсів та їх раціональне використання;
6. забруднення повітря та зниження рівня шуму;
7. освіта, професійне навчання, наукові дослідження; охорона здоров'я;
8. туризм;
9. проблеми населення прикордонної зони;
10. питання, пов'язані із створенням та функціонуванням контрольно-пропускних пунктів;
11. транскордонне економічне співробітництво;
12. гуманітарне співробітництво.

Водночас, для ефективнішого розвитку транскордонного співробітництва в Угорщині запроваджено інститут Уповноваженого прем'єр-міністра. Головними завданнями Уповноваженого є сприяння формуванню відповідної правової бази, координація дій з центральними органами державної влади, практична діяльність у прикордонному регіоні (половину робочого часу Уповноважений проводить у Будапешті, іншу — в прикордонних містах Ніредьгазі та Загоні). Цю роботу забезпечено фінансуванням з фонду прем'єр-міністра країни. Крім того, у кожному з причетних міністерств та відомств є контактний представник на рівні державного секретаря або начальника департаменту.

Інституційною формою транскордонного співробітництва є **єврорегіони** — двохсторонні і багатосторонні міжнародні асоціації та об'єднання прикордонних адміністративно-територіальних одиниць. З ініціативи угорських і українських прикордонних адміністративно-територіальних одиниць України, Угорщини, а також Польщі, Словаччини і Румунії, у лютому 1993 р. було засновано міжнародну асоціацію Карпатський єврорегіон (КЄ), який є організаційною формою транскордонного співробітництва загальноєвропейського типу, а також слугує прикладом українсько-угорського транскордонного співробітництва на багатосторонній основі.

Українську частину єврорегіону (площею 56660 км²) презентують чотири області західної частини України: Закарпатська, Львівська, Івано-Франківська, Чернівецька. Угорську частину єврорегіону (площею 28639 км²) складають п'ять областей (megye), розташованих у північно-східній частині Угорщини: Саболч-Сатмар-Берег, Боршод-Абауй-Земплин, Гайду-Бігар, Гевеш, Йас-Надькун-Солнок, а також міста Ніредьгаза, Мішкольц, Дебрецен і Егер.

Не вдаючись у деталі розвитку та функціонування Карпатського єврорегіону (див. Розділ II, присвячений українсько-словацької транскордонної співпраці) лише коротко узагальнимо десятирічну діяльність та розвиток КЄ. Цей проміжок часу є вельми невеликим для розвитку такого об'єднання. Адже навіть досвід розвитку

еврорегіонів у Західній Європі свідчить про те, що для ефективного економічного розвитку прикордонних регіонів чи формування транскордонних регіонів потрібні десятиліття.

Відзначимо, що Карпатський єврорегіон як у 90-х роках ХХ ст., так і на поч. ХХІ ст. повинен був мати важливе геополітичне значення. Але, на жаль, через низку причин об'єктивного організаційного, внутрішнього та зовнішнього характеру слід констатувати, що цілі і завдання, які були визначені у час його заснування, не можна вважати сьогодні досягнутими. І це лише один із багатьох негативів, що супроводжують діяльність КЄ. Зрозуміло, що за складних міжнародних умов у регіоні Центральної Європи оптимальним було заснування КЄ, так би мовити, "згори" (де факто політичні цілі при заснуванні КЄ домінували над причинами економічного характеру). Тобто, Карпатський єврорегіон не був заснований за ініціативи регіонів, місцевих громад чи органів самоврядування, як це прийнято в Європі. Цілком слушним і повчальним є висновок одного з найавторитетніших вчених, які займаються вивченням КЄ, професора Іштвана Сулі-Закара, який, поряд з позитивами та низкою негативів (велика географічна площа, неефективна координація, недоліки організаційного характеру у його керівництві тощо⁵⁸), обґрунтовує і визначає вельми цікаву та цілком можливу перспективу його розвитку, а саме: створення так званих *alregio*, тобто системи субрегіонів у рамках Карпатського єврорегіону⁵⁹.

Позитивним прикладом своєчасної єврорегіональної інтеграції України й Угорщини є створення **тристороннього об'єднання "Інтеррегіо"**. З метою розбудови та розвитку транскордонного співробітництва на рівні місцевих органів самоврядування України та Угорщини, розробки та реалізації конкретних транскордонних проектів у рамках Карпатського регіону 6 жовтня 2000 р. у місті Ніредьгаза (Угорщина) було підписано міжнародну тристоронню Угоду "Інтеррегіо" про транскордонне співробітництво Закарпатської області (Україна), області Саболч-Сатмар-Берег (Угорщина), а також Сату-Марського повіту (Румунія).

Насамперед, ця Угода спрямована на реалізацію завдань, відображених у відповідних міжурядових двосторонніх українсько-угорських, угорсько-румунських, українсько-румунських міждержавних договорах. Метою транскордонного співробітництва в рамках "Інтеррегіо" на прикордонних територіях України, Угорщини та Румунії було визначено планування та практичну діяльність у таких напрямках:

1. облаштування кордону та супутньої інфраструктури;
2. У Європейський транспортний коридор, а також розбудова інфраструктури прикордонних регіонів;
3. охорона природи, довкілля та водних ресурсів;
4. економіка й іноземний туризм;
5. збереження спільної культурної спадщини населення прикордонних регіонів;
6. освіта та культура.

"Інтеррегіо" підтримує, координує, організує та розвиває розробку та реалізацію транскордонних проектів та програм. Це утворення в рамках своїх можливостей підтримує ті проекти та програми міст та сіл, які відповідають інтересам розвитку транскордонних територій, що входять до "Інтеррегіо". Для розробки спільних проектів та програм кожен з учасників створює робочі групи, а для координації усієї роботи учасники визначають своїх уповноважених. Проекти, розроблені

робочими групами, обговорюють та приймають на нараді керівників-учасників органів місцевого самоврядування "Інтеррегіо". Підготовлені двосторонні проекти в рамках Угоди підтримує кожен учасник "Інтеррегіо". Фінансування проектів та програм реалізують за рахунок учасників Угоди за домовленістю та з інших фінансових джерел.

Якщо говорити про **двосторонню співпрацю**, то показовим прикладом реальної та стратегічно виваженої транскордонної співпраці прикордонного регіону України — Закарпаття з прикордонним регіоном Угорщини — Саболч-Сатмар-Берег слугує Концепція спільного розвитку прикордонних територій України та Угорщини⁶⁰, прецеденту створення якої по периметру кордону України більше немає.

Угорщина й Україна розробили цей документ, беручи до уваги традиції двостороннього прикордонного співробітництва, наявну інфраструктуру на кордоні та в прикордонних регіонах; виходячи зі спільної мети — інтеграції до Європейського Союзу, усвідомлюючи важливість спорудження V Європейського транспортного коридору як важливої з'єднувальної ланки між Заходом та Сходом, враховуючи різницю у темпах інтеграції двох країн в Європейський Союз, усвідомлюючи важливість створення належних умов на українсько-угорському кордоні та мінімізації можливих негативних явищ у торговельно-економічній галузі і сфері людських контактів, пов'язаних зі вступом Угорщини до ЄС.

Основними напрямками розвитку українсько-угорського прикордонного співробітництва, відповідно до Концепції, є такі:

1. розбудова українсько-угорського кордону;
2. облаштування зони міжнародних транспортних коридорів, зокрема, участь у розвитку європейських транспортних коридорів, а саме V транспортного коридору "Трієст-Любляна-Будапешт-Львів-Київ", який є важливим елементом на шляху "Європа-Кавказ-Азія";
3. охорона довкілля, попередження транскордонного забруднення, захист екосистем та водних ресурсів від забруднення, поступова імплементація норм Європейського Союзу (Water Framework Directive) для раціонального водокористування у басейні р.Тиса;
4. співробітництво у розвитку туристично-рекреаційного комплексу, розвиток різних форм туризму: лікувально-оздоровчого, маршрутно-пізнавального (високогірний екотуризм, сільський), спортивного (гірськолижний) та необхідної для цього інфраструктури;
5. створення умов, стимулювання розвитку малого підприємництва у прикордонних регіонах, запровадження інформаційної мережі, банку даних для пошуку партнерів, сприяння розвитку виробничої інтеграції та кооперації в харчовій та переробній промисловості;
6. сприяння розвитку національних меншин, встановлення контактів та вивчення досвіду вирішення національних проблем та організації самоврядування національних меншин, забезпечення їхніх культурно-освітніх потреб.

З метою подальшого динамічного розвитку транскордонного співробітництва України та Угорщини були розроблені спільні конкретні транскордонні проекти:

Suli-Zakar Istvan. A Karpatok Euroregio interregionalis szovetseg tiz eve. Debrecen, 2003. — 356—357.old.

60 Концепція спільного розвитку прикордонних територій України та Угорщини. — Ниредьгаза: ТОВ "GFB", 2003.

1. пілотний проект “Створення центрів регіонального розвитку і транскордонного співробітництва” з такими підрозділами: інформаційний центр, центр управління регіональними програмами і спільними проектами, центр підтримки підприємництва, навчально-консультаційний центр;
2. проект “Міжнародний пункт переходу “Лужанка-Берегшурань”;
3. українсько-угорський проект “Мукачівський замок”;
4. проект розвитку туристично-рекреаційних комплексів;
5. проект “Комплексна програма облаштування басейну р.Тиса”.

Динамічно розвивається також двостороння співпраця органів місцевого самоврядування прикордонних регіонів України та Угорщини. З 1995 р. на прикордонних територіях щорічно проводять Форуми прикордонних органів місцевого самоврядування Закарпаття та області Саболч-Сатмар-Берег, де розглядають практичний досвід вирішення конкретних проблем, зокрема, правові аспекти функціонування органів місцевого самоврядування, питання сталого розвитку громад, закони, що стосуються місцевого самоврядування, активізації підприємництва на прикордонних територіях, захист прав меншин. Скажімо, у березні 2002 р., за ініціативою Об'єднання прикордонних органів самоврядування Закарпаття (ОПОС) в м. Ужгород, було проведено перший міжнародний форум органів місцевого самоврядування України, Угорщини та Румунії – “Транскордонне співробітництво органів місцевого самоврядування Карпатського євро регіону”, на якому, зокрема, було розглянуто довготривалу перспективу транскордонної співпраці органів місцевого самоврядування, прикордонних громад Карпатського регіону.

Оцінюючи **вплив розширення ЄС** на транскордонну співпрацю між Україною та Угорщиною, варто нагадати, що формою демократичної децентралізації є втілення принципу субсидіарності, за яким вищі суспільні одиниці мають право і повинні вирішувати лише ті проблеми, розв'язати які нижчі структури нездатні. Це є, по суті, базовим принципом функціонування Європейського Союзу. Згідно з Маастрихтською угодою (стаття 3): “У сферах, які не входять до окремої юрисдикції співтовариства, воно, згідно з принципом субсидіарності, починає свою діяльність лише в тому випадку і постільки, поскільки неможливо у достатній мірі досягнути мети визначених заходів на рівні держав-членів, і тому, в силу їхнього масштабу чи дієздатності, вони можуть бути здійснені більш ефективно на рівні співтовариства”.

Принцип субсидіарності має практичне втілення у реалізації регіональної політики, зокрема у розподілі відповідних повноважень між органами влади різного рівня, визначенні основних напрямків розвитку територій.

В Угорщині Державна концепція розвитку територій (далі – Концепція) визначає принципові напрямки розвитку регіонів як двох взаємозв'язаних систем:

1. Принципові напрямки просування міжнародної інтеграції. Угорська територіальна політика сприяє адаптації регіональної політики Європейського Союзу, збалансованому розвитку прикордонних територій, підтримує розробку загальноєвропейської стратегії розвитку територій, повноцінне включення регіонів, насамперед, депресивних, до європейської територіальної та економічної структури. В Концепції виокремлено важливість співробітництва з сусідніми державами, особливо у розвитку економіки, спільному захисті природних багатств і ресурсів та у сприянні розробці та реалізації спільних концепцій територіального розвитку.
2. Національні цілі, напрямки та завдання розвитку регіональної політики. Згідно з Законом УР ХХІ від 1996 р. про розвиток та впорядкування регіонів, до загальних цілей розвитку територій можна віднести сприяння розвитку

соціально-орієнтованої ринкової економіки, сприяння розповсюдженню інноваційних процесів, а також створення регіональних структур, що відповідають соціальним, економічним цілям та цілям охорони довкілля.

Стосовно розвитку регіону Саболч-Сатмар-Берег Концепція визначає наступні цілі:

1. У сфері економічного розвитку першочерговим є збереження та селективний розвиток створеного промислового потенціалу, інтегрований розвиток аграрної галузі, краще використання регіональних особливостей для розвитку туризму. Щодо міста Ніредьгаза, то Концепція виділяє необхідність посилення його функцій як науково-освітнього центру. Також виокремлено розвиток підприємницької зони Загонь та створення логістичного центру.
2. Щодо розвитку людських ресурсів, то вказано на потребу підвищення рівня загальної освіти, її диференційованого розвитку, перетворення міста Ніредьгаза в університетський та інноваційно-технологічний центр.
3. Щодо розвитку технічної інфраструктури, то до найважливіших завдань належить побудова автотраси МЗ до Полгара, і далі – до українсько-угорського кордону; побудова швидкісної траси МЗ – Дебрецен; розвиток каналізаційної та очисної систем; розширення і подальший розвиток водоочисної систем у Ніредьгазі, поліпшення якості питної води, а в галузі водного господарства – охорона від паводків.

В Україні серед основних заходів, що сприятимуть впровадженню положень Концепції регіональної політики, схваленої Указом Президента України у 2001 р., є також формування економічних умов та відповідної нормативно-правової бази для участі України у реалізації регіональної політики відповідно до стандартів ЄС. Імплементация принципів регіональної політики ЄС у стратегічному плані забезпечує важливі переваги для України, в першу чергу, завдяки залученню коштів зі структурних фондів ЄС.

Таким чином, вже з 2004 р., коли Угорщина стане членом ЄС, відбудеться переоцінка форм розвитку прикордонних регіонів Угорщини, як і України, відповідно до принципів регіональної політики Європейського Союзу. Вкрай необхідним є перенесення співробітництва у нові рамки його фінансування Європейською Комісією з метою зменшення відмінностей у розвитку двох прикордонних регіонів, для активізації економічного розвитку завдяки господарській діяльності, використанню людських ресурсів, інфраструктури та розвитку довкілля.

На основі вищезазначеного можемо зробити наступні висновки щодо ефективності транскордонної співпраці між Україною та Угорщиною, перехід у його розвитку та впливу розширення ЄС:

1. Сьогодні в Центральній Європі відбувається динамічна сегментація системи єврорегіонів, тобто процес створення двох- чи тристоронніх єврорегіонів. Відзначимо, що на прикордонних територіях Угорщини вже створено переважно двосторонні єврорегіони, метою яких є покращення добробуту людей та економічний розвиток прикордонних регіонів. Позитивним є приклад співпраці прикордонних регіонів України та Угорщини: створення на між-регіональному рівні нового об'єднання "Інтеррегіо".
2. Карпатський єврорегіон (КЄ), його форма, механізми, структура демонструють пріоритетність міждержавних відносин у стосунках між країнами Центральної Європи, а не міжрегіональної співпраці територій, як це прийнято в Європі. КЄ у майбутньому буде існувати і надалі, позаяк це є політичною потребою для держав-засновниць. Однак, зберігаючи сьогоднішні організаційні форми, КЄ вже з 2004 р. матиме суто декларативний характер та існуватиме лише "на папері". Отже, за нових геополітичних умов на

континенті, Карпатський єврорегіон потребує докорінних змін як механізмів, так і власне філософії свого подальшого існування та розвитку, зокрема, для ефективної співпраці з європейськими структурами.

3. Карпатський єврорегіон як інституційна форма транскордонного співробітництва, який був створений, так би мовити, "згори" і здебільшого через причини політичного, а не економічного характеру, потребує створення економічної бази для розвитку. Той факт, що прикордонні регіони України та Угорщини – Закарпаття і Саболч-Сатмар-Берег – є одними з найдепресивніших територій своїх країн за соціально-економічними показниками розвитку, вимагає формування нового економічного утворення – транскордонного регіону.
4. Вкрай важливим концептуальним висновком щодо майбутнього розвитку транскордонного співробітництва України за нових геополітичних умов є необхідність розробки спільних концепцій розвитку прикордонних регіонів України з прилеглими прикордонними територіями центральноевропейських країн. Саме прикордонні регіони України та Угорщини демонструють приклад погодження та координації концепцій соціально-економічного розвитку прикордонних регіонів, що, врешті-решт, мало наслідком формування цілісного, науково обґрунтованого документа – Концепції спільного розвитку прикордонних територій України та Угорщини, схваленого у 2003 р. регіональними органами влади Закарпаття та Саболч-Сатмар-Берег.
5. За нових геополітичних умов та введення Шенгенського візового режиму з 2006–2007 рр. державами Центральної Європи, ці країни та Україна будуть "розділені" досить жорсткою системою кордонів. Але в цій ситуації не слід вбачати тільки негативи, позаяк доступ до структурних фондів ЄС у цьому випадку для Угорщини, а також і для інших держав Центральної Європи, свідчить про те, що Україні вже сьогодні слід активно готуватися для партнерської співпраці у спільних проектах та програмах в рамках нових ініціатив ЄС⁶¹.
6. Вкрай нагальною є активізація участі прикордонних областей України у створенні більш прагматичних дво- чи тристоронніх єврорегіонів з прикордонними регіонами сусідніх держав, що також створює можливість використовувати вже у наступні роки міжнародну фінансову допомогу в реалізації проєктів територіального соціально-економічного розвитку.

61 Kish Yeva. European Union Enlargement and the Impact of Schengen Visa on creation of New Frontiers in Central Europe // Border and Cross-border Co-operation in the Central European Transformation Countries. / Edited by Istvan Suli-Zakar, Debrecen. – pp.129–136.

IV Транскордонне співробітництво між Україною та Румунією

У контексті аналізу нормативно-правової бази українсько-румунського транскордонного співробітництва особливу роль відіграє Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною і Румунією, підписаний 2 червня 1997 р. У статті 8 зокрема наголошено, що сторони “сприятимуть співробітництву між адміністративно-територіальними одиницями обох держав в рамках існуючих, а також новостворюваних євро регіонів “Верхній Прут” і “Нижній Дунай”⁶².

Сам договір створив таким чином важливий інструмент регіонального транскордонного співробітництва, який, окрім включення двосторонніх форм співробітництва, надає Договору характер виразної сучасності, вписуючи його, з юридичного погляду, в нове покоління базових політичних договорів. Створюючи євро регіони, базовий політичний договір між Україною та Румунією вносить новизну, яка є нетиповою для такого виду договорів. Договір закладає юридичні основи для цього виду транскордонного співробітництва, щоб згодом конкретні, специфічні елементи були встановлені на рівні місцевих громад та місцевої влади, але при підтримці і допомозі центральних органів влади⁶³.

Отже, євро регіони “Верхній Прут та “Нижній Дунай” були ініційовані центральними органами влади як двосторонні українсько-румунські євро регіони. Проте, згодом було вирішено зробити їх тристоронніми, за участю також адміністративно-територіальних одиниць Республіки Молдова. Тому до двосторонніх українсько-румунських документів, які регулюють транскордонне співробітництво, було додано тристоронні українсько-молдавсько-румунські документи. В першу чергу, мова йде про Заяву Президентів України, Республіки Молдова та Румунії стосовно тристороннього співробітництва від 3 липня 1997 р. (стаття 5), яка була проголошена у рамках дводенної зустрічі Президентів України, Республіки Молдова та Румунії (м. Ізмаїл, 3–4 липня 1997 р.). Цьому питанню були присвячені також дві статті Протоколу про тристороннє співробітництво між урядами України, Республіки Молдова та Румунії, підписаного у рамках цієї зустрічі (відповідні статті II та III розділів). Логічним продовженням цього процесу була Кишинівська Заява Президентів України, Республіки Молдова і Румунії про тристороннє співробітництво від 22 жовтня 1998 р. (част. 1, стаття 2).

Враховуючи те, що євро регіони “Верхній Прут” та “Нижній Дунай” є тристоронніми організаціями, серед міждержавних актів, які регулюють їхнє функціонування, окрім вищезгаданих, є й двосторонні українсько-молдавські та молдавсько-румунські документи. Серед них — Договір про добросусідство, дружбу і співробітництво між Україною та Республікою Молдова, підписаний у жовтні 1992 р. (стаття 12) та Договір між урядом України та урядом Республіки Молдова про співробітництво прикордонних областей України та адміністративно-територіальних одиниць Республіки Молдова, підписаний 11 березня 1997 р. Зараз транскордонне співробітництво в рамках євро регіонів “Нижній Дунай” та “Верхній Прут” відбувається на підставі Угоди про утворення та Статуту євро регіону “Нижній Дунай” від 14 серпня 1998 р., а також Угоди про утворення та Статуту євро регіону “Верхній Прут” від 22 вересня 2000 р. та від 30 листопада 2000 р. відповідно.

62 Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною і Румунією // Урядовий кур’єр. — 1997. — 5 червня.

63 Aureescu V. Tratatul politic de baza romano-ucrainean si institutia “Euroregiunilor” // Drepturile omului. — 1998. — Nr. 4. — p. 41.

Першим **єврорегіоном**, до складу якого увійшли адміністративно-територіальні одиниці України та Румунії, є Карпатський єврорегіон, який, як уже було зазначено, створено 14 лютого 1993 р. Його засновниками стали представники регіонів України, Польщі та Угорщини, які підписали програмні та статутні документи⁶⁴. Повіти Румунії у 1993 р. отримали лише статус спостерігачів, що було зумовлено відсутністю чи недосконалістю національного законодавства, яке визначає повноваження регіону в тому, що стосується налагодження зв'язків з регіонами по той бік кордону. Лише після регіональної реформи в Румунії у 1997 р., а також ратифікації нею Європейської Рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво, 5 румунських повітів стали повноправними членами Асоціації "Карпатський єврорегіон".

Другим єврорегіоном, до складу якого увійшли адміністративно-територіальні одиниці як України, так і Румунії, був єврорегіон "Нижній Дунай". Вже 14 серпня 1998 р., після річної роботи сторін щодо вивчення національного законодавства трьох країн та визначення основних напрямків співробітництва, у румунському місті Галац була підписана Угода про формування єврорегіону, до складу якого увійшли Одеська область України, райони Вулканешть, Кагул і Кантемир Республіки Молдова та повіти Бреїла, Галац і Тульча Румунії. Після проведення адміністративної реформи у Республіці Молдова вказані райони увійшли у новостворений повіт Кагул, який, відповідно до положень Статуту, став правонаступником у структурах єврорегіону "Нижній Дунай"⁶⁵.

Останнім, після досить складного переговорного процесу, що тривав майже три роки⁶⁶, 22 вересня 2000 р. був утворений єврорегіон "Верхній Прут", членами якого стали Чернівецька область України, Белцький і Єдинецький повіти Республіки Молдова, а також Ботошанський і Сучавський повіти Румунії⁶⁷. Слід зазначити, що Чернівецька область, Ботошанський та Сучавський повіти одночасно є членами Карпатського єврорегіону.

Єврорегіони за участю адміністративно-територіальних одиниць України та Румунії створювалися з ініціативи центральних органів влади. Зокрема, слід зазначити, що румунські дипломати, виходячи з факту існування в Україні значної

64 Лендьял М. Досвід Карпатського єврорегіону: повштовх до переосмислення моделі транскордонного співробітництва // На шляху до Європи. Український досвід єврорегіонів: Проект Київського центру Ін-ту Схід-Захід / за ред. С.Максименка та І.Студеннікова. — Київ: Логос, 2000. — с. 52–53.

65 Студенніков І., Ткаченко В. Єврорегіон "Нижній Дунай" як чинник стабільності, добросусідства і розвитку // На шляху до Європи. Український досвід єврорегіонів: Проект Київського центру Ін-ту Схід-Захід / за ред. С.Максименка та І.Студеннікова. — Київ: Логос, 2000. — с. 101–102;

66 Проблеми ініціювання єврорегіону "Верхній Прут", а також переговорного процесу щодо його утворення було присвячено низку праць автора попередніх років: Гакман С. Возможности и перспективы еврорегионов в контексте межгосударственного сотрудничества Украины, Республики Молдова и Румынии // Moldova, Romania, Ucraina: bună vecinătate și colaborare regională. Materiale ale Simpozionului Științific Internațional (Chișinău, 15–16 octombrie 1998). — Chișinău, 1998. — р. 77–90; Гакман С. Сотрудничество приграничных территорий Украины, Республики Молдова и Румынии в контексте европейских интеграционных процессов // Moldova, România, Ucraina și integrarea în structurile europene: Materiale ale Simpozionului Științific Internațional (Chișinău, 15–16 octombrie 1999). — Chișinău, 2000. — р. 213 – 228; Гакман С. Єврорегіон "Верхній Прут": від ідеї до конституювання // Транскордонне співробітництво у політичних регіонах Східної та Південно-Східної Європи: Матеріали наукового симпозиуму 16–17 червня 1999 р. — Чернівці: Золоті литаври, 1999. — с. 105–112; Гакман С. Єврорегіон "Верхній Прут" у контексті транскордонного співробітництва // На шляху до Європи. Український досвід єврорегіонів: Проект Київського центру Ін-ту Схід-Захід / за ред. С.Максименка та І.Студеннікова. — Київ: Логос, 2000. — с. 133–145; Gakman S. The Institution of Euro-Regions in the Context of Integration Processes of Ukraine, Moldova Republic and Romania //

67 Угода про утворення єврорегіону "Верхній Прут" // Поточний архів секретаріату Ради єврорегіону "Верхній Прут" (далі – ПАСРЕВП).

румунської етнічної групи, вирішили використати інститут єврорегіонів як інструмент захисту прав представників румунської меншини, ініціювавши включення у текст українсько-румунського базового політичного договору пункту про підтримку створення двох єврорегіонів “Верхній Прут” та “Нижній Дунай”.

Структури єврорегіонів “Верхній Прут”, “Нижній Дунай” та Карпатського єврорегіону дуже схожі і відрізняються, в основному, кількістю комісій та їхнім галузевим напрямком.

Проте є деякі принципові відмінності. Скажімо, структура єврорегіону “Верхній Прут” відзначається наявністю у його складі екологічного єврорегіону, який є своєрідним “ноу-хау” у теорії та практиці єврорегіонального руху. Основною метою створення екоєврорегіону є визначення державними та місцевими органами влади, а також підприємцями трьох країн взаємної зацікавленості у впровадженні сучасних механізмів управління техногенно-екологічною безпекою на всіх стадіях життєвого циклу виробництва та споживання для покращення конкурентоспроможності продукції, успішної приватизації, інвестування та реконструкції з одночасним забезпеченням сталого соціально-економічного розвитку регіону в цілому. Передбачено створення необхідних передумов для відпрацювання, демонстраційної реалізації та подальшого розповсюдження нових уніфікованих рішень, які органічно будуть об’єднувати соціально-економічний розвиток регіонів із принципами сталого розвитку техногенно-екологічної безпеки, подальші антропогенні перетворення з новими стандартами управління станом довкілля, формуванням масової свідомості на національному та міжнародних рівнях з правилами самодостатнього та екологічно зумовленого виживання нашої цивілізації⁶⁸.

Надзвичайно цікавим є також те, що Статут єврорегіону “Верхній Прут” припускає, крім членства, і нову категорію — партнера єврорегіону. Згідно з положеннями Статуту, “партнером єврорегіону може стати адміністративно-територіальна одиниця країни Європейського Союзу або іншої країни, що має угоду про партнерство або протоколи про співробітництво чи побратимство з подібними адміністративно-територіальними одиницями зі складу єврорегіону “Верхній Прут”⁶⁹. Для цього її керівництву необхідно зробити офіційну заяву Раді Єврорегіону про свій намір співпрацювати в рамках єврорегіону, дотримуючись положення Угоди про створення єврорегіону і його Статуту. Партнери єврорегіону одержують право брати участь у роботі керівних і робочих органів, щоправда лише з правом дорадчого голосу. При цьому партнер одного з членів єврорегіону стає, при бажанні, партнером усіх його членів. Це сприяє розширенню можливостей щодо регіонального та транскордонного співробітництва.

Як уже зазначено, структури єврорегіонів, в яких беруть участь українські адміністративно-територіальні одиниці, дуже схожі і утворені лише з урахуванням інтересів регіональних органів влади, а тому нездатні виконувати функції незалежного посередника для пересічних громадян, які бажають брати участь у транскордонному співробітництві і розвитку міжетнічної співпраці⁷⁰. Винятком є досвід транскордонної співпраці на території Карпатського єврорегіону, де з цією метою

68 Розробка основних елементів концепції та першочергових заходів зі створення екоєврорегіону з координаційним центром у м. Чернівцях. Звіт про НДР (остаточний). Державний НТЦ “Екоресурс” / Керівник теми: Бройде З. — Тема 01.13—97. — № держреєстрації 0197V018569. — Чернівці. — 1997. — 81 с.

69 Статут єврорегіону “Верхній Прут” // ПАСРЕВП.

70 Лендьял М. Досвід Карпатського єврорегіону: поштовх до переосмислення моделі транс-кордонного співробітництва // На шляху до Європи. Український досвід єврорегіонів: Проєкт Київського центру Ін-ту Схід-Захід / за ред. С.Максименка та І.Студеннікова. — Київ: Логос, 2000. — с. 60.

було створено Карпатський фонд⁷¹. Завдяки підтримці різних фондів було реалізовано також низку українсько-румунських проектів у галузі транскордонного співробітництва, зокрема у сфері малого та середнього бізнесу, культури, подолання негативних стереотипів, що виникли внаслідок складних історичних процесів, та пропагандистських заходів державних органів у минулому.

Говорячи про відмінності між єврорегіонами за участю адміністративно-територіальних одиниць України та Румунії, слід зазначити, що найбільшим за територією є Карпатський єврорегіон. Він має набагато більшу міжнародну підтримку і кількість транскордонних проектів. Проте через свою велику територію він не завжди є дієвим.

Єврорегіон “Верхній Прут” є одним із найменших і, разом з тим, одним із найцікавіших через постійне експериментування у різних напрямках діяльності. Однак, йому іноді бракує послідовності у вирішенні задекларованих цілей, і він є занадто бюрократизованим (ці риси є властивими також і для єврорегіону “Нижній Дунай”). До діяльності єврорегіону практично не долучається широке коло громадських організацій. Єдиним винятком у цьому контексті є Буковинський політологічний центр, який організовує багато транскордонних заходів у галузі гуманітарних наук. Рішенням глави адміністрації ця організація була визначена як базова для забезпечення роботи однієї з чотирьох Робочих комісій єврорегіону “Верхній Прут”, а її координатор був включений до складу відповідної Робочої комісії, проте, наступного року, у результаті чергової ротації, його замінили працівником обласної державної адміністрації.

Між керівництвом прикордонних адміністративно-територіальних одиниць України та Румунії існують також досить тісні **двосторонні контакти**. Найдавнішу історію цих контактів мають Чернівецька область та Сучавський повіт. Ще у період СРСР та СРР щорічно відбувався обмін делегаціями по лінії обкому КПУ – повітового комітету КПР, обкому ЛКСМ України – повітового комітету СКМ Румунії, та взаємні візити “автобусів дружби”, до складу яких входили художні колективи. У пострадянський період взаємини політичних еліт територій набули якісних змін. Перша половина 90-х рр. характеризується наростаючим рівнем взаємодії. Особливо зріс рівень взаєморозуміння в ході утворення єврорегіонів та практичної реалізації спільних проектів. Стосовно особливостей діалогу, слід зазначити, що з українського боку весь час змінюється склад учасників діалогу через постійні кадрові зміни. З румунського боку представники повітів займають виборні посади, тому склад учасників діалогу більш сталий.

Неоднозначним було ставлення регіональної еліти і до проблеми інституціоналізації транскордонних зв'язків із територіями сусідніх держав. Скажімо, при утворенні єврорегіону “Верхній Прут”, на сесії Сучавської повітової ради, обговорюючи проблему щодо участі повіту в утворенні єврорегіону, частина депутатів висловили занепокоєння з приводу того, що зі створенням нових структур з'являється небезпека втратити ті частини румунських земель, що увійдуть до складу єврорегіонів. Але переконання інших в тому, що таке транскордонне співробітництво призведе до зменшення напруженості, а внутрішнє і міжнародне фінансування принесе значні вигоди населенню⁷², все-таки переважило.

Між представницькими органами влади існує постійний обмін досвідом у управлінні територіями. Наприклад, вже кілька років депутати Чернівецької обласної ради та Сучавської і Ботошанської повітових рад взаємовідвідують сесії⁷³.

71 Див. матеріал інших авторів

72 Пурич Ш. Политическое и экономическое измерения трансграничной кооперации в верхне-прутском еврорегионе: Позиция Румынии (рукопись).

Транскордонна співпраця відбувається в основному в контактній зоні, яка включає Закарпатську, Одеську та Чернівецьку області України та прилеглі регіони сусідньої держави. Найінтенсивнішою вона є в Чернівецькій області та на території сусідніх повітів Румунії, де має багаторічні традиції. Партнерські зв'язки Чернівецької області з Сучавським повітом були започатковані в середині 60-х рр., з Ботошанським повітом – з 1992 р., і здійснювалися на основі двосторонніх протоколів про співробітництво. Окрім того, діють і багатосторонні угоди: Меморандум про партнерство між Чернівецькою областю України, округом Швабія (ФРН) та Сучавським повітом Румунії від 2 травня 1997 р., Спільна заява чотирьох регіонів Європи: округу Швабія землі Баварія (Німеччина), департаменту Майен (Франція), Сучавського повіту (Румунія) та Чернівецької області (Україна) від 3 червня 2000 р.

Нові перспективи у міжособистісних контактах та у співробітництві громадян і організацій України та Румунії відкрив Перший форум міст побратимів України та Румунії, організований Асоціаціями міст України та відповідно Румунії, який відбувся у Чернівцях 4–6 травня 2003 р.

Співпраця областей України та повітів Румунії відбувається в галузі економіки, сільського господарства, охорони довкілля, освіти, культури, міжнародного туризму. Налагоджено тісну співпрацю органів внутрішніх справ, прикордонних та митних служб. За останні десять років відкрито велику кількість пунктів спрощеного перетину кордону. Налагоджено автомобільне та залізничне транспортне сполучення. У Закарпатській області підготовлено відповідні документи щодо співробітництва при проектуванні, будівництві та експлуатації каскаду гідроелектростанцій на прикордонній ділянці р. Тиса, здійснення господарської діяльності на прикордонних водах тощо.

Перспектива короткострокового **вступу Румунії до Європейського Союзу**, а отже, наближення кордону ЄС до України безумовно вплине на їхні взаємини. Румунія, як країна-кандидат, буде докладати зусиль, щоб вплинути на взаємини між Євросоюзом та Україною, виходячи з власних національних інтересів, і, безумовно, буде намагатися залучитися до формування його “східної політики”.

Зі вступом до Європейського Союзу Румунія отримає можливість динамічного соціально-економічного розвитку завдяки доступу до великого ринку ЄС, його передових технологій та традицій менеджменту. На регіональному рівні Румунія, на наш погляд, скористається нагодою використати кошти зі структурних фондів ЄС, щоб вирівняти наявні дисбаланси розвитку території. “Неофіти” Європейського Союзу, включно з Румунією, зацікавлені у підтримці транскордонних зв'язків зі своїм східним сусідом, зокрема з метою підтримки економіки прикордонних адміністративно-територіальних одиниць. Отже, після вступу до ЄС Румунія буде зацікавлена у лобюванні проектів з транскордонного співробітництва з Україною в економічній, екологічній, гуманітарній галузях тощо.

Аналіз транскордонної співпраці між Україною та Румунією підводить до наступних висновків:

1. За останні роки співпраця між територіальними одиницями України та Румунії відбувається, головним чином, у рамках єврорегіонів, в яких беруть участь адміністративно-територіальні одиниці обох країн і через які здійснено

73 Проблеми взаємин регіональних еліт адміністративно-територіальних одиниць – членів єврорегіону “Верхній Прут” присвячено попередню працю автора: Гакман С. Особливості транскордонного діалогу регіональних еліт (на прикладі єврорегіону “Верхній Прут” // Регіональні та національні еліти: хто формує політику? Матеріали Міжнародної наукової конференції. Чернівці, 6–7 грудня 2001. – Чернівці: Букрек, 2002. – с. 42–57.

конкретні кроки для утвердження принципів добросусідства і плідного регіонального співробітництва. І хоча це співробітництво перебуває лише на початковому етапі, на шляху його поглиблення ще є великі резерви економічного, політичного і соціально-психологічного характеру.

2. Створення єврорегіонів, членами яких є адміністративно-територіальні одиниці України та Румунії, має певні особливості:

Першою особливістю є те, що процес їх утворення був ініційований згори, тобто центральними органами влади. В цьому є й позитивні моменти, оскільки це свідчить про те, що на рівні вищих органів влади присутнє усвідомлення необхідності ширшої участі у єврорегіональних проектах. З іншого боку, це стало позитивним і суттєвим імпульсом, оскільки зберігаються побоювання ініціативи серед місцевої влади, та особливо свавілля з боку центральної бюрократії, які, у свою чергу, відчувають побоювання щодо децентралізації влади та самостійності місцевої влади. Безперечно, що в цьому процесі є й негативний аспект, оскільки місцева влада залучається до цього процесу згори, без внутрішнього усвідомлення необхідності таких дій.

Другою особливістю є те, що єврорегіонам притаманні не лише риси єврорегіонів як співпрацюючих територій, а й як співпрацюючих регіонів. Тобто єврорегіони включають в цілому територію прикордонних регіонів, в яких представлені національні групи, що мають за лінією кордону основну частину свого етносу чи "історичну Батьківщину", де вони є титульною нацією. Ця обставина характерна і для інших єврорегіонів Центральної Європи.

Третьою особливістю є те, що якщо в Євросоюзі єврорегіони створюють на території 10–15 км вглиб кожної з держав, що співпрацюють, у випадку України та держав Центральної Європи глибина єврорегіонів набагато більша.

Четвертою особливістю є те, що в державах Євросоюзу головна мета єврорегіонів полягає тільки в економічному зростанні територій, в той час як мета єврорегіонів у Центральній Європі є більш багатогранною. Вона охоплює економічні, екологічні, національно-культурні, соціально-психологічні та фінансові сфери.

П'ятою особливістю є відсутність (або майже відсутність) досвіду реалізації подібного транскордонного співробітництва, оскільки досвід співробітництва соціалістичного періоду важко застосувати⁷⁴.

Головні перешкоди для транскордонного співробітництва:

1. Відсутні механізми взаємодії урядових і парламентських структур стосовно розгляду й узгодження на рівні держав питань транскордонного співробітництва членів єврорегіонів і їхніх європейських партнерів (Перший крок у цьому напрямку був зроблений під час візиту колишнього Прем'єр-міністра України в Бухарест у січні 2002 р., коли керівниками урядів були визначені центральні відомства двох держав, відповідальні за координацію транскордонного співробітництва).
2. Немає чіткої нормативно-правової бази для здійснення загального фінансування транскордонних проектів (кредитування, концентрація місцевих, регіональних і державних бюджетних асигнувань і засобів приватних і міжнародних структур) і забезпечення відповідних гарантій. Сторони усвідомлюють необхідність утворення спільних банків, або, як перший етап — організації

74. Мошняга В. Молдово-румыно-украинские еврорегионы: реальность и ожидания // Регионы Восточной Европы: интеграционные ожидания та конфронтационные небезпеки. Матеріали Міжнародної наукової конференції, Чернівці, 18–19 вересня 2000. — Чернівці: БУКРЕК, 2000. — с. 159–160.

кореспондентських рахунків, які працюватимуть з національними валютами відповідних держав.

3. Немає також істотних змін в економічному співробітництві, які б збільшували надходження в державні та місцеві бюджети. Наявна нині система оподаткування товарів і послуг, складні системи митної процедури, відсутність системи взаємного визнання сертифікатів, необхідність оформлення в різних структурах значної кількості інших документів роблять поки що не вигідним розвиток товарообміну і кооперування в рамках євро регіонів, так само як і залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій. Складається ситуація, коли суб'єктам підприємницької діяльності, які діють на території євро регіонів, вигідніше імпортувати товари і послуги через його кордони, ніж використовувати історичні регіональні економічні зв'язки.

Вплив розширення ЄС:

1. Сьогодні ще немає реальних механізмів підтримки загальної діяльності прикордонних регіонів пострадянських країн через програми ЄС. Фінансують лише окремі проекти. Проте наближення кордону ЄС вселяє надію. Наприклад, за останні роки прикордонні з Україною повіти Румунії отримали порівняно велику кількість грантів від Європейського Союзу, які націлені на розбудову шляхів сполучення, сільської інфраструктури та побуту. Як свідчать останні ініціативи Європейської Комісії, коли прикордонні українські регіони стануть прилеглими безпосередньо до ЄС, то з метою подолання їхнього відставання у соціально-економічному розвитку з бюджету ЄС буде виділено значно більші кошти. У цьому контексті необхідно зауважити, що євро регіону "Верхній Прут" уряд України надав статус пілотного з метою відпрацювання елементів нової Концепції державної регіональної політики, які характерні для 19 прикордонних регіонів України, а також розвитку партнерських зв'язків областей і міст України з відповідними структурами в країнах ЄС як нового субрегіонального механізму європейської інтеграції нашої країни. Доцільно було б використати пілотний статус євро регіону "Верхній Прут" для розповсюдження на українську територію принаймні деяких правил підтримки регіональних проектів, що діють у депресивних регіонах країн ЄС та країн-кандидатів.

V Висновки та рекомендації

Висновки

У короткостроковій перспективі (2003–2004 рр.) відносини України з сусідніми державами – Польщею, Словаччиною, Угорщиною, Румунією – будуть визначатися фактом офіційного набуття з 1 травня 2004 р. членства ними у Європейському Союзі (Румунія набуде цього статусу у 2007 р.). Наближення ЄС об'єктивно повинно сприяти спрямуванню внутрішнього соціально-економічного розвитку України в напрямку до європейських норм та стандартів, коригуванню зовнішньої політики, появі нових можливостей для формування сприятливої політики Союзу, зокрема:

1. використання практичного досвіду євроінтеграції, успішно випробовуваного сусідніми державами;
2. здійснення реформ системи державного управління та місцевого самоврядування в напрямку підвищення їхньої функціональної ефективності та рівня демократичності;
3. адаптації законодавства до норм Євросоюзу;
4. вирішення традиційно спірних питань двосторонніх відносин з країнами – новими членами ЄС, оновлення договірно-правової бази двостороннього співробітництва;
5. вступ до ЄС центральноевропейських країн та набуття ними права голосу на основі принципу квот у керівних органах ЄС може стати інструментом захисту та просування інтересів України у процесі формування політики ЄС;
6. формування нових фінансових, організаційних та технічних інструментів ЄС, що сприятимуть поширенню зони добробуту на Схід, забезпеченню безпеки на кордонах Союзу, розширенню контактів між людьми та соціетальних контактів тощо.

Зміни, спричинені розширенням ЄС, відбудуться й у сфері транскордонного співробітництва між країнами Центральної Європи та України. Аналіз сучасного стану і перспектив розвитку транскордонного співробітництва між громадами і регіонами України та відповідними територіями Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії в нових геополітичних умовах дає підстави для вироблення таких висновків:

Сучасний стан транскордонного співробітництва між країнами Центральної Європи та України:

1. Процес правової інституціоналізації транскордонного співробітництва між Україною та Польщею, Словаччиною, Угорщиною, Румунією перебуває на стадії завершення, про що свідчить перелік та зміст міждержавних угод, домовленостей між регіональними/місцевими органами влади, процес формування та функціонування двох і багатосторонніх комісій, існування євро-регіонів по всьому периметру західного кордону. Водночас, незважаючи на правове оформлення транскордонної співпраці, її характерною рисою є відсутність координації діяльності між органами влади різного рівня, зокрема державними урядовими структурами та органами місцевого самоврядування.
2. У сфері створення конкретних організаційних, фінансових та людських механізмів розвитку, транскордонне співробітництво між Україною та сусідніми країнами перебуває на початковому етапі розвитку, зокрема, якщо порівняти

з відповідними інструментами, використовуваними прикордонними територіями центральноєвропейських держав.

3. Упродовж 90-х рр. XX ст. – в перші роки XXI ст. транскордонне співробітництво між Україною та її західними партнерами не досягло рівня практичної результативності та взаємовигоди, який відповідав би інтересам зацікавлених сторін.
4. Рівень ефективності транскордонного співробітництва залежить від рівня децентралізації управління на території держав-учасниць процесу, зокрема надання місцевим органам влади конкретних управлінських та фінансових важелів для започаткування з партнерами по той бік кордону взаємовигідних ініціатив, програм та проєктів.
5. Більш активну роль у започаткуванні транскордонних ініціатив здебільшого виконують інститути та організації прикордонних територій країн Центральної Європи, а не України.

Найефективніші форми ТКС:

1. Єврорегіони є найрезультативнішими прикладами інституціоналізації транскордонного співробітництва в регіоні. Зокрема, ефективною можна вважати діяльність галузевих робочих груп, створених у рамках цих утворень, позаяк вони надають діяльності усталеного та системного характеру. Водночас, правовий та організаційний потенціал єврорегіонів не використовується повністю, що дає підстави стверджувати про дещо формальний характер їхнього функціонування. Реальні результати в рамках єврорегіонів поки що досягнуті лише в певних сферах, зокрема в охороні довкілля, освіті. Водночас, майже відсутньою є ефективна співпраця щодо просторового розвитку прикордоння та розбудови інфраструктури, що є традиційно основним завданням подібних структур у країнах Європейського Союзу. Першими прецедентами вздовж західного кордону України є розробка Концепції спільного розвитку прикордонних регіонів та транскордонного співробітництва України та Угорщини (областей Закарпатської та Саболч-Сатмар-Берег), уже схваленої відповідними регіональними органами влади та Стратегії розвитку транскордонного співробітництва у Карпатському регіоні (2003–2011 рр.), робота над якою триває.
2. Єврорегіони можуть також слугувати ефективним знаряддям передачі “ноу-хау” у сфері управління, зокрема в контексті розширення ЄС та існування різних швидкостей інтеграції країн Центральної Європи та України.
3. Упродовж останніх років значно розширився перелік та спрямування двосторонніх транскордонних ініціатив місцевих/регіональних органів влади, однак їхню ефективність через локальний масштаб впливу поки що важко оцінити.
4. Позитивним прикладом транскордонного співробітництва у Центральній Європі є розробка концепцій/стратегій просторового розвитку, формування локальних єврорегіонів у рамках ширших структур. Менші за масштабом утворення будуть ефективнішими у залученні коштів міжнародних донорів, зокрема ЄС.

Основні бар'єри для розвитку ТКС:

1. Нестача досвіду налагодження транскордонної співпраці у представників органів влади різного рівня, опосередковано – у підприємницьких структур, громадських інститутів, яку можна пояснити майже повною відсутністю традицій подібного співробітництва у регіоні до 1989–1991 рр.

2. Брак коштів для фінансування ініціатив міжнародними організаціями, Європейським Союзом, органами влади різного рівня країн Центральної Європи та України. Відсутньою є чітка та прозора нормативна база для здійснення фінансування транскордонних проектів (методом кредитування, концентрації місцевих і державних бюджетних асигнувань, коштів підприємницьких і міжнародних структур) і забезпечення відповідних гарантій.
3. Значна географічна площа єврорегіонів не сприяє знаходженню оптимальних політичних рішень, які б приймалися місцевими органами влади для розв'язання місцевих проблем, що і є власне філософією діяльності подібних структур у Європі.
4. Відсутніми є політичні рішення та практичні навички спільного планування розвитку прикордонних територій, що, в цілому, гальмує і розвиток інших економічних ініціатив, зокрема розбудову інфраструктури прикордоння.
5. Надмірна амбіційність і, водночас, нечіткість місії функціонування єврорегіонів на кордонах України та держав Центральної Європи, які декларують прагнення вирішити спільні проблеми у всіх сферах суспільного життя. У державах Євросоюзу головною метою функціонування подібних структур є, в основному, сприяння економічному розвитку територій.
6. Території, які є учасниками транскордонного співробітництва, характеризуються низьким рівнем соціально-економічного розвитку, порівняно з середніми національними показниками, нерозвинутою транспортною та комунікаційною інфраструктурою, що не сприяє взаємовигідному економічному співробітництву.
7. Різниця між рівнями децентралізації управління у країнах Центральної Європи та в Україні, специфіка правової системи України, норми якої часто вступають в колізію з нормами ЄС у сфері управління, підприємницької діяльності.
8. Місцеві органи влади надають недостатню підтримку транскордонному співробітництву на рівні інститутів громадянського суспільства, які, водночас, мають нестабільний доступ до зовнішніх фінансових чи технічних ресурсів з боку міжнародних донорів та організацій.

Вплив приєднання країн Центральної Європи до ЄС:

1. Вступ Польщі, Словаччини, Угорщини, пізніше – Румунії до ЄС автоматично не сформує нові механізми інтенсифікації транскордонного співробітництва з Україною. Незважаючи на покращення фінансування транскордонних ініціатив з боку Європейського Союзу через посередництво нових Інструментів судідства та доступу прикордоння центральноєвропейських країн до структурних фондів, структурні транскордонні проблеми залишаться сталими, і їх можна буде подолати лише зміною політики та управлінських стереотипів партнерів.
2. У короткостроковій перспективі вступ країн Центральної Європи до ЄС більше ускладнить наявні проблеми транскордонного співробітництва, аніж запропонує нові рішення. Основним викликом для розвитку транскордонної співпраці стане поширення на кордонах центральноєвропейських країн та України Шенгенського режиму, що призведе до ускладнення руху та контактів між людьми, інститутами громадянського суспільства, управлінськими та підприємницькими структурами.
3. За нових геополітичних умов єврорегіони, що діють на західних кордонах України, потребуватимуть докорінних змін організаційних механізмів та, власне, філософії свого подальшого існування, інструментів розвитку співпраці з європейськими структурами.

Транскордонна співпраця українських територій із сусідніми регіонами різних центральноєвропейських держав, окрім спільних рис, має також специфічні характеристики.

Наприклад, для українсько-польського транскордонного співробітництва характерними є активна роль польської сторони в започаткуванні різнопланових ініціатив у рамках єврорегіонів (Карпатського та "Буг"), а також відносно (порівняно з іншими кордонами) розвинена мережа співпраці між представниками "третього сектора".

Українсько-словацька співпраця між громадами має в активі таке "ноу-хау" як співробітництво у сфері просторового розвитку, легалізоване угодою між відповідними міністерствами обох країн, початок створення структур (комісій), здатних абсорбувати кошти програм INTERREG/TACIS після вступу Словаччини в ЄС. Водночас, упродовж останніх років саме на цьому кордоні було випробувано можливість підтримки усталених і започаткування нових форм транскордонного співробітництва в умовах дії візового режиму.

Для українсько-угорського співробітництва характерним є започаткування стратегічного підходу до розвитку території прикордоння у формі відповідної концепції, схваленої регіональними органами влади обох держав. Адже в умовах розширення ЄС саме така модель співпраці може стати ефективним знаряддям залучення коштів Євросоюзу. Окрім того, саме на цьому кордоні було ініційовано формування "малого" українсько-угорсько-румунського єврорегіону, що діє в межах ширшого Карпатського, з передбаченням його більшої прагматичності у вирішенні місцевих соціально-економічних проблем прикордоння.

До особливостей українсько-румунської співпраці, яка, здебільшого, відбувається у формі єврорегіонального співробітництва, належить значна роль центральних органів влади в його започаткуванні, і, водночас, незначна роль третього сектора та бізнесу. Зокрема, єврорегіону "Верхній Прут" уряд України надав статус пілотного з метою відпрацювання елементів нової Концепції державної регіональної політики.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

щодо вдосконалення транскордонного співробітництва між Україною та державами Центральної Європи в умовах їхнього вступу до Європейського Союзу:

Національним органам влади України:

На короткостроковий період (до кінця 2004 р.):

1. Розробити разом із Європейською комісією План дій щодо практичної реалізації концепції відносин між Україною та ЄС, викладеній у Повідомленні "Ширша Європа", механізмів використання можливостей розвитку транскордонного співробітництва в нових умовах, запропонованих Європейською Комісією в Повідомленні "Прокладаючи шлях для запровадження нового Інструмента відносин з країнами-сусідами".
2. Удосконалити наявні механізми отримання та використання технічної допомоги ЄС, що надається органам місцевого самоврядування, зокрема щодо забезпечення інституційного розвитку України відповідно до стандартів Європейського Союзу, зокрема резервувати в бюджеті кошти для співфінансування проектів, підтриманих Європейською Комісією, та які відповідають державним цілям соціально-економічного розвитку прикордонних громад та регіонів.

3. Розробити фінансові механізми підтримки транскордонних ініціатив інститутів громадянського суспільства, принаймні на рівні співфінансування їхніх проєктів, поданих на розгляд Європейській Комісії.
4. Створити разом з урядами сусідніх держав спеціальні фонди, де будуть акумулюватися кошти на підтримку взаємовигідних транскордонних ініціатив.
5. Запровадити безвізовий режим для громадян ЄС, насамперед, центральноєвропейських держав.

На середньостроковий період (до кінця 2006 р.):

1. Гармонізувати повноваження органів місцевого самоврядування щодо участі у транскордонному співробітництві з відповідними функціями, якими володіють місцеві органи влади країн ЄС, зокрема держав центральноєвропейського регіону.
2. Брати участь у підготовці спільних із сусідніми державами концепцій та стратегій розвитку прикордонних територій, розробити механізми співфінансування програм та проєктів, які будуть сформовані на основі цих документів, та залучення коштів ЄС, дотримуючись при цьому загальнодержавних інтересів, викладених у Концепції державної регіональної політики та інших документах, що визначають принципи політики територіального розвитку в Україні.
3. Збільшити кількість пунктів перетину кордону та провести технічну реконструкцію наявних, надати їм міжнародного статусу, вдосконалити прикордонну інфраструктуру, сприяти підвищенню рівня кваліфікації прикордонників та митників, залучаючи з цієї метою кошти ЄС.
4. Розробити та почати реалізацію взаємних просвітницьких програм для населення прикордоння з метою поширення інформації про можливості транскордонного співробітництва в умовах розширення ЄС, налагодження контактів між мешканцями територій, прилеглих до кордону.

Урядам Польщі, Словаччини, Угорщини, Румунії:

На короткостроковий період (до кінця 2004 р.):

1. Розробити для Європейської Комісії рекомендації щодо практичної реалізації концепції “Ширша Європа” та Повідомлення “Прокладаючи шлях для запровадження нового Інструмента відносин з країнами-сусідами” як бачення ЄС вдосконалення розвитку транскордонного співробітництва з країнами-“сусідами”.
2. Сприяти створенню разом з урядом України спеціальних фондів, де будуть акумулюватися кошти на підтримку взаємовигідних транскордонних ініціатив.
3. Розробити фінансові механізми підтримки транскордонних ініціатив інститутів громадянського суспільства, спрямованих на взаємодію з партнерами з України.

На середньостроковий період (до кінця 2006 р.):

1. Взяти участь у підготовці спільних з Україною концепцій та стратегій розвитку прикордонних територій, розробити механізми співфінансування програм, які будуть сформовані на основі цих документів та з залученням коштів ЄС.
2. Збільшити кількість пунктів перетину кордону чи провести технічну реконструкцію наявних, вдосконалити прикордонну інфраструктуру, залучаючи з цієї метою кошти ЄС;

3. Збільшити кількість консульств на прикордонних територіях України, спростити процедуру отримання віз для громадян України, принаймні до 2007 р.
4. Розробити та почати реалізацію взаємних просвітницьких програм для населення прикордоння з метою поширення інформації про нові можливості транскордонного співробітництва в умовах розширення ЄС.

Регіональним та місцевим органам влади прикордонних територій України та сусідніх центральноєвропейських держав:

На короткостроковий період (до кінця 2004 р.):

1. Виділити у місцевих бюджетах кошти для співфінансування проектів, поданих на розгляд програм Європейського Союзу.
2. Здійснити структурну реформу єврорегіонів, зокрема Карпатського, включно з пристосуванням його юридичної та організаційної форми до можливостей адсорбування коштів зі структурних фондів та програм для країн-“сусідів” ЄС. Як варіант, розглянути можливість передачі повноважень Робочій комісії Карпатського єврорегіону з регіонального та економічного розвитку щодо розробки операційних програм розвитку та проектів, що можуть фінансуватися ЄС у рамках програм INTERREG/TACIS CBC, а з 2006 р. — нових Інструментів сусідства.
3. Керівним органам єврорегіонів, регіональним та місцевим органам влади України, Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії розробити і внести узгоджені пропозиції до національних органів влади, структур ЄС щодо можливих варіантів пом'якшення Шенгенського режиму (наприклад: розширення мережі консульств, спрощення процедури видачі віз та інше).

На середньостроковий період (до кінця 2006 р.):

1. Розробити концепції та стратегії розвитку прикордонних територій прилеглих держав, які стануть основою для вироблення операційних програм та проектів, що подаватимуться для розгляду міжнародним донорам та організаціям, зокрема ЄС.
2. Розглянути можливість створення дво- чи тристоронніх єврорегіональних ініціатив на території єврорегіонів (на взірець “Інтеррегіо” між Україною, Угорщиною та Румунією), завданням яких буде вирішення локальних проблем невеликих за площею територій, зокрема завдань економічного розвитку та розбудови інфраструктури;
3. Сприяти створенню мережі агентств регіонального/місцевого розвитку з метою розробки стратегій/програм/проектів розвитку територій прикордоння, а також Європейських інформаційних центрів з метою інформування громадян про діяльність ЄС.

Європейському Союзу (Європейській Комісії):

На короткостроковий період (до кінця 2004 р.):

1. Розробити разом з урядом України, враховуючи пропозиції урядів Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії, План дій щодо практичної реалізації концепції “Ширша Європа”, Повідомлення “Прокладаючи шлях для запровадження нового Інструмента відносин з країнами-сусідами”.
2. Сприяти шляхом створення Європейських інформаційних центрів розгортанню інформаційної кампанії на території західного українського

прикордоння з метою пояснення політики ЄС, зокрема завдань Шенгенського режиму, місії і цінностей функціонування Європейського Союзу загалом.

На середньостроковий період (до кінця 2006 р.):

1. Спростити процедури отримання віз для громадян України (як варіант – багаторазові візи), розглянути умови та можливі терміни запровадження безвізового режиму. Проаналізувати можливість першочергового спрощення відповідних процедур для мешканців прикордонних громад (регіонів), зокрема з території Карпатського єврорегіону.
2. Спростити процедури аплікації на отримання технічної допомоги для прикордонних регіонів потенційних країн-“сусідів”, зокрема терміни розгляду заявок, умови співфінансування проектів.

**Розвиток контактів між людьми
та питання етнічних меншин
у відносинах між Україною
та центральноєвропейськими
сусідами**

Зміст

Вступ	149
I Контакти між людьми та питання етнічних меншин у відносинах між Україною та Польщею	156
II Контакти між людьми та питання етнічних меншин у відносинах між Україною та Словаччиною	168
III Контакти між людьми та питання етнічних меншин у відносинах між Україною та Угорщиною	183
IV Контакти між людьми та питання етнічних меншин у відносинах між Україною та Румунією	194
Висновки та рекомендації	206

Вступ

Період суспільної трансформації у країнах Центральної Європи та України супроводжувався виникненням нового феномену: залученням до міжнародного спілкування, окрім державних структур, інститутів громадянського суспільства, а також освітніх та дослідницьких закладів, засобів масової інформації і загалом пересічних громадян. Тому слід погодитися з тезою про те, що відносини к. XX – поч. XXI ст. між державами регіону було б хибно зображувати винятково як офіційні дипломатичні відносини, хоча останні суттєво визначали і продовжують впливати на інші рівні контактів. Слід робити висновки із розвитку так званих “соціетальних стосунків”, які, в свою чергу, більше залежать від бажання та ентузіазму громадян, аніж від державних стратегічних цілей¹. Водночас, так звані контакти між людьми та соціетальні контакти упродовж 90-х рр. XX – на поч. XXI ст. ускладнювалися новими факторами: загальним станом двосторонніх стосунків між країнами, внутрішнім розвитком держав, спрямуванням зовнішньої політики країн², новими стереотипами сприйняття суспільств.

Упродовж останнього десятиліття були сформовані типові взірці взаємодії людей та суспільств Польщі, Словаччини, Угорщини, Румунії, з одного боку, та України, з іншого, які визначалися такими факторами як історичні та нові стереотипи взаємного сприйняття, існування спільних інтересів та завдань, рівень розвитку інститутів громадянського суспільства, які потенційно мали зацікавленість взаємодіяти з партнерами із сусідніх держав, форми підтримки цього процесу з боку національних держав чи заангажованих міжнародних організацій.

Розширення Європейського Союзу на схід, а, точніше, існування різних швидкостей інтеграційних процесів країн Центральної Європи та України впливає на зміну усталених взірців контактів між людьми та зв'язків між інститутами громадянського суспільства.

Географічне просування Євросоюзу, а також запровадження Шенгенського режиму викликало упродовж останніх років великі дискусії в середовищі українського політикуму, дослідницьких кіл і широкої громадськості. Відповіді на ці виклики для розвитку людського спілкування у регіоні Центральної Європи, європейського континенту загалом повинна, за задумом творців, дати концепція “сусідства” або “ширшої Європи”, яка є сьогодні предметом широкого обговорення в середовищі офіційних установ та країн ЄС, серед державних діячів, фахівців країн-“сусідів” Євросоюзу.

Передумови розробки цієї концепції були різноманітними, зокрема зумовленими зміною рівня контактів між людьми у центральноевропейському прикордонні. Ще у квітні 2002 р. міністр закордонних справ Великої Британії Джек Стро, обґрунтовуючи “спеціальний статус сусідства”, висловив побоювання у зв'язку з новими загрозами, які можуть виникнути внаслідок розширення і зміни кордонів ЄС, зокрема у сфері боротьби зі злочинністю, міграцією, у питаннях безпеки та оборони. Водночас, проявилася характерна для багатьох європейців позиція: краще поширити певні переваги добробуту на територію сусідніх держав, аніж будувати нову стіну навколо Європи, яка все одно буде з “прогалинами”: “якщо не покращити ситуацію з рівнем добробуту в сусідніх країнах, то жителі цих країн незабаром опиняться перед вашими дверима”³.

1 Deshytsia A. Ukrainian-Polish Cooperation on a Societal Level: NGOs, Think Tanks, Academia, and Cultural Initiatives, In: Ukraine and Its Western Neighbours, p. 19.

2 Wolchik Sh. Ties between the Third Sectors in Slovakia and Ukraine In: Ukraine and Its Western Neighbours / Ed. by Clem J. and Popson N., Woodrow Wolson International Center for Scholars, 2000, p. 9.

В оприлюдненому Європейською Комісією 11 березня 2003 р. Повідомленні “Ширша Європа – Сусідні країни: нова структура відносин з нашими східними та південними сусідами” серед напрямків співробітництва ЄС та “сусідів” для потреб цього дослідження слід відзначити такі: перспективи законної міграції та пересування людей; забезпечення прав людини, подальше співробітництво у сфері культури та посилення взаєморозуміння⁴. Ця ініціатива може слугувати відправним пунктом для аналізу розширення Євросоюзу на контакти між людьми та соцієтальні контакти між Польщею, Словаччиною, Угорщиною, Румунією, з одного боку, та Україною – з іншого.

По-перше, у сфері міграції Європейська Комісія пропонує розглянути можливість вироблення політики надання довготривалих віз для громадян країн-партнерів, розробити систему “малого” руху через кордон, сприяти переміщенню через кордон ЄС громадян, які беруть участь у спільних із колегами з країн Євросоюзу програмах, проектах та інших громадських чи освітніх ініціативах⁵. Слід зауважити, що полегшення умов для контактів між громадянами суміжних країн є предметом розгляду вже згадуваної “Європейської хартії прикордонних та транскордонних регіонів”⁶. Країнам, які приєдналися до неї, рекомендовано розробити регіональні документи прав та обов’язків громадян прикордонних зон; започаткувати чи вдосконалити “малий” прикордонний рух для жителів прикордоння. Водночас, сторони повинні сприяти культурному співробітництву між населенням сусідніх держав, а також іншим формам контактів на рівні суспільства: партнерствам, молодіжним та спортивним рухам, зокрема через взаємні юридичні гарантії, надані урядами держав, а також через ратифікацію документів Ради Європи, що стосуються захисту меншин, зокрема етнічних, релігійних та мовних.

По-друге, особливу увагу приділяють розвитку спільних ініціатив із “сусідами” щодо розвитку прав людини, культурного співробітництва та взаєморозуміння. У цьому контексті важливе місце відведено створенню сприятливих умов та наданню допомоги у налагодженні контактів на рівні громадянського суспільства. Для цього Європейська Комісія запропонувала розширити програми обмінів між молоддю, університетами, сприяти створенню Європейських інформаційних центрів, професійним обмінам, зокрема у середовищі представників засобів масової інформації. Слід зауважити, що багато уваги питанню контактів між людьми приділено у концепції “східної політики” ЄС, розробленій МЗС Польщі. До запропонованих цільових напрямків взаємовідносин Євросоюзу та сусідніх держав належить просування демократичних реформ, розвиток громадянського суспільства та місцевого самоврядування, а також співпраця у сфері прав людини, зокрема захисту інтересів національних меншин⁷. Серед конкретних кроків запропоновано створення Європейського демократичного фонду (Європейського фонду свободи), заснування програм обміну для студентів, молодих спеціалістів, що сприятиме налагодженню контактів між людьми у цілому⁸. Принагідно зазначимо, що

3 Яворская Г. О перспективах “статуса соседства” в отношении Украины с ЕС, или Стоит ли отказываться от синицы в руках, если за журавлем лететь – напрасный труд. // Зеркало недели. – № 3 (428). – 25 января 2003 г. – с. 5.

4 “Ширша Європа – сусідство”: – с. 7.

5 Brussels, 11.3.2003, COM(2003) 104 Final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. – p. 5.

6 Европейская хартия пограничных и трансграничных регионов. Хартия принята: 20.11.1981, EUREGIO, Германия, Нидерланды; обновлена 01.12.1995, Szczecin, Еврорегион Померания, Польша, Германия.

7 Польська концепція Східної політики Європейського Союзу. // Аналітичний щоквартальник: Євроекономічний вимір інтеграції / Науковий редактор Дергачов О.П. – Випуск № 2, 2003. – с. 37.

8 Там само. – с. 37–38.

подібні схеми допомоги пропонує для України і Чехія, а саме впровадження винятково проектного підходу до надання фінансової допомоги ЄС⁹. У випадку реалізації цих планів зростає можливість контактів між молоддю України та прилеглому регіону, що сприятиме так званому “капіталовкладенню в майбутнє”, тобто поширенню спільної культури, цінностей серед покоління, яке визначатиме політичне та соціальне майбутнє своїх країн через одне-два десятиліття.

По-третє, вже згадуваний інструмент сприяння транскордонному співробітництву між країнами ЄС та країнами-“сусідами”, Повідомлення “Прокладаючи шлях для запровадження нового Інструмента відносин з країнами-сусідами”, містить серед пріоритетів сприяння місцевим акціям взірця “люди-з-людьми” (“people-to-people”)¹⁰. Метою цієї діяльності є подальший розвиток зв'язків між країнами, зокрема, між Україною та центральноєвропейськими державами, які були налагоджені на локальному рівні, зокрема на рівні громад, упродовж 90-х рр. XX ст.

По-четверте, у практичній площині важливе значення має обговорювана у середовищі національних урядів та Європейського Союзу перспектива збільшення фінансування культурних та просвітницьких ініціатив, метою яких є налагодження толерантності у Центральній та Східній Європі, поширення інформації, яка б руйнувала негативні стереотипи сприйняття між суспільствами сусідніх країн, сприяла формуванню спільних європейських культурних, соціальних та політичних цінностей. Як правило, провідниками подібних ініціатив упродовж минулого десятиліття були організації громадянського суспільства, оформлені юридично у формі неурядових організацій, однак реалізація проектів обмежувалася нестачею фінансування. Окрім того, плани залучення українських студентів та науковців до відповідних програм ЄС стануть передумовою для інтеграції їх в єдиний освітній, науковий та інформаційний простір.

По-п'яте, наближення кордону Європейського Союзу, а, отже, розширення контактів українських громадян з громадянами ЄС, незважаючи на введення візового режиму для перетину кордону, об'єктивно буде стимулювати українські засоби масової інформації публікувати інформацію про процес європейської інтеграції, досвід, здобутий країнами Центральної Європи, а, отже, поширювати інформацію, якої не вистачає в українському суспільстві.

По-шосте, при умові не введення Україною візового режиму для громадян нових членів ЄС та його відміни для жителів країн – традиційних членів ЄС виникає перспектива збільшення зовнішнього туристичного потоку з Європи, що опосередковано впливатиме не лише на економічне зростання, але й на розвиток різних видів контактів між людьми.

По-сьоме, запровадження спільних просвітницьких програм на території України та сусідніх центральноєвропейських держав, можливість легалізації працевлаштування українців у державах ЄС буде передумовою для покращення іміджу українського суспільства у середовищі країн континенту.

Сфера гуманітарних контактів значно розширюється і, водночас, ускладнюється, якщо гравцями двосторонніх відносин стають етнічні меншини, відділені від “материнської” країни державним кордоном. Саме така ситуація є типовою для відносин України з центральноєвропейськими державами, оскільки в усіх випадках у сферу контактів між людьми включені інтереси етносів, які через історичні події розселені в географічному ареалі сусідньої держави.

9 Елементи стратегії ЄС щодо України (Чеський погляд, Виклад політики). // Аналітичний щоквартальник Інституційні реформи в ЄС / Науковий редактор Дергачов О.П. – Випуск № 2, 2003. – с. 67.

10 Brussels, 1 July 2003 COM(2003) 393 final Communication from the Commission Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument.

На початку 90-х рр. XX ст. серед політологів, які займалися проблематикою міжетнічних відносин у Центральній Європі, домінувала позиція про високий рівень імовірності міжетнічних конфліктів у цьому регіоні, оскільки національні держави зможуть таким чином використовувати настрої своїх “одноплемінників” для політичного тиску на уряди країн їхнього проживання. Ці перестороги стали основою для уваги до проблеми з боку представників, насамперед, Ради Європи, Організації безпеки та співробітництва у Європі (ОБСЄ) і, опосередковано, Європейського Союзу, серед “копенгагенських критеріїв” якого, як відомо, є вимога дотримання прав меншин.

Однак, уже з середини останнього десятиліття минулого століття концепцію “конфліктів, зумовлених інтересами меншин” почали піддавати критиці фахівці з центральноевропейських держав, оскільки виникла загроза, що гіпертрофована увага до проблеми може ускладнити просування нових демократій до участі в європейських організаціях та інтеграційних об'єднаннях¹¹. Таким чином, сформувалася парадоксальна ситуація: політичні сили, які хотіли перешкодити просуванню держав Центральної Європи на шляху європейської інтеграції, могли штучно перебільшувати загрозу міжетнічних зіткнень для формування негативного іміджу в очах “старих європейців”¹². Водночас, більшість політиків Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії, навпаки, дотримувалися позиції, що розширення на Схід європейського та євроатлантичного політичного, економічного простору та сфери безпеки сприятиме конструктивному управлінню у сфері міжетнічних відносин¹³.

Всі згадані вище міркування та перестороги у регіоні Центральної Європи, напевно, найрельєсніше вималювалися в ареалі Карпатського регіону, де сходяться кордони п'яти країн, а, отже, етнічні інтереси є надзвичайно диверсифікованими¹⁴. Серед центральних було і питання України, адже, як вважають представники Національного інституту стратегічних досліджень, “етнополітичні диспропорції та деформації у прикордонних районах України спричиняють появу так званої “української дуги” нестабільності”¹⁵. Міжетнічні відносини на прикордонні України з сусідніми державами і загалом у Карпатському регіоні традиційно сприймаються як своєрідний майданчик для “авангардних експериментів”, які допомагають випробувати усталені міжнародні чи винайти нові національні взаємини, знайти механізми перетворення питання етнічних меншин в засіб інтеграції, а не провокування конфліктів¹⁶.

11 “... Західні лідери надсилали чіткі вказівки центральноевропейським урядам та суспільствам: “Намагайтеся досягти певного компромісу та згоди поміж собою, ми не маємо бажання приєднувати до себе нікого з невирішеними проблемами меншин та кордонів”. // Balogh A. The Myth of “the Minority Related Conflicts”. In: Integration, Regionalism, Minorities: what is the Link: International Conference, Budapest, 6–7 September 1996, Budapest, Hungarian Institute of International Affairs, 1997, p. 9.

12 Ibidem, p. 10.

13 Ibidem, p. 15.

14 Майже кожен десятий мешканець Карпатського євро регіону із загальної кількості населення 15 млн. осіб є представником етнічних меншин. В Європі більше немає території, розділеної кордонами п'яти молодих держав, на якій проживають сім різних націй та етнічних меншин і представники шести основних релігійних конфесій. // Policy Recommendations In: Role of the Carpathian Euroregion in Confronting Its Minority Agenda, Carpathian Euroregion: Prospects and Challenges, Workshop № 2, Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, Strategies Studies Foundation, 2001, p. 6–7.

15 Мітрьєва С., Приходько В. Візовий режим і його вплив на становище національних меншин в Україні та Словаччині. // Україна та Словаччина напередодні введення візового режиму: двосторонні відносини та прикордонне співробітництво: Матеріали міжнародної наукової конференції, Ужгород, 31 травня – 1 червня 2000 р. – Ужгород: “Видавництво В. Падяка”, 2000. – с. 154.

16 Vedovato G. The Carpathian Euroregion” Experiences and Possibilities. In: Integration, Regionalism, Minorities: What is the Link, p. 107.

Перевагу у вирішенні делікатного питання міжетнічних взаємин, зокрема захисту прав меншин, безперечно, надають правовим інструментам. Як відомо, перші міжнародні угоди стосовно захисту (релігійних) меншин хронологічно визначено Аусбургським мирним договором (1555 р.), а потім Вестфальським договором 1648 р. Вже за Віденським договором (1815 р.) релігійні меншини одержали не лише свободу віросповідання, а й певні громадянські права¹⁷.

Основними сучасними правовими механізмами захисту прав етнічних (національних) меншин є механізми, запропоновані ООН, ОБСЄ та Радою Європи¹⁸. Особливу роль у захисті прав меншин відіграє Рамкова Конвенція Ради Європи про захист національних меншин, яка була підписана у Страсбурзі 15 вересня 1995 р.¹⁹ (ратифікована Верховною Радою України 9 листопада 1995 р.). Метою Конвенції є забезпечення у державах-членах та інших державах, які можуть стати учасниками цього документу, ефективного захисту національних меншин та прав і свобод осіб, які належать до цих меншин, у межах законності, поважаючи територіальну цілісність та національний суверенітет держав. Згідно зі статтею 4 цього документу держави зобов'язуються вжити, у разі необхідності, належних заходів з метою досягнення у всіх сферах економічного, соціального, політичного та культурного життя повної та справжньої рівності між особами, які належать до національної меншини, та особами, які належать до більшості населення. Наступні статті передбачають, що у місцевостях, де традиційно мешкають особи, які належать до національних меншин, або де вони складають значну частину населення, на прохання таких осіб, і якщо таке прохання відповідає реальним потребам, сторонам намагаються забезпечити, по можливості, умови, які дозволяють використовувати мову відповідної меншини у спілкуванні цих осіб між собою та з органами влади, а також створюють умови та забезпечують права для отримання освіти, участі у всіх сторонах життя суспільства, уникаючи дискримінації за етнічною ознакою.

Як відомо, специфікою етнічних прав є те, що ними користуються як "одноособово, так і спільно з іншими членами своєї групи", тобто вони є одночасно індивідуальними і колективними. Отож значна частина прав, незалежно від того, чи задекларовано це законом чи ні, є за своєю природою колективними правами. Взаємодія з численним колективом у процесі управління можна лише через

17 У цьому контексті слід відзначити, що загальноприйнятого визначення поняття "меншина" не існує. Найширше використовують визначення Ф. Капопорті, котрий вважає, що меншина порівняно з іншою частиною населення держави — це менша у чисельному вимірі група, яка не займає панівного становища в суспільстві, члени котрої — громадяни цієї держави — володіють з етнічного, релігійного чи мовного погляду характеристиками, що відрізняються від характеристик решти населення держави, і виявляють, принаймні частково, почуття солідарності з метою збереження своєї культури, своїх традицій, релігії чи мови // Пунжин С.М. Проблемы международно-правовой защиты прав меньшинств // Права человека и межнациональные отношения. — М., 1994. — с. 105.

18 Згідно з визначенням, прийнятим ООН, меншиною є домінуючі групи населення, котрі володіють і прагнуть зберегти сталі етнічні, релігійні та лінгвістичні традиції чи риси, котрі є відмінними від характеристик решти населення і, окрім того, поступаються з кількісного боку решті населення, яка становить більшість; володіють непанівним становищем у суспільстві. // Євтух В. Етнічна меншина: поняття, ознаки, функції. // Філософська і соціологічна думка. — 1994. — №1—2. — с. 161; Текст рекомендації № 1201 Парламентської асамблеї Ради Європи (1993 р.) до етнічних (національних меншин) відносить групу осіб, які проживають на території цієї країни і є її громадянами; підтримують довгострокові, міцні, тривалі зв'язки з країною проживання; демонструють характерні етнічні, мистецькі, релігійні або лінгвістичні характеристики; достатньо представлені, хоча кількість цих осіб менша за решту населення країни або району країни; мотивовані зацікавленістю зберегти те, що становить їхню спільну індивідуальність, зокрема, їхні культури, традиції, релігії або мови. // Лендьял М.О. Вступ до етнополітики: Матеріали до лекційних занять. — Ужгород: Ужгородський державний університет, 1997. — с. 7.

19 Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe, European Treaties. ETS No. 157, Strasbourg, February 1st, 1995.

його представництво. Взаємодія може бути ефективною в тому разі, якщо представництво є "легітимним". Причому легітимація представництва повинна бути двоякою:

1. Утворена відповідно до законодавства зі своїми повноваженнями і правами та зобов'язаннями і відповідальністю.
2. Утворена самою громадою демократичним шляхом, з повноваженнями і правами та зобов'язаннями, делегованими самою громадою.

Представництво етнічної (національної) громади виконують національно-культурні об'єднання та деякі інші громадські організації, створені представниками національних меншин за фаховими, віковими та іншими ознаками. У певній мірі можна вважати представництвом етносу місцеві ради у місцях їх компактного проживання, депутатів різних рівнів, обраних на цих територіях²⁰. Ці теоретичні міркування варто навести у контексті нашого дослідження, де одне з проаналізованих питань торкатиметься функціонування інститутів представництва інтересів етнічних меншин у Польщі, Словаччині, Угорщині, Румунії та Україні.

Опосередковано проблему захисту прав меншин розглядають у нормативній базі ЄС. Як відомо, Амстердамський договір (червень-жовтень 1997 р.), що доповнив систему договорів, які засновували європейські інститути – Договір про Європейський Союз та Договір про заснування Європейського співтовариства – розширив компетенцію ЄС у галузі захисту прав людини. Так, інститути співтовариства дістали повноваження щодо можливих дій, спрямованих проти дискримінації з мотивів статі, раси, релігії, етнічного походження, віку. В Угоді про ЄС з'явилося положення, відповідно до якого права держави-члена, надані Угодою, зокрема право голосу представника уряду цієї країни, можуть бути призупинені, якщо вона навмисно порушує принципи свободи, демократії, верховенства права²¹.

Однак, Європейський Союз може чинити лише частковий, опосередкований вплив на управління міжетнічними відносинами в країнах-членах, що є, до речі, предметом критики Комітету регіонів ЄС. Зокрема, Європейська рада не зробила наголосу на потребі захисту меншин у "Хартії фундаментальних прав Європейського Союзу" (Official Journal C 364/2000). Статті 21 і 22 лише вказують на потребу "недискримінації" та "поваги до культурної, релігійної та мовної різноманітності"²².

Відтак, розширення ЄС створює опосередкований вплив на стан міжетнічних відносин в регіоні Центральної та Східної Європи.

По-перше, Україна, яка проголосила пріоритетом свого розвитку інтеграцію в спільний європейський простір, повинна дотримуватися "копенгагенських критеріїв", до яких належить дотримання прав меншин, зокрема й етнічних. Ця вимога залишається актуальною і для сусідніх держав, які упродовж минулих років були вимушені вирішувати етнічні питання на своїй території, зокрема ромське.

По-друге, введення візового режиму між країнами Центральної Європи та Україною стимулює національні уряди сусідніх держав винаходити правові та

20 Лукашева Е.А. Межнациональные конфликты и права человека // Права человека и межнациональные отношения. – М., 1994. – с. 44–64.

21 European Unity, Consolidated Treaties, Treaty of European Unity, Treaty Establishing the European Community (1997), p.46.

Луканин Д.В. Амстердамский договор: новый этап институциональной реформы ЕС // Полис. – 2000. – № 5. – с.180.

22 Durnwalder L. Protection of Minorities: Cornerstone of Cultural Diversity. In: The Voice of the Regions: Quarterly Newsletter of the Committee of the Regions, December 2001, № 4.

програмово-фінансові засоби нейтралізації можливості ускладнення контактів з “материнськими” державами співвітчизників, які проживають на території України. Мова йде про прийняття законів про закордонних співвітчизників, розробку програм фінансування діяльності національно-культурних товариств, освітніх та культурних закладів етнічних меншин, що проживають в Україні, можливість їх легального працевлаштування на своїй території навіть після вступу до Європейського Союзу.

По-третє, представники української меншини, що проживають на території центральноєвропейських країн, у наступному році або через декілька років здобудуть громадянство Європейського Союзу як громадяни згаданих держав. Це означає, що вони отримають легальну можливість чинити тиск на формування політики країн проживання, які, в свою чергу, можуть впливати на формування політики ЄС щодо України.

Саме охарактеризований вище правовий та політичний контекст розвитку контактів між людьми та соцієтальних контактів у Європейському Союзі, регулювання міжетнічних відносин на його території, усталені взірці такої взаємодії у країнах Центральної Європи та у стосунках з Україною визначають перелік питань, що розглядаються:

1. Політичне та правове підґрунтя розвитку контактів між людьми між країнами Центральної Європи та України.
2. Форми контактів між людьми та соцієтальних контактів, які набули найбільшого поширення упродовж 90-х рр. XX ст.
3. Вплив вступу Польщі, Словаччини, Угорщини, Румунії до ЄС на розвиток цих контактів з Україною.

Аналізуючи питання стану етнічних меншин у регіоні, сучасні реалії та перспективи стосунків їхніх представників з “материнськими” державами, розглядаються наступні аспекти:

1. Соціально-політичний профіль відповідних етнічних меншин в Україні та сусідніх державах.
2. Наявні взірці зв'язків із країнами походження, політика “материнських” держав щодо зарубіжних співвітчизників.
3. Вплив розширення ЄС на статус етнічних меншин у регіоні, їхні зв'язки з країнами походження.

Аналіз цих питань є основою для вироблення загальних висновків і рекомендацій для органів влади центральноєвропейських держав і України, а також керівних органів Європейського Союзу.

I Контакти між людьми та питання етнічних меншин у відносинах між Україною та Польщею

Контакти між людьми

За роки від часу розпаду радянського блоку було здійснено значні спроби сприяти співробітництву на соціальному рівні між Польщею та Україною. Це стосувалося передовсім академічного співробітництва та співпраці в неурядовому секторі, тоді як співробітництво в сфері туризму та ЗМІ було менш розвиненим. І все ж, незважаючи на досягнуті успіхи, переважна більшість контактів на соціальному рівні складається з неформальних, неінституціоналізованих відносин (переважно економічного характеру), про що свідчить розповсюдження торгівлі на ринках та поширеність нелегального працевлаштування українців у Польщі. Характер соціальних контактів є дуже асиметричним: набагато більше українських громадян відвідують Польщу, ніж громадян Польщі відвідують Україну.

Ключовим документом **законодавчої бази**, що регулює польсько-українські відносини, є Угода про добросусідські відносини та співробітництво між Республікою Польща та Україною, яку було підписано 18 травня 1992 р. та яка набула чинності 30 грудня 1992 р.²³ Цю стандартну основну угоду Варшава часто використовувала як модель для інших угод між Польщею та пострадянськими республіками. Згідно з угодою, Польща та Україна погодилися сприяти співробітництву в сфері економіки, екології, спорту, культури та мистецтва, науки, освіти, а також у сфері радіо, телебачення та преси. Цей документ було розроблено для того, щоб сприяти співробітництву між регіонами та містами в Україні та Польщі, громадянами двох країн, громадськими організаціями, політичними партіями, освітніми та мистецькими асоціаціями, школами, університетами та іншими навчальними закладами, а також молоддю.

Як це буде продемонстровано далі, тоді як співпрацю дійсно стимулювали у сферах, зазначених вище, сторони-учасниці цього договору – Україна та Польща – не обов'язково підтримували ці ініціативи. Дійсно, в деяких випадках зв'язки розвивалися швидше “незважаючи на”, ніж “завдяки” підтримці держави, оскільки уряди Польщі та України не поспішали з наданням відповідних коштів, необхідних для підтримки такої співпраці.

Однією з найважливіших ніш українсько-польських відносин сьогодні є **співпраця у сфері освіти та культури**. Академічні та освітні контакти стрімко зростають, і є інтерес, щоб розвивати їх і надалі, але недостатність фінансування залишається головною перешкодою. Також, внаслідок того, що в Польщі життєвий рівень вищий, потік студентів, учителів та науковців спрямований переважно в один бік – з України до Польщі.²⁴ Наприклад, кваліфіковані українські вчителі допомагають ліквідувати нестачу вчителів математики та мов у польських школах. Так само українські науковці допомагають заповнити прогалину в сфері вищої освіти в Польщі.

Подібність між польською та українською мовами суттєво полегшує ці академічні та освітні обміни. Багато українців із Західної України володіють польською мовою принаймні пасивно, тож їм нескладно покращити своє знання мови до активного

23 Див. українську версію в *Україна на міжнародній арені. Збірник документів і матеріалів, 1991–1995. Книга 1* (Київ: Юрінком Інтер, 1998) та польську й англійську версію на сайті: <http://www.zbiordokumentow.pl>.

24 Щоправда, українські заклади вищої освіти приваблюють певну кількість польських студентів у традиційно конкурентоспроможних галузях (наприклад, у медицині).

ривня, хоча для українців з інших регіонів України мовний бар'єр все ще залишається бар'єром, хоча й не нездоланим. Незважаючи на зростаючий інтерес до вивчення польської мови в Україні, кваліфікованих викладачів мови, а також підручників не вистачає. Нині, польську мову викладають у кількох академічних центрах в Україні, таких як Львів, Тернопіль та Київ (тобто в центральній та західній Україні), тоді як можливості її вивчення в східній та південній Україні обмежені.

Умови для вивчення української мови в освітніх установах Польщі значно покращилися упродовж останніх 12 років, і курс української філології запропоновано в таких академічних центрах як Варшава, Краків, Люблін та Щецин. Поза стінами навчальних закладів інтерес до вивчення української мови є менш значним, ніж до вивчення польської мови в Україні.

Крім індивідуальних контактів між науковцями, найзначнішою та найамбіційнішою ініціативою є Польсько-Український університет, створений за зразком Німецько-Польського університету "Віадрина" у Франкфурті-на-Одері. У жовтні 2001 р. у Любліні, у східній Польщі, було інаугуровано Європейській коледж Польського та Українського університету, який є його основою. Утворення коледжу має на меті сприяти ефективнішій співпраці між польськими та українськими університетами²⁵. Коледж було засновано трьома установами в Любліні – Університетом імені Марії Кюрі-Склодовської, Католицьким університетом і Центральним та Східним Європейським інститутом – так само як трьома українськими установами: Київським національним університетом імені Тараса Шевченка, Києво-Могилянською академією та Львівським національним університетом імені Івана Франка. В перший рік існування до університету вступило близько 100 студентів, які навчаються на стипендію, надану урядом Польщі.

Інтелектуальні кола та академіки скористалися можливістю заохочувати прями українсько-польські контакти після декількох десятиліть ізоляції. Результатом цього є велика кількість конференцій, круглих столів та семінарів на тему польсько-українських відносин, що свідчить про інтенсивність інтелектуального обміну, особливо з таких предметів як соціологія, політологія, гуманітарні науки та історія. Це справжня історія успіху.

Але польсько-українська співпраця в освітній сфері є однобічною. Йдеться про те, що тоді як зв'язки між закладами вищої освіти є добре розвиненими, зв'язки між закладами початкової та середньої освіти є нечисленними. До того ж, крім незначного формального інституційного співробітництва, в достатній кількості відсутні програми обміну між студентами, які б надавали можливість молоді з обох країн відвідувати один одного та здобувати безпосередній досвід спілкування з сусідами. Вважається, що програми обміну для молоді зіграли дуже важливу роль у сприянні польсько-німецьким зв'язкам на соціальному рівні. Схожого результату в українсько-польських відносинах не вдасться досягнути, якщо обидві держави не нададуть свою фінансову підтримку у формуванні таких контактів, як це було у випадку німецько-польської програми обміну молоддю "Югендверк"²⁶.

Навіть у прикордонних районах молодше покоління має обмежене знання про ситуацію в сусідній країні. Необхідно посилити міжкультурну освіту для того, щоб

25 Див. веб-сторінку <http://www.ekpu.lublin.pl/e/historia.html>.

26 Між 1993 та 2000 рр. до близько 20,000 спільних ініціатив було залучено близько 745,000 польських та німецьких юнаків та дівчат. Grazyna Czubek (ed.) *Miedzynarodowa Dzialalnosc Polskich Organizacji Pozarządowych*, Stefan Batory Foundation, 2002, с. 44.

сприяти освітнім заходам та підвищувати обізнаність з культурою та ситуацією в країні по той бік кордону.²⁷

Крім академічних зв'язків, значною інтенсивністю характеризується також **співпраця між польськими та українськими громадськими організаціями**, і це є одним із прикладів успішного розвитку не тільки в українсько-польських відносинах, а й в усій посткомуністичній частині Європи.

Неприбутковий сектор в Україні залишається нерозвиненим порівняно з ситуацією в Польщі. Особливо на регіональному рівні в Україні існує небагато громадських організацій, спроможних вести проекти, що можуть приваблювати фінансування від міжнародних донорів, які залишаються основним джерелом фінансування для третього сектора в Україні.²⁸ Неприбутковий сектор в Польщі частково є джерелом фінансування для українських громадських організацій, адже його представники усвідомили, що їхній власний досвід може допомогти прискорити уповільнений процес розвитку громадянського суспільства в Україні. Безперечно, цьому значною мірою допомагає лінгвістична та культурна близькість двох народів. Польські організації мають перевагу у застосуванні в Україні досвіду, накопиченого в польському суспільстві в перехідний період, порівняно з західноевропейськими та Північно-Американськими громадськими організаціями, оскільки останні працюють в умовах функціонуючої ринкової економіки та демократії, і їхній досвід є відмінним від досвіду посткомуністичних країн. Отже, польські громадські організації можуть діяти і вже діють як посередники для західних ініціатив в Україні.

Деякі польські громадські організації, які діють також і в Україні, намагаються займатися так званою "соціальною дипломатією". Як результат, "починаючи з 1989 р. польські громадські організації розвивають міжнародну солідарність шляхом поширення їхньої діяльності за кордон та співпраці з численними іноземними партнерами, переважно в Східній Європі", а отже, відіграють важливу роль у "розвитку громадянського суспільства в країнах, які переживають період демократичних перетворень, в підтримці освіти та охорони здоров'я в країнах, що розвиваються, та в наданні в разі необхідності гуманітарної допомоги".²⁹ За певними оцінками, з 2 500 великих організацій у Польщі, міжнародна активність є пріоритетом приблизно для 550 з них. Україна є "пунктом призначення" для міжнародної діяльності переважної більшості цих організацій, особливо починаючи з кінця 1990-х рр.³⁰ Міжнародна діяльність дозволяє українським громадським організаціям розширити коло своїх спонсорів (міжнародну активність переважної більшості НУО фінансують міжнародні донори). Найголовнішими донорами є USAID, MATRA, Фундація Форда, Фонд Ч.С. Мотта, Національний фонд в підтримку демократії, Польсько-американська Фундація СВОБОДИ, Фундація Стефана Баторія.

Основними польськими організаціями, які працюють в Україні, є наступні:

1. Фундація Стефана Баторія (польське відділення Інституту відкритого суспільства, фінансованого американським філантропом Джорджем Соросом) організовує Форум для Центральної та Східної Європи, спрямований на кола людей, які формують суспільну думку (наприклад, журналісти). В рамках програми Схід-Схід (яка зараз змінила назву на "Партнерство без кордонів")

27 Jerzy Nikitorowicz, *Młodzież Pogranicza Kulturowego Polski, Białorusi i Ukrainy Wobec Integracji Europejskiej* (Białystok: Trans Humana, 2000), с. 135.

28 Див. *Український Регіональний Вісник*, №. 32, 15 лютого 2002 р.

29 Grazyna Czubek (ed.) *Social Diplomacy – The case of Poland. International Activity of Polish NGOs and their dialogue with government*, Stefan Batory Foundation, 2002, p. 7.

30 Ibid.

Фундація Стефана Баторія разом з українською стороною, Фондом “Відродження”, адмініструє програму обміну для молоді, проекти співпраці та тренінги для молодих українських та польських політичних лідерів”.³¹

2. Інститут демократії Фонду Східної Європи адмініструє програму “Підтримка демократії на місцевому рівні”, що сфокусована на наданні допомоги кримським татарам, незалежній пресі та органам місцевої влади, а також на модернізації українського сільського господарства.
3. Фонд освіти задля демократії, який розповсюджує інформацію про демократію, вільну ринкову економіку та громадську активність, адмініструє програму RITA, метою якої є підтримка демократичних та ринкових змін у Центральній та Східній Європі.
4. Центр Карта займається розповсюдженням документації та поширенням інформації, що стосується нещодавнього історичного минулого Польщі та Східної Європи.
5. Інститут громадських справ (Instytut Spraw Publicznych) – це аналітичний центр, що здійснює незалежні дослідження, стимулює публічні дискусії з важливих суспільних питань та видає багато публікацій.
6. Центр соціальних та економічних досліджень (CASE) підтримує економічні, соціальні та політичні реформи в Україні шляхом здійснення економічних досліджень, надання консультаційних послуг, видання публікацій та проведення освітніх заходів.

“Шлях на Схід”, після того як він був прокладений організаціями-першопрохідцями в 1990-х рр., став доступним для великої кількості польських громадських організацій. Їхня діяльність в Україні сфокусована на обміні досвідом та інформацією, консультуванні та міжнародному моніторингу.

Найзначнішою ініціативою, спрямованою на зміцнення співпраці на соцієтальному рівні, є Польсько-Американсько-Українська ініціатива про співпрацю (PAUCI). Це одна з нечисленних неурядових ініціатив. Крім цього, це одна з нечисленних ініціатив, яка сприяє розвитку соцієтальних зв'язків. Спільна ініціатива трьох урядів була оголошена наприкінці 1998 р. з щорічним бюджетом у 2 млн. доларів. PAUCI фінансується виключно Сполученими Штатами. Метою цієї ініціативи є залучення “позитивного досвіду” успішного переходу Польщі до ринкової економіки, особливо стосовно розвитку малого та середнього підприємництва, реформи органів місцевого самоврядування та макроекономічної реформи. Спочатку ця ініціатива не виправдала надій через те, що процес її створення розтягнувся в часі та був дуже дорогим, а також тому, що процес надання грантів був повільним через складні процедури подання пропозицій. Це також частково пов'язано з тим фактом, що фінансування PAUCI не розповсюджується на сфери, інтерес до яких та потреби фінансування яких є дуже значними, такі як засоби масової інформації, молодіжний та культурний обмін.

Що стосується питань **висвітлення у ЗМІ**, між Польщею та Україною існують великі відмінності. У Польщі в друкованій пресі інформація щодо України представлена регулярно, крім того досить часто – через призму спірних історичних подій. І навпаки, Польща не представлена в українських ЗМІ. Частково це пояснюється тим, що навіть найбільші українські національні газети не мають

31 Andrii Deshchytzia, ‘Ukrainian–Polish Cooperation on a Societal Level: NGOs, Think-Thanks, Academia, and Cultural Initiatives’, in James Clem and Nancy Popson (eds), *Ukraine and its Western Neighbours* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Centre for Scholars, 2000), pp. 19–24.

постійних кореспондентів у Польщі. Польські газети та журнали в Україні недоступні навіть у прикордонних з Польщею регіонах (попри те, що у статті 32 Угоди 1992 р. зазначено, що країни підтримуватимуть обмін інформацією). В результаті інформації про Польщу взагалі та про вступ Польщі до ЄС зокрема не вистачає. Деякі польські НУО намагалися виправити цей недолік шляхом організації навчання та візитів українських журналістів. Це була одна з важливих ініціатив польського третього сектора у Польщі.

Стосовно радіо та телебачення, тут співпраця виявилася ще більш обмеженою, незважаючи на постійні декларації про необхідність докласти для цього більших зусиль. Ідеї щодо створення спільного польсько-українського телевізійного каналу не матеріалізувалися. Для того, щоб відновити цей процес, у лютому 2001 р. директори регіонального телебачення двох країн зустрілися в Польщі.³² З українського боку, Закарпатська регіональна телевізійна мережа найкраще сприйняла ініціативи прикордонного співробітництва.³³ В переважній більшості випадків головною перешкодою для співпраці є структурні відмінності між двома індустріями: польське телебачення фінансується надходженнями від ліцензій та реклами, тоді як в Україні воно фінансується з центрального та місцевого бюджетів та з надходжень від реклами. Отже, стимули для участі в спільних ініціативах є різними.

Попри це, навіть за умов недостатності спільних ініціатив, трансляція польського та українського телебачення поширюється майже на всі прикордонні регіони. Це надає можливість сприяти міжкультурному діалогу в прикордонних регіонах.³⁴ Але досі цією можливістю не скористалися.

Важливою сферою контактів між людьми є **туризм**. У той час як переважну частину українців, які подорожують до Польщі, визначено як туристів, більшість із них роблять це з метою сезонного працевлаштування та торгівлі. Низькі доходи в Україні означають, що мало хто (крім мешканців найбільших міст) може дозволити собі відпочинок за кордоном. А якщо люди можуть дозволити собі такий відпочинок, то вони обирають не Польщу, а більш відомі та екзотичні місця. Та все ж, після введення Словаччиною віз для українців, більше українців відвідало Польщу з метою відпочинку та заняття зимовими видами спорту. Особливою популярністю серед українців користувався гірський курорт Закопане.

Стосовно польських туристів, то вони розглядають Україну через призму історичного минулого та пов'язані з ним почуття. Річ у тім, що частина незалежної України колись була частиною Кресів, історичної Батьківщини великої частини нинішнього населення Польщі. Отже, за винятком Криму, Києва та Одеси інтерес поляків переважно сфокусований на місцях, які становлять для Польщі історичний та культурний інтерес, таких як Львів, що є осередком польської культури, та фортеця в Кам'янець-Подільському, відома своєю визначною роллю, яку вона відігравала в захисті Першої Польської Республіки. Однак, такому "сентиментальному туризму" заважає недостатньо розвинена інфраструктура в Україні, а також те, що Україна є надто дорогою країною для середнього поляка.

Співпраця в сфері туризму фактично є жертвою ширших проблем інституціалізованої економічної співпраці між Україною та Польщею, оскільки економіки обох країн дуже відрізняються за рівнем розвитку. Найважливішою спільною туристичною ініціативою є програма агротуризму "Агротуризм через кордони",

32 *Наше Слово*, 2 грудня 2001 р., с. 9.

33 Розмова з пані Ізою Хруслінською, Польське телебачення, квітень 2002 р.

34 Jerzy Nikitorowicz, *Młodzież Pogranicza Kulturowego Polski, Białorusi i Ukrainy Wobec Integracji Europejskiej* (Białystok: Trans Humana, 2000), с. 151.

яку фінансує програма PHARE (в рамках фінансування малих проєктів на польському східному кордоні).³⁵

Розширення ЄС має неоднозначний вплив на контакти між людьми. Після дезінтеграції радянського блоку ЄС відіграв незначну роль у сприянні зв'язків на соціальному рівні між Польщею та Україною; ці контакти розвивалися безпосередньо, “знизу догори”, і цьому значною мірою сприяв відкритий доступ до обох країн. Але вступ Польщі до ЄС становить небезпеку для цих безпосередніх зв'язків, переважно через введення візового режиму з Україною. Зважаючи на те, що Польщі не вдалося домовитися про “перехідний період” у цьому питанні, вона намагалася знайти шляхи, щоб зробити процес отримання віз якомога легшим та дешевшим.

Мотивована вірою в важливість та корисність вільного руху українців до Польщі, у січні 2003 р. Польща запропонувала Україні введення безкоштовних віз для українських громадян. Що стосується України, то вона підтримала безвізовий режим для польських громадян. Відтак, 30 липня 2003 року Уряди України та Польщі підписали Угоду “Про умови поїздок громадян”, яка встановлює безвізовий порядок поїздок громадян Польщі в Україну та безкоштовну видачу віз для громадян України, що їдуть до Польщі.

І все ж забезпечення безпроблемного отримання віз потребує величезних зусиль і значних фінансових витрат. В Україні відкрили всього два нових консульства – в Луцьку та Одесі, крім уже наявних трьох (які й самі потребують значного розширення персоналу, особливо консульство у Львові). Недостатність необхідних ресурсів для забезпечення належної кількості співробітників, їхнього навчання та забезпечення необхідним обладнанням створює певні перешкоди у забезпеченні попиту на польські візи. Як результат, складності в одержанні візи можуть обмежити кількість осіб, які перетинатимуть польсько-український кордон. До введення візового режиму очікувалося, що обсяг руху через кордон може зменшитися на 40% упродовж першого року після введення візового режиму³⁶. Дані, отримані за жовтень 2003 р. – березень 2004 р., тобто з моменту введення візового режиму, не дають можливості зробити повноцінні висновки щодо наслідків введення візового режиму.

Висновки. На соціальному рівні можна визначити два головні бар'єри для співпраці:

1. недостатність ресурсів,
2. негативні стереотипи.

Про недостатність фінансування вже йшлося у попередніх розділах, отже варто зосередити увагу на негативних стереотипах, на тлі яких розвивались відносини між Польщею та Україною після падіння комуністичного режиму.

Після декількох десятиліть відчуження, зумовленого політикою Радянського Союзу, суспільства обох країн залишались ізольованими одне від одного. “Офіційні” контакти обмежувались окремими групами – академіками, журналістами та НУО. На соціальному рівні контакти між суспільствами обох країн розвиваються переважно на основі дрібної торгівлі та короткотермінового працевлаштування українців у Польщі. В результаті, тоді як позитивне сприйняття українцями Польщі як країни, що успішно здійснила перехід до ринкової економіки, є досить стійким,

35 Інформацію було отримано від д-ра Пржеміслава Зуравського-Граєвського з Університету Лодзь, Польща.

36 Katarzyna Wolczuk and Roman Wolczuk, *Poland and Ukraine: A Strategic Partnership in a Changing Europe?* (London: Royal Institute of International Affairs, 2002), chapter 5.

негативні стереотипи щодо України та українців у польському суспільстві є досить сильними та глибокими. Так, згідно з наявними даними, попри те, що Україну відвідувало небагато поляків (11%), 50% поляків так чи інакше десь зустрічалися з українцями, і найтипівшими місцями були ринки, або поляки стикалися з українцями як нелегальними працівниками. Справді, як свідчить опитування громадської думки, 2% поляків визнали, що наймають або знають когось, хто наймає українців (тобто, згідно з цими даними, приблизно 800 000 поляків знають про такі випадки; необхідно також врахувати те, що реальна цифра є набагато більшою, зважаючи на нелегальний характер цієї діяльності). Отже, тоді як історичні спомини продовжують формувати сприйняття поляками українців (39% опитаних поляків асоціюють Україну з минулим), іміджу українців зараз шкодить те, що їх сприймають як бідних, з нерозвиненої та економічно відсталої країни (29%) – особливо серед польської молоді.³⁷ “Старий” історичний стереотип підсилюється новим. Жоден із них не є позитивним.

Українці сприймають Польщу позитивніше: Польща сприймається як країна, що здійснила успішні економічні реформи. Про це свідчить той факт, що близько половини респондентів у нещодавньому опитуванні висловили позитивні асоціації з Польщею, і тільки 11% – негативні. Рівень негативного сприйняття поляків в Україні є дещо вищим за середній; це можна пояснити залишками недовіри, насадженої радянською владою.

Негативні стереотипи становлять виклик, з яким інтелектуали, академіки та активні представники НУО готові відкрито боротися, але для реалізації ініціатив, що мають на меті подолання цих стереотипів шляхом зміцнення соціальних зв'язків, не вистачає фінансування. В цьому контексті на масовому рівні ці намагання мають обмежений вплив, де негативні сприйняття (історичного та “економічного” характеру) не сприяють встановленню ближчих зв'язків між поляками та українцями, крім зумовлених економічною вигодою. Зважаючи на це, зв'язки, які існують сьогодні, можна вважати значним досягненням. Отже, головною метою польсько-українських відносин після вступу Польщі до ЄС є розширення зв'язків для подолання ізоляваності, яка залишилась нам у спадок від комуністичної ери, та стимуляції міжкультурного розуміння, а не тільки для збереження вже наявних зв'язків.

У цьому відношенні розширення ЄС надає не тільки нові можливості, але має також загрози, оскільки воно може поглибити відчуження, якщо відповідні зусилля та ресурси не будуть спрямовані на те, щоб подолати цей культурний бар'єр.

Етнічні меншини

Падіння комунізму та встановлення двосторонніх відносин між Польщею та Україною покращило ситуацію з етнічними та релігійними меншинами в обох країнах та дозволило їм розвивати зв'язки з країнами походження цих меншин. Водночас, необхідно наголосити на тому, що, незважаючи на деякі все ще наявні побоювання, Польщі та Україні вдалося уникнути помилок етнонаціоналізму: в жодній з країн питання етнічних меншин не спричинило напружень на міждержавному рівні. Іншими словами, питання етнічних меншин не є важливим питанням у відносинах між Польщею та Україною, хоча деякі проблеми й залишаються невирішеними.

37 Joanna Konieczna, *Polska-Ukraina. Wzajemny Wizerunek*, (Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2001), p. 11.

Польська та українська меншини в Україні та Польщі відповідно є нетиповими для Центральної та Східної Європи, оскільки вони не сконцентровані в прикордонних регіонах, і не живуть у компактних поселеннях. Іншими словами, польська та українська меншини переважно мешкають не близько від кордону та не утворюють більшості в жодній територіально-адміністративній одиниці. Той факт, що меншини не проживають компактно в прикордонних районах, є результатом значних переселень та зміни кордонів після Другої світової війни.

Таблиця 1. Кількість населення етнічних меншин в Україні та Польщі

Меншина	Кількість населення (в тисячах)	Відсоток від загального населення
Українці в Польщі	200–300	Менш ніж 0,1
Поляки в Україні	144	0,3

Як це було типовим і для Радянського Союзу, меншини в комуністичній Польщі також потерпали від політичних обставин. Тільки після подій 1989 р. польська держава гарантувала їм усі права меншин. І все ж, незважаючи на це, а також враховуючи той факт, що соціально та економічно українці в Польщі відчувають себе набагато краще, ніж поляки в Україні, українська меншина набагато більше стурбована невіршеними несправедливостями. Між 1945–46 рр. близько півмільйона польських громадян українського походження були силоміць переселені в Україну (а з України до Польщі було переселено майже 1 мільйон українців). У 1947 р., під час військової операції під назвою “Операція Вісла” (Akcja Wisła) 150 000 українців (та лемків, які є спорідненою етнічною групою) зі східної та південно-східної Польщі було депортовано та розселено по південних та західних територіях Польщі, які щойно були отримані від Німеччини. Очевидною метою “Операції Вісла” була ліквідація підтримки Української повстанської армії (УПА), яку, як вважалося, підтримували українці. Іншими словами, на українське та лемківське цивільне населення покладалася колективна відповідальність за діяльність УПА проти польської держави.

“Операція Вісла” була надзвичайно травматичним досвідом для української меншини. В результаті цієї операції українці, які проживають у Польщі, набули сильного відчуття того, що режим та польська більшість їх дискримінують. У результаті, головним питанням для українців в Польщі є, перш за все, історичне та моральне, а не політичне питання.³⁸

Після падіння комунізму українці нарешті увійшли в громадський простір. Їм було надано права меншин, такі як право на освіту рідною мовою, право утворювати культурні асоціації, а також свободу віросповідання і т.ін. У 1990-х рр. в Польщі проживало приблизно 200–300 тисяч українців, переважно у північних та західних провінціях Польщі. Важливим є те, що щодо їхнього потенційного політичного впливу, вони територіально не сконцентровані в жодному регіоні. Швидкими темпами також почала розвиватися освіта для меншин, і українську мову та літературу тепер викладають у багатьох польських університетах. Українська меншина має чотири початкові школи та три середні школи, і крім цього близько 70-ти так званих “недільних шкіл”.

Минуле продовжує впливати на самовідчуття українців у Польщі, і “Операція Вісла” залишається глибоко дискусійним питанням у Польщі, яке загострюється тим фактом, що через їхню кількість важко зробити так, щоб політичні вимоги

38 Miroslaw Czech (ed.), *Ukraincy w Polsce, 1989–1993*, (Warszawa, Związek Ukraińców w Polsce, 1993).

української меншини були почуті, оскільки виборча система не враховує того, що українці розпорочені по країні.

Українська незалежність означала драматичні зміни для **польської меншини**. Законодавство щодо прав меншин, прийняте Україною в пострадянський період, начебто задовольняло польську меншину. Загалом, центральна українська влада обережно ставилася до цього питання, оскільки не бажала, щоб воно негативно відбивалося на польсько-українських відносинах. Однак, існують певні проблеми, які стосуються цієї меншини. По-перше, вони стикаються з недостатністю фінансових ресурсів для культурних заходів. По-друге, іноді відсутнє бажання місцевої влади дотримуватися букви закону. Найбільшою проблемою, з якою стикається ця меншина, є проблема всього українського суспільства, а саме: надзвичайно складне соціоекономічне становище в суспільстві. Внаслідок цього населення занадто збідніле, щоб брати участь або ініціювати діяльність, пов'язану зі сприянням розвитку польської культури та мови.

Радянська політика стосовно польської меншини в Україні призвела до швидкої асиміляції поляків. Цьому сприяв низький рівень освіти в меншині (польська інтелігенція була винищена під час Другої світової війни, а ті, хто залишилися живими, виїхали до Польщі). Позбавлена інтелігенції, яка б могла очолити представницькі органи, меншина згуртувалася навколо римо-католицької церкви. Саме завдяки цій стратегії вдалося взагалі зберегти польську національну ідентичність, незважаючи на той факт, що діяльність церкви постійно контролювалася радянською владою.

Внаслідок депортацій у радянські часи та широкомасштабного переселення до Польщі після війни тільки незначна частина поляків залишилася в Україні, і основним місцем поселення поляків є не захід (як це було до війни), а місцевість на схід від річки Збруч. Дві третини поляків в Україні мешкають у Житомирській, Хмельницькій, Львівській, Тернопільській та Вінницькій областях.

В Україні існує близько 100 польських організацій. Більшість із них є членами однієї з двох великих асоціацій, Союзу поляків в Україні (СПУ) та Федерації Польських організацій в Україні (ФПОУ). Незважаючи на те, що між цими організаціями немає великих ідеологічних та політичних відмінностей, ФПОУ представляє переважно організації в західних областях України, тоді як до СПУ входять організації з центральних та східних областей. Ця фрагментація а, отже, й суперництво послаблюють узгодженість та потужність польської меншини в Україні.

Аналіз “польськості” в колишньому Радянському Союзі свідчить про те, що мова та релігія здійснюють сильний вплив на формування ідентичності поряд із такими суб'єктивними факторами як польське коріння та історична пам'ять. Незважаючи на той факт, що польське етнічне походження дає значні переваги (в плані отримання допомоги від польської держави), можна спостерігати стійке зменшення кількості етнічних поляків з 258 000 у 1979 р., 219 000 у 1989 р. до 144 000 у 2001 р. 2001 р. чисельність меншини складала лише 66% від її чисельності у 1986 р. та становила 0,3% населення України.³⁹ Варшава наводить цифри 300 000–500 000. У 1989 р. тільки 12% поляків в Україні вважали польську рідною мовою.⁴⁰ Як правило, чим далі на схід України, тим нижчим є знання мови та культури в польській меншині. Навчання польською мовою в середній школі не є достатнім для відродження польської мови серед польської меншини в Україні,

39 Перепис населення України 2001 р. (<http://www.ukrstat.gov.ua>)

40 Henryk Stronski, “Problemy Narodowego Odrodzenia Polakow na Ukrainie”, in Marian Malikowski and Dariusz Wojakowski, (eds.), *Miedzy Polska a Ukraina. Pogranicze-Mniejszosci-Wspolpraca Regionalna* (Rzeszow: Mana, 1999), p. 95.

оскільки на схід від річки Збруч польських шкіл немає. Часто церква є єдиним місцем, де можна почути польську мову.⁴¹ Більшість римо-католицьких парафій в Україні організовані (serve) польською меншиною. 1998 р. в Україні нараховувалося понад 700 польських римо-католицьких парафій, де досить часто священники – польські громадяни.

І все ж, незважаючи на той факт, що полякам допомагає польська католицька церква та інші організації (дивіться нижче), а також на те, що вони є менш економічно забезпеченими, ніж українці, які складають більшість, поляки роблять все можливе для того, щоб залишатися активними в культурній та освітній сфері. Зазначене вище зменшення кількості етнічних поляків між 1989 та 2001 рр. свідчить про те, що процес асиміляції не припинився.

Важливим завданням як Польщі, так і України є **забезпечення належних зв'язків польських та українських меншин із країнами свого походження**. Польща активно підтримує польську меншину в Україні, переважно через дві організації, створені для підтримки “східних поляків” у колишньому Радянському Союзі (це такі напівнезалежні установи як Польська спільнота (*Wspolnota Polska*) та Фондація допомоги полякам на Сході (*Fundacja Pomocy Polakom na Wschodzie*).⁴² Ці організації надають значну підтримку меншині в розвитку польської мови та культури серед поляків колишнього СРСР, а також розвитку польської інтелігенції.

На відміну від поляків в Україні, українська меншина в Польщі майже не отримує підтримки від своєї “материнської” держави. До цього часу українська держава не розробила ефективну стратегію та політику стосовно українців діаспори і надає їм дуже обмежену допомогу. Допомога надається переважно на основі ініціатив українського посольства у Варшаві, і не є свідченням якоїсь особливої стратегії Києва.

Відносини з меншиною у двосторонніх зв'язках регулюються “Угодою про добросусідські відносини та співробітництво” від травня 1992 р. (ст.11), згідно з якою члени національних меншин обох країн мають право:

1. вивчати рідну мову та навчатись рідною мовою, а також вільно використовувати цю мову;
2. доступу та обміну інформацією рідною мовою;
3. створювати освітні, культурні та релігійні об'єднання;
4. практикувати релігію меншини;
5. вживати імена та прізвища у формі, вживаній у їхній рідній мові;
6. підтримувати вільні контакти з іншими представниками тієї ж національності всередині меншин та по інший бік кордону.

І Польща, і Україна переважно відповідають стандартам захисту прав меншин, визначеним Радою Європи, головною міжнародною організацією, залученою до захисту прав меншин. В Україні, згідно з Конституцією 1996 р. та “Законом про національні меншини” 1992 р., представникам національностей, які живуть в Україні, гарантовано рівні політичні, економічні, соціальні та культурні права. В Польщі не було прийнято окремого закону про національні меншини, попри

41 Henryk Stronski, “Problemy Narodowego Odrodzenia Polakow na Ukrainie”, с. 97. Див. також Ewa Nowicka, *Polacy czy Cudzoziemcy? Polacy za Wschodnia Granica* (Krakow: Nomos, 2000).

42 Tomasz Gasowski (ed.), *Panstwo Polskie Wobec Polakow na Wschodzie. Poszukiwanie Modelu Polityki* (Krakow: Centre for Political Thought, 2000).

тривалі дискусії з цього приводу. Таким чином, питання регулюється конституцією 1997 р. та окремими статтями відповідних законів, наприклад про освіту, ЗМІ тощо.

Розширення ЄС, зокрема, введення візового режиму для громадян України у жовтні 2003 р. також торкається питання відносин між польською державою та польською меншиною на сході, бо полякам в Україні заборонено мати подвійне громадянство (українське та польське), оскільки Україна не дозволяє мати подвійне громадянство своїм громадянам і, отже, значно обмежує можливість доступу польської меншини до Польщі. До того ж, на поляків в Україні не розповсюджується закон про репатріацію, який був прийнятий у Польщі з метою полегшити переселення поляків з Центральноазіатських республік до Польщі.

Для вирішення цієї проблеми наприкінці 1998 р. верхня палата польського парламенту, яка є головним форумом для обговорення ініціатив та політики стосовно Полонії (польської діаспори), запропонувала ідею запровадити "Польську карту" (*Karta Polska*). Це польський варіант напівгромадянства, схожий на варіант, який було впроваджено в Угорщині. Пропозиція була схвалена і лівими, і правими сенаторами у березні 1999 р. Цей документ надавав право особі, яка його одержала, — людині польського походження — перетинати кордон за спрощеною схемою, а всередині Польщі — на вільний доступ до послуг охорони здоров'я та освіти. До осіб, які мають право на одержання такої карти, належать: по-перше, ті особи, які втратили своє польське громадянство після Другої світової війни; по-друге, ті, хто має документи, які підтверджують їхнє польське походження; та, по-третє, люди, які довели лояльність Польщі своєю діяльністю (зокрема, наприклад, використовуючи польську мову та виховуючи дітей у "польському дусі та культурі"). До привілеїв, які надаються одержувачу цієї карти, входять необмежений дозвіл на проживання (без доведення наявності коштів для проживання), а також користування суспільними благами (такими як освіта та система охорони здоров'я). І все ж, незважаючи на те, що цю пропозицію ухвалив сенат, закон був заблокований сеймом (нижчою палатою парламенту), оскільки 2 мільйони "східних" поляків, які мають право на одержання цієї карти, становили б занадто великий тягар для обмеженого державного бюджету.⁴³ До того ж, у світлі міжнародних дебатів щодо "статусного закону", який було прийнято в Угорщині, польський уряд не хотів провокувати складну ситуацію. Однак, за умов відсутності альтернативи, карта все ще є єдиною альтернативою для багатьох людей, хоча не має жодних пов'язаних з цим матеріальних благ⁴⁴, оскільки інакше це обійшлося б занадто дорого для польської держави.

ЄС не відіграє важливої ролі в захисті прав меншин, оскільки не має повноважень у цій сфері, хоча захист прав меншин є однією з умов вступу Центральних та Східноєвропейських країн до Європейського Союзу. Після розширення в травні 2004 р., Союз вже не може застосовувати різні стандарти до нових та старих членів ЄС, і питанням прав меншин займатиметься переважно Рада Європи, якщо тільки Європейський Союз не розробить певні стандарти в цій сфері, які стосуватимуться всіх (не тільки нових) членів ЄС. Зважаючи на відсутність регуляцій ЄС у сфері захисту прав меншин, радикальна зміна ситуації з українською меншиною в Польщі після її вступу до ЄС є малоімовірною.

43 *Stanowisko Rady Ministrów wobec senackiego projektu Ustawy o Karcie Polaka i trybie stwierdzenia przynależności do Narodu Polskiego osób narodowości polskiej lub pochodzenia polskiego* (Варшава, 20 січня 2000 р.) та *Opinia na temat senackiego projektu 'Ustawy o Karcie Polaka i trybie przynależności do Narodu Polskiego osób narodowości polskiej lub pochodzenia polskiego* (Biuro Studiów I Ekspertyz, Варшава, 10 грудня 1999 р.).

44 *Rzeczpospolita*, 27 березня 2002 р.

Висновки. Польща проводить активну політику допомоги польській меншині в Україні, більшість якої потерпає від соціоекономічних негараздів, а відтак складається з людей, заклопотаних матеріальним виживанням. Отже, їм не вистачає ресурсів для проведення культурних заходів для збереження ідентичності. В свою чергу, українська меншина в Польщі має кращі матеріальні умови для організації різних заходів всередині меншини, але незадоволена тим фактом, що проблеми, які існують ще з минулих часів, так і не було вирішено. Країна походження цих меншин залишається відстороненою від проблем та потреб етнічних українців, які проживають поза межами України.

II Контакти між людьми та питання етнічних меншин у відносинах між Україною та Словаччиною

Контакти між людьми

Приєднання Словацької республіки до ЄС є ключовим фактором, який суттєво змінив двосторонній словацько-український прикордонний режим, а саме правила легального перетину кордону. Прийняття законодавства ЄС в галузі юстиції та внутрішніх справ, а також приведення візової політики Словаччини у відповідність до стандартів ЄС значно ускладнили можливість контактів між Словаччиною та Україною. З липня 2000 р. Словаччина запровадила візовий режим для громадян України, що призвело до суттєвого зменшення кількості громадян України, які перетинають українсько-словацький кордон: кількість українських громадян, які перетнули кордон зі Словаччиною, зменшилася в 6 разів порівняно з періодом до введення віз.

Інституційна та законодавча база, що створює основу для суспільних контактів України та Словаччини, є досить ґрунтовною. У жовтні 1993 р. Словаччина та Україна підписали пакет угод – так звані “угоди щодо кордонів”, які були укладені після підписання основної угоди, що визнавала спільний кордон у тій формі, в якій обидві країни наслідували його від попередніх держав. Основний двосторонній “Договір про сусідство, дружні відносини та співробітництво” був підписаний головами обох країн 29 червня 1993 р. Наступні три угоди щодо кордонів визначали законодавче регулювання українсько-словацького прикордонного режиму до того, як Словаччина почала приводити його у відповідність до стандартів ЄС: “Договір про спільний державний кордон”, “Договір щодо режиму словацько-українського кордону, співпрацю та взаємодопомогу у справах управління та захисту кордонів” та “Угода щодо реадмісії осіб через спільний державний кордон”.

Вищезгадані договори залишили незмінними технічні аспекти вимоги перетину спільного кордону громадянами України (в минулому громадянами СРСР) та Словаччини (Чехословаччини), визначені угодою 1981 р. між Радянським Союзом та Чехословаччиною щодо умов подорожування громадян обох країн. Візового режиму введено не було, однак новий режим встановив нові регуляторні заходи. Для того, щоб перетнути кордон, громадяни обох країн повинні були мати при собі офіційне запрошення з іншої країни, завірене поліцією, або туристичний ваучер, за який вони сплачували символічну платню. У випадку ділової поїздки спеціальна відмітка в паспорті надавала можливість перетинати кордон, нічого не сплачуючи, а також мати право необмеженої кількості перетинів кордону на рік. Працівники прикордонної служби були уповноважені ставити цю відмітку в закордонний паспорт співробітника організації після того, як ця організація подала відповідну заявку, і якщо вона має документи про співпрацю зі своїм партнером в Україні та навпаки. Зважаючи на комуністичне минуле, коли доступ громадян комуністичних країн до проїзних документів був під суворим політичним контролем та контролем служби охорони, новий режим перетину кордону, впроваджений на словацько-українському кордоні у 1993 р., сприймався в Україні та Словаччині як невід’ємна частина індивідуальних свобод нового посткомуністичного періоду. Новий режим не дуже відрізнявся від комуністичного у тому, що стосувалося процедур перетину кордону, але суттєво відрізнявся у тому, що стосується доступу громадян до проїзних документів та їхнього права та можливостей виїжджати за кордон.

До того ж, у середині 1990 рр. обидві сторони мали намір поглибити процес лібералізації режиму перетину кордону щодо легального пересування осіб ще більше, ніж це передбачалося угодами щодо кордонів між Україною та Словаччиною. Тому у лютому 1995 р. словацький уряд, очолюваний прем'єр-міністром Володимиром Месіаром, підписав "Угоду щодо умов безвізового режиму перетину кордону для громадян обох країн" з Російською Федерацією, угоду, яка скасовувала вимоги мати при собі туристичний ваучер, офіційне запрошення і т. ін. для перетину кордону громадянами Словаччини та Росії за умов, що термін їхнього перебування у відповідній країні становитиме не більше 30 днів. Аналогічну угоду було укладено з Білоруссю у вересні 1995 р. Уряд Месіара (1994—1998 рр.) планував підписання аналогічної угоди щодо безвізового режиму також з Україною. Але цього не відбулося з певних причин. У березні 1995 р. набула чинності Шенгенська імплементаційна Угода, а в червні 1995 р. Словаччина подала офіційну заявку на вступ до ЄС. У вересні 1997 р. вступила в силу Дублінська конвенція 1990 р., яка в Загальній консульській інструкції санкціонує так званий "чорний список Європейського Союзу", до якого увійшли ті країни, громадяни яких повинні бути мати візи для перетину кордону з ЄС. Росія, Білорусь та Україна потрапили до цього списку.

Разом з іншими дев'ятьма країнами-кандидатами Словаччина завершила переговори щодо вступу до ЄС під час самміту у Копенгагені у грудні 2002 р. Після підписання договору щодо вступу у квітні 2003 р. та після того, як процес ратифікації в країнах ЄС, а також референдум у Словаччині мали позитивні результати, датою вступу Словаччини до ЄС є 1 травня 2004 р. Під час референдуму, який відбувся 16—17 травня 2003 р., переважна більшість словаків проголосувала за членство в ЄС.

Після переговорів щодо вступу з 24-го розділу (сфера юстиції та внутрішніх справ) 15 березня 2000 р.⁴⁵ словацький уряд ухвалив документ під назвою "Концептуальні засади приведення візової політики Словацької Республіки у відповідність до норм Європейського Союзу", в якому міститься календар денонсування угод щодо безвізового режиму з країнами, які входять до "чорного списку" ЄС. В той самий день словацький уряд вирішив денонсувати чехословацько-радянську угоду 1981 р. щодо вільного руху через кордон для громадян обох країн і ввести візовий режим для громадян України, починаючи з 28 червня 2000 р. Він також денонсував безвізові угоди з Росією та Білоруссю, починаючи з 1 січня 2001 р.

Як до введення візового режиму, так і після цього **освітня та культурна співпраця** між Україною та Словаччиною продовжує розвиватися. У 1994 р., через рік після підписання основної угоди між Словаччиною та Україною, український уряд запропонував словацькому уряду створити двосторонню комісію з питань меншин та культурної співпраці. Перше засідання двосторонньої українсько-словацької Комісії з питань національних меншин, освіти та культурних питань відбулося у Києві у лютому 1995 р. Обидві сторони погодилися, що комісія буде збиратися регулярно принаймні один раз на рік. Засідання комісії відбулися у Братиславі (жовтень 1996 р.), Ужгороді (грудень 1997 р.), Прешові (грудень 1998 р.), Ужгороді (травень 2001 р.) та Братиславі (лютий 2003 р.). Словацьку сторону очолював генеральний директор Департаменту співпраці з словаками, що проживають за кордоном, преси та гуманітарних відносин міністерства закордонних справ Словаччини, а починаючи з п'ятого засідання Комісії — генеральний

45 *Koncepcia zosuladovania vizovej politiky SR s vizovou politikou EU* (Концепція приведення візової політики Словаччини у відповідність до норм Європейського Союзу) (Братислава: уряд Словацької Республіки, 15.3.2000).

директор Відділу двостороннього співробітництва МЗС Словаччини; Україну представляв перший заступник голови Державного комітету у справах меншин та міграції, а починаючи з п'ятого засідання — голова комітету.

Хоча першу угоду щодо співробітництва в галузі культури та академічних обмінів було підписано у 1994 р., з 1995 р. центром, який ініціював словацько-українське академічне та культурне співробітництво, стала міжурядова комісія. Було досягнуто домовленості створити центри культури меншин в Ужгороді (словацький центр) та Прешові (український центр). Міністерство культури Словаччини надає фінансову підтримку фестивалям, організовуваним щороку Асоціацією русинів-українців. Також було досягнуто домовленості в наданні допомоги в організації українських театральних фестивалів у Словаччині, особливо в районах, де проживають етнічні українці. Міністерство культури України, зі свого боку, підтримує фестиваль, організований Асоціацією Матіці Словацької та Людовіта Стура в Сторожниці. Двосторонній комітет також ініціював переговори на експертному рівні щодо укладення угоди про співробітництво в інформаційному обміні. Це сприятиме регулярним обмінам телевізійними та радіопрограмами, співробітництву державних інформаційних агентств, наданню літератури організаціям меншин тощо.⁴⁶

Подібним чином комісія ініціювала переговори щодо підписання міжурядової угоди щодо визнання академічних сертифікатів та ступенів. Було також створено робочі групи з метою підготовки підручників для початкових шкіл, в яких вивчають словацьку та українську мови. Інститут соціальних наук в Кошице та Інститут соціології в Києві будуть працювати разом над дослідженням “Словаки в Україні та українці в Словаччині”, результати якого будуть використані урядовою комісією. Обидві сторони досягли домовленості організувати та профінансувати довготермінові програми обміну для вчителів — для двох осіб щороку — з метою покращення їхніх мовних та педагогічних здібностей. Щодо організації короткотермінових поїздок (stays) та семінарів, обидві сторони досягли домовленості приймати 15 учителів української та словацької мови щороку. Україна також погодилася надавати кошти для двохмісячного перебування 20 словацьких студентів університетів, які вивчатимуть українську мову та літературу.⁴⁷ Стосовно інших наук, то Протокол про співпрацю та академічні обміни на 1998–2000 рр., підписаний Міністерствами освіти Словаччини та України у квітні 1998 р., передбачає, що обидві сторони прийматимуть щороку по 6 студентів для навчання в університетах, по 3 студенти для проходження певних окремих курсів та по три науковці для здійснення досліджень на період перебування до 10 місяців⁴⁸. Академічне співробітництво та зв'язки існують також на рівні університетів. Університет Яна Амоса Коменського у Братиславі уклав договір щодо обміну з університетами Києва та Львова. Університети Прешова та Кошице підписали аналогічні угоди з Ужгородським університетом. Академії наук Словаччини та України також підписали Угоду щодо співробітництва у дослідницьких проєктах.

Новий поштовх словацько-українській співпраці у сфері науки та академічного обміну було надано шляхом підписання міжурядової Угоди щодо взаємного визнання академічних сертифікатів та ступенів від 3 вересня 1999 р., а також міжурядової Угоди щодо співробітництва в сфері науки та технологій від 2 грудня 2002 р.⁴⁹ Обидві угоди були підготовлені в процесі роботи Комісії.

46 *Протокол 4-ої зустрічі Комісії.*

47 *Ibidem.*

48 *Див. Протокол між Міністерством освіти України та Міністерством освіти Словацької республіки про співпрацю та академічні обміни на 1998–2000 роки (підписано в Києві 18 квітня 1998 р.).*

Не менш активними є зв'язки між словацькими та українськими **дослідницькими центрами та громадськими організаціями**, які, починаючи з 1993 р., стали важливим компонентом двосторонніх відносин. Офіс Фундації відкритого суспільства в Братиславі в рамках програми Схід-Схід організовував обміни між експертами з питань зовнішньої політики та безпеки, активістами охорони довкілля, вчителями початкових та середніх шкіл, захисниками прав людини, експертами з управління системи охорони здоров'я та журналістами тощо. За словами директора відділення Фундації відкритого суспільства (ФВС) в Братиславі пані Алени Панікової, кілька сотень представників словацьких громадських організацій налагодили зв'язки зі своїми українськими партнерами в рамках програм ФВС, починаючи з 1993 р.⁴⁹ Подібну програму обміну між громадськими організаціями адмініструє та підтримує SAIA-SCTS (Словацьке академічне та інформаційне агентство – Сервісний центр для третього сектора).

Словацькі громадські організації, наприклад МЕМО–98 або “Громадське око”, які здійснюють моніторинг виборчого процесу, співпрацювали з партнерами – українськими громадськими організаціями в процесі моніторингу парламентських та президентських виборів в Україні, починаючи з 1998 р. Словацькими громадськими організаціями, які займаються охороною довкілля, такими як “Сосна”, “Бджола”, “Люди та вода” тощо, було налагоджено зв'язки з українськими організаціями. Словацька асоціація зовнішньої політики (САЗП) організовує щорічні зустрічі словацька та українських експертів з актуальних питань словацько-українських двосторонніх відносин. САЗП у співпраці з Фундацією Фрідріха Еберта розпочала проведення цих зустрічей у 1997 р. З того часу в Братиславі, Прешові та Ужгороді було проведено 8 експертних зустрічей.

Значну частину фінансування для словацько-українських громадських організацій надають американські спонсори, перш за все, Дім свободи (Freedom House) та Національний фонд демократії (National Endowment for Democracy). Фактором, який обмежує ці обміни, є недостатні ресурси та проблеми, які виникають з української сторони, наприклад, переведення грошей для підтримки цієї діяльності, корумпованість рад директорів фондів у Україні, а також перешкоди в провезенні матеріалів до України.⁵¹

Ситуація з **засобами масової інформації (ЗМІ)** є дещо гіршою. Можливо той факт, що й Україна, і Словаччина є молодими державами, є причиною того, що Україна все ще є невідомою країною для більшості пересічних словаків. Жоден зі словацьких ЗМІ не має постійного кореспондента в Києві чи інших українських містах (українські ЗМІ також не мають постійних кореспондентів у Словаччині). Отже, інформація про Україну переважно надходить до Словаччини через Москву, де більшість зі словацьких мас-медіа мають своїх власних кореспондентів. Це дійсно парадоксальний факт, оскільки йдеться про сусідні країни, які мають спільний кордон.

Найявний стан справ у двосторонньому висвітленні у ЗМІ є важливою темою для обговорення і для словацького, і для українського урядів, які досягли певних домовленостей під час засідання вищезгаданої українсько-словацької Комісії з національних меншин, освіти та культури у Братиславі у лютому 2003 р. Обидві сторони домовилися, що вони ініціюють співробітництво між громадськими

49 Див. Протоколи 5-ого (23–24 травня 2003 р.) та 6-ого (25–26 лютого 2003 р.) засідань Комісії.

50 Wolchik, Sharon L., Ties between the Third Sectors in Slovakia and Ukraine, in Clem, James and Nancy Popson (eds.) *Ukraine and its Western Neighbours* (Harvard Ukrainian Research Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2000), pp. 9–18, p. 13.

51 Ibidem, с. 13–14.

телевізійними каналами з обох боків. Крім цього надається також підтримка словацькому відділенню Закарпатського телебачення та українському відділенню Департаменту етнічних меншин словацького громадського радіо та телебачення.

Якщо введення візового режиму суттєво не вплинуло на контакти в освітній, науковій та культурній сфері (наявність офіційного запрошення дає можливість відносно швидкого відкриття візи), то вплив візового режиму на **туризм** є очевидним. Цей вплив на подорожі громадян країн Центральної Європи (особливо України та Росії), які є переважною більшістю тих, хто перетинає словацький кордон з Україною, є ще очевиднішим, якщо порівняти дані прибуття іноземних громадян до Словацької Республіки на ділянках національних кордонів упродовж останніх 8 років.

Таблиця 2. Прибуття іноземних громадян до Словацької республіки – на ділянках національних кордонів, 1995–2002 рр. (кількість осіб, у тисячах)

Ділянки кордону	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
З Чеською республікою	9,859	14,502	14,282	14,741	14,054	13,899	12,355	12,284
З Угорщиною	7,365	6,594	5,934	5,988	4,664	5,852	5,813	5,729
З Польщею	3,567	4,974	4,639	5,608	6,917	5,438	7,715	6,300
З Австрією	4,315	4,943	4,460	4,488	3,531	2,473	1,438	1,648
З Україною	2,117	1,994	2,321	1,793	1,495	1,019	349	397
Через аеропорти	77	106	106	117	95	88	86	93
Всього	27,301	33,113	31,742	32,735	30,756	28,769	27,756	26,451

Джерело: Служба прикордонної поліції, Президіум поліції Словацької республіки, березень 2003 р.

Тоді як у 1995 р. українська ділянка словацького державного кордону приймала 7,8% всіх іноземних громадян, які приїздили до Словацької Республіки, то після введення візового режиму 28 червня 2000 р. ця частка становила лише 1,3% у 2001 р. та 1,5% у 2002 (у 1996 р. вона становила 6%, у 1997 – 7,3%, у 1998 – 5,5%, у 1999 – 4,9%, у 2000 – 3,5%). Звичайно, аналізуючи цю негативну тенденцію, необхідно враховувати інші фактори, передусім, економічні та соціальні перетворення в східноєвропейських країнах, що впливають на мотиви українських та російських громадян щодо виїзду за кордон. Статистичні дані (таблиця 3) щодо іноземних громадян, які в'їжджають до Словаччини, дозволяють зробити наступний висновок: тільки приблизно 6% від загальної кількості українських громадян, які перетнули кордон зі Словаччиною після введення візового режиму, приїхали до Словаччини як туристи, які скористалися туристичними закладами для проживання в Словацькій республіці.

Таблиця 3. Іноземні громадяни, які скористалися туристичними закладами для проживання в Словацькій республіці – за країною походження, 1995–2002 рр. (кількість осіб)

Країна походження	1995	1996	1997	1998	1999	2000	I-IX 2001	I-IX 2002
Чеська республіка	215 199	240 597	212 916	244 454	275 031	277 401	276 089	381 006
Німеччина	160 590	155 556	131 374	141 373	137 964	155 129	139 325	152 229
Польща	114 189	141 738	116 604	132 047	173 135	201 082	227 575	233 223
Угорщина	61 953	54 916	41 815	49 423	53 057	59 322	59 676	72 581
Україна	35 991	39 933	32 427	37 725	31 732	24 212	13 491	14 810
Австрія	44 767	42 880	36 282	31 832	32 643	36 779	33 532	35 818
Російська Федерація	27 208	32 069	24 495	27 313	22 361	30 861	16 187	16 636
Італія	28 865	27 380	24 009	24 968	27 076	24 212	25 463	27 133
Сполучене Королівство	15 805	17 063	19 366	18 557	18 049	10 092	17 258	19 559
Нідерланди	26 009	27 613	16 270	15 911	16 540	18 772	19 536	21 291
Франція	16 817	18 868	16 068	14 633	14 833	16 015	16 113	17 858
Всього (всі іноземні громадяни)	902 975	951 355	814 138	896 100	975 105	1 052 700	1 010 997	1 164 500

Джерело: Статистичний офіс Словацької Республіки, Міністерство економіки Словацької Республіки, січень 2003 р.

Ці дані підтверджують прогнози про те, що введення візового режиму з Україною та Росією іншими країнами Центральної Європи зменшить кількість туристів із цих країн. Кількість українських та російських туристів, які відвідують Словаччину, зменшилася майже наполовину, якщо порівняти дані перших двох років після введення візового режиму – 2001 та 2002 – з попередніми роками.

Важливою сферою співпраці між Словаччиною та Україною є також **гуманітарна співпраця**. Коли на початку листопада 1998 р. Закарпатський регіон України потерпав від страшної повені (понад 1 000 будинків було повністю зруйновано, 24 000 людей було евакуйовано з місць їхнього проживання, 14 людей загинуло та понад 1 000 було поранено⁵²), словацький уряд, громадські організації та звичайні люди продемонстрували свою солідарність із сусідами-закарпатцями та організували гуманітарну допомогу. Словацький уряд виділив фінансову підтримку в розмірі понад \$200 000, а також будівельні матеріали для зруйнованих поселень у Закарпатському регіоні.⁵³ Словацький Червоний Хрест організував збір одягу, взуття, медикаментів та їжі серед населення Словаччини, а також перевезення цієї гуманітарної допомоги до Закарпаття. Як повідомив представник Словацького Червоного Хреста, вартість зібраних речей склала 700 000 словацьких крон (понад \$20 000).⁵⁴ Гуманітарну допомогу було організовано також Словацьким місіонерським рухом, благодійною організацією словацької

52 Див. *Prasa* (6 лютого 1999 р.).

53 Інформація надана посольством України в Словацькій Республіці.

54 Див. "Правда" (6 лютого 1999 р.).

католицької церкви. Деякі представники міст та сіл північно-східної Словаччини разом із греко-католицькою та православними єпархіями організували перебування дітей із Закарпаття, родини яких втратили свої домівки.⁵⁵ Солідарність із людьми, які потерпають від повені в сусідньому Закарпатті, продемонстрували не тільки словаки, але й українці та русини, які проживають у Словаччині.

Закарпатський регіон постраждав від повені й у березні 2000 р. Словацький уряд у співпраці зі словацькими громадськими організаціями організував гуманітарну допомогу у розмірі 27 млн. словацьких крон (майже \$600 000) для сусіднього українського регіону. Після двох жакливих повеней у Закарпатті Словаччина та Україна підписали міжурядову Угоду щодо співробітництва та надання взаємної допомоги у випадках катастрофічних лих 5 грудня 2000 р.⁵⁶

Розширення ЄС має і негативний, і позитивний вплив на контакти між людьми в словацько-українських двосторонніх відносинах. З одного боку, процес вступу Словаччини до ЄС призвів до запровадження візового режиму для українських громадян, що суттєво (значною мірою) зменшило можливості в'їзду до Словаччини. Порівняння щорічних статистичних даних щодо руху осіб через словацько-український кордон за 2001 та 2002 рр. — перші два роки після введення візового режиму — з даними попередніх “безвізових” років допомагає зробити попередні висновки щодо того, як надалі впливатиме візовий режим на словацько-українські відносини.

Таблиця 4. Легальний перетин особами словацько-українського кордону з території Словацької Республіки, 1998–2002 (кількість перетинів кордону)

Особи за громадянством	1998	1999	2000	2001	2002
Громадяни Словацької республіки	75 652	62 096	52 718	54 092	76 799
Громадяни України	1 765 657	1 247 294	549 726	278 315	326 331
Громадяни країн з безвізовим режимом	67 613	54 757	52 876	33 448	35 457
Громадяни країн з візовим режимом	3 040	2 501	15 780	32 446	20 740
Всього	1 911 962	1 366 648	671 100	398 301	459 327

Джерело: Служба прикордонної поліції, Президіум поліції Словацької республіки, березень 2003 р.

55 Див. SME (23 лютого 1999 р.).

56 Для докладнішої інформації щодо словацько-українського співробітництва в цій сфері дивіться презентацію Мілана Шішулака, директора Центру громадської оборони регіону Кошице в *Medzinarodna konferencia Rady Europy o slovensko-ukrajinskej cezhranicnej spolupraci*, op. cit., 2002, с. 141–142.

Таблиця 5. Легальний перетин особами словацько-українського кордону з території України, 1998–2002 (кількість перетинів кордону)

Особи за громадянством	1998	1999	2000	2001	2002
Громадяни Словацької республіки	76 104	63 140	53 145	53 608	76 435
Громадяни України	1 727 186	1 435 277	620 545	290 849	334 809
Громадяни країн з безвізовим режимом	69 446	57 620	53 496	33 330	36 651
Громадяни країн з візовим режимом	2 699	2 065	10 575	24 927	25 237
Всього	1 875 435	1 558 102	737 761	402 714	473 132

Джерело: Служба прикордонної поліції, Президіум поліції Словацької республіки, березень 2003

Таблиця 6. Загальна кількість перетинів словацько-українського кордону, 1998–2002

Рік	1998	1999	2000	2001	2002
Кількість осіб	3 787 397	2 924 750	1 408 861	801 015	932 459

Джерело: Служба прикордонної поліції, Президіум поліції Словацької республіки, березень 2003

Наведені статистичні дані дозволяють зробити наступні висновки:

1. Введення візового режиму суттєво вплинуло на кількість перетинів українськими громадянами словацько-українського кордону. Якщо у 1998 р. прикордонна поліція Словацької Республіки зареєструвала понад 1,7 млн. перетинів кордону українськими громадянами, то у 2001 р. ця цифра становила вже 291 тис. і, отже, зменшилася в шість разів. Цифри за 2002 р. свідчать про повільне зростання – 326 тис. перетинів – що можна пояснити наступними двома головними факторами: по-перше, введенням у дію лібералізованого візового режиму у 2001 р.; по-друге, покращенням надання послуг у словацьких консульствах в Україні, передусім це стосується фінансової підтримки та розширення штату генерального консульства в Ужгороді, яке розташоване недалеко від пунктів перетину словацько-українського кордону.
2. Візовий режим суттєво не вплинув на в'їзд словацьких громадян на територію України. Хоча у 2001 р. спостерігалось зниження кількості перетинів кордону словацькими громадянами – 54 тис. перетинів, що у 1,4 та 1,1 рази менше, ніж у 1998 та 1999 рр. відповідно; у 2002 р. кількість перетинів кордону словацькими громадянами (76 799) перевищила цей показник за 1998 р. (75 652) та 1999 р. (62 096). Іншими словами, у 2002 р. кордон з Україною перетинало більше словацьких громадян, ніж за часів безвізового режиму. Цей факт можна пояснити наступними двома факторами: лібералізацією візового режиму у 2001 р., а також тим, що вартість візи (\$24) не є таким суттєвим для середнього доходу словацьких громадян, як би це могло бути для українців.
3. Після введення візового режиму кількість перетинів словацько-українського кордону громадянами третіх країн, які мають безвізовий режим зі Словаччиною, зменшилася у 1,6 рази, і в той же час майже в десять разів зросла

кількість перетинів кордону громадянами третіх країн, які мають візовий режим зі Словаччиною. Це можна пояснити тим, що з 1 січня 2001 р. Словаччина ввела візовий режим також для громадян Росії та Білорусі, які складають найбільшу частку іноземних громадян, що перетинають словацько-український кордон.

4. Загальна кількість легальних перетинів кордону особами через словацько-український кордон зменшилася майже в 5 разів, якщо порівняти статистичні дані 1998 р. з 2001 р., першим роком, коли почав діяти візовий режим. У 2002 р. ця цифра трохи покращилася, і загальна кількість легальних перетинів кордону знову зросла майже на 100 тис. порівняно з 2001 р. Отже, справедливим буде робити висновок про те, що візовий режим, введений у 2000 р., значною мірою вплинув на режим перетину кордону між Словаччиною та Україною, а саме: призвів до значного зниження загальної кількості осіб, які перетинають кордон, і перш за все, через значне зменшення кількості перетинів кордону українськими громадянами.

Отже, негативний вплив візового режиму на в'їзд українських громадян до Словаччини і, відповідно, на розвиток контактів між двома країнами, є найголовнішим викликом, який необхідно подолати в контексті розширення ЄС. В той же час, процес вступу Словаччини до ЄС несе нові можливості для Словаччини та України в аспекті розширення контактів у сфері освіти, академічного обміну та культурного співробітництва шляхом участі у відповідних програмах допомоги ЄС: Socrates, Leonardo, Проект Жана Монне, 5-ої рамкової програми розвитку та досліджень, Europe, Habitat тощо.

Іншими словами, крім уже наявних програм двосторонньої співпраці, що мають на меті розвинути контакти між людьми через ресурси, наявні в самій країні, після вступу до ЄС Словаччина також зможе використовувати фінансування ЄС для розвитку контактів з Україною. І, нарешті, співпраця країни, що є членом ЄС, з третіми країнами у сфері освіти, культури, академічного обміну, розвитку контактів між людьми, не підпадає під регуляції ЄС (communitarian regulations). Країни-члени можуть самі розвинути національну стратегію та політику стосовно співпраці з третіми країнами. З цієї перспективи розширення ЄС не створить жодних обмежень для словацько-української співпраці в цій сфері, радше навпаки, надасть можливості для її розвитку та розширення.

Висновки. Вплив розширення ЄС на контакти між людьми виявляється загалом у вигляді введення візового режиму у 2000 р., який став головною перешкодою та викликом на наступні роки. Головні наслідки цього можна представити наступним чином:

1. Введення візового режиму значною мірою вплинуло на можливості в'їзду українських громадян на територію Словаччини. Якщо у 1998 р. прикордонна поліція Словацької Республіки зареєструвала понад 1,7 млн. перетинів кордону українськими громадянами, то у 2001 р. ця цифра була майже в 6 разів менша і складала менше ніж 291 тис. осіб, що в'їхали з України до Словаччини.
2. Візовий режим суттєво не вплинув на в'їзд словацьких громадян на територію України. Хоча у 2001 р. спостерігалось зниження кількості перетинів кордону словацькими громадянами – 54 тис., що у 1,4 та 1,1 рази менше ніж у 1998 та 1999 рр. відповідно, – у 2002 р. кількість перетинів кордону словацькими громадянами (76 799) перевищила цей показник за 1998 р. (75 652) та 1999 р. (62 096).
3. Загальна кількість легальних перетинів словацько-українського кордону громадянами України, Словаччини та третіх країн зменшилася майже в 5 разів,

якщо порівняти статистичні дані 1998 р. з даними 2001 р., першого року, коли почав діяти візовий режим. У 2002 р. ця цифра трохи покращилась, і загальна кількість легальних перетинів кордону знову зросла майже на 100 тис. порівняно з 2001 р.

Міжурядова співпраця з питань етнічних меншин, культури, освіти, академічних обмінів є характерною ознакою словацько-українських відносин починаючи з 1995 р., коли була створена міжурядова Комісія з питань національних меншин, освіти та культури. Однак, першу двосторонню Угоду щодо співробітництва у сфері культури та академічних обмінів було підписано ще в 1994 р. Новим поштовхом для словацько-українського співробітництва в сфері науки та академічних обмінів було підписання міжурядової Угоди щодо взаємного визнання академічних сертифікатів та ступенів від 3 вересня 1999 р., а також Угоди щодо співробітництва в галузі науки та технологій від 2 грудня 2003 р.

Співпраця країни, що є членом ЄС, з третіми країнами у сфері освіти, культури, академічного обміну тощо не підпадає під регуляції ЄС. Країни-члени можуть самі розвивати національну стратегію та політику стосовно співпраці з третіми країнами. З цієї перспективи розширення ЄС не створить жодних обмежень для словацько-українського співробітництва в цій сфері, радше навпаки, надасть можливості для його розвитку та розширення.

Етнічні меншини

Коли Словаччина приєднається до ЄС та Шенгенської Угоди, словацько-український кордон перетвориться на кордон розширеного ЄС Шенгенського типу. Враховуючи те, що словацько-український кордон існує як державний кордон тільки 57 років, його “Шенгенське майбутнє” становить виклик передусім для русинської/української меншини, яка живе по обидва боки кордону. Після Першої світової війни Територіальна комісія на Паризькій мирній конференції встановила попередню демаркаційну лінію між Словаччиною та Підкарпатською Руссю (сучасна Закарпатська область України) в межах тодішньої Чехословаччини по річці Уж, а також ухвалила рекомендацію про те, що словацьким та українським представництвам доведеться погодитися з можливим анексуванням північно-східної Словаччини, населеної русинами, до Підкарпатської Русі. Але цього не відбулося, і відтоді русинська меншина розділена лінією кордону.

Історичне походження та розвиток **української/русинської меншини в Словаччині** є досить цікавим. Ще з XIX ст. русини сперечалися про свою національну ідентичність. Деякі з них стверджували, що русини належать до руських, інші — до українців, і нарешті була позиція, що русини є окремою слов'янською етнічною спільнотою. Кожна група русинів використовувала свою мову — російську, українську або русинську — для самоідентифікації. Офіційні дані переписів населення у Чехословаччині періоду від закінчення Першої світової війни до 1989 р. свідчать про процес асиміляції русинської (української) меншини в Словаччині. Чехословацька статистика після Другої світової війни називає їх українцями.⁵⁷ У 1921 р. русинами зареєструвалися 88 970 людей.⁵⁸ Ця цифра досягла 97 783 (русини) у

57 З даними австро-угорської та чехословацької статистики періоду до Другої світової війни можна ознайомитися в Magocsi, Paul Robert, *The Shaping of a National Identity: Subcarpathian Rus 1848–1948* (Cambridge, Mass. and London: Harvard University Press, 1978); чехословацька статистика після Другої світової війни: Gajdos, Marian and Stanislav Konecny (eds.), *Etnicke minority na Slovensku. Historia, sucasnost, suvislosti* (Етнічні меншини в Словаччині. Історія, сучасність, фактори впливу) (Kosice: Spolocenskovedny ustav SAV, 1997), с. 69–93.

58 Необхідно зазначити, що чехословацьке статистичне бюро включило до цієї колонки також тих, хто зареєстрував себе як русинів та українців, які іммігрували до Чехословаччини після Першої світової війни.

1930 р. і потім вона поступово зменшувалася – 35 435 у 1950 р. (українці), 42 238 (українці) у 1961 р., 39 260 (українці) у 1970 р. та, нарешті, 30 784 (русинів та українців) у 1991 р.⁵⁹ Згідно з дослідженням Інституту соціальних наук (Кошице) 1990 р., русини в Східній Словаччині вважають, що наступні два головні фактори сприяли асиміляції після Другої світової війни: міграція сільського русинського населення до словацьких міст та офіційний курс на українську національну орієнтацію у 1950-х рр.⁶⁰

Падіння комуністичного режиму в Чехословаччині зробило можливою вільну етнічну ідентифікацію. Вперше з 1930-х рр. русини отримали шанс говорити про свою етнічну ідентичність. В часи соціалістичної Чехословаччини вони могли бути зареєстровані тільки як українці. Згідно з даними перепису населення 1991 р. 17 197 осіб (що переважно мешкають у північно-східній Словаччині – в регіоні Прешов) зазначили, що вони етнічні русини, а 13 281 особа – що вони українці. Згідно з даними перепису населення 2001 р. – 24 201 особа зазначили, що вони русини, та відповідно 10 814 осіб – українці, тоді як в обох посткомуністичних переписах населення 1991 та 2001 рр. близько 50 000 осіб зазначили, що їхньою рідною мовою є русинська.⁶¹

Було також створено нову організацію під назвою “Русинське відродження” (Rusinska obroda) – вона представляє інтереси русинської меншини в Словаччині. Отже, колишня українська меншина розділилася на дві групи: тих, що мають українську ідентичність, та тих, хто мають русинську ідентичність (та наголошують на тому, що вони представляють окрему слов'янську націю, яка не є частиною української нації). Стосовно всього іншого, ніхто не сумнівається, що русини та українці в Словаччині мають однакове етнічне походження, незважаючи на їхню відмінну національну самоідентифікацію, право на яку гарантує словацька конституція.⁶²

Головною організацією, якій Комуністична партія дозволила представляти інтереси української меншини в Словаччині після Другої світової війни, був Культурний союз українських трудящих (КСУТ) (Kulturny zväz ukrajinských pracujúcich – KZUP), створений на початку 1950-х рр. Після останнього конгресу цієї організації у 1990 р., КСУТ було розпущено та створено дві нові окремі організації: Союз русинів-українців Словаччини (СРУС) (Zväz Rusinov-Ukrajincov Slovenska – ZRUS) та “Русинське відродження” (Rusinska obroda). Щодо національної самоідентифікації, то СРУС має українську, а “Русинське відродження” – русинську орієнтацію. СРУС продовжує публікувати періодичні видання, які випускала колишня КСУТ (“Нове життя”, яке виходить двічі на тиждень, та часопис “Дружно вперед”,

59 Gajdos Marian та Stanislav Konecny (eds., 1997), op. cit., с. 83.

60 *Vztahy Slovakov a narodnostnych mensin v narodnostne zmiesanych oblastiach Slovenska. Z vysledkov sociologickeho vyskumu* (Відносини між словацькою та українською етнічними меншинами в етнічно змішаних регіонах Словаччини. Результати соціологічного дослідження) (Kosice: Spolocenskovedny ustav SAV, травень 1990 р.), с. 27.

61 Див. Paukovic, Vladimir, “Etnicka struktura Slovenska, jej vyvoj, demograficke a socialne charakteristiky” (Етнічна структура Словаччини, її розвиток, демографічні та соціальні характеристики), в *Sociologia*, 26, 1994; наведені в тексті дані опубліковані Бюро статистики Словацької республіки у 1991 р. та, відповідно, 2001 р.

62 Для отримання докладнішої інформації див. Marian Gajdos, “Rusini (Ukrajinci) na Slovensku po roku 1989” (“Русини (Українці) в Словаччині після 1989 р.”), в Gajdos Marian and Stanislav Konecny (eds., 1997), op. cit., с. 82–93; “Rusini (Ukrajinci) v podmienkach transformacie spolocnosti 1989–1995” (Русини (українці) за умов трансформації 1989–1995 рр.), в Gajdos, Marian та Pavol Matula (ред.) *Niektore otázky vyvoja narodnostnych mensin na Slovensku* (Деякі питання розвитку національних меншин у Словаччині) (Kosice: Spolocenskovedny ustav SAV, 1997), с. 180–192; “Rusini. Nova mensina na Slovensku?” (Русини. Нова меншина в Словаччині?), в Vacova, Viera та Zuzana Kusa (ред.) *Identity v meniacej sa spolocnosti* (Ідентичності в суспільстві, що змінюється) (Kosice: Spolocenskovedny ustav SAV, 1997), с. 127–136.

який виходить двічі на місяць), тоді як "Русинське відродження" розпочало публікацію двох нових періодичних видань ("Народних новин", що виходять двічі на тиждень, та часопису "Русин", який виходить двічі на місяць).

Обидві організації конкурують між собою у тому, щоб переконати русинів/українців, які мешкають у північно-східній Словаччині, у їхній національній приналежності, та спробах залучитися підтримкою уряду.

Ні русинська, ні українська меншини не створили політичної партії, яка б мала шанс потрапити до національного парламенту та винести етнічні питання на порядок денний. Причиною цього є мала кількість цієї етнічної меншини. Була спроба створити політичну партію "Громада" для того, щоб представляти деякі політичні потреби русинської/української меншини; однак ця спроба не одержала підтримки від "Русинського відродження". Русинські та українські лідери є членами різних словацьких політичних партій із власною ідеологічною програмою, яка, щоправда, не стосується етнічних питань. Деякі члени словацького парламенту мають русинське/українське етнічне походження.

Іншим фактором, який свідчить про те, що процес асиміляції русинів є досить значним, є кількість православних та греко-католицьких віруючих у Словаччині. Тоді як словаки історично були католиками або протестантами, русини були переважно православними, а починаючи з XVII ст. — також греко-католиками. Згідно з даними перепису 1991 р., 178 733 осіб зазначили, що є греко-католиками, та 34 376 — православними.⁶³ Перепис населення 2001 р. засвідчив, що кількість віруючих обох церков зростає: греко-католиків налічувалося 219 831 особа, а православних — 50 363 особи.⁶⁴ Ці цифри є набагато більшими, ніж ті, які свідчать про кількість людей, які ідентифікують себе з русинами або українцями в Словаччині.

Комуністичний режим у Чехословаччині продовжував тривалу практику радянських часів, і уніатській церкві (яка була пов'язана з Римом) протиставляти православну на користь останньої. У 1950-х рр. греко-католицьку церкву було заборонено, тоді як до православної церкви перейшла її власність та парафії. Проблема знову стала актуальною у 1989 р. після "оксамитової революції", коли греко-католики почали силою захоплювати церкви, що призвело до серії насильницьких подій у північно-східній Словаччині. Багато русинських сіл розділилося на дві ворожі групи, які мали різні релігійні орієнтації.

Необхідно підкреслити, що релігійні відмінності русинів та українців не збігаються з відмінностями в їхній національній самоідентифікації. Отже, багато русинів, які вважають себе русинами, мають і православне, і греко-католицьке віросповідання. Так само можна сказати і про тих, хто почуває себе українцями. Це є позитивним фактором, який допомагає вгамувати напруженість у русинській/українській меншині в Словаччині.

Не менш цікава ситуація склалася зі **словацькою меншиною в Україні**. Згідно з радянським переписом населення 1989 р. кількість етнічних словаків, які проживають в Україні, становила 7 329 (0,02% від загального українського населення), 94% з яких мешкають у Закарпатському регіоні України.⁶⁵ Щодо першого українського перепису населення, проведеного у 2001 р., то кількість етнічних словаків, які проживають у Закарпатській області України, становила 5 600 (0,5%

63 Statistical Yearbook of the Slovak Republic 1998 (Bratislava: Statistical Office of the Slovak Republic, 1998), p. 526.

64 Statistical Office of the Slovak Republic, 2001.

65 Євнух Володимир, Ісип Йосип та Суглобін Сергій (ред.), Етнополітична ситуація в Україні: спроби наукової інтерпретації, Київ, Інститут соціології НАН України, 1993, с. 30.

загального населення цього регіону).⁶⁶ Тоді як русини/українці мешкають у північно-східній Словаччині, проживання словаків в Закарпатській області України можна пояснити головним чином економічною міграцією, яка почалася ще з XVIII ст. Словацьких поселенців запрошували переселятися на Підкарпаття, щоб працювати на плавильних заводах, лісопильнях та системах постачання води, а також на лісозаготівлях.⁶⁷

Згідно з останнім австро-угорським переписом населення (1900 р.), кількість словаків, які проживали в Закарпатті, становила приблизно 7 300. Після створення Чехословацької держави в 1918 р., ця цифра значно зросла і становила 19 930 у 1921 р. та 37 900 у 1930 р. Після Другої світової війни переписи населення свідчать про зворотну тенденцію – 13 400 словаків у 1946 р. та 7 329 у 1989 р., і нарешті 5 600 у 2001 р.⁶⁸ Багато словаків переселилися назад до Словаччини після угорської окупації Карпатської України в 1939 р., інші були асимільовані в післявоєнній Радянській Україні. Необхідно зазначити, що згідно з переписом населення 1989 р. лише 2 555 з 7 329 осіб, зареєстрованих як етнічні словаки, зазначили, що їхньою рідною мовою є словацька, тоді як 2 433 осіб зазначили, що їхньою рідною мовою є українська, 1 890 осіб – угорська та решта – російська.⁶⁹

Щодо національної культури та свідомості словаків Закарпаття, то вони стали активнішими на початку 1990-х рр. Тоді як у післявоєнний період початкових шкіл зі словацькою мовою викладання не було, в 1993 р. в Сторожниці було відкрито першу таку школу, хоча словацьку мову (як додатковий предмет) вивчають у початкових школах Великих Бережних, Середнього та Ужгорода. З метою підготовки вчителів та викладачів для закладів початкової та вищої освіти в Ужгородському університеті створено факультет словацької мови та літератури. Наприкінці 1992 р. в Ужгороді створено культурну організацію “Словацька Матица”, а в Сторожниці створено Асоціацію словаків Закарпаття імені Людовіта Штура. Ці організації, що перетворилися на центри національного життя для словаків Закарпаття, підтримуються словацькими неурядовими організаціями, такими як “Словацька Матица”, Дім іноземних словаків та словацьким урядом. Підґрунтям для цих культурних зв'язків є угоди між словацьким та українським урядами.

Ключову роль у **взаємній підтримці меншин у словацько-українському контексті** відіграє двостороння українсько-словацька Комісія з питань національних меншин, освіти та культури, створена у 1995 р.

Під час другої зустрічі в Братиславі в 1996 р. обидві сторони зазначили, що будь-які вимоги територіальної, адміністративної та іншої автономії за етнічними ознаками є неприйнятними, а також рішуче відхилили етнічний сепаратизм, який може дестабілізувати регіон Центральної та Східної Європи. Вони також висловили прохання до представників двох етнічних меншин бути лояльними до держав, в яких вони живуть.⁷⁰

66 Про кількість та склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 р. (Повідомлення Державного статистичного комітету України. Див: www.ukrstat.gov.ua/Perepis/PidsPer.html).

67 Haraksim, Ludovit, “O minulosti Slovakov na Zakarpatsku” (Про минуле словаків на Закарпатті), в Cani, Ladislav (ред.), *Slovaci na Zakarpatskej Ukrajinie* (Словаки в Закарпатській Україні) (Bratislava: Dom zahraničných Slovkov, 1998), с. 9–17, тут с. 13.

68 Hajnis, Jozef, “Spolkova cinnost a duchovny zivot Slovakov na Zakarpatskej Ukrajinie” (Громадська діяльність та духовне життя словаків Закарпатської України), в Cani, Ladislav (ed.), op. cit., с. 126.

69 Макара Микола та Михович Іван, “Пов'язані Карпатськими горами. Нарис етнополітичної історії та сучасного стану українсько-словацьких взаємин” (Ужгород, Ужгородський університет, Інститут соціології НАН України, 1997 р.), с. 62.

70 *Протокол другого засідання двосторонньої українсько-словацької Комісії з питань національних меншин* (Братислава, 22–24 жовтня 1996 р.).

Згідно з Протоколом 4-ого засідання комісії, яке відбулося у 1998 р., обидві сторони погодилися включити до свого складу представників двох організацій, що представляють етнічні меншини, – Асоціації русинів-українців Словаччини (ZRUS) та “Словацької Матіці” в Ужгороді.⁷¹ В результаті половина колишньої української меншини в Словаччині, що також відчуває себе русинами, була виключена з офіційного словацько-українського співробітництва з питань етнічних меншин. Також необхідно підкреслити, що словацький уряд не ставить під питання визнання русинів національною меншиною, відмінною від української меншини в Словаччині, яка має всі права та привілеї відповідно до словацького законодавства з питань меншин.⁷²

1997 р. словацький парламент прийняв Акт щодо словаків, які проживають за кордоном (так званий “Статусний закон про іноземних словаків”; Постанова №70/1997), в якому надав іноземним словакам спеціальні права на території Словацької Республіки, наприклад, прийняття до середніх навчальних закладів, працевлаштування без необхідності мати дозвіл на роботу, право власності та право на придбання нерухомості тощо.⁷³ Принципова різниця між угорським та словацьким статусними законами щодо іноземних співвітчизників є наступною: словацький закон надає привілеї іноземним словакам тільки на території Словацької Республіки, тоді як аналогічний відповідний угорський закон має екстериторіальний вимір, оскільки він додає права, якими можна користуватися на території Угорщини, до прав, які угорська влада зобов’язується надати іноземним угорцям на території сусідніх держав. Крім цього, це суперечить принципу недискримінації та рівних прав усіх громадян. Щоб відповідати цьому принципу, угорський закон має надавати на території Угорщини рівні права всім громадянам сусідніх держав, а не тільки етнічним угорцям.⁷⁴

Однак, в’їзд осіб, яким надано статус іноземного словака, на територію Словаччини, а також рішення щодо безвізового режиму в’їзду згідно з Постановою № 70/1997 має регулюватися двома сторонами – Словацькою республікою та країною громадянства осіб зі статусом іноземного словака, які в’їжджають до Словаччини.⁷⁵ З цієї позиції етнічні словаки, які живуть в Україні, а також в інших країнах, що мають візовий режим з ЄС, не можуть бути звільнені від вимог одержання візи.

Єдиним безпосереднім **впливом вступу Словаччини до ЄС** на контакти між етнічними українцями, які є словацькими громадянами, та етнічними словаками, які є громадянами України, з країнами їхнього походження, є введення візового режиму між двома країнами.

ЄС не впроваджує жодних законів чи вимог щодо стандартів прав етнічних меншин у країнах-членах ЄС, або в країнах-кандидатах на вступ до ЄС. Стосовно країн кандидатів на вступ до ЄС, стандарти щодо прав людини були включені до так званих “копенгагенських критеріїв” 1993 р., які були встановлені для країн-кандидатів і стосуються політичних вимог до країн, які претендують на членство в ЄС (демократія, права людини, стабільні інституції тощо). Для того, щоб бути готовими на вступ до ЄС, кандидати повинні відповідати цим вимогам. Запросивши

71 Протокол 4-ого засідання Комісії, яке відбулося в Прешові 8–9 грудня 1998 р.

72 Докладніше про це див. у: Sutaj, Stefan and Milan Olejnik, “Slovak Report”, в: Kranz, Jerzy and Herbert Kupper (ed.), *Law and Practice of Central European Countries in the Field of National Minorities Protection After 1989* (Warsaw: Center for International Relations, 1998), с. 269–321.

73 Стаття 6 Постанови №70/1997 від 14 лютого 1997 р.

74 Tomiuc Eugen. Hungary: Status Law Causing Disputes with Neighbours, в *RFE/RL*, 4 жовтня 2001 р.

75 Стаття 5 Постанови №70/1997 від 14 лютого 1997 р.

Словаччину розпочати переговори щодо вступу до ЄС у 1999 р., ЄС визнав, що Словаччина відповідає демократичним стандартам захисту прав людини її громадян, включаючи також представників етнічних меншин. Іншими словами, права етнічних меншин у законодавстві ЄС не розглядають окремо від прав людини громадян ЄС.

ЄС може брати участь у сфері регулювання прав етнічних меншин у країнах-членах ЄС тільки за умов, якщо зміни в національному законодавстві відповідної країни-члена ЄС призведуть до дискримінації, або, навпаки, надання привілеїв окремим групам громадян ЄС. Членство в ЄС має надавати однакові права всім громадянам Союзу. Тільки в такому випадку ЄС може втручатися та змінювати національне законодавство відповідними регуляціями ЄС. Прикладом такого втручання може бути вимога Європейської Комісії, сформульована в регулярному звіті за 2000 р. щодо вступу Угорщини до ЄС, яка стосувалася необхідності приведення закону щодо іноземних угорців у відповідність до недискримінаційного принципу законодавства ЄС у сфері прав громадян ЄС. Країни-члени ЄС повинні адаптувати національну політику захисту прав етнічних меншин у третіх країнах до норм ЄС, хоча на території ЄС всі громадяни повинні мати однакові права.

Зважаючи на вищенаведені фактори, можна зробити висновок, що з боку ЄС не існує обмежень щодо того, щоб Словаччина та Україна розвивали двосторонню стратегію захисту прав відповідних меншин в обох країнах. Єдине обмеження стосується запровадження Шенгенського режиму та нових правил перетину кордону, що може значно ускладнити контакти членів етнічних меншин з країнами їхнього походження. Однак, є певні можливості боротися з Шенгенським викликом на національному рівні.

Відтак, можна зробити наступні **ВИСНОВКИ**:

1. Єдиний безпосередній вплив вступу Словаччини до ЄС на контакти між етнічними українцями, які є громадянами Словаччини, та навпаки, між етнічними словаками, які є громадянами України, а також на відносини між цими двома країнами стосується введення між ними візового режиму.
2. Враховуючи той факт, що словацько-український кордон існує всього 57 років, його "Шенгенське майбутнє" є досить важливим, перш за все, для української/русинської меншини, що живе по обидва боки кордону. Процес демократизації, який розпочався після оксамитової революції наприкінці 1980-х років, віродив на українсько-словацькому прикордонні старе історичне "русинське питання", яка було "заморожене" при комуністичному режимі. Колись єдина русинська/українська меншина, яка проживає в північно-східній Словаччині, тепер є розділеною на дві групи за національною самоідентифікацією (русини та українці). Організації, які представляють частини розділеної меншини в Словаччині, змагаються одна з одною в національній орієнтації, а також у таких галузях як культура, освіта та політика. Консолідація русинської/української меншини в Словаччині є довготерміновим процесом.
3. З боку ЄС немає жодних обмежень стосовно розробки Словаччиною та Україною двосторонньої стратегії захисту відповідних етнічних меншин в обох країнах.

III Контакти між людьми та питання етнічних меншин у відносинах між Україною та Угорщиною

Контакти між людьми

У налагодженні та розвитку контактів між Україною і Угорщиною цілком об'єктивно найактивнішими є громади, інститути громадянського суспільства прикордонних регіонів, які межують між собою: Закарпатської області України та області Саболч-Сатмар-Берег Угорщини, де поряд із зовнішньоекономічною співпрацею та спільним розвитком прикордонної інфраструктури позитивних результатів досягнуто також у сфері розвитку освіти, науки, культури.

Розвиткові співпраці у цих сферах не в останню чергу сприяє і їхня **законодавча та інституційна база**. У Договорі про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою, підписаному 6 грудня 1991 р., сторони зобов'язалися всіляко сприяти розвитку контактів між регіональними і місцевими органами самоврядування на постійній, регулярній основі, а також домовилися всебічно сприяти розширенню контактів між своїми громадянами, як на індивідуальній основі, так і по лінії державних, громадських та інших організацій. У сфері гуманітарного співробітництва, яке включає питання національних меншин, зокрема, питання розвитку їхньої культури, було досягнуто домовленості двох держав про розширення і поглиблення традиційних взаємних культурних зв'язків як природної потреби народів і невід'ємної частини європейського культурного надбання.

Отже, свідченням початку нової фази конструктивного, динамічного діалогу між Україною та Угорщиною був факт усунення будь-яких формальностей для двосторонньої співпраці суб'єктів міжнародних відносин. Дослідження інституційного розвитку, формування політико-правових засад українсько-угорських відносин, насамперед, що стосується безперешкодного руху осіб на кордонах, потребує виокремлення ще двох важливих документів, які були підписані в Будапешті 26 лютого 1993 р. Насамперед, це "Угода між урядами України та Угорської Республіки про пункти пропуску через державний кордон", а також "Угода між урядом України і урядом Угорської Республіки про спрощений порядок перетину державного кордону громадянами, які проживають у прикордонних областях". 19 травня 1995 р. Україна і Угорська Республіка підписали "Договір про режим українсько-угорського державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань", де зокрема в розділі II чітко визначено проходження лінії державного кордону на основі переліку документів щодо встановлення державного кордону між Угорщиною та Україною.

Саме Україна – тоді ще як УРСР – та Угорщина першими підписали угоди про так звані "спрощений" перетин кордону у прикордонних регіонах; було укладені дві міжурядові угоди (1 серпня 1985 р. та 13 січня 1989 р.) щодо режиму перетину державного кордону жителями прикордонних областей. Це було важливою подією, зокрема за умов компактного проживання саме на прикордонні УРСР угорської меншини.

Стосовно розвитку гуманітарного співробітництва, необхідно виокремити "Декларацію про основні напрями співробітництва в гуманітарній сфері між Українською РСР та Угорською Республікою" (31 травня 1991 р.), де визначено конкретні напрями співпраці за умов "сприяння більш вільному пересуванню і контактам між їхніми громадянами, що має важливе значення також у справі забезпечення прав

національних меншин”.⁷⁶ По суті, ця Декларація була практично реалізована через процес укладення у наступні роки двосторонніх угод між Україною та Угорщиною, спрямованих на розвиток співробітництва у галузях культури, освіти та спорту з метою якнайшвидшого створення дієвого міжнародно-правового механізму регулювання цих гуманітарних питань.

Для соцієтальних контактів між Україною та Угорщиною характерною рисою є розгалужені та інтенсивні **зв'язки між освітніми та науково-дослідницькими установами**. Скажімо, на договірній основі співпрацюють регіональні відділи Національної академії наук України, провідні вузи, кафедри навчальних закладів прикордонних регіонів України й Угорщини, зокрема, Інституту світової економіки та міжнародних відносин НАН України, Ужгородського національного університету, Берегівського педагогічного інституту (Україна) та Ніредьгазького інституту, Східного відділу Угорської академії наук (Ніредьгаза, Угорщина). Стосовно розвитку науково-дослідницької діяльності, підготовки кваліфікованих кадрів, слід відзначити активну і плідну співпрацю Центру унгарології Ужгородського національного університету (створений у січні 1988 р.) та кафедри русинської мови Ніредьгазького інституту, зокрема, у проведенні спільних досліджень та організації конференцій, у виданні спільних публікації, насамперед, двотомного “Атласу угорських говорів Закарпаття”, угорсько-українського словника.

Традиційними та регулярними є щорічні наукові конференції в м. Ніредьгаза в Угорщині вчених Ужгородського національного університету та Ніредьгазького інституту.

Вчені Ужгородського відділу Інституту світової економіки та міжнародних відносин НАН України, Університету Дебрецена, Центру Європейських студій (Ніредьгаза) разом із колегами з Інституту суспільних наук САН (м.Кошице) у 2002 р. реалізували міжнародний проект “Моніторинг міжетнічних відносин в національно-змішаних областях Карпатського євросерегону”.

Спільну роботу вчених прикордонних регіонів України, Угорщини та Словаччини зосереджено також і на вивченні питань, пов'язаних зі “східним” розширенням Європейського Союзу. Реалізація спільного проекту науковців прикордонних регіонів України, Угорщини та України “Карпатський євросерегону і зовнішні кордони розширеного ЄС: оцінка впливу режиму Шенгену”, насамперед, сприяла вивченню очікуваного ефекту введення Шенгенського режиму для транскордонного співробітництва, зокрема, на українсько-угорській та українсько-словацькій ділянках державного кордону України в контексті розширення ЄС.

З ініціативи українських та угорських наукових центрів, інститутів та неурядових асоціацій, зокрема таких як “Європейський дім”, “Європейські студії”, Об'єднання прикордонних органів самоврядування, було реалізовано ряд науково-дослідних проектів щодо розвитку співробітництва між Україною й Угорщиною та іншими країнами Центральної Європи.

Упродовж 2001–2003 рр. у містах Ужгород (Україна), Ніредьгаза (Угорщина), Пряшів (Словаччина), було проведено семінари і круглі столи науковців, експертів за темами: “Угорщина на шляху до Шенгену. Виклики для України”, “Роль Карпатського євросерегону у зміцненні безпеки і стабільності в Центральній і Східній Європі”, “Роль Карпатського євросерегону: на порядку денному – питання національних меншин”, “Карпатський євросерегону: перспективи економічного транс-кордонного співробітництва”, “Роль Карпатського євросерегону в подоланні можливих негативних впливів Шенгену”, “Безпосереднє сусідство України з ЄС:

76 www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new/country.html

закриті кордони чи нові імпульси до співпраці?”, “Кордони єднання”, “Карпатське європартнерство”, “Карпатський єврорегіон і зовнішні кордони розширеного ЄС”.

На рівні міжрегіонального українсько-угорського співробітництва у сфері культури проводиться обмін професійними і аматорськими колективами: щорічно в прикордонних областях України і Угорщини проводяться міжнародні фольклорні фестивалі і свята національних меншин Карпатського регіону. Скажімо, у 2002 р. у смт. Солотвино (Україна) відбувся Фестиваль культури національних меншин “Мелодії солоних озер”. 15–18 серпня 2002 р. в м. Ужгород (Україна) проходив Міжнародний фестиваль телевізійних і радіопрограм для національних меншин “Мій рідний край”, де відбувся перегляд і прослуховування 120 конкурсних програм двадцятьма мовами від телерадіокомпаній із 12 країн світу, зокрема, також з Угорщини.

На Закарпатті діє багато угорських громадських організацій, форумів та об'єднань, які працюють у сфері культури, збереження національних традицій. З 1993 р. як професійне об'єднання розпочав свою діяльність Берегівський угорський національний театр імені Іллеш Дюли, актори якого є постійними учасниками щорічного Фестивалю закордонних угорських театрів у м. Кішварда (Угорщина), а також успішно виступають перед публікою Москви, Києва, Львова, Одеси, Будапешта. Раз на два роки організовують міжнародний фестиваль ляльок в Ужгороді, за участю колективів України, Угорщини. Систематично проводяться спільні пленери митців прикордонних регіонів України та Угорщини.

Щорічний Берегівський Святковий тиждень має багаторічні традиції, як в Угорщині, так і в Україні. Його спільно або поодиночки проводять у містах Вашарошнамень (Угорщина) та Берегово (Україна). У місті Ніредьгаза кожного другого року проводять фортепіанні концерти найобдарованіших учнів музичних шкіл регіону. Також щорічно у містах Ніредьгаза та Надькалло (Угорщина) відбувається міжнародний фестиваль народного танцю. А в історичному місті Нірбатор (Угорщина) проводять музичні дні та міжнародний фестиваль вуличних театрів “Крилатий дракон”.

Досліджуючи **питання розвитку туризму** між Україною та Угорщиною, слід відзначити наступні загальні тенденції та особливості:

1. загальну тенденцію росту з 1995 р. кількості відвідувань іноземними громадянами України: збільшення відвідувань у 2,2 рази, кількість іноземних туристів зросла на 19%;
2. у 2000 р. Україну відвідало в цілому 11 203 155 іноземних громадян зі 168 країн, з метою туризму приїжджали 4 405 746 чоловік, зокрема з Угорщини – 520 053 туристів;
3. обсяги в'їзного туризму в Україні 2000 р. зросли на 4,1%. Для України цей показник є значним, особливо порівняно зі спадом 1998–1999 рр. А ось зіставлення зі світовими тенденціями досить цікаве. Середньорічний приріст числа в'їздів іноземних туристів за 2000 р. у світовому масштабі становив 7,4%, у Європі утримувався на рівні 5,9%, а в субрегіоні Центральної та Східної Європи, куди входить Україна, становив 5,2%. На жаль, частка українського ринку становить 1% міжнародних прибуттів у Європі, або 6% у Центрально-Східному субрегіоні;

4. основними країнами в'їзду, як і раніше, є найближчі сусіди. Якщо взяти відсоток від загальної кількості гостей країни за 2000 р., то найбільше до нас приїжджають із Росії (30,2%), Молдови (27,2%), Білорусі (12%), **Угорщини (10,9%)**, Польщі (4,14%), Німеччини (1,4%), США (1,2%), Чехії (0,9%) та Ізраїлю (0,8%).⁷⁷

Табл. 7. Статистика в'їзду та виїзду до України з Угорщини та навпаки з метою туризму упродовж 1998–2002 рр.⁷⁸

	1998	1999	2000	2001	2002
Всього в'їзд осіб з Угорщини в Україну	712 279	556 902	520 053	376 160	824 998
Мета – службова	88 401	458 963	446 191	311 243	420 959
Мета – організований туризм	109 143	12 667	12 255	6 739	42 158
Мета – приватний туризм	486 710	69 614	43 760	39 246	313 124
Всього виїзд громадян України до Угорщини	1 282 338	909 979	927 424	1 562 426	1 818 658
Мета – службова	79 803	28 245	33 509	150 242	146 192
Мета – організований туризм	223 344	51 745	68 154	67 400	99 349
Мета – приватний туризм	935 345	778 997	776 540	1 303 246	1 510 852

1. Порівняльна статистика зведених звітів про в'їзд та виїзд з метою туризму упродовж 1998–2002 рр. чітко визначає тенденцію домінування та динамічного розвитку потужного туристичного потоку з України (при зменшенні показника у 1999–2000 рр.);
2. можна спостерігати зростання потоку туристів з Угорщини в Україну у кількісному вимірі (в два рази) з 2002 р.;
3. як прогноз ситуації на майбутнє, слід відзначити, що за умов введення візового режиму між двома державами туристичні подорожі скоротяться, переважно, з боку Угорщини. Це відбудеться не лише через запровадження візового режиму, але і через низький рівень інфраструктури і сервісу туристичних послуг, а також через наявність широко спектру позитивних альтернатив у Карпатському регіоні, зокрема у Польщі, Словаччині тощо.

З розширенням ЄС та введенням візового, а потім і Шенгенського режимів, на українсько-угорському кордоні рух осіб та контакти між людьми втратять динаміку, яка зберігалася у період понад десятирічного існування ліберального перетину кордонів у регіоні Центральної Європи. Вкрай чутливо ця зміна буде

77 Туристична Україна в цифрах // Дзеркало тижня. – № 36 (360) субота, 15–21 вересня 2001 р.

78 Зроблено на основі зведених звітів про виїзд громадян України за кордон та в'їзд іноземців в Україну. Управління інформації і аналізу Держкомкордон. Держкомкордон, 2003.

проявлятися саме на українсько-угорському прикордонні, зокрема на території компактного проживання угорської етнічної меншини Закарпаття та за умов потужних родинних зв'язків по обидва боки кордону, інтенсивних освітніх контактів, динамічної нелегальної трудової міграції та човникового прикордонного бізнесу.

Саме тому у 2003 р. на порядку денному постало питання пошуків рішень мінімізації негативного впливу введення візового режиму. Його розв'язанню було присвячено парламентські слухання, засідання спільних комісій, робочі зустрічі експертів. Можна зробити висновок, що рішення проблеми перебуває у площині економіки, зокрема розвитку депресивних прикордонних регіонів України та Угорщини. На практиці питання слід вирішувати у двох вимірах:

1. стимулювання економічного розвитку прикордонних регіонів, зокрема шляхом створення єдиного транскордонного регіону, приваблення іноземного капіталу та створення нових робочих місць;
2. підвищення ефективності роботи дипломатичного корпусу України та центральних органів влади з метою виокремлення держави з так званого "чорного списку".

Узагальнюючи вищезазначене, можна зробити деякі концептуальні висновки щодо особливостей контактів між людьми між Україною та Угорщиною, зокрема особливостей сучасного руху людей на українсько-угорському кордоні, перспектив перетину кордону вже за умов введення візового режиму між країнами.

1. Специфіку щоденного багаторазового динамічного перетину українсько-угорського кордону визначає саме жвавий "човниковий бізнес", розвиток так званої "сірої чи то чорної" економіки на прикордонні двох держав.
2. Щоденний перетин українсько-угорського кордону мешканцями прикордонних регіонів зумовлений соціально-економічними чинниками і є проблемою працевлаштування та пошуків заробітку населенням за умов високого рівня безробіття на території прикордонних районів Закарпаття.
3. Оскільки право на свободу пересування є істотним елементом свободи людини і громадянина, умовою її професійного і духовного розвитку, важливим є аналіз відповідної політики обох держав, а також законодавче врегулювання цих питань, що, в свою чергу, сприяє формуванню контролю за міграційними процесами. Особливістю перетину українсько-угорського кордону є факт міграції, насамперед трудової, населення України до Угорщини.
4. Після введення візового режиму з листопада 2003 р. динаміка руху на українсько-угорському кордоні дещо знизилась, навіть незважаючи на можливість отримання громадянами України безкоштовних віз до Угорщини.

Етнічні меншини

Визначальною проблемою у міжнаціональних відносинах України та Угорщини є питання меншин, оскільки Угорщина має стійкий легітимний інтерес до свого етносу, який є меншиною в сусідніх державах. Вже 31 травня 1991 р. Гейза Єсенські і Анатолій Зленко, угорський і український міністри закордонних справ підписали "Декларацію про принципи співробітництва між Угорською Республікою та Українською РСР із забезпечення прав національних меншин"⁷⁹, яка, по суті, з того часу є

79 Зібрання чинних міжнародних договорів України: Офіційне видання — Том 1: 1990—1991 рр. — К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2001.; www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new/country.html

основою угорсько-українських відносин і політики щодо забезпечення прав національних меншин. Доречно відзначити, що ця угода гарантувала як індивідуальні, так і колективні права національних меншин.⁸⁰

Природним елементом будь-якої демократичної держави є право національних меншин на збереження їхньої самобутності. Тому сторони визначили де-юре відмову від всляких “адміністративних, економічних чи інших заходів, спрямованих на асиміляцію меншостей чи на навмисну зміну пропорцій населення на територіях, де проживають національні меншини” (стаття 8). Сторони взяли на себе зобов’язання прийняти необхідні законодавчі та адміністративні заходи з метою реалізації меншинами права вільного користування та навчання рідною мовою на всіх рівнях навчання (статті 9–10).

З метою практичної реалізації Декларації, що має 19 статей, а також для виконання прийнятих зобов’язань, було розроблено механізми реалізації принципів цього документа. Зокрема, сторони домовилися створити Змішану українсько-угорську комісію з питань забезпечення прав національних меншин з представників державних установ і національних меншин обох країн, що може бути прикладом для наслідування іншими державами. До компетенції Змішаної комісії, яка збирається двічі на рік почергово на територіях сторін, належить прийняття за згодою сторін рекомендацій урядам обох сторін стосовно реалізації принципів Декларації.

В цьому контексті слід відзначити і певні досягнення діяльності цієї комісії, громадських організацій та відповідних установ двох держав, зокрема: розміщення двомовних написів у населених пунктах, де проживають національні меншини обох країн; повернення історичних назв населеним пунктам у Закарпатській області, де проживають угорці; виділення приміщень для навчання і культурної діяльності українців в Угорщині; відкриття нових шкіл з угорською мовою навчання на Закарпатті.

Взаємовідносини парламентів обох країн у галузі політики щодо національних меншин, вивчення законопроектів, законів та їхньої дії стосовно угорської та української національних меншин, здійснюються за допомогою Угорсько-української міжпарламентської спільної комісії, яка була створена 29 вересня 1995 р. на основі підписаної 28 вересня 1994 р. Угоди про співпрацю між Державними Зборами Угорщини і Верховною Радою України.

Українська меншина в Угорщині є досить потужним осередком збереження української мови та традицій за межами України. Згідно з критерієм рідної мови, в Угорщині, відповідно до перепису населення 1990 р., проживають 674 українці та русини, що становить 0,0065% населення країни, а згідно з підрахунками відповідних національних товариств (1992 р.) — близько 1 000 осіб. Загалом, в Угорщині у 1 500 населених пунктах проживає 13 національних та етнічних меншин, які визнані відповідними законами. Щодо їхнього географічного розташування, слід зазначити, що ці меншини проживають, як правило, в рамках окремого поселення.

Українці в Угорщині проживають, головним чином, у Будапешті, а також в містах Сегед, Комаром, Ниредьгаза. Українознавчі студії існують в університетах Будапешта, Сегеда та Ниредьгази. В Угорщині діє десяток українських організацій, серед яких слід відзначити діяльність з 1991 р. першої української організації Товариства українців-русинів Угорщини імені Т.Г.Шевченка, а з 1995 р. — Товариства української інтелігенції Угорщини. Плідною є культурно-просвітницька діяльність Товариства української культури, яку очолює Ярослав Хортяні; з 1999 р. вона є

80 www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new/country.html

головою Державного органу самоврядування українців Угорщини. Зокрема, щороку організуються міжнародні літні табори для молоді з інтенсивним вивченням української мови, історії та культури; при товаристві діє недільна школа; виходить двомовний часопис "Громада".

Організаційну основу участі меншин у суспільній діяльності раніше презентували виключно їхні об'єднання. Розроблена на основі Закону "Про меншини" поправка N LXII 1994 р. до Закону "Про вибори органів самоврядування" забезпечила можливість для меншин в Угорщині створювати організації як елементи системи адміністративного управління та мати ширші повноваження порівняно з громадськими об'єднаннями: власні місцеві національні органи самоврядування. Органи місцевого національного самоврядування в Угорщині мають погоджувальне право щодо всіх найважливіших для них сфер. Вони можуть приймати рішення з питань, які стосуються сфери освіти та культури, засобів масової інформації, збереження традицій, а також використання мови. В інших питаннях органи самоврядування користуються правами консультативного порядку. Ці органи функціонують як партнери уряду на переговорах.

Перші вибори в органи місцевого самоврядування національних меншин були проведені 11 грудня 1994 р., одночасно з виборами до органів місцевого самоврядування. Як результат, з'явилися 792 органи місцевого самоврядування національних меншин та перші центральні (загальнодержавні) органи самоврядування. Внаслідок виборів у жовтні 1998 р. було створено 1 328 органів місцевого самоврядування національних меншин, а центральні органи самоврядування були створені всіма 13-ма визнаними законом національними громадами, зокрема й українською.

У прикордонному з Україною регіоні, області Саболч-Сатмар-Берег, найбільше органів місцевого національного самоврядування сформовано представниками ромської меншини (із загальної кількості 1 363 – 771) та німецької меншини (268). На сьогодні в області Саболч-Сатмар-Берег діє усього 97 органів місцевого самоврядування меншин: ромів – 90, поляків – 1, німців – 4, вірменів – 1, словаків – 1.

Угорська меншина в Україні є також достатньо розвиненою. Згідно перепису 2001 р., на території поліетнічного Закарпаття мешкає 151,5 тис. угорців (12,1% до підсумку) з 156,6 тис. угорців, що проживають на території України (0,3% до підсумку населення України). Угорці Закарпаття проживають компактно – переважна більшість із них мешкають у Виноградівському і Берегівському прикордонних районах, а також в Ужгородському районі, в містах Ужгороді та Мукачеві.

Основним питанням для угорців Закарпаття є проблема здобуття освіти рідною мовою. У 2000 р. на Закарпатті серед усіх учнів державних загальноосвітніх та середніх закладів (203, 8 тис.) 10,3% навчалися угорською мовою. У 68 (із 705) закладах навчання проводилось угорською мовою (16 551 учень). Серед двомовних закладів Закарпаття у 27 закладах з українською та угорською мовами навчання навчалось 8 329 учнів. У 2000 р. в області функціонувало 500 дитячих дошкільних закладів, у яких виховувалось 23 153 дітей, з них у 64 (1 674 дітей) – угорською мовою. У двомовних дитячих дошкільних закладах виховання проводилось одночасно двома мовами, з них у 9-ти українською та угорською (796 дітей).

На Закарпатті у 2000 р. в єдиній угорській гімназії 392 учні навчалися угорською мовою. У двох державних ліцеях з угорською мовою навчання навчається відповідно 785 та 232 учні, у приватному ліцеї з угорською мовою навчання – 257 учнів. У 2000 р. на Закарпатті 1 339 учнів вивчало угорську мову як предмет, а 678 учнів – факультативно.

Угорською мовою проводиться навчання у 5 вищих навчальних закладах Закарпаття: в Ужгородському національному університеті за спеціальністю “угорська мова і література” (210 студентів); в Мукачівському педагогічному училищі — 101 студент; в Ужгородському училищі культури — 45 учнів; в Берегівському медичному училищі — 80 учнів; у Мукачівському державному аграрному технікумі — 50 учнів.

Окремо слід відмітити діяльність з вересня 1994 р. Закарпатського педагогічного інституту у м. Берегово (Україна), який повністю фінансується Угорщиною. Навчання в інституті проводиться виключно угорською мовою. У 2000 р. тут навчалось 125 студентів за спеціальностями: економіст, вихователі дитячих садків, вчителі початкових класів, вчителі середніх шкіл зі спеціальностей — “англійська мова та географія”, “англійська мова та історія”.

Одним із найчисленніших об'єднань угорців Закарпаття є створене у 1993 р. Товариство угорської культури Закарпаття (ТУКЗ). Головою є Микола Ковач, народний депутат України 1998–2002 рр. ТУКЗ, маючи чисельний склад 42 000 чол. та розвинену внутрішню структурну мережу, вважається потужною громадсько-політичною силою і належить до ефективних національних організацій. Метою ТУКЗ є збереження та плекання національної культури, національних традицій, рідної мови угорців Закарпаття, сприяння освіті рідною мовою, забезпечення їхніх колективних прав, формування національної свідомості.

Товариство сприяє реалізації особистих і колективних прав угорців Закарпаття, вносить пропозиції до проектів законів України, що стосуються національних питань, бере активну участь в організації та у відзначенні національних свят, а також історичних ювілеїв угорського народу. ТУКЗ підтримує ідею надання угорцям національно-територіальної автономії, а також є ініціатором створення на Закарпатті адміністративно-територіальної одиниці під назвою “Притисянський район”.

Впливовим є також і Товариство угорської інтелігенції Закарпаття (ТУІЗ). Головою є Юрій Дупко; кількість членів організації сягає 3 000 чол. ТУІЗ, головним чином, займається організацією культурних заходів та сприяє соціально-економічному розвитку прикордонних регіонів Закарпаття, де мешкають угорці. Товариство на постійній основі організовує виставки, конференції, семінари, є засновником Спілки прикордонного економічного розвитку “Карпати” (Україна, Угорська Республіка та Словачька Республіка).

На території Закарпаття також діє багато невеликих за кількістю членів, організацій угорців культурно-просвітницького характеру; таких, як наприклад, Товариство угорської культури Берегівщини, Тячівське угорське культурне товариство, Товариство ужанських угорців, Мукачівський літературно-культурний клуб ім.Ф.Ракоці II, Спілка підприємців “Чотири кордони” Берегівського району, Берегівська молодіжна спілка гардіусів, які об'єднані з 1995 р. в рамках Форуму угорських організацій Закарпаття.

Плідною є культурно-просвітницька діяльність Закарпатського угорськомовного педагогічного товариства (ЗУПТ), яке створене у 1996 р. (голова — Ілдико Орос). Кількість членів організації сягає 1 200 чол. — це переважно педагогічні працівники навчальних закладів з угорською мовою навчання. ЗУПТ активно підтримує лібералізацію системи освіти, займається аналізом і оцінкою проблем угорських навчальних закладів, надає їм професійну та організаційну допомогу. Особливу увагу приділяє вивченню угорської мови в місцях некомпактного проживання угорців. Щорічно проводить 12 предметних олімпіад, конкурси шкільних драматичних гуртків, конференції, організовує літні табори відпочинку, гуртки рідної мови для дітей, які вивчають угорську мову, факультативне вивчення англійської мови, народних танців та пісень, курси підвищення кваліфікації вчителів інформатики.

Взаємне **забезпечення прав меншин та підтримання їхнього зв'язку з державами походження** є важливим напрямком співпраці між Україною та Угорщиною. Права національних та етнічних меншин в Угорщині визначено, перш за все, Конституцією Угорської Республіки, де чітко окреслено, що "Республіка Угорщина у межах своєї території гарантує права людини і громадянина кожному без будь-якої дискримінації, незалежно від раси, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного та соціального походження, власності, народження чи іншого статусу." Беручи до уваги міжнародні угоди та рекомендації, а також прагнення меншин до автономії, Державні Збори прийняли у 1993 р. Закон N LXXVII "Про права національних та етнічних меншин", в якому зафіксовано їхні індивідуальні та колективні права щодо використання рідної мови, освіти, культури. Закон розглядає права меншин як частину прав людини, які потребують особливого захисту. Важливу роль стосовно цього питання відіграють Уповноважені Державних Зборів з прав національних та етнічних меншин.

Угорщина однією з перших приєдналась до Європейської хартії регіональних мов та мов національних меншин, а також до Рамкової угоди з захисту національних меншин. В дусі хартії, Угорщина, виходячи зі своїх матеріальних можливостей, підтвердила обов'язки щодо використання поки що шести національних мов – у галузі освіти, судочинства, адміністративного управління, засобів масової інформації, економіки, культури та суспільної діяльності.

Закон Угорської Республіки "Про угорців, які проживають у сусідніх країнах", набув чинності 1 січня 2002 р., і отримав значний суспільно-політичний резонанс на європейському континенті, а також іноді використовувався як привід для ускладнення дипломатичних відносин з боку держав-сусідів. Особливо важливим було порозуміння стосовно цього Закону з Румунією – країною, де мешкає найбільша за чисельністю угорська національна меншина, що і було, врешті-решт, зафіксовано в окремій спільній Декларації голів урядів Угорщини та Румунії. Зокрема, в цій Декларації було зазначено важливі елементи імплементації Закону, а саме: умови функціонування інформаційних бюро, обмеження видачі "Посвідчень для членів сімей угорської національності".

Закон визначає надання пільг членам культурного товариства, мовної чи національної меншини, яка мешкає за межами історичної батьківщини, забезпечує захист і збереження національної самобутності. Законом передбачено пільги на працевлаштування та навчання етнічних угорців на історичній батьківщині.

Дійсний Закон застосовують щодо осіб, які визнають себе представниками угорської національності і не є угорськими громадянами, а також мають постійне місце проживання в Республіці Хорватія, Федеративній Республіці Югославія, Республіці Словенія, Словацькій Республіці чи в Україні. Законом визначено потенційне коло осіб, на яких може розповсюджуватися дія Закону про закордонних угорців. Згідно зі статтю 1 цього Закону, до нього може належати особа, яка вважає себе угорцем за національністю, постійно проживає в одній із сусідніх з Угорщиною держав, при цьому добровільно не відмовлялася від свого угорського громадянства та не має дозволу на постійне проживання в Угорщині. Дія Закону може розповсюджуватися також на дружину (чоловіка) такої особи та їхніх неповнолітніх дітей, навіть у тому випадку, якщо вони не вважають себе угорцями.

Законом встановлено, що пільги й матеріальна підтримка можуть бути отримані особою, яка відповідає вищенаведеним критеріям тільки в тому разі, якщо вона отримала посвідчення угорця, а дружина (чоловік) або їхня неповнолітня дитина, які не вважають себе угорцями, – посвідчення члена сім'ї угорця.

Доповідь Венеціанської комісії Ради Європи від 19 жовтня 2001 р. підтверджує правомірність дійсного Закону: "Держава може приймати правові акти відносно іноземних громадян, якщо їхня дія реалізується в межах кордону... За захист національних меншин, в першу чергу, несе відповідальність держава, де вони мешкають. Разом з тим Комісія усвідомлює, що історичні батьківщини також відіграють відповідну роль у захисті та збереженні своїх національних меншин, з метою підтримки мовних та культурних взаємин з ними"⁸¹.

В Україні система міжетнічних стосунків та гарантій прав національних меншин після здобуття нею незалежності регулюється цілісним комплексом законодавчих та інших правових документів. Основними з-поміж них є наступні: Конституція України, "Декларація прав національностей", Закон України "Про національні меншини в Україні", Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" та інші. У Конституції України закріплено положення про заборону будь-якої дискримінації представників національних меншин. У 1996 р. Верховною Радою України було схвалено Закон України "Про національні меншини в Україні", де зокрема стаття 11 гарантує громадянам України право вільно обирати та відновлювати національність. Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" (1997 р.) до виключної компетенції органів самоврядування – сільських, селищних, міських рад – віднесено вирішення питання про мову (мови), якою користуються у своїй роботі рада, її виконавчий орган та яка використовується в офіційних оголошеннях (стаття 26). Представникам національних меншин забезпечено (стаття 9) рівне з представниками української державотворчої нації право на участь в управлінні державою та право на виборні й інші посади.

Специфіка **впливу розширення** ЄС на стан національних меншин полягатиме, насамперед, у наслідках для руху осіб та інтенсивності контактів між людьми на українсько-угорському кордоні, оскільки угорська етнічна група компактно проживає на прикордонній території Закарпатської області України.

Внаслідок введення візового режиму, зокрема Шенгенського режиму у 2006–2007 рр., настануть такі зміни:

1. щоденний рух на прикордонні втратить наявну інтенсивність;
2. буде створено реальні бар'єри організаційно-фінансового характеру контактам між країнами, зокрема для угорців Закарпаття виникнуть перешкоди для стосунків із "материнською" державою;
3. щоденні традиційні, родинні, культурні зв'язки будуть розвиватися повільніше між представниками меншин, які проживають на прикордонні.

Також слід відмітити, що зміст Закону "Про угорців, які проживають у сусідніх країнах" є по-своєму унікальним у площині права Європейського Союзу, яке не передбачає виокремлення осіб за національними чи етнічними ознаками з метою надання привілеїв.

На основі вищенаведеного аналізу ролі етнічних меншин в українсько-угорських відносинах можна зробити наступні **ВИСНОВКИ**:

1. На початку 90-х років ХХ століття Україна та Угорщина об'єктивно змушені були розпочати формування нової системи двосторонніх зв'язків з усіма суміжними державами регіону. Це було зумовлено історичними і територіальними причинами, а також проблемами прав національних меншин. А вже упродовж 90-х рр. ХХ ст. це також було об'єктивно зумовлено як

81 www.mfa.gov.hu/kulugyminiszterium/hu

реалізацією стратегічної мети зовнішньої політики Угорщини, так і відповідністю критеріям євроатлантичної інтеграції країни. І саме в цьому відношенні, на наш погляд, українсько-угорські відносини є показовими, позаяк в регіоні Центральної Європи вони значно відрізнялися і відрізняються своєю динамічністю, прагматичністю і толерантністю.

2. Визначальним, “чутливим” питанням у міждержавних відносинах України та Угорщини є питання національних меншин. І якраз українсько-угорське співробітництво в питаннях щодо охорони прав національних меншин у 90-х рр. XX ст. визначається як приклад для наслідування країнами Центральної Європи. З-поміж інших, головною метою зовнішньої політики Угорщини є сприяння створенню таких добросусідських відносин, які б гарантували права угорської меншини, яка проживає за кордоном. Слід відзначити, що від діяльності органів місцевого самоврядування України та Угорщини у вирішальній мірі залежить успішність реалізації етнополітики, насамперед, у прикордонних адміністративно-територіальних одиницях. Від їхніх продуманих і активних дій та практичних кроків залежить не тільки ефективна реалізація транскордонного співробітництва, а також і гарантія прав національних меншин та забезпечення реалізації цих прав на практиці, що відіграє незамінну роль у збереженні міжетнічної злагоди та конструктивних, толерантних стосунків між представниками різних національностей.

IV Контакти між людьми та питання етнічних меншин у відносинах між Україною та Румунією

Контакти між людьми

Сьогодні можна говорити про досить *розвинену інституційну та законодавчу базу українсько-румунських відносин*, хоча її розвиток з моменту встановлення дипломатичних відносин між обома країнами був досить повільним. На початку 90-х рр. взаємини між посткомуністичними Румунією та Україною склалися зовсім не просто і залишалися довгий час нерегульованими. Бухарестське керівництво ставилося до України, з одного боку, як до важливого “сусіда” з політичного та з економічного поглядів, з другого боку – як до своєрідного “буфера” між Румунією і Росією. Водночас, в українській багатовекторній зовнішній політиці південно-західний напрямок відійшов на другий план. Тому ані Румунія, ані Україна не поспішали з урегулюванням двосторонніх відносин, зокрема з укладанням базового політичного договору. До 1995 р. це питання взагалі не обговорювали на офіційному рівні.

На початку українсько-румунських переговорів щодо підписання нового договору про добросусідство, румунська сторона вимагала включення у його текст статті, яка б морально засуджувала пакт Ріббентропа-Молотова та його наслідки.⁸² Обидві сторони одностайно дотримувались думки, що пакт був виразом злочинної політики, проте, їм не вдалося знайти взаєморозуміння у питанні конкретних результатів цього договору. Це стало причиною того, що переговори довго не могли просунутися вперед.⁸³ Зміни до кращого відбулися після президентських виборів у Румунії 1996 р., коли новообраний президент Е. Константинуеску заявив, що румунська сторона готова поважати кордони України, не має до неї територіальних претензій, і це є основою для будівництва нових взаємин. Переговори, які продовжувалися п'ять років і вимагали великих зусиль щодо вироблення основних принципів регулювання українсько-румунських відносин, завершилися підписанням 2 червня 1997 р. довгоочікуваного “Договору про відносини добросусідства і співробітництва”. Договір став надзвичайним імпульсом у поступовому розвитку взаємовідносин між Україною та Румунією у галузі політики, дипломатії, економіки, науки.

Однією зі сфер найінтенсивнішої співпраці є *співпраця в освітянській та академічній сферах*. Ще до підписання базового договору між двома державами, 25 серпня 1995 р. між міністерствами освіти України та Румунії було підписано Угоду про співробітництво. Вже після підписання базового Договору, у листопаді 1997 р. було укладено Протокол-угоду в галузі освіти між Україною, Румунією і Республікою Молдова. Відповідно до них, щорічно підписувалися відповідні протоколи про співробітництво в освітянській галузі між означеними міністерствами, які передбачають надання на основі взаємності стипендій на здобуття загальної середньої, вищої освіти та навчання в аспірантурі та докторантурі, стажування. Особливої уваги при цьому надавали проблемі вдосконалення знань з української, і відповідно, румунської мов та одержанню освіти представниками своєї діаспори. Наприклад, “Протокол про співробітництво в галузі освіти між Міністерством освіти та науки України і Міністерством виховання та досліджень Румунії

82 Constantiniu F. Semnarea tratatului de baza cu Ucraina, intre incertitudinile si sperante // Lumea romaniei. – 1997. Nr. (7) 2. – 25 februarie – 10 martie. – p. 2.

83 Хаусляйтнер М. Значение румынско-украинского договора для Республики Молдова // Politica externă a Republicii Moldova: Aspecte ale securitatii si colaborarii regionale: Materiale ale simpozionului stiintific international (Chisinau, 16–17 octombrie 1997). – Chisinau, 1997. – p. 109.

на 2002–2003 навчальний рік” передбачає надання на взаємній основі для представників відповідних меншин 15 стипендій для здобуття освіти у навчальних закладах I-II рівнів акредитації, 50 стипендій для здобуття освіти у вищих навчальних закладах III-IV рівнів акредитації, 6 стипендій для навчання в аспірантурі та докторантурі, 40 стипендій для наукової роботи терміном від 3 до 9 місяців.⁸⁴ На сьогодні лише у Чернівецькому національному та Закарпатському державному університетах навчаються відповідно 33 і 35 громадян Румунії. Між міністерствами освіти двох країн затверджено домовленості про створення румуномовного лицю в Україні та україномовного в Румунії, впровадження навчання українською мовою в Університеті “Штефан чел Маре” у Сучаві.⁸⁵ Налагоджуються прямі контакти між навчальними закладами України та Румунії.

Останнім часом різноманітнішими стали форми співпраці, а саме: обмін студентами та аспірантами для проходження навчання, а також викладачами для лекційної та науково-дослідної роботи, спільні дослідження, зокрема у рамках міжнародних науково-освітніх програм, участь у роботі наукових конференцій, стажування спеціалістів, проходження студентами наукової та пізнавальної практики.

Найбільш інтенсивно та різносторонньо співпрацюють Чернівецький національний університет ім. Юрія Федьковича та Сучавський університет “Штефан чел Маре”. На територіях сусідніх країн вони проводять спільні археологічні, географічні та фольклорні експедиції студентських груп, обмін науково-методичною літературою, науково-дослідну роботу в бібліотеках партнерів тощо.⁸⁶ Готується повномасштабна угода між Чернівецьким національним університетом ім. Ю. Федьковича та Яським університетом “Александрю Іоан Куза”.

Суттєвою проблемою в освітянській галузі була проблема визнання дипломів на території сусідньої держави. Проте, 19 лютого 1999 р. було підписано “Угоду між Кабінетом Міністрів України та урядом Румунії про взаємне визнання і еквівалентність наукових ступенів, документів про освіту, виданих в Україні та Румунії”, що дає можливість працевлаштовуватись випускникам навчальних закладів Румунії в Україні і навпаки.⁸⁷

Важливе місце у гуманітарному співробітництві мають контакти вчених двох країн. Вони спрямовані саме на подолання негативних наслідків минулого, взаєморозуміння шляхом діалогів і співробітництва. Це особливо стосується гуманітарної сфери. Окремі питання українсько-румунських взаємин у різні історичні періоди стали предметом пильної уваги і переосмислення з позицій пошуку можливих компромісів і найоб’єктивніших науково зважених відповідей під час виступів, повідомлень, доповідей, дискусій вчених України та Румунії на численних наукових конференціях, семінарах, симпозіумах (досить часто – тристоронніх, за участю також дослідників з Республіки Молдова). Щорічно в Україні, Румунії та Республіці Молдова проводяться наукові та науково-практичні конференції, симпозіуми, семінари за участю вчених цих країн. Надзвичайна активність і результативність у цьому напрямку належить Чернівецькій міській громадській організації “Буковинський політологічний центр”, науковцями якого, за фінансової підтримки Фонду імені Фрідріха Еберта та інших організацій, проведено низку заходів,

84 “Протокол про співробітництво в галузі освіти між Міністерством освіти і науки України та Міністерством виховання і досліджень Румунії на 2002–2003 навчальний рік”.

85 Мартинюк М. Fratele-i frate, dar brânza-i cu bani. – Час 2000 (Чернівці). – 2002. – 25 жовтня. – № 38 (178)/

86 Поточний архів Управління зовнішніх зносин та зовнішньоекономічної діяльності Чернівецької обласної державної адміністрації.

87 “Угода між Кабінетом Міністрів України та урядом Румунії про взаємне визнання і еквівалентність документів про освіту, наукові ступені, виданих в Україні та Румунії”. – 19 лютого 1999 р. – Поточний архів МЗС України.

присвячених українсько-румунським відносинам, а також розгляду регіональних проблем у широкому європейському контексті.

Досить важливими є професійні контакти і ділові зв'язки між юристами України та Румунії, які завдяки Чернівецькій області підтримуються уже близько десяти років. Юристи по обидва боки кордону беруть участь у семінарах, організованих закордонними колегами. Неодноразово відбувався обмін досвідом з питань реєстрації актів громадянського стану, правової реформи та вдосконалення професійних навичок, організації нотаріальної діяльності в сусідніх державах. У 1999 р. Чернівецька обласна державна адміністрація, обласне управління юстиції та Подільський центр прав людини організували міжрегіональний конкурс "Права дитини у твоїй країні", в якому брали участь учні українських, румунських та молдовських навчальних закладів.

Крім вищезазначеного, органи юстиції по обидва боки кордону, в межах своїх повноважень, визначених відповідними міністерствами України та Румунії, організовують, забезпечують та контролюють виконання доручень іноземних держав згідно з дво- та багатосторонніми міжнародними договорами з питань правової допомоги в цивільних, сімейних, кримінальних справах, а також конвенцій і угод щодо діяльності судів та установ юстиції. Враховуючи динаміку розвитку цих взаємин, є сподівання, що ділова взаємодія між юристами сусідніх держав на місцевому рівні надалі розвиватиметься ще активніше.⁸⁸

У контексті міжособистісних стосунків здійснюються заходи щодо **збереження культурних традицій** національних меншин. З цією метою проводяться численні акції у місцях їх компактного проживання. Особливо інтенсивні вони між Чернівецькою областю та повітом Сучава. Ще в період існування СРСР та СРР між цими територіями та їхніми центрами було встановлено побратимські зв'язки, які, безумовно, отримали новий імпульс після падіння режиму Чаушеску в Румунії та з набуттям незалежності Україною. Співробітництво розширювалось, поглиблювалось на ґрунті вже сталих традицій добросусідства. Традиційним стало підписання конкретних угод про співробітництво у цій галузі між Управлінням культури області та Інспекторатом культури повіту. На підставі цих угод відбувається обмін самодіяльними та професійними колективами, делегаціями бібліотечних працівників, письменників, художників, працівників центрів народної творчості. У Чернівецькій області стало доброю традицією святкування румунських національних свят "Лімба ноастре чя ромине", "Мерцішор", "Флоріле далбе", в яких беруть участь художні колективи повітів сусідніх держав.⁸⁹

Надзвичайно цікавим є фестиваль "Буковинські зустрічі", який вперше відбувся 1990 р. у Польщі і проводився у польських містечках Ястрові та Піла. Метою цього фестивалю є пропагування Буковини як прикладу можливості співіснування, взаємного порозуміння та співпраці багатьох етносів при одночасному збереженні своєї культурної національної ідентичності. Фестиваль збирає разом колишніх та нинішніх мешканців цього карпатського краю, як підтвердження існування буковинської культурологічної спільноти, заоханої в Буковину і поєднаної її традиціями. Щорічно збільшується коло учасників "Буковинських зустрічей". Вдалося зробити прихильниками ідеї фестивалю всі національні громади, які мешкають на Буковині. До українських, румунських і польських груп приєдналися євреї, німці, росіяни. З 1999 р. фестиваль проводиться не тільки у Польщі, а й у м. Чернівцях (Україна), м. Кимпулунг Молдовенеск (Румунія) та м. Бонхаді (Угорщина).

88 Шупеня М. Співробітництво поглиблюється // Юридичний вісник України. – 2001. – № 41.

89 Мартинюк М. Fratele-i frate, dar branza-i cu bani. – Час 2000 (Чернівці). – 2002. – 25 жовтня. – № 38 (178).

Популяризація буковинської культури створює умови для поглиблення інтеграційних процесів серед розпорошених по всьому світу буковинців.⁹⁰

Зусиллями українських владних структур встановлено погруддя Т.Шевченка у с. Негостина Сучавського повіту, де проживають етнічні українці, а також у Бухаресті. Вже є принципова домовленість про встановлення пам'ятника Ользі Кобилянській у південно-буковинському місті Ватра Дорней, де народилася письменниця. 15 червня 2000 р. відбулося відкриття у центрі м. Чернівців пам'ятника визначному румунському поетові М.Емінеску.⁹¹

Міжособистісні контакти та співробітництво громад, які перебувають по різні боки кордону, тільки тоді можуть стати дієвими, коли їх підтримують не тільки державні інститути, а й населення в цілому, чий інтереси представляють **громадські організації**. Досить цікавою в цьому контексті є ідея, висунута в листопаді 1999 р. представниками громадських організацій Ботошанського повіту Румунії про створення платформи громадських організацій майбутнього на той момент євро-регіону "Верхній Прут". Крім того, що створення самої платформи неурядових організацій спрямоване на децентралізацію влади і демократизацію, ця платформа могла б відігравати істотну роль у питаннях молодіжної політики, місцевого самоврядування і навіть міжетнічних взаємин, використовуючи при цьому трансграничні механізми.

Можна також зупинитися на ролі національно-культурних товариств, які поряд із політичними партіями, відповідно до результатів багатьох соціологічних досліджень, які проводилися на українсько-румунському прикордонні (при досить різній оцінці населенням їхньої стабілізаційної ролі в цьому питанні), мають вагомий вплив на стан міжнаціональних взаємин і випереджають у цьому питанні такі соціальні інститути, як місцеві органи влади, урядові структури і засоби масової інформації. Будучи громадськими організаціями, вони об'єднують, як правило, найактивніших членів суспільства. При позитивному розвитку діяльності платформи їхні учасники могли б одержати визначену допомогу від представників національно-культурних товариств одного з ними етносу, але які відрізняються тим, що одні є представниками національної меншини, інші – представниками титульної нації. Можливий також обмін досвідом між представниками національно-культурних товариств різних країн у реалізації своїх специфічних культурно-освітніх потреб.

І хоча попередні переговори з питання створення платформи велися з представниками громадських організацій усіх зазначених адміністративно-територіальних одиниць, на жаль, до процедури підписання 16 травня 2001 р. у м. Белць Республіки Молдова протоколу про співробітництво неурядових організацій, які діють на території євро-регіону "Верхній Прут", не було запрошено жодної організації з України. При цьому громадські організації Чернівецької області і нині зацікавлені в такому співробітництві, а деякі з них уже нагромадили певний досвід транскордонної кооперації.

Не менш важливим складником одержання підтримки населення в здійсненні співробітництва є інформування громад та формування певних ідеологічних засад, спрямованих на добросусідство та подолання негативних стереотипів щодо сусідів. На жаль, як центральні, так і регіональні **засоби масової інформації** не завжди коректно і тактовно відображають події та процеси, які відбуваються у

90 Буковинські зустрічі. 2001. – Піла, 2001. – с. 6.

91 Шилепницький І. Інтеграція, а не конфронтація // Регіони Східної Європи: інтеграційні очікування та конфронтаційні небезпеки. Матеріали Міжнародної наукової конференції, Чернівці, 18–19 вересня 2000. – Чернівці: БУКРЕК, 2000. – с. 12.

сусідніх державах, часто потураючи найрадикальнішим політичним силам по обидва боки кордону.

Останнім часом для участі у різноманітних заходах все частіше запрошують журналістів з іншого боку кордону, що, безумовно, сприяє об'єктивнішому відображенню дійсного стану речей у сусідній країні. Особливо це помітно на регіональному рівні. Цікавим у цьому контексті є досвід єврорегіону "Верхній Прут". На засідання Ради єврорегіону, робочі зустрічі експертних груп і інші заходи запрошують журналістів, організують прес-конференції, публікують прес-релізи, інтерв'ю. 2002 р. було створено редакційну раду при Раді єврорегіону кількістю 15 осіб, по 3 особи від кожної адміністративно-територіальної одиниці (єдину структуру єврорегіону представлено рівною кількістю осіб не від національної сторони, а від адміністративно-територіальної одиниці). Планувалося створення у перспективі єдиного друкованого органу, обмін друкованими сторінками, спеціальними теле- і радіопередачами, іншою продукцією засобів масової інформації між адміністративно-територіальними одиницями сусідніх держав. На жаль, окрім установчого засідання редакційної ради ця діяльність не мала продовження. Безумовно, створення спільної газети є досить дорогою і непростою справою, коли мова йде про суб'єкти різних держав. Проте, нам здається, що на першому етапі можна було б створити веб-сторінку єврорегіону, яка б поповнювалася різноплановими за тематикою матеріалами з різних країн. Це є цілком реальним, зокрема і з технічного, і з економічного поглядів, а також, безумовно, з позиції доцільності для поглиблення взаєморозуміння представників громад по різні боки кордону.

Безумовно, що **розширення ЄС** та запровадження Шенгенського режиму на східних кордонах ЄС, зокрема Румунії, допоможе захистити інтегрований європейський простір для вільного руху людей, капіталу, товарів та послуг. Водночас, це є досить радикальним втручанням у взаємини цих країн зі східними сусідами, зокрема з Україною, адже викликає загрозу створення нової "залізної завіси". На перших етапах нові реалії можуть призвести до різкого зниження рівня контактів між громадянами суміжних держав, зокрема тих, які впливають на економічну ситуацію. З метою мінімізації негативних наслідків потрібно буде розширити мережу консульських установ нових членів ЄС в Україні. Для Румунії, наприклад, стає нагальним відкриття консульської установи в Закарпатській області, яка є однією з контактних зон між двома країнами.

Аналіз розвитку контактів між людьми в українсько-румунських відносинах дозволяє нам зробити наступні **ВИСНОВКИ**:

1. Контакти між людьми між Україною та Румунією в постсоціалістичний період динамічно розвивалися і набули різнопланового характеру. Окрім контактів на родинному рівні, ефективною є взаємодія у сфері отримання освіти за кордоном на основі принципу взаємності, водночас розширюються контакти між вищими і середніми навчальними закладами України і Румунії. Кроком для зближення суспільств стало рішення щодо взаємного визнання дипломів про освіту, що дає можливість випускникам вищих навчальних закладів сусідньої держави повноцінно інтегруватися у своє суспільство.
2. Стали традицією контакти між українськими та румунськими вченими, особливо в гуманітарній галузі. Завдяки цьому з'являється все більше праць, в яких вчені намагаються об'єктивно відобразити складні історичні та політичні процеси взаємин двох держав, не менш складну історію їхніх прикордонних регіонів.
3. Намічено перші кроки зближення позицій у засобах масової інформації. І хоча і центральні, і регіональні засоби масової інформації не завжди коректно і

тактовно відображають події та процеси, які відбуваються у сусідніх державах, з кожним роком кількість об'єктивних публікацій зростає.

4. Контакти між людьми та соціетальні контакти між Україною та Румунією поступово позбуваються залежності від центральних та місцевих органів влади; водночас зростає роль неурядових організацій.
5. Негативним наслідком від розширення ЄС є введення Румунією візового режиму для громадян України, що в перші роки може значно скоротити кількість міжособистих контактів. Однак, пропозиції введення безкоштовних та багаторазових віз для громадян України, при збереженні безвізового для громадян ЄС, зокрема країн-кандидатів, в'їзду в Україну вселяє надію, що негативні наслідки будуть мінімальними.

Етнічні меншини

Стосунки між різними націями та етнічними групами становлять одну з динамічних, а часом і драматичних ліній європейської історії. Вони зачіпають організацію державного і громадського життя кожної поліетнічної країни, а також міждержавні і міжнародні взаємини. Приєднання посткомуністичних держав до Ради Європи, особливо процес розширення ЄС на схід, разом із формуванням нових регіональних та субрегіональних інтеграційних об'єднань у Центральній Європі створюють нові можливості для вирішення питань міжетнічного діалогу та співпраці.

Здатність вирішувати на практиці проблеми національних меншин прямо пов'язана з демократизацією певної країни. Конституційне закріплення зобов'язань України і Румунії перед українцями і, відповідно, румунами зарубіжжя стало вихідним пунктом для подальшого формулювання відповідних положень двосторонніх угод. Нагадаємо, що стаття 12 Конституції України та стаття 7 Конституції Румунії закріплюють за державою зобов'язання щодо зміцнення зв'язків із представниками свого етносу, які проживають за кордоном, і відповідних дій з метою збереження, розвитку і прояву їхньої етнічної, лінгвістичної і релігійної ідентичності, з урахуванням законодавства країни, громадянами якої вони є.

У контексті захисту національних меншин та українсько-румунських міждержавних відносин особливе значення має адаптація відповідної національної нормативно-правової бази до європейських документів і стандартів у цій галузі.

Україна і Румунія як суб'єкти міжнародного права і рівноправні учасники міжнародного діалогу ратифікували переважну більшість конвенцій та угод у галузі захисту прав людини. Серед них: Загальна декларація прав людини; Міжнародний пакт про громадянські та політичні права і Факультативний протокол до нього; Декларація 47-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН про права осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин; Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі "Про права людини"; документ Копенгагенської конференції з питань людського виміру ОБСЄ; Гаазькі рекомендації з прав національних меншин на освіту;⁹² Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин⁹³ та інші міжнародні документи. Особливого значення в галузі захисту прав національних меншин для двох держав має підписання ними Рамкової конвенції про захист національних меншин⁹⁴ та Європейської хартії

92 Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту та пояснювальна записка. – Фондація міжнаціональних відносин. Жовтень 1996. – 17 с.

93 Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин.

94 Рамочная конвенция о защите прав национальных меньшинств // Conventia-cadru pentru protectia minoritatilor nationale: mecanismul pentru implementare. Din materialele seminarului

регіональних мов або мов меншин (ратифікація останньої Україною розтягнулася на кілька років і тільки навесні 2003 р. набула чинності). Відповідно до конституцій України та Румунії ці міжнародні документи стали частиною національного законодавства держав. Її настанови та принципи є обов'язковими для виконання державними та судовими установами, органами системи юстиції, а також посадовими особами законодавчих та виконавчих органів країн.

Процес удосконалення нормативно-правової бази щодо національних меншин в Україні продовжується. Така ж тенденція відбувається і в Румунії. При цьому враховують міжнародну правову практику в галузі прав людини, зокрема, щодо осіб, які належать до національних меншин, прийняті країнами міжнародні зобов'язання в цій галузі.

Говорячи про зусилля держав щодо гармонізації міжетнічних відносин у контексті двостороннього українсько-румунського діалогу, слід зазначити, що в Україні проживає майже 410 тис. румунів та молдаван та, відповідно, у Румунії – 66 тис. українців. Цим і пояснюється та увага, яку сторони приділяють цій проблематиці у своїй зовнішній політиці.

Якщо розглядати кожну країну окремо у контексті фізичної присутності етнічних меншин у кожній країні, картина виглядає наступним чином.

За останнім переписом населення, який відбувся в грудні 2001 р., в Україні проживало 37,5 млн. представників титульної нації – українців (77,8% населення) і 11,9 млн. (22,2%) представників понад 130 інших національностей, серед яких 258,6 тис. молдаван та 151,0 тис. румунів (0,3%).⁹⁵

У контексті нашого дослідження слід звернути увагу на досить численне **румунське населення України**, яке налічує, якщо рахувати разом осіб, які під час перепису населення назвали себе румунами і тих, що назвали себе молдаванами, майже 410 тис. осіб, значно випереджаючи за чисельністю навіть білорусів, які посідають третє місце після українців та росіян. Більша частина румуномовного населення України компактно проживає в суміжних з Румунією Чернівецькій, Одеській та Закарпатській областях. В трьох районах (Герцаївському, Глибоцькому та Новоселицькому) Чернівецької області вони становлять більшість. При розгляді цього питання не можна не брати до уваги досить складну і болючу проблему етнокультурної самоідентифікації і етнічного розмежування молдавської та румунської меншин. Маючи єдину літературну мову, класичну літературу, традиції, внаслідок складних політичних подій XVIII-XX ст., ці групи розвивалися у різних геополітичних просторах, що суттєво вплинуло на їхній подальший процес самоідентифікації. Про те, що цей процес триває, свідчить і динаміка зміни чисельності румун та молдаван. Так, порівнюючи перепис 1989 р. та перепис 2001 р., можна помітити, що кількість осіб, які визнали себе румунами, збільшилося, складаючи порівняно з 1989 р. 112%, а тих, хто визнав себе молдаванами, зменшилася, складаючи відповідно 79,7%. Особливо помітна ця динаміка у Чернівецькій області, в якій порівняно з 1989 р. румуни склали 114,2%, а молдавани – 79,5%.⁹⁶ Завдячується це, більшою мірою, продовженням процесу самоідентифікації. Окремі науковці Румунії та представники румунської етнічної еліти України вважають, що Українська держава повинна віднайти прийнятну форму для офіційного визнання національної, мовної, культурної та релігійної

international, Chisinau, Komrat, Balti, 9–11 noiembrie 1999. – Chisinau, 2000. – p. 175.

95 Національні меншини в Україні: інформаційно-бібліографічний покажчик / Упоряд. І. Винниченко, В. Горовий. Інститут досліджень діаспори. – К.: ВД "Стилос", 2003. – С. 12

96 Там само. Про кількість та склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 р. (За даними Держкомстату України).

ідентичності румунів і молдаван, посилаючись на те, що в низці документів, підписаних Республікою Молдова у період 1991–2001 рр., визнається ідентичність цих двох груп громадян України. Наприклад, у міжурядовій Угоді про співробітництво в галузі освіти, науки і культури⁹⁷ від 20 березня 1993 р. говориться про румунську/молдавську ідентичність (ст. 2, 14). На їхню думку, теоретичне і практичне офіційне визнання етнічної ідентичності румунів/молдаван відповідало б також положенням ст. 1 “в” Рекомендації Ради Європи 1993 р. за № 1201, яку сторони зобов’язалися виконувати у двосторонній угоді.⁹⁷ Можна погодитися з такою постановкою питання, за умови, що буде визнано ідентичність цих груп, а не відсутність права на існування однієї з них, не відбуватимуться спроби протиставляти одну етнічну групу іншій, а сам процес визнання відбуватиметься в дусі надзвичайної толерантності.

Що стосується культурно-освітніх та інформаційних запитів румунської національної меншини, в Україні існує 106 шкіл з румунською мовою навчання.⁹⁸ Лише у Чернівецькій області, де румуномовне населення проживає найкомпактніше, діють 87 шкіл з румунською мовою навчання, 4 школи – з українсько-румунськими мовами навчання, 1 школа – з українсько-російсько-румунською мовами навчання.⁹⁹ В цих школах навчається понад 23 тис. учнів. В області діють також 32 дитячі дошкільні виховні установи з румунською мовою навчання і виховання. У населених пунктах, де проживає румуномовне населення, діє 74 клубні установи, при яких є 42 аматорські театри, 114 хорових колективів, 63 танцювальні колективи, 82 музичних ансамблі і 80 бібліотек із книжковим фондом понад 200 тис. томів румунською мовою. Для забезпечення інформаційних запитів осіб, які належать до національних меншостей, в області налагоджено відповідну інформаційну мережу.¹⁰⁰

З метою сприяння розвитку етнічної духовності, утвердження цінностей духовної спадщини та збереження рис, які визначають спільноту (рідна мова, традиції, духовність), в Україні діють близько десяти румунських та молдавських національно-культурних товариств та об’єднань національних громад: із всеукраїнським статусом – Християнсько-демократичний Альянс румунів України (ХДАР), Всеукраїнська науково-педагогічна Асоціація “Арон Пумпул”; з обласним статусом, зокрема, у Чернівецькій області – Товариство румунської культури ім. М.Емінеску, культурно-спортивний клуб “Драгош-Воде”, медичне товариство “Ісідор Бодя”, Ліга румунської молоді “Жунімя”; у Закарпатській області – Асоціація румунів Закарпаття ім. Дж.Кошбука, Товариство румунської культури ім. І.Мігалі де Апша та Асоціація румунів Закарпаття “Дакия”; в Одеській області – культурна молдавська (румунська) асоціація “Лучаферул”; з міським статусом (м. Чернівці) – Товариство “Голгофа”, екологічне товариство “Стежарул”, об’єднання румунських письменників. Румуномовне населення представлене належним чином в обласних та районних представницьких органах влади, меншою мірою – в обласних виконавчих.

97 Патраш Е. Вопрос защиты прав национальных меньшинств во взаимоотношениях Украины, Румынии и Республики Молдова // Украина-Румыния-Молдова: историчні, політичні та культурні аспекти взаємин: матеріали міжнародної наукової конференції / Буковинський політологічний центр. – Чернівці: Букрек, 2002. – С. 322; Recomandarea 1201 (1993) a Adunării Parlamentare a Consiliului European privind un protocol adițional la Convenția europeană a drepturilor omului, privind drepturile minorităților naționale // Patraș E. Minoritățile naționale din Ucraina și Republica Moldova: statutul juridic. – Cernruoi: Ed. Alexandru cel Bun, 1999. – P. 257.

98 Аналітична інформація про діяльність Держкомнаціміграції України за перше півріччя 2002 р. // Вісник Держкомнаціміграції України. – 2002. – № 3. – с. 87.

99 Бауер М.Й. Основні аспекти освіти національних меншин у Чернівецькій області. – Чернівці: Крайова освіта, 2001. – с. 14.

100 Поточний архів відділу у справах національностей та міграції Чернівецької обласної державної адміністрації.

Безумовно, у румунській національній меншині в Україні існує низка невирішених проблем, увагу до яких привертають колективні звернення, протести, окремі виступи лідерів національно-культурних товариств. Все частіше звучить вимога повернення колишньої нерухомості (національні будинки), що належала національним громадам, у власність культурологічних товариств. Представники румунських національно-культурних товариств вимагають прискорення дій щодо утворення в Чернівцях полікультурного університету або створення на наявних факультетах Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича окремих румуномовних академічних груп. Вже кілька років обговорюється питання про створення ансамблю румунської народної музики при Чернівецькій обласній філармонії і створенні в м. Чернівцях окремої бібліотеки румунської літератури. Залишаються актуальними проблеми видання творів румуномовних письменників України, хрестоматії письменників, відкриття музею М.Емінеску в Чернівцях, забезпечення робочими місцями громадян України, які закінчили навчальні заклади в Румунії та Республіці Молдова, пропорційного представництва осіб, які належать до національних меншин, у виконавчих органах влади.

Досить кількісною є й українська громада в Румунії (українці, русини, гуцули), яка згідно з переписом населення 1992 р. нараховує понад 67 тис. осіб, займаючи четверте місце серед національних меншин після угорців, циган та німців. Лідери українців Румунії вважають, що їхня реальна кількість набагато більша, але внаслідок насильницької асиміляції упродовж десятиліть, особливо в епоху комуністичного лідера Ніколає Чаушеску, багато з них декларували себе під час перепису румунами. За неофіційними даними Союзу українців Румунії (СУР), український етнос нараховує 250 тис. чоловік. Українці компактно проживають в основному у таких регіонах: у Марамуреші, у Сучавському та Ботошанському повітах, у повітах Караш-Северин, Тиміш та Тульча. У невеликій кількості українці дисперсно розселені у багатьох інших місцевостях Румунії.¹⁰¹

Зазначимо, що з 1948 р. і до 1960 р. в усіх українських селах Румунії мовою викладання в школах була українська. В цей період у Румунії діяло 116 різної комплекtnості українських шкіл, 5 українських ліцеїв: у м. Сірет Мармаціей — два, і по одному в м. Тульча, м. Сучава, м. Сірет, український відділ на філологічному факультеті Бухарестського університету. Нова національна політика, з якою розпочався наприкінці 60-х років тривалий процес асиміляції українського етносу в Румунії, призвела наприкінці 70-х років до повного зникнення українських навчальних закладів. Особливо “посприяв” цьому напівтаємний дискримінаційний закон № 278 1973 р. Він передбачав обов’язковий квотум для відкриття першого класу в національній початковій школі — 25 учнів, а в середній школі — 36.

Після грудневих подій 1989 р. ситуація в цій галузі, хоча і повільно, але почала виправлятися. Було здійснено кроки щодо визнання культурної та духовної автономії. За офіційними даними, українською мовою навчаються 628 учнів у 15-ти закладах (7 дошкільних установ, 4 початкові школи, секції у двох гімназіях і двох ліцеях). Слід зазначити, що викладають українською мовою лише кілька предметів. У 1997 р. в м. Сірет Мармаціей (на кордоні із Закарпатською областю) було відкрито український ліцей. У цьому навчальному закладі українською мовою викладають близько 70% предметів.¹⁰²

101 Tcaciuc S. Realitatea ucraineana // Curierul ucrainean. — 2001. — Nr. 82

102 Аза Л.О., Попок А.А., Швачка О.В. Українці Румунії: сучасний стан та перспективи етнокультурного розвитку. — К.: Соціс — Рівне: Ліста, 1999. — с. 22.

Українська громада в Румунії має свою пресу: газета “Вільне слово”, колишня “Новий вік”, яка виходить під егідою Міністерства культури Румунії з 1949 р.; Союз українців Румунії видає газети “Наш голос” і “Український вісник”. З 1994 р. виходить румунською мовою “Курієрул українян” (“Український кур’єр”) – інший орган СУР. У видавництві “Крітеріон” українські письменники, 27 з яких є членами спілки письменників Румунії, видали велику кількість книжок, зокрема 12 фольклорних збірників українською мовою.¹⁰³

Після грудневої революції 1989 р. у Румунії було засновано організацію культурно-громадського спрямування – Союз українців Румунії (СУР). Зусилля СУР спрямовано також на зміцнення і розширення зв’язків з Україною. З 1991 р. СУР є членом Всесвітнього конгресу українців з центром у Торонто (Канада). Останнім часом з’явилася нова українська організація – Демократичний союз українців Румунії (ДСУР). На жаль, СУР та ДСУР не можуть знайти спільну мову, і в результаті українці Румунії не мають єдиної національно-політичної структури, єдиного лідера. На сучасному етапі СУР розпочав організаційну роботу щодо створення Союзу української молоді Румунії, основним ареалом діяльності якого повинні стати повіти Марамуреш, Сучава, Сату Марє, Арад, Тиміш, Караш-Северін, Ботошани, Тульча.

Звісно, що окрім позитивних кроків, здійснених за останні роки румунськими властями, українська громада має й проблеми.

В Румунії немає жодного навчального закладу з українською мовою викладання всіх предметів від першого до випускного класу (як, наприклад, в Україні – румунською). Частково це пояснюється тим, що українці в Румунії проживають не так компактно. Внаслідок часткової втрати етнічної свідомості, багаторічної насильницької асиміляції батьки дітей шкільного віку не бачать перспективи для своїх дітей у навчанні рідною мовою. Гострим залишається також питання про виділення радіо- та телефіру для україномовних програм.

Що стосується **відносин меншин із державами свого походження**, то в Румунії, окрім згаданої Конституції Румунії, положення щодо прав національних меншин містять в собі закони про державне управління, про вибори місцевих органів влади, про виховання. Румунська держава забезпечує кожній меншині, в т. ч. й українській, право представництва, забезпечуючи одне місце в парламенті Румунії.¹⁰⁴ Питання відносно румунів, які проживають за кордоном історичної батьківщини, регулюються “Законом щодо надання допомоги румунам звідусіль” № 150 від 17.07.1998 р. Крім того, з 2001 р. на розгляді в парламенті Румунії перебуває проект закону “Про Представницьку Раду румунів звідусіль”.

Згаданий вище Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною і Румунією від 2 червня 1997 р. містить у 13-й статті найповніші, порівняно з усіма попередньо укладеними угодами цих держав з третіми країнами, положення щодо взаємного захисту національних меншин. Сам факт того, що 13-та стаття, яка розглядає питання взаємного захисту прав національних меншин, становить приблизно 1/3 тексту Договору, говорить багато про що. Надзвичайно важливою є науково аргументована політика в галузі міжнаціональних відносин як всередині країни, так і в контексті двосторонніх відносин. Необхідно визначити, хто є предметом захисту національних меншин у взаєминах України і Румунії. У текст українсько-румунського Договору було включено спеціальні положення з цього

103 Tcaciuc S. Realitatea ucraineana // Curierul ucrainean. – 2001. – Nr. 82

104 Ivan A., Vese V. Minoritatile etnice si securitatea europeana la sfarsitul secolului al XX – lea si inceputul secolului al XXI – lea. Studiu de caz Romania // Relatii interetnice: aspecte actuale / FES. – Chisinau, 2002. – p. 36–37; 41.

питання. Відповідно до пункту 2 статті 13 Договору українську національну меншину в Румунії складають громадяни Румунії і, відповідно, румунську національну меншину в Україні — громадяни України, незалежно від регіонів їхнього проживання, які, відповідно до їхнього вільного волевиявлення, належать до цих меншин в силу їхнього етнічного походження, мови, культури і релігії.¹⁰⁵

На підставі пункту 13 статті 13 українсько-румунського базового Договору сторони домовилися про створення Змішаної міжурядової українсько-румунської комісії з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин. Українську частину цієї комісії було створено Постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 р. № 168, і згідно з положенням вона координує діяльність міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення прав румунської меншини в Україні та української в Румунії. Українська частина комісії взаємодіє з відповідними комітетами Верховної Ради України, а також національно-культурними товариствами, об'єднаннями громадян і релігійними організаціями для виконання нею відповідних завдань. Основним її завданням є організація та розроблення комплексу заходів щодо співробітництва між Україною і Румунією з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин. На засіданні цієї комісії 4–5 грудня 2002 р. в м. Чернівцях затверджувалися першочергові заходи у цій сфері за принципом взаємності. Вказані заходи стосуються забезпечення відповідного представництва національних меншин у центральних та місцевих органах влади України та Румунії, забезпечення національно-культурних потреб, викладання мов національних меншин у навчальних закладах різного рівня, спорудження пам'яників діячам культури та мистецтва тощо.¹⁰⁶

На наш погляд, **вступ Румунії до Європейського Союзу** сприятиме послідовнішій адаптації національної нормативно-правової бази до європейських стандартів. Уже розпочатий в Румунії процес подолання наслідків асиміляційної національної політики, яка проводилася в 60-х — 80-х роках ХХ ст. режимом Чаушеску, буде активізуватися. Цьому сприятиме також і позиція Угорщини, яка потрапить до ЄС вже в 2004 р. і, враховуючи значну громаду угорців у Румунії та здійснювану політику щодо закордонних співвітчизників, буде наполегливо впливати на задоволення прав осіб, які належать до угорської меншини. Це, у свою чергу, буде позитивно впливати на захист прав усіх осіб, які належать до національних меншин, зокрема й етнічних українців. Прагнення України та Румунії до вступу до Європейського Союзу сприятиме не тільки гармонізації законодавства обох країн з європейськими стандартами, а й виробленню спільних підходів до вирішення проблем у делікатній сфері міжетнічних відносин. Як результат, поступово зникатимуть взаємні звинувачення сторін у порушенні прав меншин, і виникатимуть нові форми співпраці. Можна передбачити зростання ролі Змішаної міжурядової українсько-румунської комісії з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин, створеної відповідно до українсько-румунського базового Договору.

На регіональному рівні, у контактних зонах обох країн, де переважно і проживають етнічні румуни України та етнічні українці Румунії, особливу роль відіграватиме транскордонне співробітництво, зокрема єврорегіони, які, окрім економічних завдань, вирішуватимуть і гуманітарні, включно з забезпеченням прав осіб, які належать до національних меншин.¹⁰⁷

105 Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною і Румунією // Урядовий кур'єр. — 1997. — 5 червня.

106 Третє засідання Змішаної міжурядової українсько-румунської комісії з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин // Вісник держкомнаціміграції України. — 2002. — № 4. — с. 86.

Отже, можна зробити **ВИСНОВКИ**, що взаємини між Україною та Румунією в царині етнополітики поступово налагоджуються. Як в Україні, так і в Румунії продовжується процес вдосконалення нормативно-правової бази стосовно захисту прав осіб, які належать до національних меншин. Через приєднання до різних міжнародних конвенцій та угод сторони наближують внутрішнє законодавство до міжнародних та європейських стандартів у цій галузі.

Неабиякий резерв можливостей у цьому напрямку містять в собі нові форми транскордонної співпраці, зокрема євро регіони. Нагальне завдання, яке постає у цьому контексті, полягає у забезпеченні кадрової складової транскордонного співробітництва, яка досі залишається слабкою. Власне, необхідна участь та послідовне залучення до співпраці між вченими та фаховими управлінцями лідерів та активістів національно-культурних товариств, які представляють як титульні нації на території євро регіонів, так і національно-культурні організації інших національних спільнот.

107 Проблеми міжетнічних відносин на прикордонні з Румунією у контексті регіонального співробітництва присвячена стаття автора: Гакман С. Межэтнические отношения в Черновицкой области и евро регион «Верхний Прут» // *Minoritățile naționale și relațiile interetnice: tradiția europeană și experiența noilor democrații pentru Moldova*. — Iași: USM, 2002, — Vol. 1, — P.120–140.

Висновки та рекомендації

Висновки

Контакти між людьми:

Загальні висновки:

1. До 90-х рр. XX ст. рівень розвитку людських та соціальних взаємин між країнами Центральної Європи та Україною (в статусі УРСР) визначався їх органами влади, зокрема комуністичними партіями.
2. Упродовж останнього десятиліття минулого століття контакти між громадянами України та сусідніх держав, розвиваються, насамперед, завдяки трудовій міграції українців.
3. У посткомуністичний період контакти між людьми та соціальні контакти поступово втрачають залежність від регламентації органами влади різного рівня. Визначальну роль починають відігравати громадські організації та інші інститути громадянського суспільства.
4. Найбільш прагматичними та ефективними на рівні міждержавних, соціальних і міжособистісних відносин є стосунки між Україною та Угорщиною.

Найефективніші форми:

1. Відновлення контактів між представниками родин, розділених у результаті історичних змін кордонів в регіоні, представниками етносів, які проживають на території різних держав.
2. Співробітництво у сфері науки та освіти, зокрема, взаємне визнання освітніх та наукових сертифікатів між Україною, Угорщиною та Словаччиною, що допомагає громадянам інтегруватися у глобальний науковий простір.
3. Спільні дослідження вчених сусідніх країн, які допомагають подолати наявні негативні стереотипи взаємного сприйняття націй, сформувати компромісні оцінки складних сторінок історії.
4. Взаємні ініціативи, запропоновані інститутами громадянського суспільства, спрямовані на вирішення питань, які створюють спільний інтерес для представників сусідніх держав.

Основні бар'єри:

1. Нестача фінансування громадських ініціатив, незважаючи на їхній потенціал позитивного впливу на гармонізацію відносин між країнами регіону (співробітництво громадських організацій, співпраця у сфері освіти та науки, між засобами масової інформації).
2. Недостатнє сприйняття державами ролі контактів між людьми та соціальних контактів у міжнародному спілкуванні між націями і, як результат, брак правових та організаційних механізмів їх підтримки.
3. Негативні двосторонні традиційні та нові стереотипи сприйняття народів Центральної Європи та України.

Вплив розширення ЄС:

1. Правові механізми ЄС та загальна філософія існування цього утворення не передбачає прямого втручання у сферу контактів між людьми та соціальних контактів.
2. Єдиним негативним ефектом розширення ЄС на схід для розвитку контактів між людьми буде ускладнення пересування осіб через кордон. Введення

Шенгенського режиму, зокрема, зачепить інтереси громадян України, які вірогідно будуть змушені долати фінансові чи/та бюрократичні перепони щодо отримання віз.

3. У найближчі роки виникнуть нові можливості для подолання негативних стереотипів взаємного сприйняття суспільств Центральної Європи та України завдяки новим культурним та просвітницьким ініціативам, програмам, які будуть фінансово підтримані ЄС.
4. Доступ до більших фінансових ресурсів ЄС для нових-країн-членів, а також для України сприятиме розвитку контактів між людьми та соціетальних контактів у цілому.

Окрім спільних характеристик, контакти між людьми та соціетальні контакти між Україною та різними центральноєвропейськими країнами мають особливості. Так, на *українсько-польські гуманітарні зв'язки* контрпродуктивно впливають негативні історичні та вироблені упродовж 90-х рр. XX ст. стереотипи взаємного сприйняття. Найпоширенішою формою контактів між людьми є працевлаштування, здебільшого нелегальне, українців у польських громадян чи на польських підприємствах. Водночас, громадські діячі, науковці обох країн визначають пріоритетом для співпраці саме подолання негативного історичного тягаря, а також сучасних упереджень і з надією очікують на збільшення шансів для фінансування подібних ініціатив після розширення ЄС.

Українсько-словацькі контакти між людьми вже пройшли випробування із запровадженням візового режиму. Як результат, різко зменшився потік українців, які перетинали кордон зі Словаччиною, зокрема з економічною метою. Іншою особливістю соціетальних взаємин двох країн є достатньо ефективна співпраця у сфері освіти та науки, чому сприяє взаємне визнання дипломів, сертифікатів та вчених ступенів, академічна співпраця.

Українсько-угорські контакти між людьми відбуваються значною мірою у формі розгалуженої та підтримуваної сусідньою державою мережі зв'язків між угорцями Закарпаття зі співвітчизниками на території Угорщини, що зумовлено їхнім компактним проживанням на території українського прикордоння. Великого розмаху набув човниковий бізнес та нелегальне працевлаштування населення Закарпаття на території сусідньої країни.

Контакти між людьми між Україною та Румунією розвиваються найпродуктивніше у формі зв'язків між науковцями, навчальними закладами. Контакти між неурядовими організаціями перебувають лише на стадії становлення.

Етнічні меншини:

Загальні висновки:

1. З середини 90-х рр. XX ст. держави-партнери співробітничать у вирішенні проблем етнічних меншин у Центральній Європі, зокрема через підписання міждержавних угод, функціонування міжурядових комісій.
2. Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія і Україна перебувають у пошуку ефективних правових і організаційних механізмів допомоги співвітчизникам за кордоном, зокрема запропоновано прийняття відповідних законів.
3. Демократичні процеси 90-х рр. XX ст. в регіоні стали передумовою для виявлення раніше латентних питань міжетнічних відносин, зокрема русинського, проблеми взаємного сприйняття націй через наявні історичні та нові негативні стереотипи.
4. Угорщина запропонувала як правовий та організаційний інструмент задоволення інтересів етнічних меншин механізм створення органів самоврядування меншин.

Вплив розширення ЄС:

1. Вплив розширення ЄС на схід для міжетнічних відносин у прикордонні України ускладнить етнічні контакти в регіоні через введення візового режиму.
2. ЄС не втручатиметься у процес вироблення країнами Центральної Європи та Україною політики щодо етнічних меншин, оскільки це суперечить правовим нормам та принципам співтовариства.

До особливостей етнічних взаємин між *українським та польським суспільствами* належить відсутність чіткої організаційної структури самоорганізації у польської меншини, яка проживає в Україні, а також існування багатьох негативних історичних стереотипів сприйняття українцями Польщі етнічної політики цієї держави.

Специфіку міжетнічних відносин у стосунках *України та Словаччини* певним чином визначає русинське питання, і рівень демократичності обох держав визначатиметься запропонованими політичними підходами щодо його вирішення.

Інституціоналізована у законодавстві та спеціальних програмах підтримка закордонних співвітчизників є характерною для політики *Угорщини* щодо угорської меншини, яка проживає на території України, в основному – в Закарпатті. Водночас, прагнення нейтралізувати потенційні конфлікти у етнічній сфері є характерним для міждержавних взаємин, що робить їх найбільш прагматичними порівняно з відносинами України з іншими сусідніми країнами.

Українсько-румунські міжетнічні відносини розглядаються як серцевина міждержавних стосунків між країнами, що значною мірою зумовлено все ще дискусійним у середовищі румунських політичних кіл питанням про статус Бессарабії та Буковини. Перспектива вступу до Євросоюзу, яка відкривається для Румунії з 2007 р., зумовлює потребу застосування усталених у Європі стандартів політики щодо меншин, зокрема інституціоналізованих Радою Європи, а також до узгодження територіальних спорів з сусідніми державами.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

щодо вдосконалення рівня контактів між людьми між Україною та Польщею, Словаччиною, Угорщиною, Румунією та сприяння розвитку етнічних меншин в умовах вступу центральноевропейських держав до Європейського Союзу

Національним органам влади України, Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії щодо сприяння контактам між людьми:

На короткостроковий період (до кінця 2004 р.):

1. Розробити державні програми сприяння співробітництву між інститутами громадянського суспільства різного спрямування, навчально-освітніми закладами країн Центральної Європи та України.
2. Реалізувати інформаційні кампанії серед громадян України, Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії щодо розширення ЄС на Схід, концепції “нового сусідства”, правил функціонування візового режиму, можливості руху людей через кордон після його введення.
3. Впровадження у загальноосвітні та вищі навчальні заклади України курсу “Європейська інтеграція”.
4. Для урядів країн Центральної Європи збільшити кількість консульств на території України, спростити процедуру отримання візи та надати їй безкоштовного статусу; розглянути варіант координації діяльності консульств країн Центральної Європи на території України та видачі віз безпосередньо

на кордоні ЄС; для уряду України – запровадити безвізовий режим для громадян Центральної Європи.

5. Створити сприятливу, з психологічного та процедурного погляду, атмосферу для контактів між людьми, зокрема на кордонах, після розширення ЄС на схід.
6. Для органів влади України здійснювати моніторинг трудової (переважно, нелегальної) міграції жителів прикордонних регіонів.

На середньостроковий період (до кінця 2006 р.):

1. Уряду України реалізувати всі вимоги, покладені на держави, які прагнуть бути виключеними зі списку країн, громадяни яких потребують візи для вступу на територію ЄС.
2. Урядам центральноєвропейських держав сприяти виключенню України зі списку країн, громадяни яких потребують візи для руху по території Європейського Союзу.
3. Розробити і почати реалізацію просвітницьких і культурних програм для населення, основною метою яких повинно стати подолання негативних історичних та національних стереотипів, поширення двосторонньої інформації про країни, їхню культуру та суспільство.
4. Розробити і почати реалізацію дитячих та молодіжних програм обміну між Україною та державами Центральної Європи для вироблення майбутніх стабільних відносин добросусідства на рівні контактів між людьми.
5. Ініціювати створення стипендіальних фондів для підтримки навчання студентів у навчальних закладах сусідніх країн, зокрема громадян України у Польщі, Словаччині, Угорщині та Румунії.
6. Сприяти започаткуванню та реалізації спільних проектів засобів масової інформації регіону з метою поширення взаємної інформації, даних про діяльність ЄС.
7. Включити у державні стратегії регіонального розвитку пріоритети розвитку транспортної та прикордонної інфраструктури, що сприятиме розвитку туризму, зокрема між громадянами регіону Центральної Європи.

Європейському Союзу (Європейській комісії) щодо сприяння контактам між людьми:

На середньостроковий період (до кінця 2006 р.):

1. Спростити процедури отримання віз для громадян України (як варіант: багаторазові візи), розглянути можливості, умови та терміни запровадження безвізового режиму.
2. Спростити процедури подачі заявок на отримання технічної чи фінансової допомоги з програм ЄС для країн-“сусідів”, зокрема терміни розгляду заявок, умови співфінансування проектів.
3. Розробити інструмент підтримки співробітництва між інститутами громадянського суспільства у рамках механізмів реалізації концепції “Ширшої Європи”.
4. Створити Європейський фонд громадянського суспільства для підтримки соціальних зв'язків між державами Європи, включно з країнами-“сусідами”, який буде фінансуватися з бюджету ЄС та національних внесків;

Національним органам влади України, Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії щодо сприяння розвитку етнічних меншин:

На короткостроковий період (до кінця 2004 р.):

1. Розглянути можливість надання представникам польської, словацької, угорської та румунської етнічних груп, які проживають на території України, багаторазових національних віз для в'їзду на територію "материнських" держав (Для уряду України: розглянути можливість запровадження безвізового режиму для усіх громадян країн ЄС).

На середньостроковий період (до кінця 2006 р.):

1. Посилити співпрацю між Державним комітетом України у справах національностей та міграції та відповідними органами Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії, які опікуються своїми співвітчизниками за кордоном. Це підвищить рівень довіри національних меншин до урядових структур своєї країни та перешкоджатиме інсинуаціям та провокаціям з боку державних та недержавних інституцій обох країн.
2. Розглянути в рамках двосторонніх комісій з питань національних меншин проблеми, які можуть виникнути внаслідок зміни ситуації в країнах Центральної Європи у зв'язку з вступом до ЄС.
3. В процесі виконання міжнародних конвенцій у сфері етнічних меншин Україною та країнами Центральної Європи підвищити роль двосторонніх міжурядових комісій з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин, залучивши до участі у них представників національно-культурних товариств, яких висунула відповідна громада. Остання умова слугуватиме фактором довіри національних меншин до комісій.
4. Створити комісії з числа науковців та освітян, основною метою яких має бути подолання фальсифікацій, пов'язаних з історією міжетнічних відносин у регіоні, негативних стереотипів взаємного сприйняття, написання та видання узгоджених текстів підручників історії для освітніх закладів.
5. Здійснювати постійний моніторинг етнокультурної та етнополітичної ситуації на території України та держав Центральної Європи з питань дотримання прав національних меншин, їхнього етнічного самопочуття.
6. Розробити та почати реалізацію програм підтримки розвитку культури, мови та освіти етнічних меншин, їхніх національно-культурних організацій та закладів, включно з населенням, яке ідентифікує себе з русинською етнічною групою, та уникати політики асиміляції її представників чи замовчування існування "русинського питання".
7. Розробити пропозиції для ЄС та міжнародних організацій щодо можливості фінансування програм та проектів, що стосуються гармонізації міжетнічних відносин в регіоні, задоволення прав та інтересів етнічних меншин.

Регіональним та місцевим органам влади прикордонних територій України та сусідніх центральноевропейських держав щодо сприяння розвитку етнічних меншин:

На середньостроковий період (до кінця 2006 р.):

1. Керівництву єврорегіонів, місцевим органам влади сприяти організації спільних для представників різних етнічних груп України та країн Центральної Європи друкованих засобів масової інформації, електронних газет, веб-сторінок, що стосуватимуться економічних, політичних, соціальних, історичних та культурно-етнічних проблем.

**Кордони України та боротьба з
новими загрозами безпеки у
контексті розширення ЄС**

Зміст

Вступ	213
I Еволюція кордонів України, починаючи з 1991 року	215
II Нові загрози безпеці на кордонах України та протидія їм	238
III Політика урядів країн-кандидатів, пов'язана з процесом вступу до ЄС	263
IV Політика кордонів України, пов'язана з розширенням ЄС	274
V Двосторонні та багатосторонні ініціативи	280
Висновки та рекомендації	289

Вступ

Розширення Європейського Союзу безпосередньо зачіпає увесь комплекс проблем, що стосуються такої політично важливої та суспільно чутливої сфери як система організації державного кордону України.

З поданої нижче таблиці 1 видно, що з семи безпосередніх держав-сусідів України чотири є новими членами ЄС, тому їхній вступ до Європейського Союзу означає вихід ЄС на західні та південні кордони України. З травня 2004 р. протяжність кордону України та ЄС становить близько 776 км, що є близько 13% загальної протяжності українських кордонів. В 2007 р., коли очікується вступ Румунії до ЄС, державний кордон України вже на 24% збігатиметься з кордоном ЄС. А пізніше, коли набуде членства останній на сьогодні кандидат – Туреччина – чорноморська акваторія також основною частиною буде сполучати Україну з Європейським Союзом.

Таблиця 1. Протяжність кордонів України

Кордон	Протяжність
Сухопутний	4 247,86 км
Річковий	1 414,73 км
Морський, зокрема	1 351,6 км
у Чорному морі	1 053,1 км
в Азовському морі	249,6 км
у Керченській протоці	49 км
З Республікою Польща	542,396 км
Зі Словацькою Республікою	98,5 км
З Угорською Республікою	135,1 км
З Румунією	638,4 км
З Республікою Молдова	1 222 км
З Республікою Білорусь	1 084,2 км
З Російською Федерацією	2 292,6 км

Безпосереднє сусідство України з Європейським Союзом означатиме, що Україна географічно впритул наблизилась до найбільш високорозвиненого ринку світу, до спільноти держав, де в максимально на сьогодні забезпечують права і свободи людини, реалізується принцип верховенства права. Це вочевидь, позитивно позначиться на перспективах розвитку України як європейської держави.

Європейський Союз, маючи на меті створити максимально інтегровану і гармонійну модель всередині себе, змушений ретельно ставитись до питання зовнішніх кордонів, застосовувати такі їх режими, які могли б компенсувати безпрецедентний рівень відкритості всередині Союзу. Тому значна частина договірно-правової бази ЄС стосується кордонів – внутрішніх та зовнішніх. Великих зусиль докладає Європейський Союз щороку для того, щоб вдосконалювати режими та інфраструктуру кордонів по своєму периметру. Істотна частка допомоги країнам, що вступають до ЄС, спрямована на те, щоб вони досягли спроможності захищати свої кордони (ті, що є зовнішніми кордонами ЄС) відповідно до високих вимог Євросоюзу.

Виходячи з цього, безпосереднє сусідство України з Європейським Союзом – це не лише вигоди від близькості до регіону безпеки та процвітання, але й небезпека

опинитись за непрозорим парканом, втратити значну частку соціально-економічних та культурних зв'язків із центральноевропейськими сусідами. В цьому сенсі кордон — не лише символ держави, її суверенітету, але й практичний інструмент комунікації України з європейським світом.

Як зробити цей інструмент дієвим і зручним у користуванні? Як забезпечити інтереси законслухняних громадян, які прагнуть зберігати і розвивати багатовимірні зв'язки, що пов'язують Європу з Україною — її природною і органічною частиною, яка на сьогодні, на жаль, ще не відповідає критеріям членства Європейського Союзу? Чи можливий взагалі “дружній Шенгенський кордон”, якщо надто гострою і чутливою залишатиметься проблема захисту від транскордонної злочинності: контрабанди, нелегальної міграції, торгівлі людьми?

Спробі знайти відповіді на ці питання присвячено це дослідження.

У розділі 1 *“Еволюція кордонів України, починаючи з 1991 року”* розглядається стан і статус кордонів України з усіма сусідніми країнами. Описано досвід політико-правового та інфраструктурного оформлення кордонів.

Розділ 2 *“Нові загрози безпеці на кордонах України та протидія їм”* присвячено досвіду подолання таких типів злочинності, пов'язаних з кордоном, як нелегальна міграція, контрабанда, торгівля людьми.

У розділі 3 *“Політика урядів країн-кандидатів, пов'язана з процесом вступу до ЄС”* здійснено аналіз видозмін політики кордонів країн, що вступають до ЄС і межують з Україною (Польщі, Угорщини, Словаччини, Румунії), в контексті виконання ними відповідних вимог Європейського Союзу.

У розділі 4 *“Політика кордонів України, пов'язана з розширенням ЄС”* подано зміст основних заходів, що їх здійснює Україна в галузі охорони та інфраструктурного розвитку кордонів з огляду на перспективу безпосереднього сусідства з Євросоюзом та власного наміру вступити в майбутньому до цієї організації.

Розділ 5 *“Двосторонні та багатосторонні ініціативи”* присвячено програмам співпраці у галузі безпеки кордонів, що здійснюються Україною та її центральноевропейськими сусідами, а також програмам Європейського Союзу, що сприяють розвитку інфраструктури кордонів України, подоланню транскордонної злочинності.

В цілому, предметом дослідження є співвідношення стану й статусу кордонів України зі специфічними загрозами безпеки, зумовленими перетворенням України на країну — безпосереднього сусіда ЄС, відповідними міграційними тенденціями, напрямками незаконного руху товарів (контрабандою), торгівлею людьми тощо.

Окрім прямих впливів розширення ЄС на проблему кордонів України є й такі, що зачіпають не лише кордон із новими членами ЄС, а й з іншими державами. Європейський Союз зацікавлений у повноцінному облаштуванні кордонів України з Російською Федерацією, Білоруссю та Молдовою, адже через них на територію України потрапляють нелегальні мігранти, контрабанда, наркотики, які потім переправляються до країн ЄС. Ще більше у такому облаштуванні зацікавлена Україна, яка заявила про своє прагнення стати в майбутньому членом Європейського Союзу. Ці питання також висвітлено в дослідженні.

Загалом наше дослідження має своїм завданням запропонувати ефективні шляхи боротьби з новими загрозами безпеки на кордонах України і перетворення кордонів України на сучасні кордони, які відповідають вимогам Європейського Союзу, але водночас не створюють перешкод для контактів між людьми по обидва боки кордону. Відтак, завершальний розділ *“Висновки та рекомендації”* є надзвичайно важливим з погляду виконання завдань дослідження.

I Еволюція кордонів України

Незважаючи на свою “молодість”, усі кордони України мають свою історію. Ця історія стосується в основному 90-х рр., коли відбувалося юридичне підтвердження кордонів, формувалася договірно-правова база, видозмінювалися режими перетину кордонів, розвивалась їхня інфраструктура. Слід врахувати, що кордони з чотирма своїми центральноєвропейськими сусідами Україна успадкувала від Радянського Союзу. Фактично, це “старі” кордони. Але “старі” — не означає безпроблемні. Зокрема, досі тривають дискусії щодо проходження морського кордону між Україною та Румунією, незважаючи на те, що цей кордон був установлений близько 40 років тому. Ще більше проблем — із “новими” кордонами з країнами СНД, що колись були адміністративними кордонами радянських республік.

Зважаючи на походження, кордони України можна умовно поділити на два типи: зовнішні кордони колишнього СРСР (нинішні кордони з центральноєвропейськими сусідами) та кордони з колишніми радянськими республіками. Після набуття незалежності Україна задекларувала прагнення забезпечити рівний політико-правовий статус для всіх кордонів України. Було здійснено кроки з “легалізації” та впорядкування кордонів. Підписано угоди про державний кордон з усіма сусідніми державами. Однак за параметрами інфраструктурного розвитку досі зберігається відчутна різниця між кордонами двох означених типів.

Отже, з історії недалекого минулого: як оформились нинішні кордони України.

Словацько-український кордон

Словацько-український кордон є взагалі одним із наймолодших кордонів у Європі, оскільки він з’явився внаслідок драматичних геополітичних змін в колишньому комуністичному блоці на межі 1980—90-х рр. І Україна, і Словаччина були колишніми частинами країн — Радянського Союзу та Чехословаччини відповідно, — які зникли з політичної карти Європи разом із колишнім “східним блоком”. Словаччина стала незалежною та суверенною державою 1 січня 1993 р., після чого колишній чехословацько-радянський кордон, як його було визначено після Другої світової війни, — за невеликим винятком у 1992 р., коли він був кордоном між Чехословаччиною та Україною — перетворився на словацько-український державний кордон.¹

У жовтні 1993 р. Словаччина та Україна підписали три договори щодо кордонів. Це відбулося після підписання 29 червня 1993 р. основної угоди, яка визначала спільний державний кордон в тому самому вигляді, в якому його було успадковано від попередніх держав. Наступні договори визначали характер прикордонного режиму між Словаччиною та Україною, а саме: його двостороннього законодавчого регулювання до того, як у 1999 р. Словаччина почала приводити цей режим у відповідність до законодавства ЄС. Це Договір між Україною та Словацькою Республікою про спільний державний кордон, Договір про режим українсько-словацького державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань, і, нарешті, Угода між урядом України та урядом

1 До 1946 р. державного кордону між територіями сучасної Словаччини та Закарпатською областю України не існувало. І Словаччина, і Закарпаття були частинами тих самих державних утворень упродовж багатьох століть: Великої Моравії, Угорського Королівства, Габсбурзької монархії, Австро-Угорщини та першої Чехословацької Республіки. У 1946 р. після Другої світової війни за міжурядовим договором Чехословаччина передала Радянському Союзу свою колишню провінцію — Підкарпатську Русь.

Словацької Республіки про передавання та приймання осіб через спільний державний кордон. Зазначені вище договори суттєво не змінили технічних положень та процедур перетину спільного кордону громадянами України (колишніми громадянами СРСР) та Словаччини (колишньої Чехословаччини), які були введені між Радянським Союзом та Чехословаччиною у грудні 1981 р. та ґрунтувалися на принципі взаємної можливості здійснювати подорожі громадянами обох країн.² Однак, беручи до уваги комуністичне минуле, коли можливість отримання проїзних документів громадянами обох країн була під суворим контролем, новий режим подорожування, який було введено 1993 р., обидві сторони розглядали як невід'ємну частину індивідуальних свобод нового посткомуністичного періоду.

До того ж, в середині 1990-х рр. уряди обох країн мали намір зробити необхідні кроки для подальшої лібералізації режиму перетину кордону. У лютому 1995 р. словацький уряд, очолюваний тоді прем'єр-міністром Владіміром Мечіаром, підписав з Російською Федерацією Угоду щодо умов взаємного безвізового режиму для громадян Словаччини та Росії. Цей договір скасовував будь-які регулювальні міри, такі як туристичні ваучери, офіційне запрошення тощо, необхідні для перетину кордону громадянами обох країн, якщо термін їхнього перебування в країні не перевищує 30 діб. Аналогічну угоду було укладено з Білоруссю у вересні 1995 р.

Підписання аналогічної безвізової угоди планувалося і з Україною. Але цього не відбулося з певних причин. У березні 1995 р. вступила в силу Конвенція щодо імплементації Шенгенської угоди, а в червні 1995 р. Словаччина подала заявку на вступ до ЄС. У вересні 1997 р. набула чинності Дублінська конвенція від 1990 р., яка з допомогою Загальної консульської інструкції санкціонує так званий "чорний список Європейського Союзу", до якого увійшли країни, громадяни яких повинні мати візу для перетину кордону ЄС. І Росія, й Україна потрапили до цього списку. Віддак, хоча угоди щодо безвізового режиму з Росією та Білоруссю від 1994 та 1995 рр. не були скасовані аж до зміни уряду у 1998 р., аналогічні угоди з Україною та іншими країнами з візового списку ЄС підписано не було.

Після того, як 1993 р. було підписано двосторонній договір про режим перетину кордону між Словаччиною та Україною, відбулися регулярні зустрічі представників відповідних відомств, відповідальних за питання, пов'язані з державним кордоном та з режимом перетину кордону. У вересні 1996 р. український уряд прийняв Постанову № 1145, згідно з якою було створено постійну делегацію для участі в двосторонній прикордонній комісії. Кожна зі сторін має право ініціювати зустріч цієї комісії, якщо, на її думку, існують певні проблеми, що потребують негайного розгляду.

Для того, щоб підвищити пропускну здатність спільних пунктів перетину кордону, Словаччина та Україна повинні разом працювати над удосконаленням прикордонної інфраструктури. Досвід такої співпраці вже є. Скажімо, незабаром має бути модернізована українська частина автомобільного пункту перетину кордону Ужгород – Вишне Немецке на українсько-словацькому кордоні. Словаччина вже модернізувала свою частину вищезгаданого пункту перетину кордону відповідно до Шенгенських стандартів. Крім того заплановано відкрити чергові три пункти перетину на українсько-словацькому кордоні (автомобільний пункт перетину – Матовце-Павлово, залізничний – Матовце-Павлово, та Чіерна-Страж для вантажного транспорту) крім уже наявних двох автомобільних та двох

2 *Dohoda medzi vládou Československej socialistickej republiky a vládou Zväzu sovietskych socialistických republik o podmienkach vzájomných ciest občanov oboch štátov zo dňa 17. decembra 1981* (Угода між урядом Чехословацької Соціалістичної Республіки та урядом СРСР щодо умов здійснення подорожі громадянами обох країн). Ця угода також містила спеціальний протокол щодо України.

залізничних пунктів перетину кордону, що може суттєво покращити пропускну здатність на спільному кордоні.³

Польсько-український кордон⁴

Сучасний польсько-український кордон було делімітовано після підписання між Республікою Польща та Україною 12 січня 1993 р. в Києві Договору між Україною та Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань.⁵ Договір підтверджує лінію кордону між Республікою Польща та Україною, яка була визначена Договором про польсько-радянський державний кордон між Республікою Польща та СРСР, підписаним 16 серпня 1945 р.⁶ Лінія кордону між Польщею та УРСР, що була частиною Радянського Союзу, несуттєво змінилася внаслідок обміну територіями в 1951 р.⁷ Статус кордону було підтверджено після розпаду Радянського Союзу в Договорі між Республікою Польща та Україною про добросусідство, дружні відносини та співробітництво, який було підписано у Варшаві 18 травня 1992 р. В статті 2 сторони визнають непорушність наявного делімітованого міждержавного кордону та підтверджують відсутність будь-яких територіальних претензій сьогодні та (їх виникнення) у майбутньому.⁸

Договір 1993 р. створює законодавчу та інституційну базу для прикордонного співробітництва, що містить як питання облаштування кордонів, так і питання прикордонних водних ресурсів, залізничних шляхів, автомобільних шляхів та іншої інфраструктури прикордонної зони, а також запобігання екологічним катастрофам на прикордонній території. Здійснювати ці завдання мали представники відповідних служб. Цей законодавчий інструмент, підписаний під час візиту Президента Польщі Леха Валенца в Київ, замінив кілька виконавчих інструкцій, прийнятих урядом Народної Республіки Польща та Союзом Радянських Соціалістичних Республік ще на початку 1960-х рр.⁹

Демаркація польсько-українського кордону, яка була першим необхідним кроком на шляху до поглиблення прикордонного та регіонального співробітництва, не створила проблем напередодні української незалежності. Два аспекти зумовили м'яке вирішення проблем демаркації та делімітації. По-перше, це своєрідний усталений досвід делімітації та демаркації кордону як результат Ялтинської та Потсдамської конференцій 1945 р. По-друге, це відчуття того, що формування двосторонніх відносин, які ґрунтуються на засадах безпеки, є пріоритетом для зовнішньої політики як Польщі, так і України. Цей позитивний сценарій набагато

3 Дані про усі пункти пропуску на українських кордонах подано в додатках.

4 Деякі матеріали цього розділу було опубліковано в: Wojciech Szczepan Stefański, "Ramy instytucjonalnoprawne polsko-ukraińskiej współpracy międzyregionalnej i transgranicznej", [Інституційні та законодавчі аспекти польсько-українського міжрегіонального та транскордонного співробітництва], *Studia i Materiały CBW UW*, No. 77, Центр Східних студій при Варшавському університеті, Варшава, 1999. Всі посилання – на законодавчі акти, опубліковані в збірнику польського парламенту *Dziennik Ustaw*, позначеного далі як Dz. U.

5 Він набув чинності 21 грудня 1993 р. (Dz. U. №. 63, пункт 267 з 1994).

6 Dz.U. №. 35, пункт 167 з 1947 р.

7 Внаслідок цього територія поблизу міста Сокаль біля Верхнього Бугу відійшла Україні, в той час як Польща отримала землю на правому березі верхнього Сяну з містом Устржики Дольне. Див. Угоду між Республікою Польща та СРСР щодо часткових змін державних територій, яку підписано 15 липня 1951 р. (Dz. U. №. 11, пункт 63 з 1952).

8 Угода набула чинності 30 грудня 1992 р. (Dz. U. №. 125, пункт 573 з 1993).

9 Серед них були Угода про законодавчий статус польсько-радянського кордону та співпраці і взаємну допомогу в питаннях прикордонного контролю, підписана в Москві 15 лютого 1961 р. (Dz.U. №. 47, пункт 253 від 1961), та Угода про управління прикордонними водними ресурсами, підписана у Варшаві 17 липня 1964 р. (Dz. U. №. 12, пункт 78 від 1965).

складніше було здійснити на кордонах, які до 1991 р. не були демарковані та в делімітації яких існували певні проблеми.

Зміни на кордоні між Польщею та Україною, успадкованому ще з соціалістичних часів, включали також зміни в принципах прикордонного контролю. Відбувалися два паралельні процеси, що становили відповідь на нові загрози прикордонній безпеці та виходили з абсолютно іншої концепції ролі держави в галузі безпеки. По-перше, патрулювання кордону більше не було обов'язком військових формувань, що мали запобігати військовому нападу та забезпечувати неможливість підданих авторитарної держави втекти за кордон. Натомість охорону кордону почали розглядати як окрему професію. По-друге, прикордонну зону вже більше не визначали як вузьку смугу землі, вхід до якої був заборонений місцевим мешканцям, та яку мали контролювати пасивно з допомогою високої напруги та встановлення колючих дротів. Контроль поширювався також і на території концентрації нелегальних мігрантів, що не обов'язково розміщувалися близько до кордону, і це вимагало співпраці з місцевим населенням.

Професіоналізацію патрульних загонів було визнано як ключовий аспект у справі належного прикордонного контролю. Ще 1990 р. Війська охорони кордону Польщі були трансформовані в цивільну Прикордонну службу, що має повноваження, схожі з повноваженнями міліції. Такі зміни були частково зумовлені вимогами Європейської Комісії, за якими до 2006 р. весь персонал, що працює на кордоні, має бути професійним.

Однак 1999 р. персоналу на південно-східному польському кордоні не вистачало – патрульні вежі були укомплектовані персоналом в середньому лише на 60–70%. В деяких районах дві третини персоналу набирали з резервних військ, підпорядкованих Міністерству внутрішніх справ. Відсутність практичного досвіду проведення відповідних операцій та прав, які мала міліція, а також короткий строк термінової служби суттєво ускладнювали можливість здійснення ефективного контролю за кордоном.¹⁰ Через брак коштів нові робочі місця було створено тільки починаючи з 2002 р. (200 службовців). Ситуація також покращилася у 2003 р., коли 1325 професійних службовців було прийнято на роботу до Польської прикордонної служби, 80% з яких розмістили на майбутньому зовнішньому кордоні ЄС, включаючи кордон з Україною.¹¹ Для того, щоб весь персонал прикордонної служби складався з цивільних службовців, щороку – з 2004 р. до 2006 р. – заплановано наймати 1 200 службовців на повний робочий день.¹²

Україну як молоду незалежну державу також очікували труднощі у розбудові нової системи охорони державного кордону. Важливим кроком у цьому напрямку стало рішення України 1994 р. на самміті СНД в Алма-Аті відкинути пропозицію Росії щодо розташування російських військ на західних кордонах України, і таким чином зайняти позицію, відмінну від позиції Білорусі та деяких Центрально-азійських країн.¹³

Технічний стан інфраструктури також робив необхідними значні зміни по обидва боки кордону. До 1991 р. зовнішній радянський кордон був обладнаний так званою “системою”, що складалася з огорожі висотою 2,5 м, зробленої з дроту під

10 За матеріалами: Wojciech Rogacin, “Brama dla Azji?” [Брама до Азії], *Gazeta Wyborcza*, 12.01.1999, р. 4 (Люблін).

11 Mariusz Przybylski, “Rewolucja na przejsiach”, [Революція на контрольних пунктах] *Rzeczpospolita*, 10.01.2003

12 Zbigniew Lentowicz, “Termowizyjne oko na granicy”, [Термовізуальне око на кордоні], інтерв'ю з полковником Йозефом Клімовичем, Головнокомандувачем Польської прикордонної служби, *Rzeczpospolita*, 15.05.2002

13 Sławomir Popowski, “Szczyt integracji” [Самміт інтеграції], *Rzeczpospolita*, 26.05.1995

високою напругою, та з 5 захисних рядів переораної землі, які викривали порушення кордону. Телефонна комунікаційна система, що йшла повз лінію захисних споруд, дозволяла охороні повідомляти про будь-які порушення.¹⁴ Однак, упродовж наступних 10 років технічний стан "системи" катастрофічно погіршився: внаслідок недостатнього ремонту електричні системи тривоги почали піддаватись корозії та в багатьох місцях були поламані.¹⁵ Такий захист виявився неефективним проти організованих певними особами рейдів нелегальних мігрантів, іноді з допомогою корумпованих прикордонників. В середині 2001 р. українська влада почала демонтувати електропровід уздовж кордону з Польщею. Концепцію мілітаризованого кордону замінила більш відкрита модель, яка базувалася на співпраці з населенням прикордонних районів.

Польська сторона також не була готова до збільшення кількості людей та транспортного потоку через кордон, а також до нових загроз безпеці на кордоні. До 1989 р. зусилля Польщі щодо захисту кордону були сконцентровані на кордоні з Німеччиною, тоді як головна відповідальність за захист польсько-радянського кордону належала радянській стороні. Як наслідок, тоді як вартові вежі на західному кордоні Польщі були розташовані кожні 16–20 км, відстань між ними на південно-східному кордоні з Україною сягала від 12 до 104 км, в той час як більшість патрульних загонів контролювали ділянки довжиною від 40 до 80 км кожен. У 1993 р. Польща прийняла План процедури реалізації заходів, пов'язаних із укріпленням кордонів на період 1993–1995 рр. Цей план передбачав збільшення кількості станцій патрулювання кордону та їхню модернізацію, а також визначав завдання, пов'язані з підготовкою персоналу на станціях патрулювання кордону.

Крім цього, необхідно було також перевести персонал, оскільки в 1998 р. все ще лише близько 5 000 прикордонників були задіяні на східній ділянці, що становило менше половини особового складу Польської прикордонної служби. Однак, з того часу ситуація змінювалася. За повідомленням голови Польської митної служби, Збігнева Буяка у липні 2001 р. вже на той час планували перевести від 1 000 до 1 500 працівників митниці з західного та південного кордону, щоб працювати на східному кордоні.¹⁶

На сьогодні рух через кордон регулюється *Угодою між урядом Республіки Польща та Кабінетом Міністрів України стосовно пунктів перетину кордону від 18 травня 1992 р. та Угодою між Кабінетом Міністрів України та урядом Республіки Польща про співробітництво під час здійснення контролю осіб, товарів та транспортних засобів, які перетинають українсько-польський державний кордон від 25 червня 2001 р. (набув чинності 29 грудня 2002 р.)*. Зараз ведеться робота щодо виконання угод. Документи будуть основою для введення так званого спільного контролю пунктів перетину державного кордону шляхом обміну (дипломатичними) нотами. Для того, щоб скоординувати дії, пов'язані з введенням спільної перевірки митних вантажів та розвитком та модернізацією пунктів перетину кордону, в рамках відновлення діяльності польсько-української міждержавної Координаційної Ради міжрегіональної співпраці було створено Комітет з питань перетинів державного кордону та інфраструктури. Комітет почав свою діяльність у липні 2002 р. Крім того, Угода від 2001 р. також створює основу для налагодження інформаційного обміну через так звані пункти обміну інформацією на окремих прикордонних пунктах.¹⁷

14 Wrobel, *ibid.*

15 Rogacin, *ibid.*

16 Rogacin, *ibid.*; Wrobel, *ibid.*; Przybylski, *ibid.*; Lentowicz, *ibid.*; Agnieszka Lakoma, "Polscy celnicy po wejściu do Unii Europejskiej", *Gazeta Wyborcza*, 27–28.01.2001, p. 26; Wacław Radziwinowicz, "Rozumiemy was, ale jeszcze porozmawiamy", *Gazeta Wyborcza*, p. 13, 21.02.2002

Угорсько-український кордон

Базовий Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною й Угорською Республікою, підписаний 1992 р., є основним документом, що визначає непорушність кордонів та територіальну цілісність обох країн як один із основних принципів співробітництва.¹⁸

Лінія державного кордону між Україною й Угорською Республікою встановлена пунктом 3 статті 1 Мирного договору між СРСР та Угорщиною, підписаного в Парижі 10 лютого 1947 р. Вона проходить на місцевості таким чином, яким вона визначена у низці документів, таких як документи редемаркації, підписані 30 липня 1949 р., документи про стик державних кордонів СРСР, Угорської Республіки і Чехословацької Республіки від 18 липня 1949 р., документи про стик державного кордону СРСР, Угорської Республіки і Румунської Народної Республіки від 30 липня 1949 р., додатки і доповнення до документів редемаркації радянсько-угорського кордону та доповнення до цих документів, які з'явилися упродовж терміну дії Договору між урядом СРСР і урядом Угорської Народної Республіки про режим радянсько-угорського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань від 3 жовтня 1961 р.

Документи редемаркації включають в себе протокол-опис проходження лінії державного кордону між СРСР і Угорщиною, редемаркованого в 1948–1949 рр., топографічні карти, протоколи прикордонних знаків державного кордону та відповідні додатки та доповнення до документів, перелічених вище.¹⁹

Важливо відзначити, що протяжність кордону між Україною та Угорщиною постійно змінюється через зміни русла ріки Тиса. Так, на угорській частині кордону в районі сіл Вілок-Бадалово український берег вище, отже розмив іде в бік Угорщини. Але у районі міста Чоп, на стику кордонів України, Угорщини та Словаччини, ситуація погіршилась відносно України. У 2000 р., згідно з підрахунками експертів спільних прикордонних комісій, було відзначено, що через зміну русла ріки Тиса (що підмиває берег України) точка стику трьох країн з 1945 р. перемістилася вглиб України на 11,7 м, а територія, яка “звільнилася”, відійшла Угорщині. З метою припинення подальшої зміни кордону на сьогодні підготовлено демаркаційні документи, згідно з якими державний кордон з Угорщиною, Словаччиною, Польщею буде постійним, незалежно від зміни русла річок.²⁰

Правовою основою співпраці України та Угорщини у питаннях кордону, перетину та менеджменту кордону є наступні міжнародні договори міждержавного, міжурядового і міжвідомчого рівня:

1. Договір між Україною і Угорською Республікою *про режим українсько-угорського державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань* (19.05.1995 р.).
2. Угода між урядом України і урядом Угорської Республіки *про пункти пропуску через державний кордон* (26.02.1993 р.).

17 Інформація прикордонної служби Республіки Польща, надана Центру міжнародних відносин, 30 квітня 2003 р., не опубліковано.

18 Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною й Угорською Республікою, стаття 1, ратифіковано Постановою ВР N 2527–12 від 01.07.1992 р.

19 Україна на міжнародній арені. Збірник документів і матеріалів 1991–1995. Книга 1. Київ: Юрінком Інтер, 1998.; www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new/country.html

20 Дзеркало тижня. – №42, 2001.

3. Угода між урядом України і урядом Угорської Республіки *про спрощений порядок перетинання державного кордону громадянами, які проживають у прикордонних областях* (26.02.1993 р.).
4. Угода між урядом України і урядом Угорської Республіки *про передачу і прийом осіб через спільний державний кордон* (26.02.1993 р.).
5. Домовленість *про виконання Угоди між урядом України і урядом Угорської Республіки про передачу і прийом осіб через спільний державний кордон* (27.10.1994 р.).
6. Регламент роботи *Головних прикордонних уповноважених України і Угорської Республіки* (15.11.1996 р.).
7. Регламент роботи *Прикордонних уповноважених України і Угорської Республіки* (15.11.1996 р.).
8. Положення про Українсько-Угорську Прикордонну Комісію (30.05.1997 р.).²¹

Для вирішення питань передачі та прийому осіб через спільний державний кордон (реадмісії) у 1993 р. підписано Угоду між урядом України і урядом Угорської Республіки про передачу і прийом осіб через спільний державний кордон, а також Домовленість про виконання Угоди між урядом України і урядом Угорської Республіки про передачу і прийом осіб через спільний державний кордон (дата підписання – 27.10.1994 р., набуття чинності – 27.10.1994 р.).²²

Важливою особливістю українсько-угорського кордону (за умов компактного проживання на прикордонній території Закарпаття угорської меншини²³) упродовж тривалого часу (до 2003 р.) була дія спрощених перетинів кордону, які існували ще за радянських часів. Скажімо, між СРСР та Угорщиною було укладено дві міжурядові угоди (1 серпня 1985 р. та 13 січня 1989 р.) щодо так званої лібералізації режиму перетину державного кордону жителями прикордонних областей.

Великим досягненням дипломатів двох країн було відкриття чотирьох пунктів спрощеного переходу на радянсько-угорському кордоні у 1989 р. До цього, як відомо, на радянсько-угорському кордоні були лише два пункти спрощеного переходу, які діяли у так званій 15-кілометровій зоні. Маючи на руках завірену ВВІРом телеграму, громадянин, який мешкав у зоні, міг відвідати своїх родичів по інший бік кордону на випадок смерті чи хвороби когось із близької рідні. При цьому начальник прикордонної застави особисто ключем відкривав обтягнуті колючим дротом ворота. Відтак, відкриття усіх чотирьох пунктів спрощеного переходу 31 березня 1989 р. мало велике значення для мешканців Закарпаття.

Згідно з Угодою між урядом України і урядом Угорської Республіки про пункти пропуску через державний кордон (здійснено у м.Будапешті 26 лютого 1993 р.), на додачу до наявних міжнародних переходів Чоп – Захонь та Соловка – Еперешке було передбачено дію пунктів спрощеного пропуску: Дзвінкове – Лонья, Косино – Барабаш, Лужанка – Берегшурань, Вилок – Тісабеч. Сторони зобов'язались також розглянути можливість створення нових пунктів пропуску: Велика Паладь – Мала Паладь та Соломоново – Дьєречке.²⁴

21 Україна на міжнародній арені. Збірник документів і матеріалів 1991–1995. Книга 1. Київ: Юрінком Інтер, 1998.; www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new/country.html

22 www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new/country.html

23 На території поліетнічного Закарпаття мешкає 151,5 тис. угорців (12,1% до підсумку) з 156,6 тис. угорців (0,3% до підсумку населення України) – згідно з даними Всеукраїнського перепису населення 2001 р.

31 липня 2003 р. у зв'язку з наближенням вступу Угорщини до ЄС було спільно припинено чинність угоди про малі перетини кордону, згідно з якою понад 10 років діяли пункти спрощеного перетину.

Загалом, на сьогодні на угорсько-українському кордоні розташовано 3 митниці та 5 пунктів перетину. Всеугорське митно-фінансове інспекційне управління, відомство, що підпадає під патронат і підпорядкування Міністерства фінансів, провело значну розбудову пунктів перетину держкордону, проводить їхнє поновлення, догляд, експлуатацію.

Упродовж минулих років угорська сторона продовжувала проведення реконструкційних робіт, започаткованих раніше. Нині їх повністю завершено у Захоні та Артанді. Розпочато розбудову пункту перетину на українській ділянці кордону біля Берегшурань. Роботи ведуть передусім у тій його частині, що стосується переходу людей, але реконструкційні роботи тривають і на транспортному переході. Велика потреба у проведенні таких робіт впливає передусім з міркувань необхідності спрощення проїзду, оскільки нині транспортні засоби змушені здійснювати об'їзд, щоби потрапити на пункт перетину державного кордону. Крім того, розбудова цієї ділянки дозволить суттєво розвантажити найважливішу на цьому відрізьку Захоньську ділянку.

Після суттєвої реконструкції пункту перетину Тісобец на черзі – вирішення доли пунктів пропуску Дзвінкове – Лонья та Косино – Барабаш, йдеться про перетворення цих колись пунктів спрощеного пропуску на міжнародні пункти пропуску, чим сьогодні і займається Угорщина.

У роботах з реконструкції та розбудови пунктів перетину угорська сторона керується наступними вимогами:

- розташування пунктів перетину поблизу важливих транзитних шляхопроводів;
- придатність як для вантажного, так і для пасажирського перетину;
- забезпечення чіткого розмежування пасажирського та вантажного транспортного руху;
- забезпечення пунктів перетину автобусними терміналами;
- створення паркінгів для каміонів у відповідності до загального транспортного обороту на цій ділянці кордону;
- спорудження закритих приміщень ангарного типу для проведення спеціальних контрольно-оглядових робіт;
- створення окремих паркінгів для транспорту, яким перевозять небезпечні вантажі;
- забезпечення приладами та апаратурою для радіоактивного (ядерного) детектування і спецконтролю;
- наявність сухих та вологих холодильних камер;
- забезпечення здійснення замірів навантаження на транспортних осях;
- створення служби карантинної інспекції та ветеринарної служби;
- спорудження приміщень для утримання й ветеринарного догляду живих тварин.²⁵

24 Україна на міжнародній арені. Збірник документів і матеріалів 1991–1995. Книга 1. Київ: Юрінком Інтер, 1998.; www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new/country.html

Румунсько-український кордон

Кордон України з Румунією, незважаючи на підписання у червні 2003 р. в м. Чернівцях відповідної угоди, все ще залишається найпроблемнішим із чотирьох кордонів України з центральноєвропейськими сусідами. Одним із найбільш складних і делікатних питань в українсько-румунських відносинах на сучасному етапі є проблема морського кордону.

Протяжність тільки сухопутної ділянки українсько-румунського кордону становить 608,6 км. Він установлений Паризьким мирним договором від 10 лютого 1947 р. таким, яким був на 1 січня 1941 р., (кордони, які утворилися після приєднання до Радянського Союзу Бессарабії, північної частини Буковини та Герцаївського цинуту (краю – авт.)) “згідно з радянсько-румунською угодою від 28 червня 1940 р.”²⁵ (угодою, якої насправді не існувало).²⁷ 4 лютого 1948 р. відповідно до згаданого договору був підписаний Протокол стосовно уточнення проходження лінії державного кордону між Румунською Народною Республікою та Союзом Радянських Соціалістичних Республік, а 23 травня цього ж року – протокол, яким острів Зміїний “був повернутий Радянському Союзові Румунською Народною Республікою і був включений до складу СРСР”.²⁸ 27 вересня 1949 р. за результатами роботи змішаної демаркаційної комісії підписано Акт про демаркацію та Протокол-опис проходження лінії радянсько-румунського державного кордону. 27 лютого 1961 р. в Бухаресті підписано Договір про режим радянсько-румунського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань.

Надзвичайно актуальною проблема кордонів стала одразу після повалення комуністичного режиму в Румунії та здобуття Україною незалежності. Початковий етап становлення українсько-румунських відносин затьмарила спроба деяких радикальних політичних кіл Румунії висунути прямі територіальні претензії до України. 24 червня 1991 р. було ухвалено декларацію парламенту Румунії про пакт Ріббентропа-Молотова та його наслідки для України, в якій мова йшла про “приналежність Бессарабії, Герцаївського цинуту (краю – авт.) та Північної Буковини Румунії”.²⁹ У відповідь Верховна Рада Української РСР у своїй Заяві від 5 липня 1991 р. розцінила такі дії румунської сторони як територіальні претензії до України.³⁰

Однією з наступних акцій щодо України стало ухвалення 28 листопада 1991 р. румунським парламентом заяви проти участі населення так званих “румунських територій”, – північної частини Буковини та південної частини Бессарабії – у всеукраїнському референдумі щодо державної незалежності.³¹ У 1992 р., під

25 Безпосереднє сусідство України з ЄС: закриті кордони чи нові імпульси до співпраці? – матеріали міжнародного круглого столу експертів (м. Ужгород, 7–9 листопада 2002 р.). – Ужгород, 2002. – с. 116–118.

26 Romania in anticamera Conferintei de la Paris. Documente. / Coord. Mocanu R. – Bucuresti: Arhivele Nationale ale Romaniei, 1996.

27 Див. детальніше: Гакман С. Проблема Бессарабії та Буковини в міжнародних відносинах: Дипломатичний аспект (березень-червень 1940 р.) // Питання історії нового та новітнього часу: Збірник наукових статей. Вип. 5. Чернівці: Прут, 1997. – с. 111–121.

28 Dogaru P. Insula Serpilor in calea rechinelor. – Bucuresti: Ed. SAECULUM I.O., VESTALA, 1996. – р. 157–159.

29 Аппатов С., Макан І. Українсько-румунські відносини: історія та сучасність // Український історичний журнал. – 1999. – № 5. – с. 90.

30 Троян С., Христюк Т. Румунський вектор зовнішньої політики України в 1991–2001 рр. // Україна – Румунія – Молдова: історичні, політичні та культурні аспекти взаємин: матеріали міжнародної наукової конференції / Буковинський політологічний центр. – Чернівці: Букрек, 2002. – с. 302.

31 Adevarul. – 1991. – 30 noiembrie.

впливом радикальних кіл, сам І.Ілієску вимагав подолання “наслідків пакту Ріб-бентропа-Молотова”, пропонуючи при цьому як найближчу мету “спільний культурний простір”.³² У 1993 р. Румунія в односторонньому порядку денонсувала радянсько-румунську угоду 1961 р., що була юридичною основою лінії українсько-румунського кордону.

Румунська сторона на різних рівнях виступала з вимогою перегляду державного підпорядкування ряду українських територій. Неодноразово звучали вимоги щодо перегляду кордону в зоні північної частини Буковини (заради справедливості слід наголосити, що вимоги йшли, в основному, не від офіційних структур Румунії, а лише з боку окремих партій, громадських організацій, сенаторів, депутатів, діячів культури та мистецтва).

У 1996 р. Румунія денонсувала Протокол 1948 р., який передбачав перехід острова Зміїний до складу СРСР.³³ Зазначимо, що ця проблема актуалізувалася трохи раніше, у листопаді 1995 р., після безрезультатного завершення, через проблему острова Зміїного, одного з раундів переговорів щодо підписання українсько-румунського базового договору, які відбувались у Бухаресті. 4 грудня 1995 р. Під час свого звіту в сенаті, тодішній Міністр закордонних справ Румунії Т.Мелешкану заявив, що між Україною та Румунією існують суперечності стосовно приналежності та статусу острова Зміїного, який офіційний Київ вважає де-юре і де-факто складовою частиною української території³⁴. Деякі бухарестські політики стосовно заяви керівника румунської дипломатії вважали, що румунська сторона могла б звернутися у Гаазький міжнародний суд. Після тривалих дискусій з цього приводу, 6 грудня 1995 р. на прес-конференції речник МЗС Румунії С. Дукару зазначив, що Бухарест не вимагає острів, а протестує у зв'язку з намаганнями України надати “статус територіальних вод” простору у 12 морських миль навколо острова Зміїного.³⁵ Міністерство закордонних справ України кваліфікувало це як “спробу висунути територіальні претензії”, яка “створює негативний ґрунт для завершення двосторонніх переговорів щодо політичного договору”.³⁶ Проблема острова Зміїного не тільки суперечила Гельсінському акту 1975 р., але також гальмувала процес вироблення і підписання українсько-румунського Договору про дружбу і співробітництво, який врешті-решт було підписано 2 червня 1997 р. у румунському місті Констанца, процедура ратифікації якого румунською стороною була завершена 8 липня 1997 року, українською — 17 липня, і який набрав чинності 22 жовтня того ж року.

Румунському зовнішньополітичному відомству вдалося винести за рамки договору питання про державний кордон та його режим. У другій статті Договору про відносини добросусідства і співробітництва між Україною і Румунією зазначено, що “Договірні Сторони підтверджують як непорушний існуючий між ними кордон, і тому утримуватимуться відтепер і в майбутньому від будь-яких вимог чи дій, спрямованих на загарбання і узурпацію частини чи всієї території іншої Договірної Сторони”. Проте в другій частині цієї статті підкреслено, що “Договірні Сторони укладуть договір про режим кордону між двома державами та вирішать питання про делімітацію їхнього континентального шельфу та спеціальних економічних зон в Чорному морі”.³⁷ Отже, Румунія формально підтвердила принципи

32 Хаусляйтнер М. Значение румынско-украинского договора для Республики Молдова // *Politica externă a Republicii Moldova: Aspecte ale securității și colaborării regionale: Materiale ale simpozionului științific internațional* (Chisinau, 16–17 octombrie 1997). — Chisinau, 1997. — p. 108–109.

33 Dogaru P. *Op. cit.* — p. 159.

34 *Libertatea*. — 1995. — 14 decembrie.

35 *Jurnalul national*. — 1995. — 7 decembrie; *Evenimentul zilei*. — 1995. — 7 decembrie.

36 *Libertatea*. — 1995. — 14 decembrie.

“недоторканості” наявних кордонів з Україною, але ці кордони залишалися без юридичного закріплення (згодом така ситуація повторилася при підписанні відповідного договору між Румунією та Республікою Молдова).³⁸

Окрім питання навколо острова Зміїного, ще однією проблемою кордону між Україною та Румунією була його модифікація через зміну природного ландшафту. Мова йде про ділянку Рахівського та Тячівського районів (Закарпатської області) українсько-румунського державного кордону. Відповідно до Договору про режим радянсько-румунського кордону, співробітництво і взаємну допомогу з прикордонних питань 1961 р., лінія кордону тут проходить по середині русла Тиси. Однак це русло, як і будь-якої іншої річки, з часом змінюється. Головною причиною зміни русла ріки є паводки, що відбуваються тут декілька разів на рік і розмивають берег. Оскільки географічно так склалося, що нижчий берег — український, він поступово і відходить углиб української території, вивільняючи від води румунський берег. З 1961 р. українська сторона втратила у такий спосіб 270 га землі.³⁹

Оскільки зміна русла ріки викликана переважно природними причинами, повністю запобігти цьому процесу неможливо, проте значно послабити і зробити його керованим — цілком під силу, встановлюючи надійні берегові укріплення. Втрата Україною своєї території може припинитися підписанням з Румунією демаркаційних документів, якими б державний кордон став би постійним, за прикладом відповідних домовленостей України з Угорщиною, Словаччиною і Польщею.

Не було позбавлене проблемності і питання п'ятих островів у гирлі Дунаю. Румунські дипломати вважали, що до ділянки, на яких розташовані ці острови, необхідно застосувати принцип головного судноплавного фарватера річки, а відповідно з цим всі п'ять островів мали стати румунськими.⁴⁰ Українська сторона дотримується іншої позиції і має наступні міркування. За згаданим радянсько-румунським договором 1961 р. всі п'ять островів з самого початку належать Україні. Передача ж їх під юрисдикцію Румунії суперечитиме принципу непоорушності кордонів, зафіксованому в українсько-румунському базовому договорі. Крім того, на цій ділянці Дунаю (це зафіксовано делімітаційними і демаркаційними документами) принцип головного судноплавного фарватера річки не застосований, оскільки кордон встановлювався за іншими правилами.

Однією з найбільших проблем на сьогодні залишається питання делімітації континентального шельфу і спеціальної економічної зони в районі згаданого острова Зміїний. Суперечка полягає в тому, що румунська сторона вважає Зміїний *не островом*, а *скелею*, непридатною ні для проживання, ні для ведення сільського господарства. Будучи розташованим неподалік берегів Румунії, континентальний шельф Зміїного збігається з румунським. При цьому слід зазначити, що міжнародним законодавством передбачено право островів (але не скель) на континентальний шельф. Крім цього, геологи цілком обґрунтовано вважають цей район Чорного моря багатим на поклади нафти й газу. Останнє твердження настільки ускладнює ситуацію навколо угоди про делімітацію континентального шельфу і спеціальної економічної зони, що сторони не виключають можливості

37 Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною і Румунією // Урядовий кур'єр. — 1997. — 5 червня.

38 Григоришин С. Перспективи розвитку міжрегіональних відносин у контексті “Договору про привілейоване партнерство та співробітництво між Республікою Молдова та Румунією // Регіони Східної Європи: інтеграційні очікування та конфронтаційні небезпеки. Матеріали Міжнародної наукової конференції, Чернівці, 18–19 вересня 2000. — Чернівці: БУКРЕК, 2000. — с. 171.

39 Козак В. 270 гектарів уже втрачено на кордоні з Румунією // Дзеркало тижня. — 2001. — 27 жовтня.

40 Кім М. Румунський гамбіт // Дзеркало тижня. — 2001. — 10 листопада.

звернення в Міжнародний суд у Гаазі. Проте Україна не збирається звертатися в міжнародний суд з власної ініціативи.⁴¹

Хоча Румунія однією з перших встановила дипломатичні відносини з незалежною Україною, сьогодні вона ще залишається єдиною країною серед країн, що вступають до ЄС, яка має з Україною деякі територіальні проблеми. Офіційно питання проходження державного кордону не оспорується, оскільки у пункті 1 статті 2 Договору про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією, підписаного 2 червня 1997 р. (набрав чинності 22 жовтня 1997 р.) зазначено: “Договірні Сторони... підтверджують як непорушний існуючий між ними кордон і тому утримуватимуться тепер і в майбутньому від будь-яких зазіхань на цей кордон, а також від будь-яких вимог чи дій, спрямованих на загарбання і узурпацію частини чи всієї території іншої Договірної Сторони”. Проте, в румунських засобах масової інформації обговорювалася необхідність вирішення цього питання на ділянці біля гори Стог в районі 356 прикордонного знаку та щодо трьох островів на річці Тиса площею понад 100 га у межах: 254–255, 256–257, 257–258 прикордонних знаків. Також продовжується обговорення навколо континентального шельфу та спеціальних економічних зон біля острова Зміїний.

Отже, Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною і Румунією, який вплинув позитивно на зміцнення довіри між обома державами, не подолав усі розбіжності, і деякі питання залишалися поза його рамками, у першу чергу це стосується проблеми статусу острова Зміїного і делімітації континентального шельфу. В результаті, основна частина спірних питань залишалась позаду, а інша мала бути вирішена у наступні два роки після підписання базового Договору. Після ратифікації українсько-румунського договору пройшло набагато більше часу, але позитивні результати стосовно спільного кордону досягнуті не повністю.

17 червня 2003 р., тобто через шість років після укладання базового Договору та після 19 раундів переговорів, Україна і Румунія підписали у Чернівцях Договір між Україною і Румунією про режим українсько-румунського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань. Підписаний договір підтверджує лінію радянсько-румунського державного кордону, визначену в 1961 році, окрім молдовсько-румунської ділянки. В договорі зазначено, що лінія державного кордону є незмінною (якщо Україна та Румунія не домовляться про інше). До того ж, у статті 39 підкреслено, що розділи I та IV, в яких зафіксовані положення про те, що наявна зараз лінія кордону є незмінною, “будуть автоматично продовжені на нові п'ятирічні періоди і не підлягають денонсації”.⁴²

Договором встановлено кінцеву точку (1439) сухопутного кордону між Україною і Румунією, яка відповідно до документа є початковою точкою для делімітації кордону, що проходить по континентальному шельфу і спеціальних економічних зонах у Чорному морі. Документ також регламентує використання прикордонних вод, залізничного транспорту, шосейних доріг та інших комунікацій.

Додатковою угодою, зокрема, встановлено, що договір про режим кордону між Україною і Румунією зафіксує лінію кордону у такому вигляді, як вона визначена і записана в договорі 1961 р. щодо радянсько-румунського державного кордону, а також у відповідних документах демаркації, чинних станом на 16 липня 1990 р.⁴³

41 Пукіш І. Між Україною та Румунією назріває зміїний конфлікт // Високий замок. — 2001. — 22 жовтня. — с. 2.

42 Кравченко В. И второй тайм мы уже отыграли... // Зеркало недели. — 2003. — 21 июня. — № 23 (448).

Румунська сторона у договорі підтвердила українську приналежність острова Зміїний Україні, яка, зі свого боку, зобов'язалася не розміщувати на ньому наступального озброєння.

В договорі зафіксовано усі принципи положення, які виборював офіційний Київ упродовж 19 раундів переговорів і водночас не містяться ті, що відстоював останні п'ять років Бухарест. Як українські, так і румунські засоби масової інформації назвали договір надзвичайно важливим і позитивним документом для двосторонніх відносин і в процесі інтеграції Румунії в євроатлантичний простір, але звертають увагу на його проміжний характер. Оскільки попереду очікуються переговори з делімітації континентального шельфу та спеціальних економічних зон, або як їх визначив у Чернівцях під час прес-конференції Президент Румунії І.Ілієску "питання розподілу 20 морських миль", сторони зобов'язалися вирішити ці питання ще "до завершення каденції обидвох президентів у 2004 р."

Говорячи про поступливість румунської дипломатії, дискусійною для аналітиків залишається мотивація румунської позиції. Можливо, і це виходить з коментарів румунських дипломатів, головною мотивацією є євроінтеграційна політика Бухареста. Враховуючи те, що під час прес-конференції в Чернівцях Президент Румунії І.Ілієску, обмовившись про свою переконаність у тому, що "задля вирішення проблеми розподілу континентального шельфу Румунії не доведеться звертатися до міжнародного судовладдя", можна зробити припущення, що найвагомішою причиною, яка змусила сусідню країну підписати цей договір, є вимоги основоположних документів НАТО щодо відсутності територіальних претензій його нових членів до своїх сусідів. Фактично підтвердив цю думку сам І. Ілієску, зазначивши, що договір відповідає європейським стандартам та дозволяє Румунії "виконати умови західноєвропейських партнерів щодо забезпечення безпеки східного кордону..."⁴⁴

Не виключений, щоправда, варіант того, що румунська сторона перенесла акцент на інший документ – угоду про делімітацію континентального шельфу та спеціальних економічних зон.

Після підписання договору про режим державного кордону на порядку денному залишилися два проблемні питання, а саме: делімітація континентального шельфу та спеціальних економічних зон і пов'язана з ними проблема юридичного статусу острова Зміїного. Залежно від того, яким буде статус Зміїного – острів чи скеля – визначатиметься і наявність навколо нього континентального шельфу.

Переговори навколо цього питання, на наш погляд, будуть важкими і можуть тривати довгий час, оскільки ситуація ускладнюється тим, що у цьому районі Чорного моря геологи розвідали багаті родовища нафти та газу. До того ж, позиції зовнішньополітичних відомств України та Румунії суттєво відрізняються. Через кілька днів після підписання договору про режим державного кордону міністр закордонних справ Румунії М.Джоане зазначив, що важливо для румунської сторони "бути впевненими в тому, що статус острова Зміїного, з точки зору міжнародного права та наслідків того факту, що цей острів є одним з таких, що не мають власного економічного життя, як у цьому випадку", спричинить дискусію стосовно континентального шельфу. "Не проблема юрисдикції стосовно острова, а спосіб, яким вона буде впливати на делімітацію морських вод континентального шельфу є важливою", пояснив М.Джоане.⁴⁵

43 Український монітор. Тижневик: Події та коментарі. – 2003. – № 25. – 16.06.03–22.06.03.

44 Доба (Чернівці). – 2003. – 20 червня. – Ч. 46 (320).

45 Ziua. – 2003. – 20 iunie. – Nr. 2740.

Стосовно можливого звернення румунської сторони до Гаазького міжнародного суду, слід згадати, що в листах, якими обмінялися колишні міністри закордонних справ України та Румунії після підписання базового політичного договору передбачено дві ситуації, а саме: якщо буде доведений злий замір однієї зі сторін; друга – якщо можна буде звернутися в односторонньому порядку, за наявності поєднаних умов. Поєднані умови полягають у існуванні сухопутного кордону та кордону по Дунаю. Тобто, після підписання українсько-румунського договору про режим державного кордону шлях до міжнародного арбітражу відкритий для обох сторін (зокрема, й в односторонньому порядку). Не виключений також варіант, що невирішення цього питання між сторонами може стати перешкодою для вступу Румунії в НАТО. У будь-якому випадку, слід зазначити що обидві сторони розраховують на вирішення цього питання у двосторонньому режимі.

Окрім цього, на українсько-румунському кордоні сьогодні підписані та діють Угода між урядом України і урядом Румунії про спрощений порядок перетинання спільного державного кордону громадянами, які проживають у прикордонних районах і повітах (підписано 29 березня 1996 р. керівниками прикордонних відомств, затверджено Кабінетом Міністрів України Постановою № 906 від 2 вересня 1996 р.) та Міжвідомчі Протоколи про порядок розв'язання проблеми щодо режиму українсько-румунського державного кордону та про взаємодію в пунктах пропуску через українсько-румунський державний кордон (підписано 29.09.1996 р. та 10.12.1996 р.).

На виконання цієї угоди визначено 5 пунктів перетину українсько-румунського державного кордону з міжнародним статусом (1 автомобільний, 3 залізничні та 1 автомобільний та залізничний) і 18 пунктів спрощеного пропуску через державний кордон (пішохідні, автомобільні, залізничні та портові).⁴⁶ Основна частина пунктів спрощеного порядку пропуску сьогодні успішно працює. І все ж є проблеми, пов'язані з обмеженням для громадян України і Румунії, які в спрощеному порядку перетинають державний кордон, щодо кількості разів перетину державного кордону – не більше двох разів на місяць. Ще більшою проблемою буде закриття усіх пунктів спрощеного пропуску у зв'язку зі вступом Румунії до ЄС, що вимагає вироблення компенсаторних механізмів.

Проблема вдосконалення інфраструктури і функціональних можливостей наявних пунктів перетину державного кордону є очевидною. На сьогодні пункти пропуску на українсько-румунському кордоні не відповідають загальноєвропейським стандартам. Надзвичайно гострою, зокрема, залишається проблема будівництва під'їзних шляхів як з українського, так і з румунського боку.

До ратифікації та набуття чинності Договору про режим українсько-румунського державного кордону, співпрацю і взаємодопомогу з прикордонних питань, на цей час співпраця з прикордонних питань на ділянці кордону з Румунією здійснюється в рамках інституту Прикордонних Уповноважених.⁴⁷

46 Norme metodologice din 9 mai 2002 de aplicare a Ordonantei de urgenta a Guvernului nr. 105/2001 privind frontiera de stat a Romaniei (Publicata in Monitorul Oficial nr. 346 din 24 mai 2002) // Frontiera: Supliment legislativ pentru uzul poliioietilor de frontiera. – p. 13–18; Поточний архів Держкомкордону України.

47 Відповідно до пункту 2 статті 35 Договору між СРСР і урядом Румунської Народної Республіки про режим радянсько-румунського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань від 27 лютого 1961 р. та Протоколу між Держкомітетом у справах охорони державного кордону України і Національним Командуванням прикордонників Румунії про порядок розв'язання проблем щодо режиму українсько-румунського державного кордону від 29 вересня 1996 р.

Нове прикордоння (кордон України з Російською Федерацією, Білоруссю та Молдовою)

Кордони між колишніми радянськими республіками є новим феноменом для громадян, що його переминають або мешкають поблизу нього. Перед тим принаймні кілька десятиліть (а то й століть) реальних кордонів у тих місцях не було. Тому ми розглядаємо проблему кордонів між новими незалежними державами не лише у формально-державотворчому сенсі — як елемент оформлення суверенітету нових держав — але і як соціально-політичний виклик, який стосується інтересів великої кількості громадян. Ми пропонуємо визнати існування феномену *“нового прикордоння”* як сукупності історичних та новоутворених соціальних та економічних зв'язків уздовж кордонів колишніх радянських республік.

Кордони нових незалежних держав мають адміністративне походження. Від сталінських часів в СРСР було побудовано багатоповерхову ієрархію національно-територіальних утворень. П'ятнадцять етнонаціональних культур отримали особливі преференції на створення соціалістичних республік з низкою формальних ознак суверенітету. Серед них — умовно визначену лінію кордонів. Території, що було ними охоплено, більшою чи меншою мірою включали ареали проживання етнічного ядра титульних спільнот. Кордони цього типу означали розмежування підпорядкованості різним адміністративним центрам, а не розподіл суверенітетів.

Інфраструктура цих кордонів була символічною: на автошляхах подорожні зустрічали знаки, які інформували про в'їзд на територію союзної республіки, неподалік стояли пости Державтоінспекції — цим інфраструктура переважно і вичерпувалась.

Офіційних документів з відповідними засвідченими топографічними картами, на яких би точно фіксувалося проходження кордону між республіками, в Радянському Союзі не існувало. Найточнішими картами радянської доби були військові топографічні карти. На них структура місцевості фіксувалась ретельно — включно з невеличкими будівлями чи окремо розташованими деревами. Але й на таких картах були розбіжності у визначенні адміністративних кордонів, особливо, якщо ті проходили через населений пункт.

Іншим фактором *“гнучкості”* кордонів була природна зміна русла рік та контуру берегової лінії, якщо кордон проходив річкою чи іншою водоймою. Донині ця проблема, зокрема, існує в українсько-білоруських та українсько-молдавських стосунках.

Прикордонні диспути радянської доби — це переважно конфлікти між двома сусідніми аграрними чи промисловими господарствами (умовно кажучи, з Харківської та Білгородської областей) за лінію проходження межі. Час від часу керівники радянських колгоспів-сусідів свавільно пересували межу, висаджуючи лісопосадки, споруджуючи будівлі, або прокладаючи нові дороги. Так виникла дрібна територіальна плутанина, на розв'язання якої фахівці з делімітації вже після проголошення незалежності витрачали місяці й роки. Лише на російсько-українському кордоні існувало понад 1 000 спірних відрізків, де відхилення між різними *“версіями”* становило від 10 до 500 метрів.

У багатьох випадках у сільській місцевості мала місце безсистемна забудова, розширення населених пунктів без урахування адміністративно-територіальних меж, або через їх неправильне визначення. Частина домогосподарств отримувала земельні ділянки *“по той бік”* віртуального кордону. Як наслідок, нині кордон

проходить через окремі населені пункти, розділяючи вулиці, володіння домогосподарств і навіть окремі подвір'я.

Така ситуація є не лише формальною проблемою проведення лінії кордону, але й приводом для маніпуляцій масовою свідомістю та потенційним фактором соціальної напруги. Особливу тривогу частини мешканців нового прикордоння викликає перспектива демаркації кордонів, яка відкривається нині, після завершення першої стадії договірно-правового облаштування. Російські ЗМІ регулярно, принаймні упродовж 90-х рр., подавали сюжети про неминучі біди місцевого населення у разі проведення демаркації. Експлуатувалася теза про начебто неминуче порушення прав людини, "розірвані сім'ї", "паркан з колючим дротом". Українські ЗМІ, в свою чергу, не наводили достатніх контраргументів на користь необхідності облаштування кордону. В результаті в Україні, як і в Росії та інших сусідніх нових незалежних державах сформувалося стійке негативне ставлення громадської думки до необхідності створення повноцінного кордону сучасного типу. Соціологічне дослідження, проведене на замовлення Центру миру, конверсії та зовнішньої політики України у 2001 р. засвідчило, що більшість громадян України вважають нормальним відсутність демаркації українсько-російського кордону. Для більшості громадян українсько-російського та українсько-білоруського прикордоння термін "демаркація" стійко асоціюється з колючим дротом, контрольно-слідовою смугою та неминучим обмеженням свободи пересування. В той же час паралельно проведене опитування українських експертів дало протилежний результат. Фахівці, що професійно займаються проблемами міжнародних відносин, зовнішньої політики та безпеки, негативно ставляться до наявного стану російсько-українського кордону, насамперед, відсутності демаркації.⁴⁸

Ситуація навколо кордонів України з колишніми радянськими республіками є свідченням незавершеності процесів творення держав-націй на пострадянських теренах. За своїм походженням, інфраструктурою, суспільним значенням та характером комунікацій ці кордони істотно відрізняються від колишніх зовнішніх кордонів СРСР, і ця обставина досьогодні відчутно переважає намагання української влади реалізувати принцип єдиного статусу для всіх кордонів України.

Процес правового визнання кордонів між колишніми республіками СРСР розтягся у часі. Між тим ще у Договорі про утворення Співдружності Незалежних Держав, підписаному у грудні 1991 р., сказано, що "Сторони визнають і поважають територіальну цілісність один одного і недоторканість існуючих кордонів в рамках Співдружності". Надалі процес договірно-правового оформлення кордонів був перенесений у площину двосторонніх відносин, у якій і триває донині.

Режим перетину кордонів між новими незалежними державами, у нашому випадку, між Україною та Росією, Молдовою й Білоруссю, базується на відсутності візового режиму. Дебати навколо запровадження віз у стосунках Росії, України, Білорусі та Молдови поки не вийшли за межі академічних дискусій. Натомість актуальнішим питанням є перехід до подорожей на підставі виключно закордонних паспортів (поки що громадяни цих країн можуть використовувати для перетину кордону внутрішні паспорти). У 2002–2003 рр., зокрема, на офіційному рівні Україна та Росія обговорювали терміни переходу до поїздок на підставі закордонних паспортів. Нині вирішено, що такий перехід матиме місце не раніше 2005 р. У відносинах України та Молдови зберігся такий рудимент як визнання паспортів радянського зразка для мешканців Придністров'я з боку України, що пояснюється нелегітимністю паспортів сепаратистської Придністровської

48 Сприяння реалізації ефективної політики кордонів України. — Матеріали дослідницького проекту Центру миру, конверсії та зовнішньої політики України, 2001 р. www.borders.cpcfpu.org.ua

республіки та відсутністю у багатьох мешканців Придністров'я громадянства Молдови чи іншого визнаного громадянства.

Кордон з Російською Федерацією. Договірно-правова база, що визначає статус кордону між Україною та Російською Федерацією, складається з Договору про дружбу, співробітництво та партнерство між Україною та РФ (так званої “Великої угоди”) 1997 р., де зафіксовано визнання наявних кордонів обох держав, та підписаного у Києві 28 січня 2003 р. Договору про українсько-російський державний кордон (поки що не ратифікованого). Останній документ містить додатки у вигляді топографічних карт, на яких згідно з міжнародними стандартами визначено лінію проходження суходільної ділянки кордону. Тобто, процес його делімітації можна вважати майже завершеним – останню крапку мають поставити парламенти, ратифікувавши угоду. Втім, цей Договір залишає відкритим питання делімітації морських кордонів. Визначено лише, що Азовське море є внутрішнім морем обох держав. Статус внутрішніх вод для Азовського моря та Керченської протоки підтверджено також підписаним 24 грудня 2003 р. Договором про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки, де визнано також, що море і протока будуть розділені державним кордоном. Отже, у правовому вимірі все ще залишаються прогалини.

Історія практичного вирішення питання кордонів почалася 1998 р., коли при міністерствах закордонних справ обох країн були створені комісії з делімітації державного кордону, робота яких тривала понад 4 роки і завершилась підписанням Договору про державний кордон.

Втім дискусії з приводу кордонів мають глибшу історію. Питання кордонів упродовж усього періоду окремого існування двох держав було однією з гострих проблем двосторонніх відносин. До найбільш дискусійних питань належать перспектива демаркації та статус кордону у Чорному морі та Керченській протоці. При цьому сама лінія проходження державного кордону, принаймні, на суходолі, була предметом радше технічного, аніж політичного диспуту (як уже зазначено, численні суперечки щодо спірних ділянок суходільного кордону мали технічне походження і не сприймалися як політична проблема).

У відносинах Москви та Києва є лише одна проблема, котру можна кваліфікувати як територіальну суперечку – Севастополь. І хоча виконавча влада Російської Федерації з самого початку декларувала визнання наявних кордонів України, вищий законодавчий орган – спочатку Верховна Рада, потім Федеральні збори – неодноразово порушував питання про статус Севастополя як російського міста.

Верховна Рада РФ ще 9 липня 1993 р. ухвалила Постанову “Про статус міста Севастополя”, в якій зазначено, що він має “російський федеральний статус в адміністративно-територіальних кордонах міського округу станом на грудень 1991 р.”. З цього приводу Україна подавала скаргу до Організації Об'єднаних Націй.⁴⁹

Особливо наполегливо цю тезу обговорювали в російському парламенті під час розробки та ратифікації Договору про дружбу, співробітництво та партнерство між РФ та Україною. 1996 р. Комітет Держдуми у справах СНД рекомендував прийняти Постанову “Про статус міста-героя Севастополя – головної бази російського чорноморського флоту”. За ініціативою мера Москви Ю.Лужкова у грудні 1996 р. було прийнято Резолюцію Ради Федерації (верхньої палати російського парламенту) про статус Севастополя як російського міста. Резолюція базувалася на

49 Листи постійного представника України при ООН від 13 та 16 липня 1993 р. на ім'я Голови Ради Безпеки (S/26075 і S/26100). Розгляд скарги на РБ ООН: <http://www.moscow-crimea.ru/russia/politics/zhaloba.html>

припущенні, що Севастополь ніколи не передавався УРСР, адже він адміністративно не входив до Криму в той час (на 1954 р.), коли Кримську область було передано Україні.

У квітні 1997 р. Рада Федерації запропонувала “як компроміс” створити для Севастополя спеціальний міжнародний статус під спільним управлінням Росії та України.

Питання Севастополя і сьогодні залишається предметом політичних спекуляцій. Особливо часто публічно піддають сумніву українську приналежність Севастополя такі популярні російські політики як вищезгаданий Ю. Лужков⁵⁰, голова комітету Держдуми в іноземних справах Д. Rogozin⁵¹, голова Конгресу російських общин К. Затулін.

Ситуація ускладнюється тим, що, за даними опитувань громадської думки, близько 70% громадян Росії вважають Севастополь російським містом, і лише 4% — українським⁵². Це створює мотивацію для перманентного використання севастопольської та кримської тематики як інструменту політичної самореклами російськими політиками націонал-патріотичного спрямування.

Втім проблема Севастополя є надто широкою, щоб кваліфікувати її просто як територіальну суперечку. Для консервативних кіл у РФ цінність Севастополя — не у території, яку він займає, а у політичному навантаженні його як “міста російської слави”, як чинної бази Чорноморського флоту РФ, як найбільш проросійського міста України. Тому аналіз усього комплексу факторів, що стосуються Севастополя і Криму, загалом не є предметом цього дослідження.

Отже, суходільний кордон України та РФ є нині предметом диспуту не у сенсі лінії його проходження, а в аспектах статусу та інфраструктури. Офіційна позиція Росії нині полягає у тезі про достатність делімітації державного кордону з Україною і непотрібності його демаркації. Впливові російські політики та аналітики неодноразово заявляли, що демаркація кордону з Україною означатиме зведення паркану між дружніми народами, призведе до зростання соціальної напруги, порушення права на свободу пересування, до того ж, потребуватиме великих коштів, яких немає в бюджетах ані Росії, ані України.

Позиція України завжди полягала у тому, що делімітація є лише першим етапом облаштування кордону, отже, наступним має бути демаркація. Згідно з українською позицією, демаркація — це лише позначення на місцевості делімітованої, тобто визначеної в договірному порядку лінії державного кордону з використанням системи прикордонних знаків, річкових буїв та інших засобів. Ці засоби, а також документи, які описують їхнє положення на місцевості, дозволяють максимально точно обновити як окремі елементи позначення кордону, так і кордон в цілому. Тому “частокони, огороження або колючий дріт” не мають жодного стосунку до демаркації державного кордону. За словами Володимира Єльченка, Україна облаштуватиме свої державні кордони відповідно до міжнародних стандартів, які існують на сьогодні в Європі, зокрема між країнами Європейського Союзу.⁵³

50 Юрий Лужков вновь назвал Севастополь Россией. — Ukraine.ru. — 21 марта 2002. — <http://www.ukraine.ru/reporting/122684.html>

51 Дмитрий Rogozin: Разговор о Севастополе не окончен // Слово. — 3 марта 1999.

52 Колосов В. “Примордиализм” и современное национально-государственное строительство // ПОЛИС. — 1998. — №3. <http://www.politstudies.ru/fulltext/1998/3/9.htm>

53 На кордоні зарості колючі. Не рости там колючому дроту? // Дзеркало тижня. — 27 квітня 2002 р. <http://www.zn.kiev.ua/nn/show/391/34657/>

Відомо, що українська сторона пропонувала внести згадку про демаркацію в текст Договору про державний кордон. У підсумку цього не було зроблено, і питання демаркації повністю винесене за рамки підписаного 28 січня 2003 р. документа. Отже, у практичну площину питання демаркації досьгодні не винесено. Офіційно – через незавершеність першого етапу.

Не виключено, що у зв'язку з переглядом деяких компонентів стратегії національної безпеки Росії, зумовленим антитерористичною парадигмою, Москва змінить своє ставлення до проблеми демаркації і пристане на позицію України, тобто, визнає необхідність демаркації та удосконалення механізмів прикордонного контролю. Певні ознаки цього проявились у висловлюванні посла Росії В.Черномірдіна, зробленому влітку 2002 р.: *“Чи буде демаркація? Буде, напевно. І не напевно, а точно. Тут нічого особливого немає”*.

Проблема кордону в Азовському морі та Керченській затоці залишається неврегульованою.

Упродовж усього періоду переговорів позиція української сторони базувалась на трьох позиціях. По-перше, в тому, щоб Азовське море отримало статус міжнародного моря. По-друге – має відбутися його чітке розмежування і визначення спеціальних економічних зон. По-третє – статус Керченської протоки потребує окремого впорядкування.

Росіяни наполягали, по-перше, на підтвердженні за акваторією Азовського моря та Керченської протоки статусу внутрішніх вод Росії та України без їхнього розмежування і встановлення спеціальних позначень кордону. По-друге – на нерозривності правового режиму Азовського моря та Керченської протоки. І, по-третє – на спільному користуванні мінеральними та біологічними ресурсами моря.⁵⁴

Переговори щодо цих питань, які спочатку велися в річищі загального переговорного процесу, виявились настільки складними, що постановою уряду РФ від 15 грудня 1999 р. було утворено спеціальну групу для підготовки домовленостей щодо Азова.

У підсумку, українська сторона пішла на поступки в одному з важливих питань: згідно зі статтею 5 Договору про державний кордон від 28 січня 2003 р., зазначено, що Азовське море є внутрішнім для Росії та України. Отже, Україна втратила один із основних факторів тиску на Росію. Раніше можливість одностороннього встановлення територіальних вод в азовській акваторії використовували з метою підштовхнути Росію до завершення делімітації моря і визначення спеціальних економічних зон.

Окремою проблемою є Керченська протока, оскільки вона дотична до загального питання про територіальні води обох держав: найбільша ширина протоки – 15 км, а межа територіальних вод для кожної держави визначена в 12 морських миль (понад 19 км). Тобто, у цьому випадку потрібне і чітке розмежування, і спеціальна домовленість про режим протоки. В перспективі проблема може ускладнитися наявністю мосту, побудову якого лобіюють проросійські кримські політики.

Річ у тому, що в Керченській протоці, на відміну від Азовського моря, ще 1941 р. було проведено розмежувальну лінію між двома суб'єктами Російської Федерації – Кримською областю та Краснодарським краєм. Після того, як 1954 р. Крим відійшов до України, ця лінія стала адміністративним кордоном між УРСР та

54 “Круглый стол” по проблемам российско-украинских отношений с участием помощника президента РФ, первого зам. министра иностранных дел Бориса Пастухова и председателя Совета по военной и оборонной политике Сергея Караганова http://www.nns.ru/chronicle/archive/ukr_tab3005a.html

РРФСР, а з 1993 р., після постанови російського парламенту “Про порядок набрання чинності Законом РФ “Про державний кордон Російської Федерації”, — і державним кордоном між Україною та Росією⁵⁵. Україна володіє набором оригіналів документів, укладених у повній відповідності з процедурами, що існували в СРСР, зокрема, засвідченими топографічними картами, що позначають точну лінію кордону у Керченській протоці. Росія, у свою чергу, не згодна у повній мірі визнати цей кордон і не поширює на нього принцип непорушності. У 2003 р. це невизнання призвело до погіршення двосторонніх відносин і фактичного висунення Росією територіальних претензій до України.

Восени 2003 р. ситуація в Керченській протоці істотно загострилася через будівництво Російською Федерацією дамби, яка, за задумом, мала з'єднати Таманський півострів Краснодарського краю РФ з українським островом Тузла в Керченській протоці. Українську сторону не попередили про будівництво, проект не був узгоджений. Завершення росіянами будівництва автоматично означало б фізичний перетин ними державного кордону, оскільки він проходить в 150–200 м від південно-східного краю острова.

Внаслідок дипломатичних демаршів української сторони російська влада припинила будівництво приблизно в 100 м від лінії кордону. На острові Тузла було облаштовано прикордонний пункт, а згодом і стаціонарну прикордонну заставу, що викликало негативну реакцію Росії. Нині ситуацію заморожено, хоча внаслідок порушення дамбою природної циркуляції вод у листопаді 2003 р. розпочалося активне (5–7 м на день) розмивання острова Тузла.

Україна не погоджується з постановкою питання щодо перегляду кордону в Керченській протоці, Росія ж наполягає на тому, що такого кордону не існує. Фактично невизнання кордону можна кваліфікувати як висунення територіальних претензій. Метою РФ є встановлення контролю над судноплавним Керч-Єнікальським фарватером у протоці, котрий нині, внаслідок приналежності острова Тузла Україні, нею ж контролюється. Дискусії щодо Керченської протоки й Азовського моря ведуться в рамках єдиного переговорного процесу, який значно інтенсифікувався восени 2003 р. в результаті тузлінської кризи. Україна не зверталася до міжнародних інстанцій, сподіваючись розв'язати кризу у двосторонньому форматі. У випадку ж провалу переговорів можна буде очікувати звернення до Міжнародного суду в Гаазі і навіть, у разі загострення, до Ради Безпеки ООН.

У грудні 2003 р. з'явилися ознаки компромісу, який більшою мірою враховує російські підходи до врегулювання проблеми. 24 грудня у Керчі президенти двох країн підписали Спільну заяву щодо Азовського моря і Керченської протоки та Договір про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки. Згідно з заявою, Кабінету Міністрів України та уряду Російської Федерації доручено створення спільної українсько-російської корпорації з метою співробітництва в Азово-Керченській акваторії, включаючи експлуатацію Керч-Єнікальського судноплавного каналу. Це означає поступку України, яка до цього вважала Керч-Єнікальський канал своєю ексклюзивною власністю і розпоряджалася ним самостійно. В Договорі вказано, що Азовське море та Керченська протока будуть розмежовані державним кордоном. Однак не вказано принципу розмежування: чи то по водній поверхні (українська позиція), чи лише по дну (російська позиція). Українська сторона трактує це формулювання на свою користь. Однак росіяни публічно не погоджувались із таким трактуванням, хоча й не заперечували його. З духу й букви керченських документів, в яких кілька разів констатовано ідею

55 Володимир Кім. Азовіада або біг на місці // Дзеркало тижня. — 19 січня 2002 р. <http://www.zn.kiev.ua/nn/show/377/33513/>

“єдиного господарського комплексу”, впливає, що більше шансів на остаточне утвердження має саме російський варіант.

Крім того, сторони погодились із підходом, згідно з яким входження в протоку та море військових кораблів третіх країн на запрошення Росії або України здійснюється лише за погодженням з іншою стороною. Для Росії таке формулювання не створює жодних труднощів, оскільки Росія не має військово-політичних союзників у Чорному морі, котрих вона може запросити, до того ж сенсу у такому запрошенні немає, оскільки Росія є значно сильнішою військово-морською потугою, ніж Україна. Для України ж таке обмеження є істотним, особливо в контексті її прагнень вступити до НАТО. Фактично, участь України у будь-якій системі колективної безпеки без Росії поставлено під сумнів, адже виконання союзницьких зобов'язань в акваторії Азова і Керченської протоки віднині обумовлено отриманням згоди Росії.

У випадку, якщо буде збережено невизначений стан Азовського моря – Керченської протоки або Україна остаточно пристане на російські пропозиції щодо так званого “спільного” використання та контролю у цьому регіоні, виникне прецедент, що суперечитиме дотепершній українській позиції щодо однакового статусу кордонів на всіх його ділянках, підірве економічні позиції України в регіоні Азовського моря, уповільнить просування України до членства в Європейському Союзі та НАТО.

Кордон з Молдовою. У серпні 1999 р. президенти України та Молдови Л.Кучма та П.Лучинські підписали *Договір між Україною і Республікою Молдова про державний кордон та Додатковий протокол до Договору між Україною і Республікою Молдова про державний кордон щодо передачі у власність України ділянки автомобільної дороги Одеса – Рені в районі населеного пункту Паланка Республіки Молдова, а також земельної ділянки, по якій вона проходить, і режиму їх експлуатації*. Ці документи були ратифіковані Верховною Радою України 6 квітня 2000 р.⁵⁶

Історія з ратифікацією цих документів парламентом Молдови була значно складнішою і розтяглася майже на півтора року. Справа в тому, що останній документ передбачав обмін територіями. Україна отримувала ділянку автомобільного шляху Одеса – Рені довжиною 7,7 км, що проходив територією Молдови в районі села Паланка, Молдова натомість отримала вихід до узбережжя Дунаю, придатний для будівництва порту та нафтотерміналу в районі села Джурджулешти. Згідно з Додатковим протоколом Республіка Молдова передає у власність (володіння, користування і розпорядження) Україні ділянку автомобільної дороги Одеса – Рені в районі населеного пункту Паланка Республіки Молдова, а також земельну ділянку, по якій вона проходить. На переданій ділянці діє юрисдикція України.

Молдавська сторона прив'язала остаточне вирішення цього питання до розв'язання деяких інших проблем, що не стосуються режиму кордону. Зокрема, свого часу Президент Республіки Молдова В.Воронін та Голова Верховної Ради України І. Плющ досягли домовленості щодо синхронної ратифікації парламентом Молдови Угоди “Про державний кордон”, а Верховною Радою України – Угоди про визнання прав власності на об'єкти, які розміщені на території України, але фактично належать Молдові. Під тиском Києва 12 липня 2001 р. Парламент Молдови нарешті ратифікував угоду (73 голоси – “за”, 20 – “проти”). Ця подія викликала потужні (за масштабом Молдови) протести. Противники угоди вважали, що умови територіального обміну є нерівними⁵⁷. Угода про державний

56 Сервер Верховної Ради України http://www.rada.kiev.ua/zakon/PR/77_1.htm

кордон з Україною, навіть вступивши в силу, так і не стала предметом політичного консенсусу в Молдові.

На практиці ситуація ускладнюється ще й тим, що Молдова не контролює близько половини свого кордону з Україною – у тій частині, що припадає на невизнану придністровську квазідержаву.

Замороження відносин між Тирасполем і Кишиневом, неуспіх переговорного процесу щодо врегулювання придністровського конфлікту лише посилюють напруженість на українсько-молдавському кордоні.

З 1 січня 2002 р. Молдова ввела нові паспорти, завдяки чому населення Придністровської Республіки стало практично невиїзним, оскільки всі акредитовані в Молдові зарубіжні дипломатичні представництва видають візові документи тільки громадянам визнаних держав. І тому вже зараз багато мешканців ПМР намагаються всіма правдами і неправдами оформити молдавське, російське або українське громадянство.⁵⁸ Україна нині є єдиною державою, яка визнає радянські паспорти з придністровською пропискою, і це також ускладнює стосунки з Молдовою.

Кордон з Білоруссю. Договір між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон було підписано 12 травня 1997 р. Тоді ж було досягнуто домовленості, що обидва парламенти ратифікують цей документ одночасно (Верховна Рада України ратифікувала угоду у липні того ж року). По суті, саме з Білорусі Київ почав правове врегулювання прикордонних питань із новими незалежними державами.

Однак, очікування ратифікації Мінськом затяглося вже на шість років. Офіційна версія – через зволікання парламенту – Національних Зборів. Неофіційна, але цілком достовірна – через позицію президента О.Лукашенка, який сам цю угоду і підписав, а нині обумовлює її ратифікацію додатковими вимогами економічного характеру. За повідомленням “Дзеркала тижня”, комісія парламенту з міжнародних справ уже підготувала документ до ратифікації, проте серед 49 питань порядку денного весняної сесії Палати представників він не зазначений.⁵⁹ Ось висловлювання О.Лукашенка на нещодавній прес-конференції: “Ми (тобто Білорусь. – Авт.) дуже швидко й порядно, як із прибалтами, вирішили цю проблему. Але у нас був ряд питань, зокрема й борги України Білорусі й ін. І ми домовилися в пакеті вирішувати це питання. Домовилися, затвердили цифру, знизили свої борги, зі 220 мільйонів до 115 (мільйонів. – Авт.) доларів, уже знайшли методику. Але Україна потім відійшла від цих домовленостей”.⁶⁰

Сама проблема боргів виникла через те, що після розпаду СРСР білоруські підприємства переказали українським гроші за випущену, але не поставлену продукцію. До останнього часу сума боргу піддавалася постійним коригуванням. Якщо у Києві вважають, що заборгували Білорусі не більш як 50 млн. дол. США, то в Мінську наполягають на сумі, що становить 200 млн. дол. США.

До того ж, у дипломатичних колах існує думка, що офіційно жодного боргу за Україною не зафіксовано: йдеться про сальдо взаєморозрахунків, що утворилося

57 Сушко О., Пархоменко Н. Кордони України: незавершена ланка десятилітнього державотворення. – Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України. <http://border-cpcfp.org.ua/ua/analytics/problems/document1.shtml>

58 Філіпенко А. Кордон без замка. – For-ua.com <http://ukr.for-ua.com/analit/2002/01/22/154034.html>

59 Олена Гетьманчук Прикордонний нонсенс від сьєбрів // Дзеркало тижня. – 5 квітня 2003 р. <http://www.zn.kiev.ua/nn/show/438/38183/>

60 *ibid*

між суб'єктами господарської діяльності 1992 р. До того ж у Києві не просто відкидають усяку можливість переоформлення цього "боргу" у державний, а й наводять факти, що навпаки, білоруські підприємства заборгували українським. За деякими даними, 1992 р. Україна поставила в Білорусь товарів без оплати на 9,5 млрд. карбованців більше, аніж надійшло до нас із білоруської території. Отже, дискусія навколо кордонів України та Білорусі давно вийшла за межі свого безпосереднього предмету і нині стала елементом широкого політичного торгу.

Втім, лінію кордону з Білоруссю делімітовано ще шість років тому. Всі пропозиції білоруської сторони були враховані, тому Київ має всі підстави вважати проблему вирішеною і переходити до демаркації. Положення про демаркацію, на відміну від аналогічної українсько-російської угоди, зафіксовано в статті 3 договору. Київ налаштований розпочати цей процес, щойно договір набере чинності, себто з моменту обміну ратифікаційними грамотами.

За оцінкою О. Гетьманчук, на відміну від Росії, у Мінську навіть готові приступити до демаркації. За деякою інформацією, у білоруській столиці вже створено спеціальні робочі групи. За даними українського МЗС, позначення кордону на місцевості обійдеться кожній зі сторін приблизно в мільйон чи півтора мільйона доларів (у білоруській пресі ця сума завищується до 80 млн.). Причому передбачають, що процес займе до трьох років.⁶¹

61 *ibid*

II Нові загрози безпеці на кордонах України та протидія їм

Незавершеність процесів політико-правового оформлення державних кордонів України створює перешкоди для ефективного інфраструктурного облаштування їх. Це, в свою чергу, обумовлює поширення специфічних різновидів злочинності, пов'язаних із державним кордоном та з транзитним положенням України на шляху з Азії в Центральну й Західну Європу. Перспектива безпосереднього сусідства України та ЄС вимагає ретельного моніторингу транскордонної злочинності та системних багатосторонніх зусиль з її подолання. Втім, навіть на тих кордонах, які впорядковані повністю, ефективність служб контролю далека від оптимальної.

Серед основних видів злочинності, пов'язаних з кордоном, варто назвати наступні:

- Нелегальна міграція
- Незаконне переправлення людей (торгівля людьми)
- Контрабанда (найнебезпечнішими її видами є торгівля наркотиками та зброєю)

Нелегальна міграція та контрабандне перевезення людей є проблемою не тільки України, але й інших країн світу, адже обсяг міжнародних міграцій зростає і щорічно охоплює понад 4 млн. чол. Незважаючи на те, що кожна держава так чи інакше регулює можливість перетину власних кордонів, нині, за даними Міжнародної організації міграції (МОМ), понад 125 млн. осіб проживає поза межами країн свого громадянства.

Що стосується нелегальної міграції і, зокрема, до Європейського Союзу, згідно з офіційними даними й експертними оцінками, Україна не входить до числа "лідерів" транзиту нелегальних мігрантів до країн ЄС. Зокрема, кількість нелегальних мігрантів, які прямують через Україну на Захід, незрівнянно менша, ніж кількість нелегалів, які перетинають Адріатичне море з Балкан в Італію чи Гібралтарську протоку з Марокко в Іспанію. Однак, загальна чисельність як "транзитних", так і "осілих" нелегалів в Україні зростає, і ця тенденція не може не тривожити.

У звіті МОМ за 2002 р. ідеться про те, що "протягом останніх років в Україні все гостріше постає проблема нелегальної міграції. Уряд України неодноразово висловлював своє бажання покращити ситуацію, що склалася у зв'язку з нелегальною міграцією, та зробив декілька кроків у цьому напрямку; однак ефективність цих заходів суттєво зменшилася через постійні перестановки у вищому керівництві внаслідок політичної нестабільності, неадекватних можливостей розроблення відповідної політики, недостатньої обізнаності з міжнародною практикою та недостатності фінансування". Звіт позитивно оцінює той факт, що "в грудні 2000 р. Україна підписала Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності".⁶²

Торгівля людьми є найбільш патологічною формою нелегальної міграції. Критерієм, що відокремлює торгівлю людьми від "звичайної" нелегальної міграції, є елемент дезінформації щодо характеру пропонованої роботи (на етапі заохочення і вивозу), а у місці призначення — застосування примусу, шантажу, залякування, вилучення документів. Основною сферою застосування праці жертв торгівлею людьми є примусова проституція.

62 Міжнародна організація міграції, *Напрямки міграції у Східній Європі та Центральній Азії: Огляд 2001–2002*, с. 37–38.

Один із найпоширеніших транскордонних видів злочинності – контрабанда – виглядає як механізм нелегальної транскордонної комунікації, викликаний до життя самою ідеєю кордону. Розмежуванням передусім економічних реальностей з їхніми відмінними споживацькими ринками, системами ціноутворення відкриває можливості отримувати певні дивіденди на обміні, позбавленому контролю (митного, податкового, споживацького тощо). Безперечно, контрабанда у будь-якому вигляді – протизаконна діяльність, але часто не стільки сама наявність її, скільки масштаби можуть бути індикатором наявних диспропорцій у легальному торговому обміні сусідніх країн. Втім, це зауваження не стосується найчастіших криміногенних виявів контрабанди – нелегального переміщення через кордони наркотиків, зброї, людей (мігрантів, підневільних працівників).

Нелегальна міграція

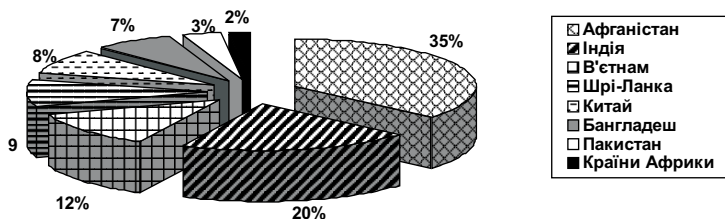
Європейська Комісія визнає нелегальну міграцію однією з ключових загроз безпеки розширеного Європейського Союзу. Боротьба з нелегальною міграцією є одним із пріоритетів ЄС, зокрема, в рамках проголошеної “політики сусідства” та ініціативи “Ширша Європа”.

“Нелегальну міграцію” (як явище) можна охарактеризувати як переміщення осіб із країни постійного проживання або громадянської належності з порушенням правил в’їзду, виїзду, транзитного проїзду та перебування у країнах транзиту і прибуття, якщо ці особи не підпадають під умови визначення “статусу біженця”, встановлені міжнародним правом.⁶³

З позиції внутрішнього законодавства будь-якої країни, “незаконні мігранти” – це іноземні громадяни або особи без громадянства, які порушили правила в’їзду, виїзду, перебування або транзитного проїзду через територію держави, встановлені її національним законодавством.

Як уже йшлося вище, Україна не належить до основних постачальників нелегальних мігрантів до ЄС, однак, проблема нелегальної міграції залишається важливою для України. На сьогодні основну кількість незаконних мігрантів, які намагалися використати територію України для незаконного проникнення в країни Заходу, становлять переважно громадяни країн Південно-Східної Азії (59,5%), Близького та Середнього Сходу (38,7%), зокрема Афганістану, Індії, Китаю, В’єтнаму, Шрі-Ланки та Африки.

Діаграма 1. Затримані нелегальні мігранти в Україні (за країною походження)



63 Визачення В.В. Чумака, Адміністрація Державної прикордонної служби України.

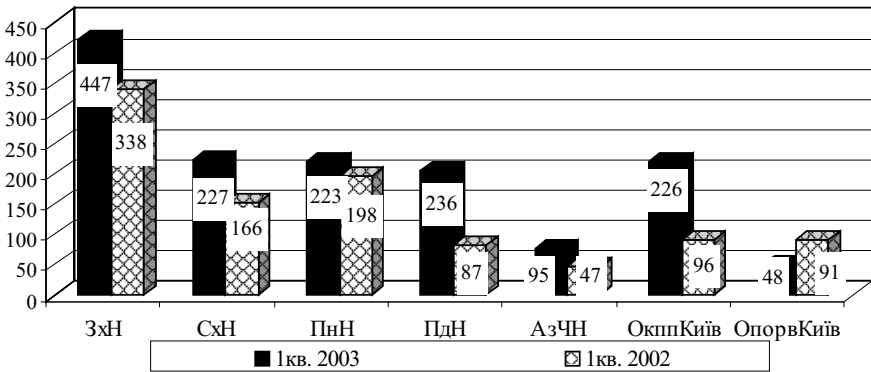
Дані останніх років свідчать про зростання ефективності прикордонних служб України у боротьбі з новими загрозами безпеки, що виявляється як у збільшенні кількості затриманих нелегальних мігрантів, так і у зміні географії затримань нелегалів та контрабанди: все більший їх відсоток затримується на українсько-російському кордоні, тобто, при спробі потрапити на територію України.

При цьому досі найбільший прес нелегальної міграції, як і раніше, припадає на українсько-словацький кордон. Саме там досі фіксується найбільша кількість спроб нелегально перетнути кордон.

Частка незаконних мігрантів, затриманих за порушення кордону у 1-й половині 2003 р. становить 34% від загальної кількості порушників кордону (2002 р. – 24%). Основну кількість незаконних мігрантів затримано:

- в Україну – на кордоні з Росією – 18%;
- з України – на кордоні зі Словаччиною – 42%,
- з Польщею – 24%,
- з Угорщиною – 12%.

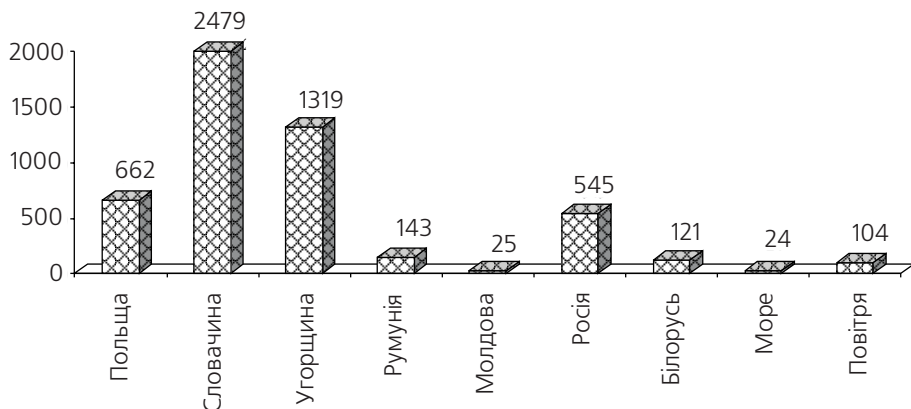
Діаграма 2. Порівняння результатів виявлення та затримання органами охорони кордону України нелегальних мігрантів упродовж 1 кв. 2002–2003 рр.⁶⁴



Аналіз затримань цієї категорії мігрантів свідчить, що найпривабливішою для незаконного проникнення на Захід є українсько-словацька та українсько-угорська ділянки кордону, де затримано понад 70% від їхньої загальної кількості.

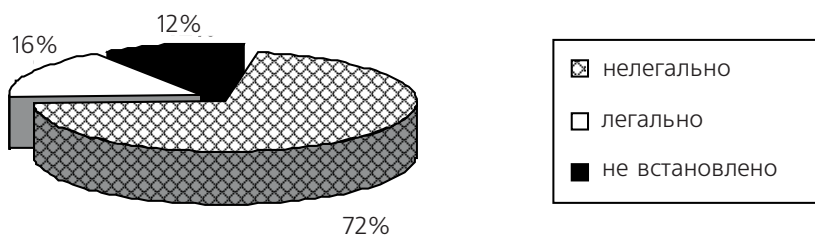
⁶⁴ Державна статистична звітність. Держкомкордон України, 2003.
 ЗхН – Західний напрямок Прикордонних військ України (до 1 серпня 2003 р.), далі – за аналогією;
 АзЧН – Азово-Чорноморський напрямок;
 ОкппКиїв – Окремий контрольно-пропускний пункт Київ (Бориспіль, Жуляни);
 ОпорвКиїв – Окремий оперативно-розшуковий підрозділ Київ.

Діаграма 3. Затримання незаконних мігрантів на ділянках кордону⁶⁵



Незаконні мігранти потрапляють в Україну легально (за запрошеннями, для навчання, з метою туризму, відвідання родичів, у приватних справах) або нелегально (переправлення через кордон поза пунктами пропуску або через пункти пропуску за підробленими документами або з уникненням прикордонного контролю). При цьому основним способом в'їзду є нелегальний перетин кордону в Україну, переважно з території Росії. Перетворення легальних відвідувачів України в нелегальних мігрантів відбувається, як правило, внаслідок прострочення візи та/або переходу від законно обумовленого до незаконного виду діяльності. За логікою, значну кількість осіб, що з погляду українського законодавства не підпадають під визначення нелегальних мігрантів (за умови законного перетину кордону України при виїзді), віднесено до нелегальних мігрантів західними сусідами України (за умови порушення правил перебування на території цих країн).

Діаграма 4. Спосіб потрапляння нелегалів на територію України



За результатами фільтрації незаконних мігрантів безпосередньо на території України можна виділити такі основні маршрути їхнього переправлення через Україну:

1. Східний кордон України (Чернігівська, Сумська області) – Київ – західні області України – Словаччина (Угорщина, Польща).

⁶⁵ Державна статистична звітність. Держкомкордон України, 2003.

2. Східний кордон України (Донецька, Луганська області) – Київ – західні області України – Словаччина (Угорщина, Польща).
3. Повітряним шляхом до Києва – західні області України – Словаччина (Угорщина, Польща).
4. Морським шляхом до Одеси – Ізмаїл (Болград, Рені) – Молдова.

Крім того, відмічалися спроби переправлення мігрантів і за іншими маршрутами, зокрема: Київ – Чернівці – Львів; Київ – Чернівці – Ужгород; Київ – Чернівці – Румунія. Доставка мігрантів із Києва до західного кордону здійснюється переважно автомобільним транспортом або комбіновано, коли мігранти на потягах дістаються до тилових районів, які безпосередньо прилягають до прикордонних районів, а вже звідти автотранспортом доставляються у прикордонні райони.

Для в'їзду в Закарпаття, яке межує з усіма чотирма західними сусідами України, використовують усі шляхи в'їзду: Ужоцький, Середньовецький, Вишковський (Торунський) та Яблуницький перевали. Причому, якщо раніше для цього застосовували в основному легкові автомобілі, то останнім часом організатори активно використовують великовантажний автотранспорт закритого типу. Крім того, для доставки мігрантів використовують і автобуси, зокрема сполученням Луцьк – Ужгород, Івано-Франківськ – Ужгород. Для забезпечення безперешкодного провезення іноземців використовують допомогу провідників, які приховують мігрантів у службових купе, закритих туалетах.

Таблиця 2. Розподіл нелегальних транзитних мігрантів, затриманих при спробі незаконного перетину Державного кордону України на території Закарпатської області за головними країнами виходу 1996–2001 рр.⁶⁶

Громадянство	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996–2001
Афганістан	332	737	1 336	4 072	1 155	1 102	8 734
Бангладеш	4	4	659	372	282	111	1 432
В'єтнам	2	18	11	126	361	366	884
Індія	185	743	537	876	881	652	3 874
Ірак	194	17	96	59	46	159	571
Іран	97	20	8	19	5	8	157
Китай	100	420	141	403	278	64	1 406
Пакистан	78	71	143	248	120	84	744
Шрі-Ланка	136	131	585	1 290	420	79	2 641
Інші країни	268	114	146	155	106	123	912
Всього	1 396	2 275	3 662	7 620	3 654	2 748	21 355

Сьогодні основним способом виїзду мігрантів на Захід залишається незаконний перетин кордону поза пунктами пропуску, переважно на українсько-словацькій, українсько-угорській та українсько-польській ділянках кордону.

66 Статистика. Поточний архів відділу у справах національностей та міграції Закарпатської обласної державної адміністрації. Ужгород, 1996–2001.

Діаграма 5. Основні напрямки виїзду нелегалів з України в країни Західної Європи (згідно з кількістю затриманих)⁶⁷



Характер затримань мігрантів на кордонах України свідчить про транзитний характер міграції — Росія — Україна — країни Західної Європи. Усі спроби нелегального перетину кордону здійснюються організованими групами за допомогою посередників, переправників — як громадян України, так і суміжних країн. Особи, що займаються нелегальним переправленням людей, як правило, добре знають ділянку кордону, до переправлення через неї залучають місцевих мешканців, що знають систему охорони кордону, місця несення служби прикордонних нарядів. Щороку зростає як кількість виявлених організованих злочинних груп, що здійснюють переправлення мігрантів на Захід, так і кількість організаторів та посередників. Незважаючи на заходи, вживані прикордонними військами, незаконним мігрантам за офіційними даними у 18% випадків вдається потрапити на Захід. Реальні ж дані є вищими, оскільки далеко не всі успішні нелегальні перетини фіксуються прикордонними службами. До того ж, складно встановити кількість осіб, що перетнули кордон, навіть якщо факт перетину встановлено.

Деталізовані дані, отримані зі словацьких джерел, можуть слугувати ілюстрацією проблеми. Нижче надано порівняльний матеріал, який засвідчує реальне місце України у творенні “міграційної проблеми” для маленької країни, яку більшість нелегальних мігрантів з країн Азії обирають наступним (після України) пунктом своєї подорожі до Західної Європи.

Цей матеріал свідчить також про зростання ефективності боротьби з новими загрозами безпеки на **словацько-українському кордоні**.

⁶⁷ Дані Держкомкордону за 2000 рік.

Таблиця 3. Кількість нелегальних мігрантів* на державних кордонах Словачької Республіки з сусідніми країнами, 1993–2002

Кордон з	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Чехія	0	380	631	1 622	926	5 254	3 433	2 190	4 098	3 983
Україна	91	66	92	235	105	365	1 641	1 473	1 945	2 399
Австрія	309	163	155	220	665	504	1 365	1 233	6 083	6 293
Польща	744	715	1 015	755	564	843	776	736	748	761
Угорщина	1 038	567	893	497	561	1 270	586	427	1 703	1 799
Словачки на — всередині країни	—	—	—	—	—	—	—	0	971	0
Всього	2 182	1 891	2 786	3 329	2 821	8 236	7 801	6 059	15 548	15 235

Примітка (*): Кількість ідентифікованих та неідентифікованих осіб, що нелегально перетнули словацький державний кордон в обох напрямках — до та зі Словаччини

Джерело: служба прикордонної поліції, Головне управління поліції Словачької Республіки, березень 2001

Таблиця 4. Кількість нелегальних мігрантів на державних кордонах Словачької Республіки за напрямками — до та з Словаччини, 1993–2002

Напрямок	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Зі СР	1 141	1 017	1 446	2 774	2 088	6 320	5 071	3 822	10 773	10 252
До СР	1 041	883	1 340	955	733	1 916	2 818	2 237	4 775	4 983

Джерело: служба прикордонної поліції, Президіум поліції Словачької Республіки, березень 2003

Статистичні дані таблиць 3–4 свідчать про певні зміни в напрямках нелегальної міграції з та до Словаччини. Тоді як у 1993 р. частиною словацького кордону, яка перебувала під найбільшим тиском нелегальних мігрантів, був кордон з Угорщиною, 1995 р. це вже був кордон із Польщею. В 1996 р. найпроблематичнішим був кордон із Чеською Республікою, а впродовж 2001 та 2002 рр. — кордон із Австрією. Значні зміни спостерігалися на кордоні з Україною в 1999 р., коли кількість нелегальних мігрантів зросла майже в 4,5 рази порівняно з попередніми роками. На початку 2000 р. кордон з Україною був третьою найпроблематичнішою з погляду нелегальної міграції ділянкою словацького кордону після кордону з Австрією та Чеською Республікою.

Максимальним тиск нелегальних мігрантів на словацькі кордони був у 2001 р., коли кількість нелегальних мігрантів збільшилася до 15 548 осіб, що є найбільшою цифрою від часів існування Словаччини як незалежної держави з 1993 р. Дані 2002 р. підтверджують цей факт. Іншими словами, тиск нелегальних мігрантів на словацький державний кордон практично подвоївся за останні 2 роки порівняно з попередніми роками — максимальна цифра до цього становила 8 236 нелегальних мігрантів у 1998 р. Порівняння статистичних даних 2002 та 2001 рр. із даними 1993 р. свідчить про те, що тиск нелегальних мігрантів на словацький кордон зріс у понад 7 разів. Однак вищенаведені статистичні дані дають нам тільки відносне уявлення і можуть інтерпретуватися ще й наступним чином: той факт, що словацька прикордонна служба затримала більше нелегальних мігрантів упродовж останніх двох років (2001–2002) не означає, що реальна кількість мігрантів у попередні роки була значно нижчою. Натомість ці статистичні дані можуть демонструвати значне підвищення ефективності діяльності прикордонної поліції Словаччини. Аргумент, що підтверджує це припущення, ґрунтується на тому факті,

що якраз у 2001 та 2002 рр. відповідні словацькі відомства почали впроваджувати серйозні реформи прикордонного контролю в контексті процесу вступу до ЄС.

Таблиця 5. Нелегальний перетин словацького кордону з сусідніми країнами, 1998–2002 рр.

Рік	Кількість зареєстрованих перетинів	Кількість осіб, що супроводжували групи нелегалів	Кількість осіб, що нелегально перетинають кордон
1998	60	92	1 394
1999	60	94	2 566
2000	87	118	2 428
2001	73	169	879
2002	94	233	1 173
Всього	374	706	8 440

Джерело: служба прикордонної поліції, Головне управління поліції Словацької Республіки, березень 2003

Таблиця 6: Нелегальний перетин словацько-українського кордону, 1998–2002 рр.

Рік	Кількість зареєстрованих перетинів	Кількість осіб, що супроводжували групи нелегалів	Кількість осіб, що нелегально перетинають кордон
1998	11	21	65
1999	24	52	1 029
2000	11	18	249
2001	44	73	531
2002	153	94	517
Всього	46	91	1 343

Джерело: служба прикордонної поліції, Головне управління поліції Словацької Республіки, березень 2003

Виходячи з наведених даних, можна отримати цікаву картину щодо відносного тиску нелегальних мігрантів на словацький кордон, того тиску, який припадає на українсько-словацьку частину кордону. Тоді як ця частина кордону становить лише 6% від загальної протяжності словацького державного кордону, на цю ділянку припадає у 1998–2000 рр. 12,3% загальної кількості випадків виявлення нелегальних мігрантів у Словаччині, тобто тиск нелегальної міграції на цей кордон удвічі вищий, ніж у середньому на кордони Словаччини. Крім цього, 12,9% від загальної кількості провідників на зеленому кордоні була затримана на словацько-українському кордоні; нарешті, 15,9% від загальної кількості зареєстрованих випадків торгівлі людьми у Словаччині було зареєстровано на кордоні з Україною.

Таблиця 7. Нелегальні мігранти, затримані на словацько-українському кордоні, за країною походження, 1998–2001 (кількість осіб)

Країна походження	1998		1999		2000		2001		2002	
	До СР	З СР	До СР	З СР	До СР	З СР	До СР	З СР	До СР	З СР
Індія	74	10	261	7	504	0	584	25	427	2 005
Афганістан	81	4	561	0	233	9	408	10	1 021	1 767
В'єтнам	16	0	12	0	131	0	269	0	132	132
Ірак	1	0	13	3	12	0	164	31	461	1 193
Китай	47	0	134	0	267	0	115	0	734	1 702
Молдова	0	0	13	6	60	7	81	7	199	323
Пакистан	9	2	48	0	33	0	32	1	92	169
Україна	13	7	26	2	21	0	30	3	32	36
Бангладеш	5	1	13	14	8	0	23	2	329	976
Шрі Ланка	26	0	383	9	103	0	19	12	56	73
Інші	20	1	45	11	56	11	121	8	1 500	1 876
Всього	292	25	1 509	52	1 428	27	1 846	99	4 983	10 252

Джерело: служба прикордонної поліції, Головне управління поліції Словацької Республіки, березень 2003

Структура нелегальної міграції на словацько-українському кордоні у сенсі походження нелегальних мігрантів залишається приблизно однаковою упродовж кількох останніх років – переважна більшість нелегальних мігрантів – це громадяни Індії, Китаю, Афганістану, Іраку та Бангладеш. Є тільки дві європейські країни, які входять до першої десятки країн, що постачають нелегальних мігрантів до і через Словаччину, – Молдова та Україна.

Дані, отримані на словацько-українському кордоні є дуже важливими у тому сенсі, що вони дозволяють проаналізувати ефективність візового режиму як одного з інструментів запобігання нелегальній міграції та іншим видам транскордонної злочинності. Одним із головних аргументів, наведених під час дебатів з приводу введення Словаччиною візового режиму прихильниками цього кроку, був наступний: візовий режим допоможе Словаччині краще захистити свої кордони від нелегальної міграції.⁶⁸ Цей аргумент, фактично, було взято з відповідних документів ЄС у галузі юстиції та внутрішніх справ, а саме: зі звіту 1999 р. щодо Словаччини, який взагалі був одним із найкритичніших звітів щодо Словаччини, перш за все, через затримку з необхідними реформами у сфері юстиції та внутрішніх справ. У цьому звіті Європейська Комісія також критикувала Словаччину за те, що вона “досі не ввела візовий режим з Білоруссю, Росією та Україною”.⁶⁹ Однак словацько-український досвід, отриманий за три роки існування візового режиму, не підтвердив слухи цього аргументу. Навпаки, він свідчить про протилежне: поєднання у

68 Докладніше щодо дебатів стосовно словацьких віз див. Duleba, A. (ed) *Ukrajina a Slovensko. Hľadanie spoločných zaujmov* (Україна та Словаччина. В пошуках спільних інтересів) (Bratislava: Vyskumne centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnu politiku a Friedrich Ebert Stiftung, 2001), с. 19–21, 35–41.

69 Див. *1999 Regular Report on Slovakia's Progress Towards Accession* (Brussels: Commission of the European Communities, 13.10.1999), p. 50.

двосторонніх відносинах візового режиму та заходів щодо захисту кордону від нелегальної міграції з третіх країн є цілком безпідставним. Візовий режим для українських громадян, який Словаччина ввела у червні 2000 р., значною мірою вплинув на кількість осіб, що легально перетинають словацько-український кордон, і особливо на кількість поїздок громадян обох країн до сусідньої країни, але він практично не впливає на кількість нелегальних мігрантів з третіх країн, що намагаються перетнути словацько-український кордон.

Як свідчать дані таблиці 8, кількість нелегальних мігрантів, що їх щороку затримувє словацька служба охорони кордону на кордоні з Україною, зростає з 91 особи у 1993 р. до понад 2 000 осіб у 2002 р., із невеликим винятком у 2000 р., але не через введення візового режиму між Словаччиною та Україною у червні 2000 р. Критичним роком у цьому відношенні був 1999 р., коли кількість нелегальних мігрантів, затриманих на словацько-українському кордоні, збільшилася майже втричі порівняно з попередніми роками. Зростаюча динаміка кількості нелегальних мігрантів на словацько-українській частині кордону пов'язана з тиском нелегальних мігрантів на всьому державному кордоні Словацької Республіки. Отже, можна зробити висновок, що, незважаючи на введення візового режиму між Словаччиною та Україною, кількість нелегальних мігрантів на кордоні між двома країнами має тенденції зростати упродовж останніх 10 років. До того ж, кількість затриманих нелегальних мігрантів у перші два "візові роки" значно перевищує кількість нелегальних мігрантів, затриманих у роки, коли ще діяв безвізовий режим. Отже, візовий режим не спричинив зменшення тиску нелегальної міграції на кордон.

Таблиця 8. Кількість нелегальних мігрантів, затриманих словацькою службою охорони кордону на словацько-українському державному кордоні, 1993–2002

Рік	Рух нелегальних мігрантів		Загальна кількість нелегальних мігрантів
	До Словаччини (СР)	Зі Словаччини (СР)	
1993	55	36	91
1994	56	10	66
1995	72	20	92
1996	225	10	235
1997	99	6	105
1998	353	12	365
1999	1 509	52	1 561
2000	1 428	27	1 455
2001	1 846	14	1 945
2002	2 391	8	2 399
Всього за 1993–2002	8 034	280	8 314

Джерело: служба прикордонної поліції, Головне управління поліції Словацької Республіки, березень 2003

Таблиця 9. Кількість нелегальних мігрантів, затриманих українською службою охорони кордону на словацькому кордоні⁷⁰

Рік	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Кількість зареєстрованих випадків	99	97	51	82	65	127	277	233	148
Кількість затриманих осіб	338	245	181	274	382	751	4 414	2 376	1 485

Джерело: Департамент інформації та аналізу, Відділ прикордонної служби, м. Мукачеве, 2002

Наведені вище дані свідчать про те, що потрібно віддати належне роботі української служби охорони кордону на словацько-українському кордоні. Тоді як українські служби охорони кордону упродовж 1998–2001 рр. затримали 9026 нелегальних мігрантів, які намагалися нелегально перетнути словацький кордон з території України, словацькі служби охорони кордону затримали 5136 нелегальних мігрантів, яким вдалося нелегально перетнути словацький кордон з території України. Отже, майже 64% від загальної кількості затриманих, яка складає 4162 нелегальних мігранти з обох боків спільного кордону, було затримано у 1998–2001 рр. тільки на українській частині кордону.

Таблиця 10. Кількість нелегальних мігрантів, затриманих на спільному кордоні завдяки спільним діям відповідних служб охорони кордону Словаччини та України⁷¹

Рік	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Кількість зафіксованих випадків	23	30	18	31	28	58	109	101	52
Кількість затриманих осіб	38	59	61	144	145	326	1 247	1 013	317

Джерело: Департамент інформації та аналізу, Відділ прикордонної служби, м. Мукачеве, 2002

Вищенаведені дані чітко ілюструють досить значний резерв у співпраці між відповідними словацькими та українськими національними службами охорони кордону. Тільки 2 093 з 14 162 осіб – загальної кількості нелегальних мігрантів – було затримано завдяки спільним скоординованим зусиллям служб охорони кордону за період 1998–2001рр., що становить тільки 20,4% від загальної кількості нелегальних мігрантів, затриманих по обидві боки спільного державного кордону за відповідний період. Цю цифру можна розглядати як досить правильний та адекватний індикатор, що свідчить про якість двосторонньої співпраці у боротьбі з нелегальною міграцією.

Тут потрібно відзначити, що питання, які стосуються співпраці у боротьбі з нелегальною міграцією на спільному кордоні, а саме: питання впровадження

70 Цитата з презентації Світлани Мітряєвої (Закарпатське відділення Національного Інституту стратегічних досліджень України, Ужгород) на семінарі “Карпатський єврорегіон та зовнішні кордони розширеного Європейського Союзу: боротьба з наслідками Шенгену”, організованому дослідницьким центром Словацької асоціації зовнішньої політики у співпраці з Карпатським фондом у Прешові 13 червня 2002 р.

71 Ibid.

договору про реадмісію, перетворилися на джерело певних непорозумінь у словацько-українських відносинах упродовж останніх років, про що йтиметься у розділі V.

Інший показовий досвід протидії новим загрозам безпеки через співробітництво відповідальних структур накопичився в **українсько-польських відносинах**.

Динаміка затримань нелегальних мігрантів на польсько-українському кордоні українськими прикордонниками свідчить про різке збільшення затримань як нелегальних мігрантів, так і порушників кордону, починаючи з 1993 р. (кількість нелегальних мігрантів зросла втричі, а кількість порушників кордону – у сім разів), а потім – зменшення затримань у 2000 р. нелегальних мігрантів у три рази та порушників кордону – майже у чотири рази. При цьому кількість нелегальних мігрантів, затриманих на українсько-польському кордоні упродовж 11 останніх років становить приблизно 16% від кількості нелегальних мігрантів, затриманих на українських кордонах загалом упродовж того ж періоду.

Таблиця 11. Затримання нелегальних мігрантів на українсько-польському кордоні (з українського боку)⁷²

Роки	Усього на кордонах України	Українсько-польський кордон
1991	148	45
1992	789	372
1993	9 086	1 082
1994	11 443	1 925
1995	9 790	1 720
1996	7 224	1 496
1997	10 776	2 005
1998	11 744	1 967
1999	14 651	1 840
2000	5 422	662
2001	4 620	677
10 років	85 693	13 791
2002	2 605	304
Всього	88 298	14 095

72 Дані стосуються громадян третіх країн, що незаконно перебували на території України і намагались перетнути кордон з Польщею. Статистична інформація Адміністрації державної прикордонної служби України.

Таблиця 12. Затримання порушників на українсько-польському кордоні (з українського боку)⁷³

Роки	Усього на кордонах України	Українсько-польський кордон
1991	885	225
1992	1 563	610
1993	17 890	4 340
1994	20 529	5 873
1995	19 741	5 826
1996	16 130	4 868
1997	28 025	7 337
1998	23 857	4 917
1999	25 923	4 348
2000	15 909	1 353
2001	12 558	1 341
10 років	170 452	39 697
2002	9 600	967
Всього	180 052	40 664

Стосовно українців, затриманих на польсько-українському кордоні, то за даними польської сторони, їхня кількість спочатку стрімко зростала, а потім, починаючи з 1994 р., почала постійно зменшуватися. Якщо в 1991 р. було затримано 12 осіб, то в 1992 р. ця цифра вже становила 743 особи. 1993 р. був роком максимального зростання кількості заарештованих – 1 446 осіб. Однак ці цифри почали зменшуватися від 1 070 у 1994 р. до 628 у 1996 р., і згодом у 1998 р. кількість заарештованих становила вже 291 особу.⁷⁴

Ці дані свідчать про те, що пікове навантаження нелегальної міграції на українсько-польський кордон припало на середину 90-х років. Нині статистичні дані з обох боків свідчать про зменшення міграційного тиску.

Цікаво, що одним із засобів нелегального переправлення через польсько-український кордон упродовж тривалого часу був гелікоптер. Починаючи з 1992 р., здійснювалися спроби переправити нелегальних мігрантів через кордон за допомогою гелікоптера, і кількість подібних спроб збільшилася: розмір найбільшої групи, переправленої повітряним шляхом, збільшився з 12 осіб у 1992 р. до 29 осіб наступного року.⁷⁵ 1995 р. було зафіксовано щонайменше 20 перельотів через східний польський кордон.⁷⁶

Були здійснені деякі заходи, що вплинули на зменшення кількості заарештованих українців та збільшення кількості затриманих транзитних мігрантів. У травні 1993 р. між Польщею та Україною було підписано Угоду між урядом України і урядом Республіки Польща про передачу і прийом осіб через спільний державний кордон.

73 Статистична інформація Адміністрації державної прикордонної служби України.

74 Дані Департаменту з питань міграції та біженців Міністерства внутрішніх справ Польщі.

75 Wrobel, *ibid.*

76 Jerzy Jachowicz, "Kania na strazy granic" [Гелікоптер на захисті кордону], *Gazeta Wyborcza*, 26.03.1996, р. 2

Наступним документом була Угода про безвізовий режим, підписана 25 червня 1996 р.⁷⁷ Наприклад, 1998 р. Польща передала Україні 1 027 осіб, тоді як Україна передала Польщі 268 осіб. Таким чином, було легалізовано більшість випадків перетину кордону, і стимул для нелегального перетину кордону для українців значно послабшав.

З 1 вересня 1998 р. в Україні почали діяти жорсткіші обмежувальні правила щодо постійного проживання іноземців у прикордонній зоні. Іноземці мали право проживати в прикордонній зоні, тільки якщо вони мали дійсний паспорт та документ, що підтверджує необхідність проживання в цьому районі, оформлення якого потребує дозволу від Міністерства внутрішніх справ України.⁷⁸ Однак польська сторона все ще звертає увагу на недоліки української сторони. За словами полковника Йозефа Климовича, Головнокомандувача Польської прикордонної служби: “На кордоні з Україною... наші сусіди не хочуть, щоб до них поверталися іноземці, яких ми затримуємо при нелегальному перетині нашого кордону. Україна відмовилася дотримуватися положень угоди, прийнятої обома країнами. Українська сторона відповідає, що неможливо, щоб усі нелегальні мігранти, яких ми відправляємо назад, потрапили до Польщі з України”.⁷⁹ Більш того, польська сторона звертає увагу на те, що в Україні приміщення, де утримують мігрантів, дуже часто занадто малі, придатні для однієї чи двох осіб – місця для розташування більших груп мігрантів не вистачає.⁸⁰

Корупція серед працівників служб охорони кордону також є поширеним явищем з обох боків кордону, що перешкоджає ефективній боротьбі з нелегальною міграцією. Польська преса цитувала польського прикордонника, який скаржився на корупцію в прикордонних військах східного сусіда. Наприклад, командир однієї з наглядових українських веж був ув'язнений після того, як було встановлено його причетність до переправлення нелегальних мігрантів через кордон.⁸¹ В іншому випадку, провінційний суд в м. Любліні засудив двох польських колишніх пілотів гелікоптера за нелегальне перевезення 32 афганців з України до Польщі до 2 та 2,5 років ув'язнення. Звинувачення стосувалися нелегального перетину кордону (чотири рази) та допомоги нелегальним мігрантам перетнути кордон. Було з'ясовано, що пілоти діяли організованою злочинною групою, яка спеціалізувалася на нелегальному перевезенні людей з країн Азії до Західної Європи з транзитом через Польщу та Україну. Кожний пілот отримував 1 000 дол. США.⁸²

Статистика випадків корупції серед польських службовців, представлена на одній з конференцій у 2000 р., викликає занепокоєння. Кількість зафіксованих випадків зростає з 22 у 1998 р. до 52 у 1999 р. Особливо непокоїть той факт, що крім 12 випадків нелегального отримання “компенсації” за ухилення від виконання службових обов'язків, було розкрито майже стільки ж випадків участі в організованих кримінальних групах (19), а також порушено 10 справ за участь у контрабанді товарів. Як результат, було здійснено 40 дисциплінарних покарань та кримінальних розслідувань, також було зафіксовано майже таку саму значну кількість добровільних звільнень з посади.⁸³

77 It entered into force on 18.08.1997. *Ibidem*.

78 Piotr Koscinski, “Dokumenty na mafiozow”, [Документи на босів мафії], *Rzeczpospolita*, 4.03.1999

79 Lentowicz, *ibid*.

80 Rogacin, *ibid*.

81 *Ibidem*.

82 Maciej Podgorski, “Afganczyzy w helikopterze”, *Rzeczpospolita*, 31.03.1998

83 Jan Szczerba, “Problematyka korupcji instytucji publicznych z uwzględnieniem funkcjonariuszy Straży Granicznej” [Проблема корупції в державних структурах: прикордонна служба] в: *Integracja RP z Unią Europejską: Zadania Straży Granicznej*, [Інтеграція Республіки Польща до ЄС: Завдання служби охорони кордону], Centrum Szkolenia Straży Granicznej: Ketrzyn 2000, с. 155.

Українсько-угорський кордон. Внаслідок аналізу статистичних відомостей, результатів оперативно-службової діяльності Прикордонних військ України, починаючи з 1991 р., можна визначити як особливості, так і загальні тенденції ефективності контролю на українсько-угорському кордоні. На цьому кордоні пік міграційного тиску припав на кінець 90-х рр., а з 2000 р. фіксується тенденція до його зниження.

Таблиця 13. Статистичні відомості про результати оперативно-службової діяльності Прикордонних військ України на українсько-угорському кордоні (1991–2002 рр.)⁸⁴

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Затримання нелегальних мігрантів	12	95	663	352	435	440	1 030	1 708	2 809	1 319	815	294
Затримання порушників кордону	226	142	1 678	1 535	2 077	2 474	5 024	3 101	3 994	1 393	913	387

Таблиця 14. Статистичні дані оперативно-службової діяльності Прикордонних військ України на українсько-угорській ділянці державного кордону⁸⁵

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Затримано:						
Порушників кордону	5 024	3 101	3 994	1 393	913	387
В Україну	2 453	1 023	989	20	10	14
З України	2 571	2 078	3 005	1 373	903	373
У пунктах пропуску	4 319	1 555	1 376	77	128	88
Поза пунктами пропуску	705	1 546	2 618	1 316	785	299
Нелегальних мігрантів	1 030	1 708	2 809	1 319	815	294
Громадянство порушників:						
Країни Прибалтики	57	7	4	1	0	0
Країни СНД	139	56	42	27	75	57
Україна	1 642	484	297	34	15	35
ОБГ/невідомі	39	13	16/30	0/0	1/0	0
Країни Європи, зокрема громадян УР	2 323	889	866	111	62	10
Країни Азії	761	1 536	2 654	1 299	774	217
Країни Америки	34	46	22	0	0	0

84 Зроблено на підставі Зведених звітів про затримання нелегальних мігрантів, затримання порушників на ділянках кордону. Державна статистична звітність. Держкомкордон України, 2003.

85 Державна статистична звітність. Держкомкордон України, 2003.

Країни Африки	29	70	v	21	42	77
Використання документів						
Чужі	23	20	13	9	11	23
Підроблені	39	16	19	55	75	61
Без документів	73	12	92	13	1	2
Недійсні	4 184	1 507	1 252	1 227	1 120	1 609
Пропущено:						
Осіб (млн. чол.)	8,184	4,650	2,995	2,88	4,11	5,1
Транспортних засобів (млн.од)	5,451	2,795	1,456	1,50	2,36	2,9

Наведені дані свідчать про те, що в структурі порушень українсько-угорського кордону нелегальні мігранти становлять абсолютну більшість (80–90% від загального числа порушників кордону). Домінантною групою серед них є громадяни країн Азії. При цьому понад 3/4 нелегальних мігрантів намагалися перетнути кордон поза межами пунктів пропуску.

Україна – Румунія: шлях через Балкани у південну Європу. Румунія, так само як і Україна, вважається транзитною країною. Частина іноземних мігрантів намагається в'їхати в цю країну, використовуючи фальшиві документи або візи, або намагаючись перетнути зелений кордон, але більшість із них надає перевагу легальному транзиту, з тим, щоб використовувати нелегальні методи вже для проникнення на Захід.

Серед багатьох нелегальних маршрутів на Захід через Румунію можна зазначити наступні: Туреччина – Україна (можливо через Грузію) – Молдова – Румунія (автомобільний, залізничний); Індія – Україна (пароплавом через Одесу) – Молдова – Румунія.⁸⁶

Причини транзиту мігрантів через територію Румунії, на думку румунських прикордонників, наступні. У Республіці Молдова не забезпечують облік іноземних громадян, дозволяючи доступ без будь-яких обмежень. Іноземні громадяни, які походять із країн з великим міграційним потенціалом, дібравшись до території Румунії, звертаються за наданням притулку і, скориставшись статусом біженця, намагаються нелегально потрапити на Захід. Туреччина вважається відправною платформою для мігрантів. В Україну, Росію та Молдову в'їжджають без візи громадяни африканських країн з великим міграційним потенціалом та відсутністю безпечних кордонів (Гана, С'єра Леоне, Сомалі, Судан, Нігерія).⁸⁷

Динаміка затримань нелегальних мігрантів українськими прикордонниками на українсько-румунському кордоні свідчить про різке збільшення затримань як нелегальних мігрантів, так і порушників кордону у 1993 р. (к-сть нелегальних мігрантів та порушників кордону загалом зросла у вісім разів), а потім зменшення затримань, починаючи з 1996 р. за невеликим винятком у 1999 р., коли кількість затриманих знову дещо зросла. Пік затримань як нелегальних мігрантів, так і порушників кордону на цій ділянці кордону припадає на 1993–1995 рр. При цьому кількість нелегальних мігрантів, затриманих на українсько-румунському кордоні упродовж 11 останніх років становить приблизно 4,5% від загальної кількості нелегальних мігрантів, затриманих на українських кордонах.

86 Conceptia manageriala a PFR pentru eficientizarea combaterii frontierei fenomenului migratiei ilegale si a traficului cu autoturisme furate // Frontiera. – 2002. – Nr. 11–12. – p. 12–13.

87 Conceptia manageriala a PFR pentru eficientizarea combaterii frontierei fenomenului migratiei ilegale si a traficului cu autoturisme furate // Frontiera. – 2002. – Nr. 11–12. – p. 13.

Таблиця 15. Затримання нелегальних мігрантів на українсько-румунському кордоні⁸⁸

Роки	Усього на кордонах України	Українсько-румунський кордон
1991	148	17
1992	789	51
1993	9 086	435
1994	11 443	1 081
1995	9 790	707
1996	7 224	215
1997	10 776	276
1998	11 744	284
1999	14 651	591
2000	5 422	143
2001	4 620	130
10 років	85 693	3 930
2002	2605	43
Всього	88298	3973

Таблиця 16. Затримання порушників на українсько-румунському кордоні⁸⁹

Роки	Усього на кордонах України	Українсько-румунський кордон
1991	885	222
1992	1 563	260
1993	17 890	1 983
1994	20 529	1 738
1995	19 741	1 282
1996	16 130	431
1997	28 025	478
1998	23 857	459
1999	25 923	696
2000	15 909	208
2001	12 558	173
10 років	170 452	7 757
2002	9 600	101
Всього	180 052	7 858

88 Статистична інформація Адміністрації державної прикордонної служби України.

89 Статистична інформація Адміністрації державної прикордонної служби України.

Безпосередньо з нелегальною міграцією пов'язана проблема біженців, адже майже всі біженці пересуваються до безпечної країни нелегально. Україна та Румунія підписали Конвенцію 1951 р. щодо статусу біженця та відповідний Протокол 1967 р.⁹⁰ Це накладає на ці держави відповідні обов'язки щодо захисту однієї з найвразливіших груп людей у світі. Шляхи організації захисту біженців в Україні та Румунії суттєво відрізняються. Україна 24 грудня 1993 р. прийняла внутрішній закон "Про біженців", який почав працювати в лютому 1996 р. В 2001 р. було прийнято нову редакцію цього закону.⁹¹ І тільки в січні 2001 р. Україна приєдналася до згаданої Конвенції та до Протоколу 1967 р. щодо статусу біженців. Румунія ж, навпаки, у 1991 р. приєдналася до Конвенції 1951 р. щодо статусу біженця, а згодом, у 1996 р. прийняла національний закон щодо статусу біженця, який у серпні 2000 р. був замінений відповідною постановою уряду Румунії.⁹² Враховуючи те, що, з одного боку, країни повинні забезпечити взяті на себе зобов'язання щодо захисту біженців відповідно до європейських норм, а з іншого боку, гарантувати безпеку власних кордонів і країни, вони повинні досить ефективно використовувати методологію та механізми визнання з-поміж нелегальних мігрантів біженців, які дійсно потребують захисту. Це завдання ефективніше можна вирішувати у тісній двосторонній та багатосторонній співпраці органів державної влади та громадських організацій, причетних до цієї проблеми.

Торгівля людьми

Торгівля людьми є однією з найбільш патологічних форм нелегальної міграції і тісно пов'язана з іншими формами транскордонної злочинності. Україна є водночас транзитною державою і країною-постачальником нелегальних мігрантів такого типу до Європейського Союзу. Наприклад, згідно з різними оцінками, 7–11% жінок, вивезених з метою "сексуального рабства" до країн ЄС, є українками. В той же час тисячі громадян з країн Азії намагаються досягти Західної Європи через українську територію. Боротьба з торгівлею людьми та нелегальною транзитною міграцією з Азії до Європи через Україну є одним з ключових питань порядку денного у відносинах Україна – ЄС.

Торгівля людьми – це комплекс дій з рекрутування, транспортування, передачі та отримання осіб з використанням загроз застосування сили, інших форм примусу, залякування, або через надання неправдивих відомостей щодо можливості отримання заробітку у місці призначення. Неодмінним атрибутом торгівлі людьми є отримання контролю над особою (наприклад, через вилучення документів) з метою експлуатації.

90 Conventia din 1951 privind statutul refugiatilor; Protocolul din 1967 privind statutul refugiatilor // Manual referitor la proceduri si criterii de determinare a statutului de refugiat: In baza Conventiei din 1951 si a Protocolului din 1967 privind statutul refugiatilor. – Geneva – Chisinau, 1992–2000. – p. 59–82; 83–87.

91 Hacman S. Cadrul normativ-juridic al refugiatilor si solicitantilor de azil in Ucraina si primii pasi ai realizarii lui // Mecanismele bazatepe tratatele ONU si problemele refugiatilor: Textele selectate de la seminarul organizat de Inaltul Comisariat al Natiunilor Unite pentru Refugiatii in Republica Moldova (Chisinau, 15–16 iunie 2001). – Chisinau, 2002. – p. 52–59; Hacman S. Legal Framework regarding refugees and asylum-seekers in the Ukraine and first steps towards its implementations // UN Treaties Based Mechanisms and Refugees Issues: Selected texts from the seminar organised by the United Nations High Commissioner for Refugees in the Republic of Moldova (Chisinau, 15–16 June 2001). – Chisinau, 2002. – p. 140–147.

92 Alexandru C. Legislatia si practica in materie de azil // Mecanismele bazatepe tratatele ONU si problemele refugiatilor: Textele selectate de la seminarul organizat de Inaltul Comisariat al Natiunilor Unite pentru Refugiatii in Republica Moldova (Chisinau, 15–16 iunie 2001). – Chisinau, 2002. – p. 41–45; Alexandru C. Legislation and Practice on Asylum // UN Treaties Based Mechanisms and Refugees Issues: Selected texts from the seminar organised by the United Nations High Commissioner for Refugees in the Republic of Moldova (Chisinau, 15–16 June 2001). – Chisinau, 2002. – p. 140–147.

Згідно з доповіддю Держдепартаменту США щодо торгівлі людьми у 2002 р., Україну визнано державою-джерелом постачання жінок та дівчат, яких вивозять у Західну та Центральну Європу, а також на Близький Схід з метою сексуальної експлуатації. Це визначення отримує підтвердження з даних українських урядових структур та НУО, що займаються дослідженням проблем торгівлі людьми та запобігання цьому явищу. Згідно з даними Міністерства внутрішніх справ України упродовж останнього десятиліття не менше 400 тис. жінок стали жертвами цього злочинного бізнесу, в той же час НУО та окремі дослідники називають вищі цифри.

Дані неурядових організацій Нідерландів свідчать, що значними групами жінок, визнаними жертвами торгівлі людьми у 1999 р., були групи з Росії (25), України (24) та Болгарії (24). При цьому найбільшою групою були вихідці з Нігерії (41). Громадянки Китаю (21) та Польщі (17) також присутні у цій статистиці. Наших співгромадянок ідентифікують не лише у багатьох країнах. Згідно з даними Міжнародної організації міграції (МОМ), 6% жертв торгівлі жінками, виявлених у Албанії, були з України (тоді як з Румунії – 46%, з Молдови – 40%). У статистиці МОМ Україну також було названо країною-постачальником жінок та дітей до ЄС – у 2001 р. вона посіла третє місце за кількістю вивезених людей після Молдови та Румунії. Інші джерела подають сумісну інформацію, згідно з якою жінки та дівчата з України, Росії, та Литви становлять найбільші національні групи серед виявлених жертв торгівлі людьми в Німеччині.

Згідно зі згаданою доповіддю Держдепартаменту США, “очевидно, що економічна і політична нестабільність в Україні зумовлює положення країни як джерела жертв торгівлі людьми. Внаслідок безробіття, поширення бідності та дефіциту економічних можливостей торговці людьми використовують обіцянки високих заробітків і добрих умов праці за кордоном, щоб звабити людей у свої тенета. Жертви, що прагнуть кращого життя для себе та своїх родин, легко потрапляють на гачок злочинців”.

Першопричини проблем торгівлі людьми закорінені в економічному нездоров'ї сьогоднішньої України і пов'язані з низьким достатком жінок, не згадуючи вже про загальну низьку вартість людського життя у системі, в якій донедавна існувала Україна та про деякі архаїчні уявлення щодо ролі жінок у суспільстві.

Наявна інформація стосовно кількості жінок, що стали жертвами торгівлі людьми, примусової проституції, сексуальної та іншої експлуатації є неповною. Дані українського бюро Інтерполу свідчать, що число жінок, експортованих щороку до Європи, сягає від 50 до 100 тис. Більшість із них походять зі Східної та Центральної Європи. Це підтверджено даними МОМ. Нині очевидно, що ефективною протидією цій проблемі на національному рівні неможливо. Проституція та переправка жінок стають дедалі організованішими, і є компонентами кримінального життя усєї Європи. Відомі випадки, коли жінки ставали учасниками організованої злочинності не лише у власне проституції, але й виконували інші функції, зокрема, намагались забезпечити доступ кримінального світу до “важкодоступних” посадових осіб та втягти їх у кримінальну діяльність.

Ми погоджуємось із твердженням Держдепартаменту США, що “політика уряду України не відповідає повністю стандартам боротьби з торгівлею людьми, хоча уряд України і робить серйозні зусилля у цьому напрямку”. Володіючи обмеженими ресурсами, керівництво країни демонструє політичну волю протидіяти торгівлі людьми. Новий Кримінальний кодекс встановив кримінальну відповідальність за торгівлю людьми та сексуальну експлуатацію. Стосовно організаторів цього злочинного бізнесу розслідується все більша кількість кримінальних справ. Спеціальні органи були засновані на національному та обласному рівнях. Уряд відкликав (призупинив) низку ліцензій компаніям, залученим до

торгівлі людьми. Правоохоронні органи запровадили спеціальне навчання для своїх співробітників. Проводячи розслідування, уряд України активно співпрацює з урядами інших держав, офіційні особи регулярно беруть участь у міжнародних навчальних семінарах.

Українські НУО набувають дедалі більшого досвіду у вивченні та протидії цьому соціальному лиху. Ймовірно, найефективнішою є стратегія, запроваджена українським офісом міжнародної організації “Ла Страда”, яка скеровує свою діяльність на досягнення подвійної мети: попередження і протидія торгівлі жінками та допомога їм жертвам. Завдяки зусиллям “Ла Стради” послідовні заходи були розпочаті як на національному, так і на міжнародному рівні. Серед найважливіших сфер співпраці із залученням як державних, так і неурядових структур “Ла Страда” відзначає:

- Надання допомоги жінкам – жертвам торгівлі людьми.
- Організація “гарячих ліній” термінової допомоги по телефону.
- Дослідження проблеми насильства стосовно жінок.
- Експертиза законодавства.
- Проведення інформаційно-навчальних програм для молоді з проблем прав жінок, запобігання торгівлі людьми та інших видів насильства та експлуатації.
- Співпраця зі ЗМІ, поширення інформації про цю проблему.

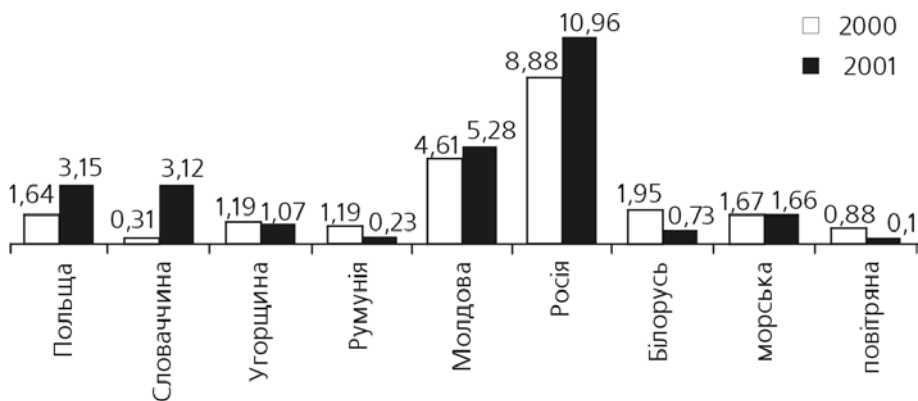
Контрабанда

Контрабанду як феномен зафіксовано на усіх кордонах України, і її обсяги зростають. Діяльність органів охорони кордону з протидії контрабандній діяльності має превентивну спрямованість. Переважну більшість товарів, незаконно переміщуваних через кордон (70%), затримано при спробах ввезення в Україну, причому цей показник зростає з року в рік.

Як свідчить аналіз даних за останні роки, підвищення рівня протиправної діяльності з переміщення товарів через кордон відбувається майже на всіх ділянках кордону, особливо на словацькій, російській та польській. Зокрема, на українсько-російській ділянці державного кордону затримують у середньому 42% товарів, українсько-молдавській – 20%, українсько-словацькій – 11,9%, українсько-польській – 11,8%.

Нижче показано реальний обсяг контрабандних товарів, затримуваних на кожній окремій ділянці кордону України, і їхнє зростання.

Діаграма 6. Затримано товарів на ділянках кордону (млн. грн.)⁹³



Тенденцію зростання обсягів контрабанди підтверджують дані 2002 та 2003 рр. Наприклад, порівняно з першим півріччям 2002 р., в 1-му півріччі 2003 р. в 2,4 рази більше вилучено зброї та наркотичних речовин. Кількість вилученої зброї зросла до 269 одиниць проти 99 минулого року, причому, 236 – при спробі ввезення в Україну. Більшу частину зброї – 218 одиниць – затримано на українсько-російському кордоні. Більшу частину боєприпасів – 6 938 одиниць – вилучено при спробі ввезення в Україну. Тут також лідирує російсько-українська ділянка кордону зі значним відривом від інших: 6 738 одиниць.

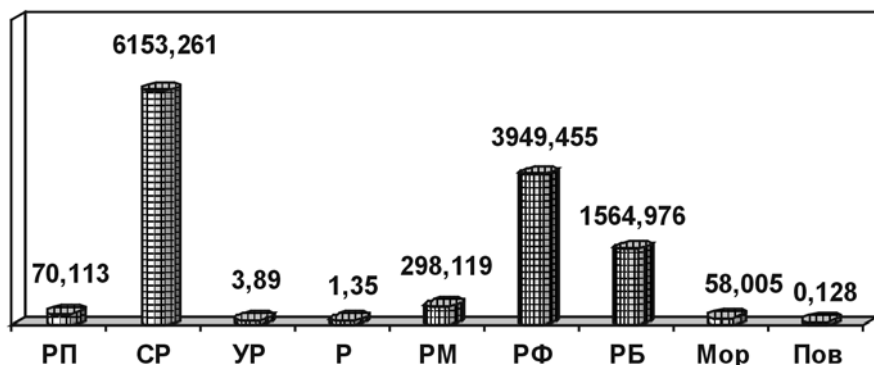
Українсько-російська ділянка кордону є популярною і для перевезення наркотичних речовин: тут затримано 127,011 кг наркотиків із загальної кількості, що становить 171,794 кг.

За перше півріччя 2003 р. українські прикордонники вилучили 67 т чорних металів, 351 автомобіль, 640 т зерна, 46,2 тис. л спирту й горілчані виробів, 386 т овочів та фруктів.

Відтак, упродовж 2003 р. значно зросли обсяги контрабандної діяльності, при цьому саме кордон з Російською Федерацією утримує першість серед кордонів України за кількістю вилученої зброї – 83%, боєприпасів – 94%, наркотичних речовин – 74% і товарів – 41%. Загальна вартість товарів, конфіскованих на цьому сегменті кордону протягом 1-го півріччя 2003 р., становить 9 млн. 776 тис. грн., що майже на півтора мільйона більше, ніж за аналогічний період попереднього року.

Результати оперативно-службової діяльності Прикордонних військ України свідчать про те, що значне місце серед контрабандних товарів належить наркотичним речовини. Дані, наведені нижче, показують розподіл затримань наркотичних речовин за ділянками кордону України.

93 Державна статистична звітність. Держкомкордон України.

Діаграма 7. Затримання наркотичних речовин за 1994–2000 рр. (кг)⁹⁴

Окреме місце серед контрабандних товарів посідають радіоактивні матеріали, доступ до яких полегшився внаслідок розпаду Радянського Союзу для подальшого продажу їх на Захід. Для того, щоб запобігти контрабанді радіоактивних товарів, на пунктах перетину на польському східному кордоні в середині 1990-х рр. було встановлено 65 радіологічних пристроїв, а в 2003 р. застосовували вже ручні детектори для виявлення менших радіоактивних доз⁹⁵.

В найбільших масштабах контрабанду зафіксовано на пострадянських кордонах. Особливе місце тут займає сепаратистська квазідержава Придністровська Молдовська Республіка, яка є одним з найбільших полігонів контрабандної діяльності в усій Східній Європі. А.Філіпенко наводить наступні факти: на українсько-молдовську ділянку кордону припадає до 45% затриманої контрабанди. Причому через кордон іде не тільки підакцизний товар⁹⁶. Після конфлікту 1992 р. в Придністров'ї залишилися значні арсенали стрілецької зброї, на яку завжди є покупці. Активності контрабандистів на цій ділянці українського кордону сприяє також важка економічна і соціальна ситуація в прикордонних районах. Для мешканців прилеглих сіл з обох сторін українсько-молдовського кордону контрабанда або участь у злочинних угрупованнях, які займаються крадіжкою худоби, сільгосптехніки, часто є основним видом занять. Близько третини вилученої вогнепальної зброї припадає на прикордонні райони⁹⁷.

Щодо українсько-білоруського кордону, то тут відзначено таку специфічну форму контрабанди як масовий перегін через кордон великої рогатої худоби та коней. У 2001 р. прикордонники запобігли 12 спробам перегону тварин з Білорусі до України та Росії⁹⁸.

Нижче подано матеріали зведеного звіту українського прикордонного відомства про затримання товарів на державному кордоні України за 2002 р.⁹⁹

94 Основні дані про затримання Прикордонними військами України наркотиків при переміщенні через державний кордон України. Державна статистична звітність. Держкомкордон України, 2003.

95 Jachowicz, *ibidem*

96 Філіпенко А. Кордон без замка. — For-ua.com,

97 *ibid*

98 <http://green.bn.by/ecoinform/2001/ei7mmb.htm>

99 Статистична інформація Адміністрації державної прикордонної служби України.

З наведеної таблиці зрозуміло, зокрема, що Російська Федерація є улюбленим напрямком контрабандистів за абсолютною більшістю статей, а далі, зі значним відривом йдуть Польща та Молдова. Що стосується окремих категорій товарів, то дорогоцінні метали затримують майже виключно на українсько-румунському кордоні, а контрабанду чорних металів зосереджено на кордонах з Росією та Молдовою.

Отже, контрабанда, поряд з нелегальною міграцією продовжує залишатись однією з ключових проблем, пов'язаних з безпекою кордонів.

Таблиця 17. Статистика затриманих товарів за 2002 р.

Найменування товарів	Одиниця виміру	Всього (по всіх країнах)	Польща	Словаччина	Угорщина	Румунія	Молдова	Росія	Білорусь	Морська	Повітряна
Винно-горілчані вироби	л	94786,35	22935,3		16	71,9	29132,45	28146,4	12888,8	1595,5	
Продовольчі товари	кг	1329055,4	522952,6	2060	477,1	39,59	346607,5	372117,3	40109,5	45729,2	
Сигарети	пачок	191877	467548	51852	234185	1432	286663	850608	17229	9200	
Безалкогольні напої	л	1541,5					1501	40,5			
Сільгосп. продукти	кг	807296,4	4026	40	104		367120	323744	33657,4	78605	
Худоба, домашні тварини	шт.	4034					4025				
Автотехніка, запчастини	шт.	304165	512	234133	3677	16	1598	61469	2287	173	
Одяг, взуття	шт./пари	288124	10928	53	1782	13412	3494	129532	1553	12749	203
Парфуми та миючі засоби	шт.	52873,75	30	17	1961	1270	109	46944,5	2482,25		
Промтовари	шт.	926490	43931	201	177	353	71434	276859	444940	82589	6004
Будівельні матеріали	кг	40924,3		626,5			13065	26432,8			
Сантехніка, замки, електрофурнітура	шт	10345	308				1750	8137	150		

Розширення ЄС: вплив на відносини України з центральноевропейськими сусідами

Ліс та пиломатеріали	куб м	101,15	2,15		11			51	37			
Побутова техніка	шт.	147008	25491	1649	3751	173		622	91282	23962	70	8
Книги, газети, журнали	шт.	112886		53498	41	80			58776	491	4	
Антикваріат (ікони, картини, книжки)	шт.	337	224	33	10	2		7	32	8	1	20
Дорогоцінні метали	кг	44,045			0,099	43,17		0,004				0,772
Вироби з дорогоцінних металів	шт.	105,57	2		8			10	9		63	13,57
Чорні та кольорові метали, сплави	кг	252667,9	65,9	83200	30	1505		64422,5	68718	2606,5	32120	

III Політика урядів країн-кандидатів, пов'язана з процесом вступу до ЄС

Перспектива вступу до Європейського Союзу є однією з ключових детермінант, що визначали політику центральноєвропейських сусідів України, починаючи з підписання ними Європейських угод на початку 90-х рр. Особливої системності ця робота набула з 1997–1999 рр., коли асоційовані країни Центральної Європи розпочали переговори про набуття членства в ЄС. Один з основних розділів (chapters) переговорів про вступ – юстиція і внутрішні справи, в рамках якого розглядали питання оформлення кордонів, розвитку їхньої інфраструктури, спроможності захистити зовнішній кордон ЄС від загроз безпеки, що аналізувались у попередньому розділі. Вимоги та критерії, які висували до кандидатів на вступ були майже уніфікованими, з незначними відхиленнями стосовно різних країн. Це дає нам змогу аналізувати політику країн-кандидатів як єдине ціле, як процес, що підкорявся спільній логіці та спільним цілям претендентів на вступ.

Оскільки Україна є безпосереднім сусідом трьох країн, що вже стали членами ЄС, та однієї країни-кандидата, то виконання ними вимог Європейського Союзу істотно позначається на відносинах України з цими державами. Насамперед, йдеться про виконання цими країнами стандартів ЄС в галузі юстиції та внутрішніх справ. Сюди відноситься політика кордонів цих держав, що стають зовнішніми кордонами ЄС, та візова політика.

Словацька Республіка

Після початку переговорів щодо вступу Словаччини до ЄС за 24 розділом (співпраця в сфері юстиції та внутрішніх справ), у серпні 2001 р. Словаччина прийняла національний Шенгенський план дій, згідно з яким повне впровадження Шенгенського правового доробку (acquis) очікується у 2007 р.¹⁰⁰. Шенгенський план дій Словаччини почав діяти у жовтні 2002 р.¹⁰¹. Беручи до уваги прогрес Словаччини в імplementації 2-ї категорії доробку¹⁰², ЄС двічі переглядав свою позицію в переговорах зі Словаччиною – перший раз у червні 2002 р., коли обидві сторони попередньо закрили переговори за 24 розділом, та другий раз у грудні 2002 р., коди обидві сторони остаточно закрили переговори за 24 розділом¹⁰³.

Згідно з **Шенгенським планом дій Словаччини**, 2-га категорія Шенгенського доробку, яка стосується скасування контролю на майбутніх внутрішніх кордонах ЄС, має бути впроваджена протягом трьох років після набуття Словаччиною

100 *Schengensky akcny plan. Slovenska republika* (Schengen Action Plan. Slovak Republic) (Bratislava: Ministry of Interior of the Slovak Republic, August 2001).

101 See the Attachment to *Sprava o vyhodnoteni plnenia uloh vyplvajucich zo Schengenskeho acquis a navrh aktualizacie Schengenskeho akcneho planu Slovenskej republiky* (Report on the evaluation of the fulfillment of tasks from the Schengen acquis and the proposal on actualization of the Schengen Action Plan of the Slovak Republic) (Bratislava: Government of the Slovak Republic, October 2002).

102 Для країн-кандидатів Європейський Союз розділив acquis на дві категорії: перша категорія – це законодавчі стандарти, які країни-кандидати мають запровадити до того, як стануть членами ЄС; друга категорія стосується скасування контролю на внутрішніх кордонах після набуття членства в ЄС. Імplementація другої категорії Шенгенського доробку (acquis) суттєво залежить від здатності кожної країни-кандидата увійти до Шенгенської інформаційної системи.

103 *Sprava o stave pristupovych rokovani Slovenskej republiky s Europou a nosne ulohy z hladiska plnenia negociacnych zavazkov Slovenskej republiky* (Звіт щодо стану переговорів щодо вступу Словаччини до ЄС та головних завдань з погляду виконання Словаччиною вимог Європейського Союзу (Bratislava: уряд Словацької республіки, лютий 2003).

членства в ЄС у травні 2004 р., а до 2007 р. словацький уряд планує запровадити в країні Шенгенську інформаційну систему. У 2007 р. Словаччина має бути готова до повної інтеграції до Шенгенської зони, а також до приєднання до Шенгенської угоди. За підрахунками словацького уряду, повне впровадження до 2007 р. Шенгенського доробку, включаючи адміністративні нововведення в галузі юстиції та внутрішніх справ, коштуватиме Словаччині понад 500 млн. SKK, з яких приблизно 160 млн. SKK буде витрачено на покращення інфраструктури на кордонах з Україною та приблизно 130 млн. SKK знадобиться для введення в дію Шенгенської інформаційної системи¹⁰⁴.

Словацький уряд почав впроваджувати нову концепцію охорони кордону після початку переговорів щодо вступу до ЄС у травні 1999 р., коли він прийняв наступні документи щодо захисту зовнішнього кордону Європейського Союзу: Стратегію забезпечення управління державними кордонами Словацької Республіки і згодом у листопаді 1999 р. Концепцію служби охорони кордонів у зв'язку з приєднанням Словацької Республіки до Шенгенської угоди¹⁰⁵. Метою цих документів було реформування словацької служби охорони кордону відповідно до Шенгенських стандартів, що включало також покращення технічного утримання та постачання. В результаті переговорів щодо вступу до ЄС за 24 розділом, Словаччина внесла зміни до Закону про поліцію Словацької Республіки, які набули чинності у 2001 р., а також Закон про державну службу особового складу Поліцейського корпусу, кінцеві зміни в якому були зроблені в 2002 р. Вищезгадані закони, а також пов'язані з ними нормативні документи сприяли створенню нової організаційної структури поліції Словацької Республіки, яка отримала назву Прикордонна поліція та почала діяти як уніфікована, спеціально підготовлена загальнонаціональна прикордонна поліція з квітня 2001 р. (УНСР – Urad hranicnej a cudzineckej policie)¹⁰⁶.

Станом на кінець 2002 р. Словацька Республіка підписала договори про реадмісію з 14 країнами, але тільки половина з них відповідає стандартам, які були введені рекомендацією Ради Європейського Союзу від 30 листопада 1994 р. (№. 396Y0919(07) та наступною рекомендацією від 24 липня 1995 р. (№. 396Y0919(08)) щодо Проекту Договору про двосторонню реадмісію між країною-членом Європейського Союзу та третьою країною. Україна є однією з тих країн, з якими Словаччина підписала Угоду про прийом і передачу осіб через спільний державний кордон до того, як Рада Європейського Союзу ввела ці стандарти. Уряд Словаччини звернувся до цих країн для того, щоб домовитися про необхідні зміни у тих двосторонніх договорах про реадмісію, що не відповідають введеним стандартам. У серпні 2001 р. словацький уряд прийняв Проект договору про реадмісію між урядом Словацької Республіки та урядом іншої країни, який дотримувався вищезазначених рекомендацій Ради Європейського Союзу¹⁰⁷.

104 *Schengensky akcny plan. Slovenska republika. 1. Aktualizovane znenie* (Шенгенський План дій Словацької Республіки. 1-ий варіант) (Братислава: Міністерство внутрішніх справ Словацької Республіки, вересень 2002 р.).

105 *Komplexna strategia zabezpecenia spravy statnych hranic Slovenskej republiky* (Стратегія забезпечення управління державним кордоном Словацької Республіки) (Братислава: уряд Словацької Республіки, травень 1999 р.); *Koncepcia sluzby hranicnej a cudzineckej policie v perspektive pristupenia Slovenska k Schengenskej dohode – ochrana vonkajšej hranice Európskej unie* (Концепція прикордонної поліції у зв'язку з приєднанням Словацької Республіки до Шенгенської угоди – щодо захисту зовнішнього кордону Європейського Союзу) (Братислава: уряд Словацької Республіки, листопад 1999 р.).

106 *Schengensky akcny plan. 2001*, р. 14–15.

107 *Navrh vzorovej dohody medzi vladou Slovenskej republiky a vladou inejho statu o readmisii osob* (Проект угоди про реадмісію між урядом Словацької Республіки та урядом іншої країни щодо реадмісії осіб) (Братислава: уряд Словацької республіки, 15.08.2001).

У **галузі міграції** – це стосується як адмісії, так і реадмісії осіб – Словаччина прийняла новий Закон про перебування на території Словаччини іноземних громадян, який набув чинності у квітні 2002 р. (фактично він вніс зміни до закону від 1995 р.) та, відповідно, Закон про біженців, до якого зміни були внесені у 2000 р. Новий Закон про перебування на території Словаччини іноземних громадян містить нові положення, що стосуються прибуття та перебування в країні громадян третіх країн, видачі дозволів на проживання, прав та обов'язків громадян третіх країн, а також нелегальної міграції. Він відображає критичне ставлення ЄС до недостатнього прогресу Словаччини в галузі міграції та політики щодо біженців, про що йшлося у звіті Комісії за 2001 р. Що стосується Закону про перебування на території Словаччини іноземних громадян, Словаччина повинна була внести до нього зміни щодо правил видачі довгострокових дозволів на проживання з правом на працевлаштування. Стосовно Закону про біженців, то він був замінений новим Законом про біженців, який набув чинності 1 січня 2003 р. Відповідно до стандартів ЄС та міжнародних стандартів, цей закон містить нові положення щодо вислання затриманих осіб та враховував принцип “non-refoulement”¹⁰⁸. Відсутність цих норм у попередньому законі було основним моментом критики з боку ЄС. Хоча Словаччина все ще мала внести зміни до Закону про іноземних громадян, у звіті Комісії від 2002 р. було зроблено висновок, що законодавство Словаччини щодо міграції та політики щодо біженців “значною мірою відповідає правовому доробку Європейського Союзу”¹⁰⁹.

Від самого початку переговорів щодо вступу Словаччини до ЄС за 24 розділом словацький уряд наголошував на тому факті, що словацький кордон з Україною в майбутньому перетвориться на зовнішній кордон Європейського Союзу. Тому словацький уряд у своїй позиції щодо вищезгаданого розділу наполягав на тому, що “Словацька Республіка надає великого значення ефективному захисту своїх державних кордонів і особливо наголошує на захисті свого кордону з Україною, тобто майбутнього зовнішнього кордону Європейського Союзу”¹¹⁰. Вже той факт, що Україна є єдиним сусідом Словаччини, що не увійде до ЄС в найближчому майбутньому, зумовив те, що словацький уряд зосередився на завданні адаптувати свою систему захисту кордонів до необхідності захищати майбутній зовнішній кордон Європейського Союзу.

Принципові заходи щодо **захисту зовнішнього кордону ЄС** були перелічені в Шенгенському плані дій, а також у Стратегії щодо завершення створення системи охорони державного кордону Шенгенського типу, схваленої урядом у серпні 2002 р.¹¹¹ У березні 2001 р., плануючи поступово замінити солдат термінової служби професійно підготовленими військами охорони кордону, Міністерство внутрішніх справ Словацької Республіки прийняло Програму підвищення професійного захисту державного кордону¹¹². І нарешті, на початку 2002 р., звертаючи особливу увагу на дієздатність служби охорони кордону на кордоні з Україною, Міністерство внутрішніх справ Словацької Республіки затвердило

108 Цей принцип міжнародного права захищає біженців від того, щоб вони були відіслані у місце, де є загроза їхньому життю чи правам.

109 Див. регулярні звіти Комісії щодо прогресу Словаччини на шляху до вступу 2001 та 2002 рр., та *Sprava o stave pristupovych*. 2003, додаток до розділу 24.

110 *Negotiating Position of the Slovak Republic. Chapter 24 – Co-operation in the Area of Justice and Home Affairs* (Bratislava: the Ministry of Foreign Affairs of the Slovak Republic, 2000). p. 3.

111 *Strategia do budovania ochrany statnej hranice schengenskeho typu* (Стратегія забезпечення захисту державного кордону Шенгенського типу) (Братислава: уряд Словацької Республіки, 7.8.2002).

112 *Projekt profesionalizacie ochrany statnej hranice* (Програма підвищення професійного захисту державного кордону) (Братислава: Міністерство внутрішніх справ Словацької Республіки, 2001 р.).

Програму подальшої матеріально-технічної підтримки виконавчих органів прикордонної поліції Словачької Республіки¹¹³.

Своїм розпорядженням № 42 від 8 червня 2002 р. Міністерство внутрішніх справ Словаччини змінило організацію колишньої служби охорони кордонів. Колишня система виконавчих підрозділів цієї служби (загальна кількість яких становила 161 підрозділ), що складалася з окремих підрозділів охорони кордону та у справах міграції, була трансформована в нову організаційно уніфіковану систему підрозділів охорони кордону, що поєднували функції і колишньої служби охорони кордонів, і підрозділів у справах мігрантів. Після реорганізації кількість нових уніфікованих виконавчих підрозділів служби охорони кордону становить 101, з них 9 розташовані на кордоні з Україною (до реорганізації на кордоні з Україною було розташовано 12 відділів, 9 з яких були відділами охорони кордону, а 3 – підрозділами у справах мігрантів). З 1 січня 2003 р. словацькі підрозділи охорони кордону на кордоні з Україною складаються тільки з професійно підготовлених поліцейських. Загальна кількість персоналу, що працює у 9 підрозділах охорони кордону на кордоні з Україною, становить 447 спеціально підготовлених поліцейських (розташування підрозділів та кількісний склад: Бенатіна – 50, Черна над Тісоу – 50, Матовске Войковце – 45, Петровце – 47, Убла – 47, Улич – 50, Велке Слеменце – 45, Вишне Немецке – 66, Збой – 47)¹¹⁴.

Водночас зусилля словацького уряду були спрямовані на покращення технічного забезпечення та постачання нової системи охорони кордонів. Завдяки підтримці ЄС після прийняття згаданої вище Стратегії забезпечення управління державними кордонами Словачької Республіки відділи охорони кордону на кордонах з Україною та Угорщиною отримували матеріальну та технічну підтримку у формі забезпечення транспортом, новими комп'ютерними системами та іншими комунікаційними та спеціальними технологіями. У 2001–2002 рр. в рамках програми PHARE було проведено тренування персоналу прикордонної поліції Словаччини в наступних сферах: повноваження служби охорони кордону, ветеринарні та фітосанітарні інспекції тощо. З метою модернізації обладнання на майбутньому зовнішньому кордоні ЄС, словацький уряд витратив на відповідні заходи 77,4 млн. SKK у 2000 р., 37,4 млн. SKK у 2001 р. та 50 млн. SKK у 2002 р. Що стосується суми коштів, необхідних для обладнання словацьких підрозділів охорони кордону, які працюють на кордоні з Україною, у відповідності до Шенгенських стандартів, необхідна для цього сума інвестувань становить 160 млн. SKK, включно з 42,6 млн. SKK, які були затверджені бюджетом на 2003 р.¹¹⁵ Крім цього, словацький уряд прийняв План проекту щодо створення та розвитку Національної Шенгенської інформаційної системи¹¹⁶, який було представлено Міністерству внутрішніх справ Словачької Республіки 20 листопада 2002 р. Цей документ пропонує наступні три фази введення Національної Шенгенської інформаційної системи в Словаччині (N.ISS):

1. 2002 – 2004: до вступу в ЄС,
2. 2004 – 2005: до приєднання до Центральної Шенгенської інформаційної системи (C.SIS), та
3. 2005 – після приєднання до C.SIS.

113 *Projekt koncepcie dalsieho materialno-technickeho zabezpecenia vykonnych utvarov sluzby hranicnej a cudzineckej policie* (Програма подальшої матеріально-технічної підтримки виконавчих органів прикордонної поліції) (Братислава: Міністерство внутрішніх справ Словачької Республіки, 2002 р.).

114 *Strategia dobudovania. 2002*, Annex No. 4.

115 *Strategia dobudovania. 2002*, р. 4., а також *Action plan. 2002*, с. 73, і т.д.

116 *Navrh projektu tvorby a rozvoja Narodneho Schengenskeho informacneho systemu* (Пропозиція щодо проекту створення та розвитку Національної Шенгенської інформаційної системи) (Братислава: уряд Словачької Республіки, 20 листопада 2002 р.).

Вартість здійснення заходів першої фази становить 14,2 млн. SKK. Ці кошти підуть на спорудження, обладнання та захист приміщень, де будуть розташовані офіси N.SIS та SIRENE, а також офіси інформаційної підтримки. Друга імплементаційна фаза коштуватиме 113,5 млн. SKK. Це сума, яку потрібно інвестувати в покращення інформаційних технологій, комп'ютерного забезпечення та підготовку персоналу. Третя фаза передбачає інвестиції обсягом 27,4 млн. SKK упродовж 2005 та 2006 рр. Ці кошти потрібні для покращення інформаційних технологій, підтримки системи захисту офісів N.SIS та SIRENE, спорудження резервних приміщень для офісів N.SIS та SIRENE, а також для підготовки персоналу. Загальна вартість впровадження N.SIS за умов її повної відповідності до Шенгенських стандартів та її приєднання до C.SIS в 2007 р. становить 157 млн. SKK.

Республіка Польща

Перспектива членства в Європейському Союзі була значним стимулом для введення Польщею ефективнішої політики охорони кордонів. ЄС надав Польщі відповідні поради, чіткі цілі реформ, інституційні рамки та додаткове фінансування. Внаслідок впливу всіх цих факторів та сильної політичної волі до вступу в ЄС Польщі вдалося адаптуватись до вимог ЄС у сфері охорони кордонів.

Для того, щоб скоординувати дії в сфері охорони кордонів, указом прем'єр-міністра від 30 жовтня 1998 р. було створено Міжвідомчу групу з питань розвитку державного кордону. Ця група підготувала та затвердила План розвитку державного кордону на 2000 р., Програму розвитку державного кордону у 2000–2002 рр. та Пропозиції щодо стратегії розвитку державного кордону до 2010 р. Особлива увага в цьому контексті має бути приділена документу, що має назву “Польща – Стратегія інтегрованого управління та охорони кордонів”, першому документу стратегічного характеру, в якому докладно сформульовано завдання, які польському уряду необхідно виконати до 31 грудня 2001 р. для того, щоб східний кордон Польщі міг перетворитися на зовнішній кордон ЄС¹¹⁷. Передбачалося, що пристосування до вимог ЄС пов'язане з імплементацією процедур контролю на зовнішніх кордонах у відповідності до статті 6 Виконавчої Шенгенської угоди, що включає також надання доступу до Шенгенської інформаційної системи (SIS) та подальший захист “зеленого кордону”¹¹⁸. Було очевидним те, що послаблення контролю на майбутньому внутрішньому кордоні ЄС означає перенесення наявних там сил та ресурсів на зовнішній кордон.

Найголовнішою метою усіх дій, спрямованих на досягнення відповідності до певних норм ЄС, є захист країн ЄС від будь-яких небажаних осіб та товарів та, одночасно, підтримка добросусідських відносин з країнами, що не є членами ЄС. За три роки до запланованого вступу Польщі до ЄС документ містив детальний опис сфери повноважень та завдань для відповідних відділів стосовно захисту та управління кордонами; досвід співпраці з іншими країнами; політику та принципи планування та розподілу фінансових ресурсів для розвитку прикордонної інфраструктури. Завдання, які містила ця Стратегія, були результатом домовленостей, досягнутих у процесі переговорів щодо вступу до ЄС, під час яких Польща взяла на себе зобов'язання прийняти та імплементувати Шенгенський правовий доробок (*acquis communautaire*) без наступних звернень із проханням встановити

117 Poland. The Strategy of Integrated Border Management. Ministry of Interior and Administration, Warsaw, June 2000

118 Стаття 6 Виконавчої Шенгенської угоди до Шенгенської угоди. Стаття інформує, що рух через зовнішній кордон підлягає контролю компетентних служб. До того ж, ці служби з допомогою поліцейських патрулів контролюють зовнішні кордони на ділянках між пунктами перетину кордону.

певний перехідний період для цієї імплементації або надати відстрочку. Суттєвим є той факт, що здійснювався постійний моніторинг виконання положень Стратегії¹¹⁹.

Наприкінці липня 2002 р. Польща закрила всі статті переговорів щодо сфери юстиції та внутрішніх справ. Для того, щоб привести захист кордонів у відповідність до вимог ЄС щодо захисту зовнішніх кордонів, Польща зобов'язалася надавати більше коштів для здійснення прикордонного контролю, збільшити кількість персоналу за охорони кордону до 3 600 у 2006 р., найняти 5 300 професійних охоронців кордону та ще 1 000 цивільних службовців і водночас зменшити кількість солдат термінової служби. Загальна кількість персоналу нової служби має становити 18 000 професіоналів¹²⁰. Однак, внаслідок проблем з бюджетом, на кордоні все ще немає достатньої кількості професійних службовців. Навчання, прийом на роботу та технічне забезпечення діяльності службовців коштувало тільки в 2003 р. понад 72 млн. злотих¹²¹.

За оцінками Міністерства внутрішніх справ упродовж трьох наступних років Польща має витратити 257 млн. євро на охорону кордонів для того, щоб відповідати вимогам ЄС, тоді як фінансову допомогу ЄС у цій сфері очікували в розмірі 94 млн. євро¹²². Зважаючи на різницю в сумах та проблеми Польщі з бюджетом, країни-члени ЄС на засіданні Європейської Ради в Копенгагені вирішили надати Польщі додаткові 108 млн. євро для контролю над східним кордоном Польщі¹²³.

Розвиток прикордонної інфраструктури залежав від головної мети, якою є вступ до ЄС. Зрозуміло було і те, що після вступу до ЄС Польща візьме на себе відповідальність забезпечувати безпеку на майбутньому зовнішньому кордоні. В процесі підготовки до членства в ЄС Польща мала у відповідності до стандартів ЄС покращити та розвинути прикордонну інфраструктуру. У 1997 р. прикордонна служба затвердила План щодо включення патрульних постів охорони кордону в систему захисту державного кордону у 1997–2002 рр. Було заплановано створення 22 нових патрульних постів охорони кордону на східній частині кордону. 14 патрульних постів охорони кордону (включно з новими приміщеннями для вже наявних патрульних постів) було відкрито для користування на кордоні з Україною у 1991–2002 рр.¹²⁴. Тоді як на початку 90-х рр. на всьому східному кордоні було 29 патрульних станцій, сьогодні тільки на польсько-українській частині кордону нараховують 16 патрульних станцій охорони кордону та 6 станцій прикордонного контролю¹²⁵.

Подальшу програму розвитку та адаптації інфраструктури на період 2003–2006 рр. було розроблено під час переговорів щодо вступу таким чином, щоб, якщо будувати щороку три наглядові вежі, середня відстань між якими становила у 2002 р. 30 км, а загальна кількість веж на східному кордоні

119 Report on Strategy Implementation

120 S. Castle, Poland bows to EU and creates new "iron curtain", July 21st, 2002, www.independent.co.uk/story.jsp?story=319994

121 Z. Lentowicz, "Polskie wrota Unii" [Польська брама до Союзу], *Rzeczpospolita*, 24.02.2003.

122 Strategy of Integrated Border Management in 2003–2005, Ministry of Interior and Administration 2002.

123 J. Pawlicki, R. Sołtyk, "Unia nasza" [Наш Союз], *Gazeta Wyborcza*, 14–15 грудня 2002.

124 Було відкрито наступні станції патрулювання кордону: 1992 – Збереж, 1994 – Ласцов, 1995 – Горинець, 1997 – Скрихичин, Кальніков та Кодень, 1999 – Войткова, 2000 – Устржики Горне та Любич Кролевска, 2001 – Крилов та Городло, 2002 – Хувники, Ступосяни та Германовіце, 2003 – Шлоп'ятин (планується відкрити), 2004 – Вола Утруска. Інформація прикордонної служби, надана Центру міжнародних відносин, *op.cit.*

125 Якщо на певній ділянці є пункт перетину кордону, станція матиме таку саму назву, як і пункт перетину кордону. Якщо на цій ділянці пункту перетину кордону немає, тоді за захист кордону відповідає патрульна станція.

дорівнювала 85, то у 2006 р., коли вже діятимуть 95 веж, середня відстань між ними дорівнюватиме стандарту ЄС – 20–22 км. Довжина кордону, яку охороняє один патрульний пост, у 1998 р. в середньому дорівнювала 43 км, тоді як у 2003 р. кожна патрульна станція контролює в середньому 20–30 км, наближаючись таким чином до стандартів Європейської Комісії, за якими максимально можлива відстань дорівнює 25 км¹²⁶.

Ефективний контроль кордону вимагає застосування сучасного обладнання, яке дозволяє здійснювати контроль незалежно від погодних умов, часу та певних географічних умов. Найнеобхіднішими для придбання з усього списку обладнання є транспортні засоби, що забезпечують мобільність прикордонних патрулів, та засоби, що виявляють осіб, які нелегально перетинають кордон¹²⁷. Технічна модернізація включає також: комунікації, спеціальне технологічне обладнання (пристрої для зчитування інформації з паспортів, прибори нічного бачення, спеціальна уніформа для складних погодних умов), зброя, комп'ютерне обладнання, місцеві радіосистеми, резервні системи постачання енергії.

Процес трансформації відповідного польського законодавства і служби охорони кордону згідно з вимогами ЄС було започатковано Законом від 11 квітня 2001 р. про внесення змін до Закону щодо служби охорони кордону від 1990 р.¹²⁸ Згідно з цим законом сферу повноважень служби було розширено. На додачу до вже наявних повноважень щодо контролю в'їзду на територію Польщі, надання віз, притулку, а також боротьби з нелегальними мігрантами та питанням їх вислання, працівники служби охорони кордонів отримали право застосовувати всі розвідувальні прийоми поліції (контроль приватної та іншої кореспонденції, контролювання операцій купівлі-продажу у випадках організованого злочинного перетину кордону та злочинів, пов'язаних із прямим чи непрямим хабарництвом). Крім цього, служба охорони кордонів мала право діяти на всій території країни, а не тільки в прикордонних районах. Закон розширив перелік злочинів та незначних правопорушень, притягання до відповідальності за які є завданням служби. В загальному вигляді, вони включають злочини, пов'язані з перетином кордону, та злочини, пов'язані з перевезенням товарів та інших предметів через кордон. Потрібно також підкреслити той факт, що Закон надає службі охорони кордону право розслідувати злочини, скоєні працівниками служби.

З січня 2002 р. головним управлінням служби охорони кордону було введено численні зміни в її організаційній структурі¹²⁹. Вони мали на меті підвищити ефективність захисту державного кордону. Новим підструктурам було доручено пов'язані за змістом завдання, які до цього були доручені різним відділам¹³⁰. Друга фаза реструктуризації на рівні відділів служби охорони кордонів передбачає також

126 Rogacin, *ibid*; Wróbel, *ibid*.; Przybylski, *ibid*.; Lentowicz, *ibid*.

127 Тільки у 2002 р. Польська прикордонна служба придбала 6 систем повітряного нагляду (з можливістю нічного бачення) та 6 літаків, обладнаних засобами нічного бачення, 6 легких човнів, 106 автомобілів, 13 автобусів, 15 фургонів, 13 снігових скутерів, 6 транспортних засобів для перевезення затриманих, 114 мотоциклів, 30 вантажівок, спеціальне обладнання та 110 станцій ретрансмісії для системи UKF. З 1999 р. приблизно 120 млн. злотих було витрачено на розвиток інфраструктури та технічне обладнання прикордонної служби на східному кордоні Польщі, www.sg.gov.pl

128 Сферу компетенції було також змінено поправкою до Закону від 11 квітня 2001 р. щодо поправок до Закону про іноземних громадян (Dz.U. від 2001, №. 42, пункт 475).

129 Постанова №. 36 щодо Головнокомандувача служби охорони кордону, www.sg.gov.pl

130 Було створено наступні підрозділи: прикордонне управління, оперативно-розвідувальне управління, координаційний центр служби охорони кордонів та офіс міжнародного співробітництва. Було ліквідовано наступні підрозділи: управління контролю руху через кордон, управління контролю державного кордону, розвідувальний відділ, групу представників Головнокомандувача служби охорони кордонів з питань європейської інтеграції та прес-службу.

створення прикордонного відділу, оперативно-розвідувального відділу, та координаційного центру. Нещодавно було проведено третю фазу реструктуризації. 2 січня 2003 р. прикордонним контрольним станціям та станціям патрулювання кордонів було надано повноваження, за якими вони могли охороняти “зелений кордон”, а також організувати та контролювати рух осіб та товарів на пунктах перетину на окремих частинах кордону. Метою реструктуризації є досягнення того стану, коли одну частину кордону охороняє одна станція – станція контролю кордонів або патрульна станція¹³¹.

Відповідно до пріоритетних завдань Національної програми підготовки до членства в ЄС Польща розпочала роботу щодо приведення своєї **візової політики** у відповідність до візової політики ЄС¹³².

26 червня 1997 р. було прийнято новий Закон про іноземних громадян (закон набув чинності з 27 грудня 1997 р.), який регулював в'їзд, перебування та виїзд із країни іноземних громадян відповідно до законодавчих інструкцій західноєвропейських країн, що призвело до жорсткіших обмежувальних імміграційних правил та правил надання притулку. Цей закон надав уряду інструменти, які мають на меті запобігти нелегальній імміграції та присутності в Польщі так званих “проблемних іноземців”. Він також встановив жорсткіші умови для в'їзду іноземних громадян до Польщі з приватними візитами або як туристів, для чого віза не потрібна. Через наявність таких обмежень необхідно реєструвати всі запрошення та всі документи, що підтверджують бронювання на проживання та транспорт. Було також введено вимогу для іноземців мати певну необхідну суму грошей, яка має покривати вартість подорожі до Польщі, перебування та від'їзду¹³³. Служба охорони кордону повинна була контролювати фінансові ресурси та запрошення, зареєстровані воєводствами. У 1997 р. також почала працювати група інспекторів, завданням яких було затримувати осіб, що працюють нелегально.

12 лютого 2002 р. Рада Міністрів затвердила документ під назвою “Принципи нової візової політики на Сході”, в якому було сформульовано наступні необхідні для виконання цих принципів дії: пристосування наявних консульських офісів у Києві, Львові та Харкові до зростаючої кількості осіб, які звертаються до консульств, відкриття двох нових консульств у Луцьку та Одесі, забезпечення консульств обладнанням та комп'ютерними системами, що є головною умовою успіху всієї візової політики, та навчання персоналу Міністерства зовнішніх справ та консульських відділень. Для впровадження змін у правилах, що регулюють рух людей, було призначено координаційну групу для підготовки Польської дипломатичної служби, завданням якої є координація польських місій у підготовці Польської дипломатичної служби¹³⁴.

Питання введення віз для українців було для польських політиків найскладнішим питанням, адже Польща заявляє про “стратегічне партнерство” з Україною та намагається підтримати перехідні процеси в Україні. Відтак, роки дискусій та пошуку оптимального вирішення цього питання, а також наявність політичної волі з обох сторін призвели до того, що 13 лютого 2003 р. Президенти України та Польщі проголосили, що Україна не буде вводити візи для польських громадян, а

131 www.sg.gov.pl

132 Єдина візова політика ЄС включає наступні елементи: загальний (єдиний) список країн, громадяни яких повинні отримати візу для в'їзду на територію ЄС (так званий “чорний список”), та загальний список країн, громадяни яких не мають звільненя від цієї вимоги; інформаційний обмін щодо осіб, яким заборонено в'їзд; загальний стандарт щодо візового штампу.

133 Постанова Міністерства внутрішніх справ та адміністрації, набрала чинності 1 січня, 2000 р.

134 Постанова No. 21 Міністерства іноземних справ від 21 грудня 2001 р. *Journal of Law of the Ministry of Foreign Affairs of 2002, No. 1, item 16*

польські візи для українських громадян будуть безкоштовними¹³⁵. Угоду з цього приводу було підписано 30 липня 2003 р. Передбачений цією угодою асиметричний режим введено в дію з 1 жовтня 2003 р.

Однією з вимог України було також підписання Угоди щодо правил перетину кордону в разі відвідування на короткий термін, який замінив би чинні до цього часу правила спрощеного перетину кордону. У вересні 2003 р. Європейська Комісія висловила готовність запровадити спеціальний тип "прикордонних" віз, які б давали змогу відвідувати територію ЄС на відстань до 50 км.

Угорська Республіка

Упродовж останніх років Угорщина, так само як Польща та Словаччина провела важливі реформи з метою наближення до вимог ЄС. За оцінкою Європейської Комісії¹³⁶, Угорщина зробила значний прогрес у адаптації до вимог Шенгенського доробку (*Шенгенський план дій*). Значний прогрес спостерігається у сфері візової політики, особливо у тому, що стосується інфраструктури, збільшення персоналу, навчання та застосування інформаційних технологій для розвитку консульської мережі. На сьогодні усі консульства Угорщини під'єднані до Консульської інформаційної системи. Так само вже встановлений централізований візовий реєстр. Процес забезпечення усіх дипломатичних та консульських місій обладнанням, що визначає підроблені документи, досі триває.

Що стосується управління *майбутніми зовнішніми кордонами ЄС*, загалом Угорщина адаптувала своє законодавство у сфері прикордонного контролю. Але особливої уваги ще потребує процес набору персоналу, розміщення необхідних фінансових ресурсів з метою повного виконання Шенгенського плану дій та міжвідомчої співпраці. Угорщина продовжує покращувати обладнання для прикордонного патрулювання, включно з розбудовою та оснащенням пунктів перетину на східному кордоні Угорщини. Найважливіші пункти перетину на сьогодні оснащені усім необхідним обладнанням згідно з Шенгенськими стандартами.

У сфері *міграції* адаптацію законодавства вже фактично завершено. Угорщина вжила усіх необхідних заходів з метою укладення угод про реадмісію. Усі необхідні адміністративні структури також були створені. Штат відділу, що відповідає за вислання з країни, Офісу іміграції та натуралізації (ОІН), органу, що займається міграційними питаннями, збільшився до п'ятнадцяти осіб. Відтак, зважаючи на зусилля Угорщини, вона змогла успішно завершити переговори з питань юстиції та внутрішніх справ з ЄС ще у 2001 р.

Важливим елементом політики угорського уряду також стало реформування митної системи. Всеугорське митно-фінансове інспекційне управління 1 січня 2000 р. завершило проведення реорганізації, і набуло регіональної структури. У такий спосіб було створено 7 регіонів. В Угорщині в першу чергу об'єдналися в регіони саме митні адміністративні одиниці, після чого тим же шляхом пішли й інші

135 Z. Lentowicz, Polish gate to Union (Polskie wrota Unii), Rzeczpospolita, 24.02.2003.

136 Всебічний моніторинговий звіт Угорщини за 2003 р. Європейська Комісія.
http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/index.htm

відомства та організації. У відповідності до вимог та норм ЄС таку реорганізацію мали проводити на урядовому рівні всі органи, які до тих пір мали обласне підпорядкування.

Візова політика Угорщини дуже подібна до політики Польщі, вона базується на подібних підходах до України, тому намагається максимально врахувати інтереси свого найбільшого сусіда. Ось що сказав з цього приводу посол Угорщини в Україні Ференц Контра: “Угорщина надає особливої ваги майбутньому членству в Європейському Союзі. В час підготовки до вступу ми зобов’язані забезпечити юридичну гармонізацію вступу. Це означає, що Угорщина повинна буде підписати Шенгенську угоду та ввести в дію її норми на зовнішніх кордонах ЄС. Проте, беручи до уваги особливі відносини з Україною та численну громаду угорців, які проживають на території України (близько 170 000), до України ці нововведення будуть застосовані найпізніше”¹³⁷.

З 1 листопада 2003 р. на українсько-угорському кордоні введено в дію асиметричний візовий режим, при формуванні якого запозичено українсько-польську формулу, згідно з якою громадяни України отримують безкоштовні візи, а громадяни Угорщини залишають за собою право безвізових поїздок до України.

У перші тижні існування візового режиму найактуальнішим було питання технічної спроможності консульств забезпечити заявників необхідною кількістю віз. Зокрема, за повідомленням Золтана Сокача, Генерального консула Угорської Республіки в м. Ужгороді, упродовж перших двох тижнів видачі віз (з 15 жовтня жовтня 2003 р.) до Генконсульства надійшло понад 4 000 заявок, і всі вони були задоволені.

Румунія

Румунія дещо відстає у наближенні до членства в ЄС, крім того, вона, єдина з країн, що вступають до ЄС, — сусідів України, є не лише транзитором, але й початальником нелегальних мігрантів та інших нових загроз до ЄС. Проте, Бухарест намагається надолужити відставання від країн, що вступили до ЄС у 2004 р.

Згідно з прийнятою державною програмою інтеграції Румунії до Європейського Союзу, керівництво країни почало вживати широкомасштабні заходи реформування системи охорони кордону та боротися з нелегальною міграцією, організованою злочинністю, наркобізнесом тощо.

Важливим кроком, який виконала Румунія у процесі наближення до ЄС, було представлення **Шенгенського плану дій** у грудні 2001 р., що мав поновлюватися щороку. Хоча, за оцінками Європейської Комісії, цей План дій був далекий від досконалого, зокрема, не відображав розуміння дворівневості процесу адаптації до вимог Шенгенського доробку¹³⁸, він був свідченням політичної волі уряду Румунії до реформ.

Наступними важливими кроками було затвердження Стратегії безпеки кордонів на 2003–2007 рр. Міністерством управління та внутрішніх справ. Також було затверджено Стратегію інтегрованого управління державним кордоном на 2003–2006 рр. Генеральний інспекторат прикордонної поліції був реорганізований таким чином, щоб збільшилася кількість прикордонних працівників та покращилася **ефективність охорони кордонів**. Власне, у жовтні 2002 р. були

137 Контра Ференц. Національна безпека та оборона — № 11, 2001. — с. 49–50.

138 Регулярний звіт Європейської Комісії щодо Румунії за 2003 р. http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/index.htm

виведені останні військовослужбовці зі складу прикордонної поліції, що було важливим кроком на шляху до демілітаризації цього інституту згідно з Законом про статус поліції. Також були модернізовані програми навчання прикордонного персоналу і здобуто значну кількість нового обладнання. До того ж, у результаті підписання Протоколу про співпрацю між прикордонною поліцією Румунії та Генеральним секретаріатом з митних питань у березні 2003 р., спільний митний контроль було встановлено на перших чотирьох пунктах пропуску на румунському кордоні.

Не применшуючи важливості цих заходів, важливою проблемою, за оцінкою Європейської Комісії, залишається відсутність чіткого зв'язку між різними стратегіями у сфері розвитку й охорони зовнішніх кордонів, про які йшлося вище. До того ж, Румунія ще повинна багато зробити для введення в дію інформаційної системи, що відповідала б вимогам збору інформації, прийнятної для Шенгенської інформаційної системи¹³⁹.

Деякі кроки, здійснені Румунією у процесі адаптації до вимог Шенгенського законодавства, вже мають певні наслідки для населення сусідньої України. Ще на початку 90-х рр. був прийнятий **закон Румунії про громадянство**, який передбачав можливість отримання громадянства усіма колишніми громадянами Румунії та їхніми нащадками. Враховуючи те, що до складу Румунії у міжвоєнний період входили території, які зараз є складовою частиною України, особи, які проживали в цей період на зазначених територіях, та їхні нащадки можуть отримати громадянство Румунії. Впродовж першого десятиріччя після прийняття цього закону такою можливістю скористалися лише поодинокі громадяни України. Однак, останнім часом, після зміни порядку в'їзду громадян Румунії у країни ЄС, кількість українських громадян, які бажають набути громадянства Румунії, значно зросла, особливо у Чернівецькій області. Певним імпульсом до цього була надмірна увага до цієї проблеми з боку українських засобів масової інформації¹⁴⁰. Проблема полягає також у тому, що відповідно до Конституції України, наша країна не визнає за її громадянином іншого громадянства, а відповідно до української процедури, такої людині відповідні органи оформляють втрату українського громадянства.

Одним із елементів наближення до вимог ЄС є запровадження Румунією відповідної **візової політики** щодо громадян третіх країн, особливо тих, що входять до візового списку Шенгену. Відтак, у листопаді 2003 р. Україна та Румунія підписали угоду про запровадження візового режиму. Підчас візиту до Румунії міністра закордонних справ України Костянтина Грищенка 18 лютого 2004 року міністр закордонних справ Румунії Мірча Джоне зауважив, що його країна введе візовий режим для українських громадян з 1 липня 2004 року. За словами п. Джоне, "Нам досить важко було домогтися відкладення (введення віз) з 15 січня до 1 липня"¹⁴¹. Також обговорювалася можливість застосування "українсько-польської моделі" асиметричного режиму. На момент видання цієї публікації переговори з цих питань тривають.

139 Ibidem

140 Час (Чернівці) – 2002. – 25 жовт; Час (Чернівці) – 2002. – 22 листопада.

141 Кореpondент. Net, 18 лютого 2004 року. www.korrespondent.net

IV Політика кордонів України, пов'язана з розширенням ЄС

Еволюція політики кордонів України та перші кроки реформування

З моменту здобуття Україною незалежності одним з її основних завдань стало формування політики кордонів молодій державі. У 1991 р. Законом України “Про Прикордонні війська України” було створено військове формування – Прикордонні війська України, головним завданням якого було забезпечення недоторканності державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах України, а також охорона спеціальної (морської) економічної зони України.

У 1992 р. було засновано Державний комітет у справах охорони державного кордону України (Держкомкордон України), як центральний орган виконавчої влади, підвідомчий Кабінету Міністрів України, який реалізовував державну політику з прикордонних питань, брав участь у розробці й реалізації загальних принципів правового оформлення і охорони державного кордону України та її спеціальної (морської) економічної зони, вдосконаленні системи заходів щодо забезпечення їх недоторканності, здійснював функції центрального органу управління Прикордонними військами України.

Станом на 1998 р. Прикордонні війська України лише на 12% склалися з військовослужбовців за контрактом, решта – це були солдати строкової служби. Така структура була пов'язана з браком бюджетних коштів. Згідно з інформацією, наданою генералом Павлом Шишоліним, на той час першим заступником Голови тоді Державного комітету у справах охорони державного кордону України, з бюджету було перераховано лише 40% від запланованих фондів заробітної платні та 30% витрат на матеріальне забезпечення¹⁴².

З метою підтримання розвитку та зміцнення Прикордонних військ України у 1999 р. було прийнято Закон України “Про загальну структуру і чисельність Прикордонних військ України”, який визначав загальну чисельність Прикордонних військ у кількості 45 000 осіб, зокрема 42 000 військовослужбовців, і передбачав збільшення її упродовж 2003–2004 рр. на 5 000 осіб. З 1 серпня 2003 р. зазначений Закон втратив чинність у зв'язку з набуттям чинності Закону України “Про Державну прикордонну службу України”, про який йтиметься далі.

Наступним кроком реформування було підписання Президентом України 3 квітня 2000 р. Указу “Про вдосконалення організації шефства над Прикордонними військами України”, який надав можливість тоді Прикордонним військам України отримувати шефську допомогу¹⁴³. Указ Президента України визначив, над якими структурними підрозділами Прикордонних військ встановлюється шефство. Такий крок пояснювався нагальною потребою знайти додаткові кошти для фінансування Прикордонних військ України, залучаючи не тільки кошти державного бюджету, а й кошти місцевих бюджетів.

142 Р. Коњсциски, Landmarks are not sufficient (Siupy graniczne nie wystarczaję), Rzeczpospolita, 17.08.1998

143 An der Westgrenze wird Stacheldraht entfernt. Im Grenzgebiet lassen sich die neuen Inspektoren nieder, ein Interview mit dem stellv. Vorsitzenden des Staatskomitees und Leiter des Hauptstabes der Grenzschutzgruppen der Ukraine, General-Oberst Pavlo Schyscholin, Vysokyj Zamok, Nr 67, 27. Maerz 2001, www.ji-magazine.lviv.ua/germ-vers/grenye/texts/wz2703/ger.htm

На практиці місцеві органи влади мають право залучати до фінансування підприємства, що працюють на відповідній території, що давало можливість цим юридичним особам отримувати податкові пільги. З метою запобігання корупції, гроші не перераховували безпосередньо Державному Комітету у справах охорони державного кордону України. Натомість було створено спеціальний державний фонд, який фінансував різні проекти, спрямовані на розвиток інфраструктури державного кордону. Іншим заходом, спрямованим на запобігання корупції, є правило, за яким приватні внески не передбачають отримання переваг чи спрощення процедури перетину кордону. Завдяки цій системі упродовж 2001–2002 рр. вдалося залучити додаткові кошти і збудувати нові прикордонні застави на державному кордоні (на це було витрачено близько 1 млн. грн.).

Іншим нормативним документом, який заслуговує на увагу, є Закон України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону”, прийнятий у 2000 р. Відповідно до цього Закону громадяни України мають право створювати в установленому цим Законом порядку громадські об’єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров’я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону проводять свою діяльність під контролем органів внутрішніх справ, підрозділів Державної прикордонної служби України (до серпня 2003 р. Прикордонних військ України) шляхом:

- спільного з працівниками органів внутрішніх справ, прикордонниками патрулювання прикордонної смуги і виставлення постів у місцях можливої появи порушників кордону в межах району, що контролюється Державною прикордонною службою України;
- проведення разом із прикордонниками огляду на маршрутах можливого руху порушників державного кордону, місць їхнього укриття, транспортних засобів, суміжної з державним кордоном місцевості з метою встановлення причин та умов перебування невідомих осіб.

До того ж, тоді Держкомкордону довелося ліквідувати певні частини колишньої системи охорони кордону (так званої “системи”) та запровадити нові заходи охорони державного кордону України. Нова модель базувалася не на технічній інфраструктурі та великих інвестиціях. Вона спиралася на роботу прикордонних інспекторів, які живуть у певному районі, знають його та постійно контролюють. Нова система впроваджувалася поступово. У березні 2001 р. перша група інспекторів розпочала навчання в Національній академії Державної прикордонної служби України¹⁴⁴.

Прикордонні інспектори почали працювати наприкінці 2001 р. Нині працює понад 500 інспекторів у прикордонних зонах України. Вони живуть у прикордонних районах, знають територію та людей, які там мешкають. Інспектору надано дозвіл спілкуватися з людьми та мати свої власні канали інформації. Інспектору також надано власний транспорт.

144 Ibidem.

Для того, щоб запобігти корупції, було введено високі вимоги до кандидатів – диплом про вищу або середню спеціальну освіту, спеціальне навчання в Академії Державної прикордонної служби України, надання спеціальних груп захисту в разі необхідності та достатньо високий рівень заробітної платні (порівняно з середніми українськими стандартами). Практика свідчить про те, що 98% інспекторів працюють дуже добре, і це нововведення виявилось дуже успішним.

Що стосується географічних пріоритетів стосовно охорони кордонів України, то сьогодні вже можна говорити про фактичне врівноваження рівня інфраструктури на західних та східних кордонах України. Ситуація змінилася за рахунок того, що упродовж 2000–2003 рр. на східному кордоні України було встановлено 120 додаткових підрозділів прикордонників, що збільшило щільність охорони цієї ділянки кордону удвічі. Якщо до цієї реформи на західному кордоні України один підрозділ прикордонників обслуговував ділянку кордону довжиною 20–25 км, то на східному кордоні України довжина ділянки кордону на один підрозділ становила 50 км. Відтак, якщо до реформи кордони України були “рівними” лише з погляду їхнього статусу, то сьогодні можна говорити про рівномірний розподіл прикордонників уздовж усього периметру кордонів України. Виняток із правила становить ділянка кордону України, що межує з Придністровською Республікою. Тут один підрозділ прикордонників охороняє кожні 18 км кордону¹⁴⁵.

Загалом, політика України щодо її східних кордонів є невід’ємним елементом політики європейської інтеграції України та співпраці з ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ. 15 червня 2001 р. на основі постанови “Щодо свободи пересування та поступової відміни прописки” (внутрішні паспорти) для всіх громадян СНД, що в’їжджають до України, було введено вимогу мати дійсний паспорт¹⁴⁶. На базі цієї ж постанови у січні 2002 р. тоді Держкомкордон розробив інструкцію, яка спрощувала процедуру реєстрації на кордоні для іноземців. На деякі категорії іноземних громадян ця вимога не розповсюджувалась (урядові та парламентські делегації, дипломати та персонал, що їх супроводжує, а також окремі члени сімей, іноземні громадяни віком молодше 18 років, персонал літаків, поїздів та кораблів)¹⁴⁷.

Створення Державної прикордонної служби України

Зростання законодавчої активності з метою реформування Прикордонних військ України стало особливо очевидним, починаючи з кінця 1999 р. Ця активність була зумовлена наближенням до державних кордонів України кордонів ЄС, і як наслідок – нагальна потреба у зближенні та адаптації форм і методів їхньої охорони до кращих європейських зразків.

У внутрішньополітичній сфері необхідність змін диктувалась проведенням адміністративної реформи та необхідністю приведення прикордонного законодавства у повну відповідність до положень Конституції України, в яких зазначено, що військові формування ніким не можуть бути використанні для обмеження прав і свобод громадян.

Крім того, на середину 90-х рр. змінилися загрози національній безпеці України. Вони набули переважно невоєнного характеру, що призвело до покладання на Прикордонні війська низки нових завдань, головними з яких стали протидія

145 За інформацією Адміністрації Державної прикордонної служби України.

146 I. Pidluska, *Borderland or Direct Neighbourhood: Ukraine-EU Relations in the Field of JHA Beyond the EU Enlargement*, p.6, www.policy.hu/pidluska/inna1.html

147 *Worldwide Refugee Information, Country Report Ukraine, 2002* www.refugees.org/world/countryrpt/europe/ukraine.htm

незаконній міграції та контрабанді, зокрема зброї та наркотиків. Все прибутковішим бізнесом з кожним роком ставало нелегальне переправлення мігрантів, що, в свою чергу, призвело до створення транскордонних злочинних угруповань, які спеціалізуються на злочинній торгівлі людьми. Проведені дослідження показали, що паліативними заходами (реорганізацією, збільшенням навантаження на особовий склад тощо) якісно підвищити ефективність протидії організованим формам злочинності на кордоні неможливо.

Ці та інші чинники зумовили підписання у 2000 р. Президентом України Указу, яким було затверджено Програму дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток прикордонних військ та митних органів України на період до 2005 р. Саме цією Програмою було передбачено створення на базі Прикордонних військ України в межах їх штатної чисельності та обсягів бюджетного фінансування правоохоронного органу спеціального призначення – Державної прикордонної служби України.

З квітня 2003 р. Верховна Рада України прийняла Закон України “Про Державну прикордонну службу України”, а також закони про внесення необхідних змін у 3 Кодекси і 38 Законів України. 21 квітня 2003 р. Президент України підписав цей Закон, який набув чинності з 1 серпня 2003 р. Це рішення закріпило перехід прикордонного відомства України з військової структури у правоохоронний орган спеціального призначення.

Отже, Державна прикордонна служба є правоохоронним органом спеціального призначення, загальна чисельність якого не перевищуватиме 50 000 осіб. До неї входять спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону (Адміністрація Держприкордонслужби України), територіальні органи, органи охорони державного кордону, морська охорона, розвідувальний орган.

У серпні 2003 р. Президент України підписав Указ “Питання Адміністрації Державної прикордонної служби України”, яким було створено Адміністрацію Державної прикордонної служби України. Цим Указом було визначено, що Адміністрація Держприкордонслужби є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах охорони державного кордону. Також Указ встановив, що Адміністрація Державної прикордонної служби України є правонаступником Державного комітету у справах охорони державного кордону України.

Законом про Державну прикордонну службу встановлено чітку вертикаль взаємозв'язку між головними завданнями, функціями й обсягом повноважень, виконуваних прикордонниками, зокрема й тими, які раніше були визначені лише підзаконними актами (постановами, указами, розпорядженнями тощо).

Головним завданням відомства визначено забезпечення недоторканності державного кордону й охорону суверенних прав України у її спеціальній (морський) економічній зоні.

Серед інших, одною з найголовніших функцій стала координація діяльності органів влади, військових формувань, правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону, а також діяльності державних органів, які здійснюють різні види контролю під час перетину кордону або таких, що беруть участь у забезпеченні режиму кордону, прикордонного режиму та режиму в пунктах пропуску.

Серед нових повноважень, наданих Державній прикордонній службі для виконання покладених завдань, найважливішими є:

- здійснення оперативно-розшукової діяльності в інтересах охорони кордону силами офіцерів прикордонних підрозділів;

- прийняття рішень щодо виселення іноземців та осіб без громадянства за межі України;
- в інтересах карного судочинства, міжнародного співробітництва у боротьбі з організованою злочинністю, а також з метою забезпечення національної безпеки – здійснення контрольованого пропуску через кордон осіб у пунктах пропуску чи поза ними;
- прийняття рішень про дозвіл на перетин кордону у спрощеному порядку;
- надання дозволу на в'їзд в Україну чи виїзд з України, переміщення транспорту, вантажів і майна поза пунктами пропуску (у невідкладних, надзвичайних випадках і за відсутності загрози національній безпеці України);
- надання дозволу на виліт та посадку повітряних лайнерів з аеропортів, у яких відсутні пункти пропуску через кордон;
- проведення судової експертизи паспортних документів для перетину кордону;
- надання дозволу на заходження іноземних військових кораблів у внутрішні води на рейди й у порти України відповідно до прийнятих двосторонніх рішень;
- здійснення (на договірних засадах з авіаперевізниками) в іноземних аеропортах попередньої перевірки правових підстав в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства.
- Значно розширено права ДПС щодо переліку і провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язаних з порушенням законодавства про державний кордон, про правовий статус іноземців та порядок їхнього перебування на території України.

В основі організаційно-структурних перетворень, пов'язаних із переходом на нову систему, знаходиться оптимізація чинної прикордонної структури, можливість заміни ряду офіцерських посад цивільними фахівцями, рішуче звільнення від непотрібних, обтяжливих елементів. Власне, передбачено зменшення управлінської ланки, структуро забезпечення і переміщення основної частини сил і ресурсів у підрозділи охорони кордонів. Зокрема, досягнуто такого співвідношення чисельності: 1,05% – Адміністрація ДПС; 1,15% – регіональні органи управління; 81,1% – органи охорони кордону; 16,7% – органи забезпечення.

Організаційно-штатна структура Держприкордонслужби є такою:

- 1) центральний орган виконавчої влади – Адміністрація ДПС;
- 2) територіальні органи – регіональні управління;
- 3) органи охорони кордону – прикордонні загони, мобільний прикордонний загін, прикордонний загін спеціального призначення, окремий КПП “Київ”, авіаційні частини;
- 4) морська охорона, що складається із загонів морської охорони та дивізіону кораблів і катерів спеціального призначення;
- 5) навчальні заклади (Національна академія, науково-дослідний інститут, навчальні центри і частини);
- 7) частини всебічного забезпечення.

Тобто, усього є один центральний і п'ять регіональних органів управління, 29 органів охорони кордону, 549 підрозділів охорони кордону і 43 органи забезпечення.

На січень 2004 р. було практично завершено всі інституційні та організаційні заходи з реформування Прикордонних військ у Державну прикордонну службу, а саме:

- завершено переопрацювання підзаконних та відомчих нормативних актів;
- штати підрозділів приведено у відповідність до нової організаційної структури;
- проведено 100% переатестацію персоналу;
- здійснено доукомплектування персоналом на основі контрактного добору.

Таким чином, після проведення вказаних заходів Державна прикордонна служба стає повноцінним правоохоронним органом зі своїм колом завдань та повноважень, визначених у Законі. Треба також згадати організаційні заходи спрямовані на підвищення питомої ваги кількості персоналу, що проходить службу за контрактом. Сьогодні тільки 16% від загальної чисельності становлять військово-вслужбовці строкової служби; у перспективі, в разі нормального збільшення фінансування, заплановано повну заміну професійним персоналом за контрактом до 2010 р.

Слід відзначити, що разом з організаційними та інституційними заходами відбувається суттєве покращення технічного оснащення прикордонників. Навіть без врахування технічної допомоги інших країн вдалося оновити технічне оснащення і довести його до технологічного рівня західних аналогів. З 2004 р. в охороні "зеленого кордону" буде використовуватись і тепловізійна техніка. Створені і працюють відповідні інформаційні мережі баз даних щодо іноземних громадян та транспортних засобів які перетинають кордони України.

V Двосторонні та багатосторонні ініціативи

Особливості співпраці України з країнами, що вступають до ЄС, в галузі безпеки та розвитку кордонів пов'язані насамперед з різним статусом цих країн у відносинах з ЄС. Україну не розглядають нині як майбутнього члена ЄС, отже, її кордон з центральноевропейськими сусідами визнається зовнішнім кордоном ЄС на тривалу перспективу.

Зміст двосторонньої та багатосторонньої співпраці визначений насамперед наявністю політичної волі до постановки та спільного вирішення суспільно значущих проблем кордонів. В останні роки можна спостерігати тенденцію просування до дружньої політики кордонів і пошуку можливостей співпраці, зумовлену спільним баченням загроз та методів боротьби з ними. Важливу роль тут відіграють зусилля міжнародних організацій, а також програми фінансової та технічної допомоги, здійснювані Європейським Союзом.

Українсько-словацька співпраця

Найболючішими питаннями словацько-українських двосторонніх відносин упродовж останніх трьох років, а саме після прийняття Словаччиною доробку в галузі юстиції та внутрішніх справ у процесі приєднання до ЄС, є питання, пов'язані з введенням візового режиму та складнощами у прийнятті двосторонньої угоди про реадмісію. Україна не погоджувалася з рішенням Словаччини ввести візовий режим, мотивуючи тим, що це є принаймні передчасне рішення. На думку Посла України в Словацькій Республіці Юрія Рилача, введення візового режиму "не було абсолютно необхідним"¹⁴⁸. Український уряд відповів аналогічним чином — починаючи з 28 червня 2000 р. ввів візи для словацьких громадян. До того ж, 4 жовтня 2000 р. Кабінет Міністрів України прийняв рішення денонсувати Угоду про прийом-передачу осіб через спільний державний кордон зі Словаччиною від 1993 р., що означало б великий крок назад у справі захисту спільного кордону та контролю за переходом нелегальних мігрантів з території України на територію Словаччини¹⁴⁹. Завдяки певному зближенню між сторонами з візових питань — під час зустрічі щодо створення спільної експертної комісії з метою з'ясувати результати введення Словаччиною візового режиму для громадян України, а також розробити варіант лібералізованого режиму, який би якомога менше втручався в ділові, соціальні, культурні та спортивні контакти¹⁵⁰ — України не вийшла з цієї Угоди зі Словацькою Республікою від 1993 р.

Однак, практичне виконання цієї угоди було і залишається досить проблемним. Ще в липні 1997 р. Україна не прийняла пропозицію словацької сторони привести Угоду про прийом-передачу осіб у відповідність до стандартів ЄС згідно з рекомендаціями Європейської Ради від 30 листопада 1994 р. та 24 липня 1995 р. Наступного разу словацький уряд звернувся до України з приводу необхідності приведення двосторонньої Угоди у відповідність до стандартів ЄС у липні 2001 р. Однак, український уряд не відповідав на ініціативу з боку Словаччини до кінця

148 Jurij Rylac, Skusky, premeny a predsavzatia. Ukrajinu: devat rokov nezavislosti — devat rokov pozitivnych zmien (Тести, зміни та висновки. Україна: дев'ять років незалежності — дев'ять років позитивних змін), *Правда*, 24 серпня 2000 р.

149 Див докладніше: Alexander Duleba, Vzťahy s Ukrajinou na bode mrazu (Відносини з Україною в стані анабіозу) в *Profit*, № 46, 2000.

150 *Navrh na uzavretie medzivladskej dohody s Ukrajinou o liberalizácii vizoveho rezimu formou vutnyu not* (Пропозиція щодо підписання міжурядової угоди з Україною стосовно лібералізації візового режиму шляхом обміну дипломатичними нотами) (Братислава: уряд Словацької Республіки, 24.1.2001).

2002 р.¹⁵¹ Причини такого зволікання можна шукати в наступній обставині – у березні 2002 р. Україна запропонувала Європейському Союзу підписати один загальний договір про реадмісію між Україною та ЄС, який би відповідав стандартам ЄС, замість кількох двосторонніх договорів про реадмісію з теперішніми та майбутніми членами ЄС¹⁵². Завдання про підписання такої угоди міститься у Плані дій ЄС у галузі юстиції та внутрішніх справ в Україні, ухваленому 12 грудня 2001 р. На сьогодні вже пройшло кілька раундів переговорів з цього питання і опрацьовується консолідований текст Угоди.

Введення Словаччиною візового режиму для громадян України також не сприяло вирішенню вищезазначеного питання. За оцінками представників прикордонної поліції Словачької Республіки, упродовж 2001 р. з боку українських партнерів спостерігалось зменшення бажання приймати на свою територію осіб, які нелегально перетнули спільний державний кордон та були затримані словацькими службами на словацькій території. Ця тенденція стала очевидною, починаючи з червня 2000 р. – дати, коли почав діяти візовий режим. За словами заступника начальника Словачької прикордонної поліції Мірослава Колчара, тоді як у 1999 р. українська сторона приймала усіх нелегальних мігрантів, затриманих Словацькою прикордонною поліцією, “починаючи з 28 червня 2000 р. дані статистики свідчать, що збільшується кількість випадків, коли українська сторона відмовлялася це робити”¹⁵³. Спираючись на оцінки, зроблені начальником відділу охорони державного кордону прикордонної поліції Словачької Республіки Петером Алачем, можна сказати, що “співпраця між державними службами України та Словачької Республіки, відповідальними за спільне управління щодо захисту кордонів відбувається в рамках двосторонніх законодавчих домовленостей. Що стосується контролю осіб та захисту кордонів, він відповідає встановленим правилам та стандартам. Однак практичні проблеми стосовно імплементації двосторонньої угоди про реадмісію все ще існують”¹⁵⁴.

Ці дані є свідченням наявних до цього часу напруженості та непорозумінь у двосторонніх словацько-українських відносинах. Такий характер двосторонніх відносин у цій сфері зумовлений також тим, що Словаччина є єдиним західним сусідом України, який ще не підписав з Україною угоди щодо спрощення процедур перетину кордону.

Інституційна база для двостороннього українсько-словацького прикордонного співробітництва є цілком достатньою. Однак, існують певні організаційні проблеми, а також проблеми комунікації, пов'язані з тим, що відповідні державні агентства обох країн підпорядковані різним органам виконавчої влади. Якщо прикордонна поліція Словачької Республіки є частиною поліції Словачької Республіки, підпорядкованої Міністерству внутрішніх справ Словаччини, то Адміністрація Державної прикордонної служби України (до серпня 2003 р. – Державний комітет у справах охорони державного кордону України) є центральним органом виконавчої влади спеціального призначення. Цей факт також робить проблематичнішим взаємний обмін досвідом на рівні установ, оскільки агентства, що

151 *Schengensky akcny plan. 1. Aktualizovane znenie...*, 2002, p. 12.

152 Силина Татьяна, “В ожидании шага навстречу” (Очікуючи кроку назустріч), *Зеркало недели*, №10 (385), 16 – 22 березня 2002 р.

153 Kolcar Miroslav, “Boj s nelegalnou migraciou a spolupraca s Ukrajinou” (Боротьба з нелегальною міграцією та співпраця з Україною), in: Duleba, A. (ed., 2001), pp. 48–54, here p. 50.

154 Alac Peter, “Nelegalna migracia” (Нелегальна міграція), в: *Medzinarodna konferencia Rady Euryo o slovensko-ukrajinskej cezhranicnej spolupraci...*, op. cit., c. 148–152 та 149.

співпрацюють, повністю відрізняються за своєю інституційною основою, хоча й займаються тими самими питаннями.

Що стосується митного співробітництва, воно теж не позбавлене проблем, хоча загалом є досить успішним. Хоча двосторонній договір про митне співробітництво був підписаний у червні 1995 р., відповідальні органи обох країн – Митне управління Словацької Республіки та Державна митна служба України – підписали Імплементативний протокол, який вводив цей договір в дію лише у 2001 р. Войтех Тот, представник Митного управління Словаччини, який відповідає за частину кордону, спільну з Україною, зазначив, що “співробітництво з Україною щодо митних питань є задовільним. Крім проведення двосторонніх заходів, обидві сторони співпрацюють також в багатосторонніх спільних проектах міжнародних організацій, наприклад INCD, UNDCP, WCO тощо, включаючи також участь у міжнародних системах сприяння обміну відповідною інформацією між митними органами країн, що беруть участь у цих програмах, наприклад Балкан-Інфо, Сарго-Інфо, RILO тощо”¹⁵⁵.

Українсько-польська співпраця

На підставі наявної договірно-правової бази, Україна та Польща використовують наступні форми міждержавної, регіональної та місцевої співпраці:

- *Консультативний комітет Президентів Польщі та України* (створено у 1993 р.)¹⁵⁶. Під час цих зустрічей обговорювалися різні питання двосторонніх відносин, зокрема й питання співробітництва у сфері розвитку та охорони кордонів. Наприклад, п'ята зустріч комітету в жовтні 1999 р. була присвячена наступним питанням: створенню нових пунктів перетину кордону та покращення їхньої діяльності; забезпеченню відповідного режиму функціонування пунктів перетину кордону; організації руху через кордон; співпраці різних прикордонних підрозділів; принципам користування транскордонними залізничними шляхами, автомобільними шляхами та іншою транспортною інфраструктурою; співпраці польських та українських органів охорони громадського порядку в прикордонних районах; обміну інформацією та досвідом щодо організації спільних проєктів боротьби з міжнародною злочинністю; транскордонне співробітництво між польськими воєводствами та українськими місцевими адміністраціями в галузі економіки, культури та захисту довкілля¹⁵⁷.
- *Польсько-Українська міжурядова Координаційна рада з питань міжрегіональної співпраці*. Угода щодо міжрегіональної співпраці була підписана 23 травня 1993 р. Згідно з цією угодою польські прикордонні воєводства та українські райони створили два єврорегіони: “Буг” та “Карпати”. У травні 1999 р. було підписано спільну заяву до Європейського Союзу щодо надання грантів з

155 Войтех Тот, “Hranicne priechody a colne kontroly na spolocnej statnej hranici s Ukrajinou” (Пункти перетину кордону та митний контроль на кордоні з Україною), в: *Medzinarodna konferencia Rady Europy o slovensko-ukrajinskej cezhranicnej spolupraci, Michalovce – Uzhorod, 30.–31. maja 2002* (Міжнародна конференція з питань українсько-словацького прикордонного співробітництва, організована Радою Європи) (Братислава: Рада Європи, Міністерство внутрішніх справ Словацької Республіки, Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерство зовнішніх справ України, 2002), с. 101–110 та 101.

156 На базі протоколу від 12 січня 1993 р., згідно з яким створюється Консультативний комітет Президентів Польщі та України. W. Sz. Staszewski, *The Consultative Committee of the Presidents of Poland and Ukraine, Studies and Materials of the Centre for Eastern Studies of the Warsaw University* 84, Warszawa 2000

157 W. Sz. Staszewski, *the Consultative Committee of the Presidents of Poland and Ukraine*, op. cit, p.

фондів програм TACIS та PHARE для модернізації пунктів перетину кордону між Польщею та Україною¹⁵⁸.

- *Постійна Польсько-Українська конференція з питань Європейської інтеграції* діє з 1998 р. та була інаугурована під час візиту польського міністра закордонних справ Броніслава Геремека до Києва. Конференція має на меті сприяти обміну досвідом щодо інтеграції та наданню українським партнерам певних ноу-хау щодо процесу вступу до ЄС, а також розробляти пропозиції щодо мінімізації негативних наслідків введення Польщею ввізового режиму для України¹⁵⁹.

Інші форми інституційного співробітництва, хоч і менше, але також зробили певний внесок у розвиток співробітництва з питань кордонів. Сюди належать *Польсько-Український Комітет з питань економічної та комерційної співпраці, Польсько-Українська міжпарламентська асамблея та Українсько-Польська міжпарламентська асамблея, Польсько-Український форум та Українсько-Польський форум* (для громадських організацій), та *Польсько-Український економічний форум "Перемишлянська Брама"*.

Співпраця між прикордонними службами двох країн виявилася необхідною через зміни в концепції прикордонного контролю, пов'язані з новими загрозами безпеці. З березня 1999 р. в Києві польський міністр внутрішніх справ Януш Томашевський та його український колега Юрій Кравченко підписали міжурядову угоду щодо співробітництва в боротьбі з організованою злочинністю. Польська прикордонна служба, Прикордонні війська України, митниці та державні фінансові органи тепер вже могли співпрацювати, спираючись на фактичну співпрацю між польськими та українськими службами в прикордонних районах¹⁶⁰.

25 червня 2001 р. Україна та Польща підписали угоду щодо спільного контролю кордону, яка покликана сприяти співпраці між українськими та польськими представниками служби охорони кордону, надати їм можливість ефективніше використовувати прикордонну інфраструктуру шляхом спільного користування консультативними відділами та надати Україні можливість зменшити кількість персоналу на західному кордоні, підсилюючи в той самий час захист українсько-російського кордону від нелегальних мігрантів¹⁶¹. Досвід, набутий на польсько-німецькому кордоні, підтверджує, що постійна оперативна співпраця великою мірою сприяє ефективності відповідних служб охорони кордону.

Українсько-угорська співпраця

Зміст українсько-угорських ініціатив стосується, як і у випадку з Польщею, мінімізації негативних наслідків вступу Угорщини до ЄС, а також оптимізації діяльності прикордонних та митних служб. Здійснюються зусилля, спрямовані на розвиток та осучаснення інфраструктури кордонів.

Важливо зазначити, що за дослідженнями, проведеними на українсько-угорському кордоні, українські та російські прикордонники перебувають у щоденному контакті. Офіцери, які чергують на кордоні, як правило спілкуються раз чи двічі на день, а якщо потрібно, то зустрічаються частіше чи спілкуються по телефону. Голови регіональних управлінь прикордонних служб зустрічаються двічі на рік.

158 H Wujec, The Strategic Partnership of Poland and Ukraine in View of the EU Enlargement Process, in: J. Posluszny, P. Steciuk (ed.) Polish-Ukrainian Relations in Evolving European Conditions, High School Administration and Management in Przemysł, Zeszyty naukowe No. 11, Przemysł 2002, p. 109–110

159 *Ibidem*.

160 Piotr Kościński, "Dokumenty na mafiozów" [Документи на босів мафії], *Rzeczpospolita*, 4.03.1999

161 www.mignews.com.ua

Також, в українсько-угорській співпраці з прикордонних питань діє система Прикордонних уовноважених. Уповноважені з обох боків (в Угорщині їх призначає міністр внутрішніх справ, в Україні – Головний прикордонний уповноважений – голова Державної прикордонної служби України) зустрічаються кожні півроку, згідно з регулярним графіком, але у випадку необхідності (у випадку серйозних порушень чи збоїв у роботі пунктів пропуску) вони зустрічаються частіше і обговорюють проблему. Якщо прикордонні комісари не в змозі вирішити проблему і дійти згоди, організують кілька раундів експертних засідань. У випадку, якщо зусилля на цьому рівні виявляються марними, настає черга дипломатії¹⁶². Така схема співпраці є досить ефективною.

Велике значення для двосторонньої співпраці мають міжнародні конференції за участю представників Європейського Союзу. Успішним прикладом у цьому сенсі стала міжнародна конференція “EuroClip – Ніредьгазька ініціатива”, проведена 23 жовтня 2003 р. в угорському місті Ніредьгаза з ініціативи міського самоврядування та Загальних зборів області Саболч-Сатмар-Берег під егідою Міністерства закордонних справ Угорщини та Карпатського євро регіону. У роботі конференції взяли участь представники 11 країн та європейських структур, зокрема й Європейської Комісії із Брюсселя, Ради Європи, Європейського банку реконструкції та розвитку. Основною метою конференції стало започаткування проведення серії зустрічей для розширення зовнішніх зв'язків області Саболч-Сатмар-Берег та м. Ніредьгази на східних кордонах після приєднання Угорщини до Європейського Союзу у травні цього року.

Українсько-румунська співпраця

Порядок денний українсько-румунського співробітництва в галузі політики кордонів за магістральними напрямками відповідає змісту співпраці з іншими країнами-кандидатами ЄС. Однак тут ми маємо справу з істотною специфікою, пов'язаною з більш уповільненим рухом Румунії до членства в Євросоюзі, а також із двосторонніми проблемами, про які йшлося у попередніх розділах.

Важливим напрямком співробітництва двох країн є взаємодія митних та прикордонних служб України та Румунії, розміщених на території Чернівецької області та в суміжних повітах Румунії. Регіональні підрозділи прикордонної поліції Румунії та прикордонної служби України періодично зустрічаються, обговорюють і вирішують ряд важливих питань, належних до їхньої компетенції. Основні питання, що поставали на порядку денному останнім часом, полягали у вдосконаленні системи митного контролю, формуванні фондів розвитку прикордонного співробітництва та ін. Зокрема, сьогодні йдеться про створення міжрегіонального банку прикордонного співробітництва, який, окрім обслуговування експортно-імпорتنих операцій у своїй зоні, міг би кредитувати спорудження об'єктів прикордонної інфраструктури – переходів, вокзалів, кемпінгів, готелів тощо. Обговорюється також можливість спільних дій у залученні інвестицій Європейського співтовариства для розвитку транзитних коридорів трубопроводів, залізниць, автошляхів, мережі електронного зв'язку.

Стосовно конкретніших питань, нещодавно у робочому порядку було вирішено питання про будівництво автопорту на КПП “Порубне”. Також обговорюються питання про модернізацію та облаштування пункту пропуску автомобільного транспорту Дяківці – Раковець з урахуванням утворення спільної території безмитної торгівлі у формі акціонерного товариства.

162 Sallai, Janos, Before the EU Accession Waiting for Schengen, AARMS, Academic and Applied Reserch in Military, Volume Issue 1. 2003. pp. 107–138.

Нагальним залишається питання про створення в районі залізничних станцій Багринівка (Чернівецька область) і Вікшани (Сучавський повіт) спільного українсько-румунського залізничного вузла, який у комплексі із станцією Вадул – Сірет започаткує формування потужного транспортного коридору, що обслуговуватиме не тільки обопільні економічні зв'язки, а й зв'язки країн СНД та Південно-Східної Європи. Матеріальні передумови для здійснення цього проекту є, необхідна лише реконструкція наявних споруд, враховуючи наявність 20 км європейської колії на території області і, відповідно, 5 км широкої колії на території Румунії.

Завдання спрощення процедури проходження прикордонного та митного контролю на українсько-румунському державному кордоні також є одним із найважливіших завдань двосторонньої співпраці сьогодні. На початку літа 2003 р. українська сторона здійснила перші кроки у цьому напрямку. На всіх ділянках українського кордону введені, як експеримент, “зелені коридори”, через які можуть перетинати кордон особи, яким немає що декларувати. Встановлено часові нормативи проходження прикордонного та митного контролю для різних видів транспорту. Крім того, з метою боротьби проти корупції на кордоні, за новою інструкцією, прикордонникам та митникам, які перебувають на чергуванні, заборонено мати при собі мобільний телефон, пейджер та гроші у сумі понад 51 грн.

Важливим напрямком двосторонньої українсько-румунської співпраці є також проблема біженців, а саме: розробки механізми вирізнення з-поміж нелегальних мігрантів біженців, які дійсно потребують захисту. Як перший крок у цьому напрямку, у листопаді 2002 р. у румунському місті Сучава було проведено українсько-румунський семінар “Притулок та прикордонний контроль”. У семінарі брали участь представники Румунського національного офісу з питань біженців, прикордонної поліції Румунії, МВС Румунії, Держкомкордону України, Держкомнаціміграції України та територіальних представників прикордонних областей, МВС України, Представники УВКБ ООН в Україні та в Румунії, неурядові організації України та Румунії, які займаються відповідними питаннями¹⁶³.

Співпраця з міжнародними організаціями

Подолання сучасних загроз міжнародній безпеці неможливе як в межах окремих держав, так і в форматі двосторонньої співпраці. Ефективна протидія новим загрозам вимагає інноваційних форм багатосторонньої співпраці, заснованої на спільному усвідомленні єдності інтересів та завдань держав регіону.

Однією з найбільших проблем, вирішення якої потребує міжнародної співпраці, є проблема нелегальної міграції. Про масштаби цієї проблеми та її особливості для України йшлося у розділі II нашого дослідження.

Україна усвідомила важливість співпраці з міжнародними структурами для вирішення питань нелегальної міграції вже деякий час тому. У травні 1998 р. уряд України почав впроваджувати Програму сприяння інституційному розвитку в галузі управління міграцією, а також створив відповідні структури в уряді. Цей крок був спрямований, перш за все, на інтеграцію українських структур управління міграцією до інших міжнародних структур.

Також українські служби забезпечення правопорядку спільно з Міжнародною організацією міграції організували проект “Спільний кордон”. Проект включає спільне патрулювання кордону між Україною та Білоруссю, Росією і Молдовою,

163 Azilul si controlul frontierei – seminar transfrontalier romano+ucrainean // Frontiera. – 2002. – Nr. 11–12. – p. 18–19.

покращення прикордонної інфраструктури та обладнання пунктів охорони кордону, підтримку загальної інтегрованої бази даних. Всі ці заходи спрямовані на укріплення кордону України з колишніми республіками СРСР. Загалом, упродовж лише 2002 р. МОМ надала Україні обладнання на суму 2 млн. 271 тис. грн. З них на міжнародному повітряному пункті пропуску “Бориспіль” було поставлено 93 електронні зчитувачі паспортів на суму 1,8 млн. грн. та 50 комплектів повітряної техніки на суму 236 тис. грн. На Харківський прикордонний загін було поставлено радіообладнання на суму 260 тис. грн.

Іншою організацією, з якою Україна намагається успішно співпрацювати у напрямку боротьби з транскордонною злочинністю, є Державний департамент США. Оцінюючи зусилля українського уряду в боротьбі з торгівлею людьми, Державний департамент США, зокрема, відзначив, що “уряд України ще не повністю наблизився до стандартів щодо боротьби з торгівлею людьми, однак він робить серйозні кроки в цьому напрямку”¹⁶⁴. Хоча ресурси, що перебувають в його розпорядженні, дуже обмежені, є політична воля прийняти відповідні міри для боротьби з торгівлею людьми. Зокрема, новий Кримінальний кодекс, який набув чинності у вересні 2001 р., передбачає кримінальну відповідальність за торгівлю людьми та сексуальну експлуатацію. На регіональному та національному рівні були створені відділи боротьби з торгівлею людьми. Розслідуються справи, порушені проти торговців людьми. Їхня кількість є невеликою, але спостерігається її поступове зростання. Уряд припинив дію ліцензій тих осіб та компаній, які були залучені до торгівлі людьми. Серед працівників служб забезпечення правопорядку проводиться спеціалізоване навчання. На думку Держдепартаменту США, український уряд також співпрацює з урядами інших країн та бере участь у міжнародних навчальних семінарах. Оскільки ресурсів недостатньо, уряд не може запропонувати спеціальні програми роботи з постраждалими, не може відшкодувати їм збитки, до того ж державна підтримка та захист надаються переважно на місцевому рівні та на рівні міст. Уряд найчастіше поінформований недостатньо. Як правило, саме неурядові організації та міжнародні організації мають більший доступ до інформації¹⁶⁵.

Ще однією міжнародною організацією, з якою співпрацює Україна, і про яку вже йшлося в розділі II нашого дослідження, є “La Strada”. В Україні діє її представництво “La Strada Україна”, до діяльності якого входить запобігання торгівлею жінками, а також допомога жертвам торгівлі людьми. Завдяки зусиллям цієї організації було започатковано співробітництво на національному та міжнародному рівні, яке включає надання різної допомоги жертвам торгівлі людьми, підтримку “гарячої лінії” для невідкладної допомоги по телефону, вивчення проблеми насильства над жінками, надання юридичних консультацій та організацію навчальних програм для молоді щодо прав жінок, запобігання торгівлі жінками та іншим видам насильства та експлуатації, співпрацю з мас-медіа, розповсюдження інформації з вищезазначених питань¹⁶⁶.

Програми Європейського Союзу

Європейський Союз є сьогодні найбільшим донором України. Упродовж десяти останніх років Україна отримала понад 1 млрд. євро від ЄС, тоді як країни члени ЄС надали Україні допомогу на суму близько 157 млн. євро упродовж 1996–1999 рр. Ця допомога включає технічну допомогу через програму TACIS,

164 US Department of State. Trafficking in Persons Report. Ukraine 2002, www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2002/10682.htm#ukraine

165 *Ibidem*

166 www.brama.com/lastrada/about.html

макрофінансову допомогу та гуманітарну допомогу. До того ж, Україні надано фінансову допомогу в рамках певних регіональних програм TACIS. Сума цієї допомоги становить 126 млн. євро.

TACIS є однією з основних програм технічної допомоги, які підтримують реформи в Україні¹⁶⁷. Після проведення оцінки діяльності програми TACIS в Україні у 1998 р., Програма зосередилася на обмеженій кількості сфер надання допомоги: підтримка інституціональної, законодавчої та адміністративної реформи; допомога приватному сектору та економічному розвитку, а також підтримка зменшення соціальних наслідків перехідного періоду. Враховуючи ці рамки, програми 2000 та 2001 рр. були спрямовані, перш за все, на сприяння судовій реформі та юридичній освіті з питань права Європейського Союзу, адаптацію законодавства до вимог Угоди про партнерство та співробітництво, включаючи технічні стандарти, а також покращення управління та захисту кордонів¹⁶⁸.

Іншими ініціативами (програмами для кількох країн) в рамках програми TACIS, які доповнюють програми, розроблені для кожної країни, є Регіональна програма та Програми транскордонного співробітництва. Вони розробляються на основі окремих стратегій та програм і зосереджують увагу на питаннях енергії, транспорту, навколишнього середовища та питань у сфері юстиції та внутрішніх справ (торгівля жінками, відмивання грошей), а також модернізації пунктів перетину кордону¹⁶⁹. Цикл впровадження програми TACIS включає три етапи: Стратегія щодо країни на період 2002–2006 рр. (прийнято в грудні 2001 р.), Національна програма на 2002–2003 рр. та річні програми, які приймаються на кожний бюджетний рік.

Головною метою Національної програми є покращення загального стану системи управління та охорони кордонів України з метою полегшення переміщення товарів та людей, а також боротьба з нелегальною діяльністю. Окремими завданнями є підтримка ефективного функціонування служб, відповідальних за прикордонний контроль, покращення законодавства щодо управління та охорони кордонів, а також законодавства, що регулює різні служби прикордонного контролю, ліквідація недостачі ресурсів на західних кордонах України, обмеження нелегальної діяльності, такої як торгівля людьми, наркотиками, нелегальна міграція та фальсифікація документів.

Очікуваними результатами та індикаторами є: зменшення часу очікування для вантажного та пасажирського руху на пріоритетних пунктах перетину кордону, спрощений та ефективніший прикордонний контроль та митні процедури, краща координація між службами сусідніх країн, зменшення нелегальної міграції, кількості викрадених автомобілів, контрабанди наркотиків, підроблених товарів та сфальсифікованих документів.

Для того, щоб досягти зазначених цілей, заплановано наступні програми: навчальні програми для працівників прикордонної служби та інших служб, метою яких є набуття певних навичок, необхідних для виконання завдань відповідно до міжнародних стандартів, надання консультацій та підтримка розробки та імплементації законодавства, а також модернізація прикордонної служби та митної служби; додаткова допомога залежно від потреб та пріоритетів у формі надання

167 TACIS Regulation, Council Regulation 99/2000 of 29/12/99. Незважаючи на ширші рамки програми TACIS, в цьому розділі автор зосереджує увагу на коштах програми TACIS, надані Україні, зокрема в галузі юстиції та внутрішніх справ.

168 National Indicative Programme Country Strategy Paper, p. 11.

169 Country Strategy Paper, p. 12.

обладнання і т. ін.; будівництво та реконструкція ключових пунктів перетину кордону на західному кордоні.

Варто зазначити, що за сумою коштів, наданих у рамках програми прикордонного співробітництва TACIS, Україна займає друге місце (понад 20%). Для того, щоб зробити вплив максимальним, допомога надається в трьох сферах діяльності: розвиток інфраструктури, 40–50% бюджету (наприклад, розвиток пунктів перетину кордону шляхом покращення відповідної інфраструктури та надання обладнання, а також навчання працівників служби охорони кордону, зміцнення інституціонального твінінгу тощо); захист довкілля та розвиток управління природними ресурсами, 15–25% бюджету; підтримка приватного сектора та сприяння економічному розвитку, 15–25% бюджету. Крім цього, 10–25% бюджету спрямовано на фінансування так званих малих проектів¹⁷⁰.

Важливо зазначити, що до 2002 р. керівництво програмою TACIS здійснювали з Брюсселя. Керівництво програмою TACIS–2002 здійснював офіс співробітництва Europe-Aid, а відповідальність за виконання проектів було поділено між ним та представництвом Європейської Комісії в Україні. Починаючи з 2003 р., делегація в Києві відповідає за виконання щорічних програм згідно з політикою децентралізації управління програмою TACIS, нещодавно введеною Європейською Комісією¹⁷¹. Очікують, що повне впровадження цієї реформи значно прискорить та полегшить управління проектами.

Що стосується конкретних проектів Європейської Комісії, пов'язаних з кордонами України, то можна згадати кілька важливих ініціатив. Зокрема, упродовж 2002 р. здійснювався спільний проект Європейської Комісії з Програмою розвитку ООН на суму 490 тис. євро “Посилення прикордонного менеджменту на українсько-білоруському кордоні”. Проект передбачав підготовку 168 офіцерів керівних ланок управління України і Білорусі, а також прибирання транспорту та обладнання для охорони кордонів.

Іншим важливим напрямком надання допомоги ЄС є розвиток окремих прикордонних загонів Державної прикордонної служби України. До кінця 2004 р. в рамках Національної програми дій TACIS органи прикордонної служби України одержать технічну допомогу на суму 2,5 млн. євро для розвитку Сумського прикордонного загону. На 2005 р. в рамках програми TACIS виділено 8,9 млн. євро для покращення прикордонного менеджменту на ділянках Донецького, Луганського та Котовського загонів. Крім того, у рамках Національної програми дій TACIS Європейська Комісія вивчає можливість щодо забезпечення в 2004 р. Пridністровського сектора кордону з Молдовою додатковим устаткуванням вартістю 2–3 млн. євро.

Не менш важливими є ініціативи країн-членів ЄС. Упродовж 1999 р. здійснювався проект прикордонної поліції Німецької Федеративної Республіки, спрямований на облаштування систем зв'язку на українських кордонах. Сума фінансування становила приблизно 2 млн. марок.

170 Indicative Program for the TACIS Cross-Border Co-operation (CBC) Program 2000–2003, p. 3–4 and 15.

171 *Ibidem*, p. 6

Висновки та рекомендації

Виходячи з неминучості змін, пов'язаних із розширенням Європейського Союзу на схід у період 2004–2007 рр., автори дослідження дійшли висновку, що вплив розширення ЄС на стан і статус кордонів України, на пов'язаний з цим рівень забезпечення інтересів громадян України та сусідніх держав є багатовимірним і містить у собі як позитивний, так і негативний складники. Зміст очікуваних змін зводиться до наступного:

- Ліквідація спрощених режимів перетину кордонів з країнами-сусідами, що вступають до Європейського Союзу, оскільки Шенгенські угоди не передбачають існування таких режимів;
- Технічна перебудова пунктів перетину згідно зі стандартами зовнішніх кордонів ЄС, а також відповідне навчання персоналу;
- Введення візового режиму з 2003 р. для громадян України країнами, що вступають до Європейського Союзу¹⁷²;
- Введення Шенгенського візового режиму з 2006–2007 рр. для громадян України цими ж країнами¹⁷³;

Крім того, зміна статусу західного кордону України має ширший загальнополітичний контекст, пов'язаний із формуванням нової східної політики Європейського Союзу та роллю нових держав-членів у творенні цієї політики. Для України принципово важливо, щоб держави-нові члени ЄС, котрі є сусідами України, продовжували політику дружніх кордонів ЄС, вже будучи членами Союзу і маючи доступ до відповідних механізмів прийняття рішень. Оскільки формування нової східної політики ЄС відбуватиметься з участю нових членів, є підстави сподіватися, що ця політика більшою мірою, ніж зараз, враховуватиме довгострокові цілі регіону і виходитиме з того факту, що без включення в перспективі нових східних сусідів у ЄС, процес возз'єднання Європи залишатиметься незавершеним.

Отже, **позитивні наслідки.**

- Розширення ЄС призведе до правового та технологічного облаштування кордонів України з новими членами (Польщею, Угорщиною, Словаччиною, а в перспективі з Румунією) за єдиним стандартом, зумовленим змістом Шенгенських угод та іншими зобов'язаннями, що випливають з членства в Євросоюзі. Це означатиме завершення перехідного періоду, що характеризувався співіснуванням різних регуляторних форм, уніфікацію вимог і процедур щодо осіб, котрі перетинають кордон.
- Завдяки фінансовій підтримці ЄС відбудеться якісна видозміна інфраструктури кордонів, зокрема, пунктів пропуску (з обох боків кордону розширеного ЄС), що сприятиме зростанню ефективності та швидкості прикордонного контролю, у перспективі — зменшенню черг та значного скорочення часу, необхідного на перетин кордону.
- Підвищиться ефективність боротьби зі специфічними видами злочинності: контрабандою, нелегальним переправленням осіб, торгівлею людьми, наркоторгівлею. В той же час ця перспектива залежить від ефективної координації зусиль

172 Йдеться про Угорщину та Польщу. У випадку Румунії це може бути 2004 р. Словаччина ввела візовий режим з 1 липня 2000 р.

173 У випадку Румунії це буде віддаленіша дата.

усіх сторін і не впливає безпосередньо з уведення Шенгенського режиму кордонів.

- Ущільнення західного кордону спонукатиме українську сторону приділяти більшу увагу розвитку інфраструктури кордонів з пострадянськими державами, насамперед, з Росією, через які до України потрапляє абсолютна більшість нелегальних мігрантів та контрабанди. Співробітництво з ЄС у цій галузі буде розвиватись, оскільки це відповідає інтересам безпеки розширеного Союзу.
- Перспектива введення Шенгенського візового режиму з новими членами з 2006–2007 рр. означатиме право громадян України, що матимуть візи Польщі, Словаччини, Угорщини, Чеської Республіки, подорожувати з ними усюю територією Євросоюзу, а не лише в межах цих держав.

Негативні наслідки.

- З'явиться чутливий для суспільства чинник, що підкреслюватиме відокремленість України від Європи, зросте розчарування громадської думки в європейській перспективі України, новий “розділ Європи” стане відчутним на рівні повсякденних комунікацій, професійних та особистих зв'язків обабіч нового кордону.
- Знизиться інтенсивність поїздок та кількість перетинів кордону на кордонах України з Польщею, Угорщиною, Румунією (подібно до того, як це сталося на українсько-словацькому кордоні у 2000–2001 рр., хоча, можливо, в менших масштабах).
- Ускладняться умови традиційних комунікацій, зокрема, представників титульних етносів країн-сусідів, що мешкають в Україні (особливо це стосується угорської меншини у Закарпатті, що має усталену мережу повсякденних зв'язків з Угорщиною).
- Виникнуть фінансово-організаційні ускладнення для громадян України, що відвідують країни, які вступають до ЄС. Незважаючи на те, що візи видаються безкоштовно (у випадку Польщі та Угорщини), з громадян вимагатимуть підтвердження “фінансового забезпечення” перебування у цих країнах як умову надання візи. Крім того, враховуючи інтенсивність поїздок, зокрема, на польському та угорському кордонах, поява значних черг до консульських установ за отриманням віз є об'єктивним наслідком (перші місяці після введення візового режиму Польщею та Угорщиною підтвердили правдивість цього підпущення).
- Враховуючи ущільнення нового зовнішнього кордону ЄС, в Україні передбачають ускладнення ситуації з транзитною нелегальною міграцією з третіх країн (насамперед, з Азії). Ще більша кількість таких мігрантів, не маючи змоги потрапити до Західної чи Центральної Європи, залишатиметься в Україні. Особливо чутливою ця ситуація буде для західних прикордонних територій України, які вже сьогодні перетворюються в місця накопичення нелегальних мігрантів. Загостриться проблема утримання та реадмісії таких мігрантів.
- Розширення ЄС супроводжуватиметься підписанням Угоди про реадмісію між Україною та ЄС, а це означатиме, що всі нелегальні мігранти, які потраплять на територію ЄС з України, будуть примусово повертатися в Україну. У той же час, Україна не зможе, скоріш за все, повертати їх до Росії чи Білорусі, звідки вони прибувають в Україну, оскільки перспектив підписання аналогічних угод між Україною та згаданими державами доволі мало.

- Вступ до ЄС нових членів при відсутності перспективи вступу для України зумовить посилення асиметрії соціально-економічного розвитку прикордонних регіонів України та нових членів ЄС, зростання безробіття на західних прикордонних теренах України.

Деякі наслідки не можуть бути однозначно витлумачені як позитивні чи негативні, зокрема:

- Відбудеться значний спад дрібної прикордонної торгівлі, що призведе до втрати джерел доходів значною частиною прикордонного населення. Човниковий бізнес, "сіра" транскордонна економіка змінить свій зміст та форму. Відбуватиметься відмирання примітивних форм транскордонного бізнесу. Ступінь негативності-позитивності цієї тенденції визначатиметься тим, наскільки швидко на зміну напівлегальному дрібному бізнесу придуть легальні можливості інноваційного розвитку місцевої економіки в прикордонних регіонах, зокрема приватного сектора.
- Введення нового режиму перетину кордону саме по собі не змінить радикально ситуацію з нелегальним транзитом громадян з третіх країн на новому східному кордоні ЄС. З упевненістю можна стверджувати лише, що послуги нелегального перетину кордону подорожчають.
- Складуться умови для остаточного розв'язання проблем договірно-правового оформлення кордонів України з майбутніми членами ЄС. Йдеться про кордон України та Румунії та зняття у двосторонніх відносинах проблеми острова Зміїний. Поки залишається відкритим питання щодо розмежування континентального шельфу навколо острова та спеціальності відкриття простору на Чорному морі. Вирішення цього питання є надзвичайно складним, оскільки позиції України та Румунії істотно відрізняються. Невідомо, на чію користь спрацює перспектива вступу Румунії в ЄС у 2007 р.

Виходячи з необхідності мінімізації негативних наслідків розширення ЄС у сфері політики кордонів пропонуємо наступні **РЕКОМЕНДАЦІЇ**:

Для Європейського Союзу та урядів центральноєвропейських сусідів України:

- Максимально узгодити та уніфікувати візові вимоги до громадян України, розвивати пропускну потужність консульських служб, зокрема через відкриття консульств у регіонах України. Розглянути можливість відкриття спільних консульств Європейського Союзу (як експеримент) у великих містах України.
- Визначити підвищення ефективності прикордонних та митних служб України, Білорусі, Молдови та Російської Федерації одним із ключових напрямків співпраці Євросоюзу та його східних сусідів у рамках ініціативи "Ширша Європа".
- Визнати розвиток інфраструктури кордонів України з Росією, Білоруссю та Молдовою однією з пріоритетних сфер надання цільової допомоги Україні з боку ЄС.
- Сприяти експорту інноваційних технологій прикордонного захисту не лише на західний, але й на північно-східний та південний (з Молдовою) відрізок українського кордону.
- Залучати українських прикордонників та митників до багатосторонніх програм та тренінгів, що проводяться для представників відповідних служб країн-членів ЄС та кандидатів на вступ.
- У рамках "стратегії сусідства" сприяти створенню єдиного реадмісійного простору між ЄС та країнами сусідами, який би передбачав підписання угод про реадмісію не тільки між ЄС та країнами-сусідами, в першу чергу Росією та

Білоруссю, але й між самими сусідами за сприяння ЄС (для України у цьому сенсі важливо отримати дипломатичну підтримку ЄС для підписання угоди про реадмісію з Російською Федерацією та Білоруссю).

- Визнати успішне завершення процесу облаштування кордонів України зі своїми сусідами однією з умов та критеріїв можливості надання Україні преференцій у рамках “чотирьох свобод”, насамперед, вільного руху осіб через скасування в перспективі візових вимог для громадян України з боку ЄС.
- Запровадити в дію програми “малого прикордонного руху” (local border traffic) для громадян, які проживають у прикордонні.
- Запропонувати Україні перелік чітких вимог та критеріїв, виконання яких дасть можливість розраховувати на виключення з візового “чорного списку” ЄС в середньостроковій перспективі. Включити перспективу вільного руху осіб до Плану дій в рамках ініціативи “Ширша Європа”.
- Допомога ЄС, спрямована на покращення утримання та охорони майбутнього східного кордону ЄС, надавалася окремим країнам-кандидатам в рамках спеціально створених для цих країн програм фінансування. Однак практика свідчить, що захист кордонів є набагато ефективнішим, якщо він здійснюється спільно або принаймні координується по обидва боки кордону. Отже, допомога ЄС має бути пристосована до реальних обставин. Іншими словами, для того, щоб допомога ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ на майбутньому східному кордоні ЄС була ефективнішою, необхідно “інтернаціоналізувати” наявну підтримку в сфері юстиції та внутрішніх справ, що надається окремим країнам – Польщі, Словаччині, Угорщині та Україні, та перетворити її на спільну Програму охорони східних кордонів, яка б одночасно підтримувала двосторонні ініціативи між відповідною країною-кандидатом та Україною та надавала б багатосторонню підтримку тристороннім та чотиристороннім проектам у цій сфері. Це зробить можливим участь сусідів України – країн Вишеградської четвірки – у виконанні Плану дій ЄС щодо України в сфері юстиції та внутрішніх справ. Крім того, захист майбутнього східного кордону ЄС буде ефективнішим і коштуватиме менше.

Для України:

- Неухильно продовжувати курс на завершення договірно-правового облаштування кордонів України на основі визнання рівності статусу усіх кордонів.
- Розпочати процес демаркації суходільного кордону з Російською Федерацією.
- Довести кількість прикордонних застав та насиченість особовим складом на одиницю довжини кордону з РФ, Молдовою та Білоруссю до показників, наявних на західних кордонах України.
- Завершити процес реформування Прикордонних військ України у сучасну прикордонну поліцію європейського зразка. Український уряд повинен розглянути необхідність реформування державних органів, що відповідають за захист кордонів, відповідно до стандартів ЄС. В ЄС та країнах, що вступають до ЄС, за захист кордонів відповідають органи міліції. З погляду спільної в майбутньому охорони західного кордону України українською службою разом або з відповідними службами нових членів ЄС, або з прикордонною службою ЄС, необхідним є те, щоб українська служба інституційно відповідала стандартам ЄС та певним практикам управління. В протилежному випадку здійснювати обмін досвідом та спільні навчальні програми буде важко, а то й зовсім неможливо.
- Продовжити узгодження процедури перетину кордонів з РФ, Молдовою та Білоруссю у напрямку її відповідності до міжнародних стандартів, зокрема,

перехід до взаємних поїздок лише на підставі закордонного паспорта як єдиного документа, що дає право на перетин кордону. Паралельно має відбуватися спрощення формальних процедур перетину кордону, що матиме у результаті скорочення часу, що витрачається громадянами на кордоні.

- Зважаючи на потенційні політичні переваги від кращого іміджу України в ЄС, Україна має також розглянути питання адаптації Шенгенських стандартів охорони кордонів у тому вигляді, в якому вони вже застосовуються для оцінки прогресу в захисті зовнішніх кордонів Європейського Союзу. Адаптація цих критеріїв, звичайно, є для України складнішою, оскільки на відміну від інших країн, їй не було надано чіткої перспективи вступу до ЄС, і тому переваги впровадження свободи вільного пересування ще далекі від того, щоб бути реальними. Європейський Союз не розробив ніяких спеціальних стандартів щодо захисту українських кордонів. За цих обставин Шенгенські критерії є найадекватнішими інструментами для нашої оцінки прогресу України та для надання рекомендацій щодо подальших дій.
- Зосередити увагу на підвищенні ефективності прикордонної та митної служб через освоєння сучасних технологій охорони кордону та подолання корупції цих служб.
- В той час як право на забезпечення державної конфіденційності має повністю дотримуватися, існує також потреба в більшій прозорості у відносинах між владою та широкою громадськістю. Певна інформація щодо діяльності служб охорони кордону має оприлюднюватися для того, щоб у суспільстві знали про наявні зараз успіхи та майбутні виклики. Тенденція недооцінювати важливість та необхідність інформаційної політики, яку можна спостерігати зараз, зумовлює низький рівень суспільної довіри до відповідних служб.
- ЄС очікує вироблення національної стратегії, яка б визначила умови здійснення співпраці між усіма відповідними органами для забезпечення послідовного та ширшого підходу до проблем прикордонної безпеки. Ця стратегія, яка має бути публічно схвалена на високому політичному рівні, є необхідною для України. Згідно зі стандартами ЄС, до стратегії безпеки національного кордону входять "система оцінки ризиків, здатність створення та підтримки системи оперативного реагування та засобів швидкого реагування" шляхом 24-годинного функціонування "системи командування, комунікації та контролю" на всіх рівнях та за будь-яких умов.
- Боротьба з транскордонною злочинністю вимагає розширення повноважень щодо контролю над територією. Спираючись на досвід прикордонної служби центральноєвропейських сусідів України, можна сказати, що наявні сьогодні обмеження щодо контролю прикордонної території на відстані не більше 30–40 км від кордону виявилися неефективними. Перелік завдань, які українські підрозділи можуть здійснювати на всій території країни, має бути розширений і не повинен обмежуватися перевіркою законності проживання. Ефективний прикордонний контроль вимагає поширення контролю на території підвищеної небезпеки, такі як залізничні станції або ринки. Зростаюча небезпека нелегальної міграції вимагає побудови певної інфраструктури, як, наприклад, центрів утримання нелегальних мігрантів, а також більшої мобільності патрульних служб. Прикордонній службі потрібне також технічне обладнання для пошуку нелегальних мігрантів вночі та пошуку з повітря (камери та радары). Необхідно також створити систему записів ідентичності осіб, а також розробити методи обміну інформацією щодо небажаних осіб.
- Прискорити уніфікацію митних та прикордонних правил як із країнами ЄС, так і з РФ, Білоруссю та Молдовою, що дасть можливість у середньостроковій

перспективі повністю перейти до практики спільних перевірок службами сусідніх держав і суттєво скоротить час, необхідний для перетину кордону законослухняними громадянами.

- Шенгенський доробок вимагає, щоб кордон було дозволено перетинати на спеціально встановлених для цієї мети пунктах перетину, а також щоб у всіх пасажирів перевіряли документи. Україні бажано б було запровадити сумісну з Шенгенською системою здійснення контролю над потоком подорожніх на пунктах перетину кордону України з центральноевропейськими сусідами шляхом розподілу потоків та створення окремих прохідних пунктів для громадян ЄС, громадян України та інших країн. Шляхом приведення у відповідність контрольних пунктів на українському боці кордону до контрольних пунктів на польському, угорському, словацькому та румунському боці кордону (особливо це стосується руху з України до розширеного ЄС) Україна не тільки скоротить черги, а й продемонструє своє бажання впровадити необхідні зміни в системі охорони кордонів, що становлять основу Шенгенських стандартів.
- Україна може також скористатися досвідом співробітництва в підтримці та зміцненні свого західного кордону для встановлення "спеціальних відносин" між ЄС та Україною, які будувалися б на зразках відносин між Україною та її центральноевропейськими сусідами (насамперед, Польщею та Угорщиною). Шляхом прийняття відповідних стандартів ЄС на кордоні з Європейським Союзом, Київ зможе найкращим чином продемонструвати необґрунтованість серйозних зауважень, висловлених багатьма країнами-членами ЄС у відповідь на пропозицію надати Україні особливе місце в політиці Європейського союзу щодо своїх сусідів. Забезпечення законності та правопорядку на кордоні — це перший крок до зміни в тлумаченні відносин ЄС — Україна — від "джерела загрози" до "дружнього сусідства".
- Здійснювати комплекс заходів з метою виключення України з так званого візового "чорного списку" ЄС, виконувати (взявши за зразок досвід Румунії та Болгарії) програму дій, що дозволить у середньостроковій перспективі поставити перед Європейською Радою питання про скасування візового режиму стосовно громадян України з боку ЄС. Ініціювати внесення відповідного розділу в План дій, який розробляє Єврокомісія для України як однієї з країн-сусідів у рамках ініціативи "Ширша Європа".
- Зважаючи на те, що в довгостроковому плані Україна зацікавлена в безвізовому режимі з ЄС, деякі односторонні ініціативи щодо спрощення процедури в'їзду в Україну для громадян ЄС, зменшення вартості віз або одностороннє скасування візового режиму для громадян ЄС позитивно вплинули б на представників влади, тих, хто приймає рішення.

Пропозиції щодо багатосторонніх ініціатив:

- Двостороннє співробітництво в сфері юстиції та внутрішніх справ має не обмежуватися професійними та технічними питаннями, але й включати також підтримку регулярних контактів між співробітниками відповідних служб центральноевропейських сусідів та України на спільному кордоні. Необхідно організувати спільні навчальні програми щодо стандартів та правил ЄС щодо захисту кордону та залучати до цього представників прикордонних служб з нових країн-членів ЄС та з України. Ці програми мають також включати представників поліції та органів юстиції з метою сприяння співробітництву та скоординованим діям між ними в сфері юстиції та внутрішніх справ.
- Підписання угод щодо співробітництва з країнами-сусідами з метою сприяння співробітництву між прикордонними службами є невід'ємною частиною

Шенгенських стандартів. Співробітництво, яке існує зараз між Україною та Польщею, Угорщиною, Словаччиною, має бути розширене шляхом введення посад офіцерів зв'язку, а також консультаційних офісів на спільних пунктах патрулювання кордону. Ці заходи полегшать обмін інформацією безпосередньо в процесі здійснення польових операцій.

- Україна та нові члени ЄС, що є сусідами України, повинні змінити наявний двосторонній підхід до спільного управління спільним кордоном. Двостороннє співробітництво та планування щодо покращення захисту кордонів повинно бути пристосоване до нового контексту – розширення ЄС. Це стосується не тільки стандартів ЄС щодо імплементації, це також стосується перспективи для України бути виключеною з візового списку ЄС, а також допомоги ЄС в захисті східних та північних кордонів України. Сторони мають розвивати своє двостороннє співробітництво з позиції майбутнього спільного патрулювання спільного кордону. В разі створення в майбутньому прикордонної служби ЄС на кордоні з Україною буде можливим здійснення спільного (Європейським Союзом та Україною) прикордонного контролю.
- Україна та ЄС мають ініціювати започаткування постійного моніторингу кордонів з метою виявлення реальних загроз та їхньої динаміки, забезпечення урядів та громадськості реальною та максимально повною статистичною інформацією.
- Необхідно також, щоб уповноважені з прикордонних питань органи України та сусідніх країн-членів ЄС спільно розробляли та затверджували плани дій та стратегічні напрямки співробітництва. Спільне прийняття планів, згідно з якими можна оцінювати подальший прогрес, допоможе зміцнити взаємну довіру прикордонних служб шляхом надання українській стороні автономності в прийнятті на себе певних зобов'язань, а також відповідальності в їх виконанні.

Отже, найбільшим викликом, пов'язаним з перспективою появи спільного кордону України та Європейського Союзу, є необхідність облаштування **відповідного до потреб законослухняних громадян** режиму транскордонної комунікації при максимально ефективному захисту від наявних загроз.

Режим Шенгену та Україна: віднаходження механізмів гнучкості

Зміст

Вступ	299
I Шенгенський доробок: теорія та практика	302
II Досвід “аутсайдера” – приклад Болгарії	311
Висновки та рекомендації	315

Вступ

Розширення Європейського Союзу створить новий зовнішній кордон ЄС у східній частині континенту. Цей новий кордон протягнеться від півночі, починаючи з міста Нарва-Івангород на естонсько-російському кордоні, через територію західної Білорусі, яка межує з Латвією, Литвою та Польщею, до українських кордонів із Польщею, Словаччиною, Угорщиною, а також на південь до румунського кордону з Молдовою та Україною¹.

Через практичні та символічні причини управління майбутнім кордоном матиме надзвичайний вплив на відносини між ЄС та європейськими країнами, які не є членами ЄС.

Щоб досягти бажаного результату, політика ЄС має бути дуже послідовною, але насправді можна чітко спостерігати недостатність послідовності та координації в трьох головних сферах політики ЄС – зовнішніх відносинах, розширенні ЄС і сфері юстиції та внутрішніх справ.

По-перше, розглядаючи зовнішню політику ЄС (спільну зовнішню та безпекову політику), можна побачити спробу підтримувати певний ступінь відкритості стосовно країн, які є сусідами розширеного ЄС. Однак динаміка процесу розширення суперечить цим деклараціям, оскільки суворе дотримання Шенгенського доробку (*acquis*) щодо прикордонного контролю та візового режиму є необхідним для країн-кандидатів на вступ до ЄС. Готовність цих країн впровадити всі обмежувальні заходи щодо перетину кордону вважається одним із найважливіших показників готовності до членства. До того ж, на відміну від позиції щодо країн-членів ЄС, необхідність проведення цих заходів не піддається обговоренню.

Основний мотив такої позиції ЄС можна пояснити особливостями внутрішньої політики ЄС, на яку суттєво впливають широко розповсюджені побоювання *неконтрольованої міграції з-поза території ЄС*, а також *кримінальної активності іноземців на території країн-членів ЄС*. Обмежувальні заходи щодо міграції, а саме: візовий режим на зовнішніх кордонах розглядають як необхідну відповідь на ці побоювання, яка визначає характерні особливості зовнішніх кордонів.

Ці побоювання викликають парадокс: від нових членів очікують, що вони мають встановити “жорсткий” Шенгенський кордон, який може негативно позначитись на відносинах цих країн із сусідами, які не є членами ЄС, і водночас очікувані переваги від зняття контролю на кордоні між старими та новими членами, а також свобода працевлаштування будуть відчутні тільки через декілька років після вступу. Цей наслідок не тільки матиме негативний вплив на країни, як незабаром стануть новими сусідами ЄС, але також спричинить виникнення почуття *другорядності* серед нових членів ЄС.

Позиція ЄС породжена подвійним побоюванням з боку нинішніх членів ЄС: побоюванням імміграції з країн, які не є кандидатами на вступ (стосовно до громадян яких діє візовий режим), а також побоюванням імміграції з країн-кандидатів.

Як відомо, країни-кандидати мають повністю запровадити Шенгенський доробок, але при цьому не надано належної уваги необхідності *підтримки стабільних геополітичних відносин у регіоні*. З 1990-х рр. стіни, що розділяли Європу після закінчення Другої світової війни, перестали існувати. Однією з них була межа між

1 Joanna Apat, Jakub Boratynski, Michael Emerson, Grzegors Gromadzki, Marius Vahl & Nicholas Whyte, “Friendly Schengen Borderland Policy on the New Borders of an Enlarged EU and its Neighbours”, CEPIS Policy Brief No. 7, November 2001.

соціалістичним блоком та Західною Європою. Інша, про яку згадують набагато менше, — це кордон між СРСР та країнами-сателітами Москви, який теж суворо охороняли. Однак, якщо нові члени ЄС будуть впроваджувати Шенгенський доробок відповідно до всіх вимог, можна говорити про те, що існує ризик встановлення нової стіни між розширеним ЄС та західними державами СНД, а також Росією.

В результаті дії складного комплексу факторів, які призвели до “падіння” цих стін на початку 1990-х рр., у Центральній Європі планували створити унікальний простір лібералізованого руху людей. Це був не повністю вільний рух людей, як це можна зрозуміти з виразу “лібералізований рух людей”, оскільки, крім паспорта, все ще необхідно було мати спеціальний “ваучер”, а також, бажано, запрошення для пред’явлення на кордоні, або для мешканців прикордонних регіонів — спрощений пропуск. Однак отримати ці документи було відносно легко, і це суттєво полегшило рух людей у регіоні². Громадяни країн, які стали кандидатами на вступ до ЄС (за винятком спочатку громадян Болгарії та Румунії³), отримали можливість безвізового в’їзду до ЄС. З іншого боку, громадяни Росії, України та Білорусі могли без особливих складнощів подорожувати до країн Центральної та Східної Європи. “Політика відкритих кордонів” (яка по суті була політикою контрольованих відкритих кордонів) була складником ширшої політики підтримки доброзичливих стосунків із сусідськими країнами, здійснюваних урядами центральноевропейських держав. Захід заохочував таку регіональну та двосторонню співпрацю від часу падіння Берлінської стіни. Є думка, що це зіграло значну роль у запобіганні дестабілізації регіону, як це було після Першої світової війни в Центральній та Східній Європі, а також на Балканах у 1990-х рр. Політика відкритих кордонів не тільки позитивно вплинула на тисячі пересічних громадян по обидва боки кордону, вона також сприяла подоланню історичної спадщини взаємної упередженості, стереотипів та почуття образи. Серед багатьох прикладів можна особливо виділити складні та позначені конфліктами відносини між Польщею і Росією, Україною і Росією та між Угорщиною і Румунією. Відкриті кордони також сприяли контактам національних меншин, наприклад, білорусів у Польщі або угорців в Україні (Закарпаття), Югославії (Воєводина) та Румунії з країнами їхнього походження.

Вступ до ЄС таких центральноевропейських країн як Польща, Угорщина та Словаччина може призвести до зникнення цього *особливого простору лібералізованого руху людей*, якщо не буде знайдено прийнятних гнучких підходів до впровадження Шенгенського доробку (див. підрозділ, в якому містяться рекомендації та пропозиції). Оскільки країни-кандидати впроваджують Шенгенський доробок, у зв’язку з розширенням ЄС їм уже довелося ввести візовий режим для громадян сусідніх країн, які не претендують на членство в ЄС. Стосовно людських контактів та транскордонного співробітництва, то після нового розширення впровадження Шенгенського доробку відповідно до всіх вимог вплине переважно на людей, які мешкають у прикордонних регіонах — на кордоні України та Польщі, України та Словаччини, України та Угорщини, а також України та Румунії. Шенгенський режим вплине передовсім і головним чином на осіб, які мешкають та працюють у прикордонних регіонах.

2 Це підтверджено під час інтерв’ю з представниками Директорату зовнішніх відносин, Директорату з розширення та Директорату юстиції та внутрішніх справ Європейської Комісії в Брюсселі, а також високопосадовими співробітниками представництв Польщі, Угорщини, Румунії, Словаччини та України у Брюсселі.

3 Громадяни Румунії та Болгарії зараз мають безвізовий в’їзд до Шенгенської зони, але все ще повинні мати візи на в’їзд до Великобританії та Ірландії.

Впровадження всіх вимог Шенгенського режиму перетину кордону взагалі та візова політика зокрема безпосередньо вплинуть та посилять зростаючу соціально-економічну та психологічну відстань між двома частинами Європи. Це також негативно позначиться на *національних меншинах*, наприклад, на угорських меншинах, які живуть у сусідніх з Угорщиною країнах (Словаччині, Румунії, Україні та Сербії). Ймовірно є те, що по відношенню до України та Сербії (за винятком Румунії та Словаччини) буде запроваджений Шенгенський візовий режим.

Вперше після закінчення холодної війни ЄС матиме кордон із країнами, що мають дуже відмінні політичні, економічні та соціальні системи. Застосування обмежувальних принципів щодо перетину кордону сприятиме ще більшому зростанню цієї відстані, що матиме негативні наслідки для Європейського Союзу взагалі.

I Шенгенський доробок: теорія та практика

Загальний огляд Шенгенського доробку

Для нових членів ЄС установив певну кількість правил, які містяться приблизно на 3 000 сторінок Шенгенського доробку (див. наступні розділи для докладнішої інформації щодо розширення). Тоді як у деяких сферах це, безперечно, матиме переваги, в інших сферах до бажаних результатів це не призвело. До того ж, у політиці ЄС присутній елемент *подвійного стандарту*, оскільки деяким країнам-членам ЄС дозволено відходити від умов Шенгенської Угоди, а інші країни, які підписали Угоду, в реальності застосовують Шенгенські правила вибірково відповідно до національних преференцій.

Свободу руху — одну з фундаментальних свобод громадян ЄС — все ще обмежено. Через шістнадцять років після підписання Шенгенської Угоди 1985 р. все ще існують виразні та приховані бар'єри для вільного руху людей.

Очікували, що Шенген сприятиме вільному руху людей у Шенгенській зоні. Однак, до того, як отримати доступ до Шенгенської зони, громадянам країн, стосовно яких введено візовий режим, необхідно виконати різні вимоги. Недостатність прозорості та бар'єри в доступі до інформації в процесі надання Шенгенських віз продовжують існувати. Виходячи з отриманих даних, можна говорити про існування *неофіційних квот*, встановлених деякими країнами Шенгенської зони, тобто обмеження кількості виданих віз, особливо для деяких країн.

Амстердамська Угода, яка набула чинності 1 травня 1999 р., містить також Шенгенський Протокол — додаток до угод Європейських Співтовариств та Європейського Союзу; і передбачає включення Шенгенської Угоди 1985 р., Шенгенської Імплементативної Конвенції 1990 р. та рішень Виконавчого комітету, прийнятих на основі цих двох угод, до Угоди ЄС, в тій мірі, в якій вони також стосуються кордонів з третіми країнами. Такий самий протокол передбачає перехід до третього розділу Угоди Європейського Союзу тих положень Шенгену, які стосуються підтримки правопорядку та співробітництва в судових та кримінальних справах.

Інкорпорація Шенгенського доробку до законодавства ЄС є можливою завдяки Протоколу-додатку до Амстердамської Угоди, що має відповідну назву. Він уже опублікований в Офіційному журналі та складається з:

1. Угоди, підписаної в Шенгені 14 червня 1985 р. між державами Економічного Союзу Бенілюкс, Федеральною Республікою Німеччина та Французькою Республікою про поступову відміну контролю на спільних кордонах;
2. Конвенції, підписаної в Шенгені 19 червня 1990 р. між Королівством Бельгії, Федеральною Республікою Німеччини, Французькою Республікою, Великим Герцогством Люксембург та Королівством Нідерландів щодо імплементативної Угоди про поступову відміну контролю на спільних кордонах, підписану в Шенгені 14 червня 1985 р., з відповідним заключним актом та спільними деклараціями;
3. протоколів та Угоди щодо приєднання до Угоди 1985 р. та Імплементативної Конвенції 1990 р. з Італією (підписані в Парижі 27 листопада 1990 р.), Іспанією та Португалією (підписані в Бонні 25 червня 1991 р.), а також Данією, Фінляндією та Швецією (підписані в Люксембурзі 19 грудня 1996 р.), Австрією (підписані 28 квітня 1995 р.), Норвегією та Ісландією (підписані 18 травня 1999 р.) з відповідними заключними актами та деклараціями; та

4. рішень та заяв, ухвалених Виконавчим комітетом, який було створено Імплементативною Конвенцією у 1990 р., а також з актів, прийнятих для імплементації Конвенції органами, яким Виконавчий комітет надав повноваження приймати рішення.

Шенгенська Угода від 14 червня 1985 р. створила основу для зняття контролю на кордоні щодо осіб та товарів, які перетинають кордон країн-учасниць. Угоду було також доповнено Шенгенською Імплементативною Угодою від 1990 р., яка встановлює деталізовані правила зняття контролю на кордоні між країнами-учасницями, здійснення контролю на спільному зовнішньому кордоні країн-учасниць, положення про розподіл відповідальності, що стосується питання надання притулку⁴ та умов співробітництва в підтримці правопорядку. Створення Шенгенської системи пояснюється не тільки економічним тиском транспортної промисловості з метою подолання перешкод для транскордонної торгівлі всередині Європейського Союзу⁵. Воно передбачено Білою книгою Європейської Комісії щодо створення єдиного ринку⁶.

Імплементативна Угода набула чинності у вересні 1993 р., але не застосовувалася в жодній Шенгенській державі (серед країн-членів ЄС тільки 13 є повними учасниками Шенгену) до 26 березня 1995 р. Навіть після цієї дати Франція продовжувала здійснювати контроль осіб, які перетинають кордон Франції з іншими Шенгенськими країнами. Зняття контролю на кордоні з Грецією відбулося в березні 2000 р., а зі скандинавськими країнами – у грудні 2000 р.

Імплементативна Угода, яка стосується вільного руху людей, складається з семи розділів: перетин внутрішніх кордонів (стаття 2); перетин зовнішніх кордонів (статті 3 – 8); візи (статті 9 – 17) та довготермінові візи (стаття 18); короткотерміновий вільний перетин кордону громадянами третіх країн (статті 19 – 24); дозволи на проживання (статті 25); організовані подорожі (статті 26–27); відповідальність за розгляд прохань про надання притулку (статті 28 – 38 – які замінила Дублінська Конвенція, після того як вона набула чинності у вересні 1997 р.); а також статті 92 – 119, які створюють базу даних предметів та осіб і які є законодавчим підґрунтям Шенгенської інформаційної системи.

Основними заходами в рамках Шенгенської системи є наступні:

- Список третіх країн, громадяни яких мають право безвізового в'їзду.
- Список третіх країн, громадяни яких повинні мати візи.
- Процедури та умови надання віз.
- Заходи щодо імплементації загальної консульської інструкції.
- Правила оформлення візи уніфікованого зразка з певним ступенем захисту.
- Правила надання транзитної аеропортної візи.
- Співпраця між консульствами ЄС в третіх країнах.

4 Ці положення були замінені Конвенцією, що визначала державу, яка є відповідальною за розгляд прохань щодо надання притулку в одній із країн-членів Європейського Співтовариства (Дублінська Конвенція), від 14 червня 1990 р., яка набула чинності у вересні 1997 р., і яка була замінена Положенням Ради щодо розробки критеріїв та механізмів, які визначають країну-члена ЄС, відповідальну за розгляд прохань громадянами третіх країн щодо надання притулку в одній з країн-членів ЄС (EC) No. 343/2003.

5 D. Vigo, *Polices en Reseaux*, Presses de Sciences-Po, 1996.

6 D. Papademetriou, *Coming Together or Pulling Apart? The European Union's Struggle with Immigration and Asylum*, Carnegie Endowment for Peace, 1996.

- Правила вільного руху на Шенгенській території на період до трьох місяців.
- Умови в'їзду на період до 6 місяців максимум.
- Мінімальні стандарти безпеки щодо проїзних документів.
- Співробітництво між службами прикордонного контролю.
- Загальні дефініції несанкціонованого в'їзду, руху та проживання.
- Система штрафних санкцій для запобігання незаконному в'їзду та перебуванню.
- Взаємне визнання рішень щодо вислання громадян третіх країн.
- Обмін інформацією та співробітництво між поліцією.

З іншого боку, головними темами законодавчих норм Шенгенського доробку є наступні:

1. Уніфіковані візи, спільна візова політика.
2. Загальні консульські інструкції.
3. Шенгенська інформаційна система.
4. SIREN (співробітництво національних баз даних системи безпеки).
5. Гармонізація правил оформлення запрошень, встановлення відповідальності.
6. Уніфікований зразок дозволу на проживання.
7. Політика впровадження угод про реадмісію.
8. Екстрадиція.
9. Зняття бар'єрів на внутрішніх кордонах.
10. Комп'ютеризовані консультації з центральною владою.
11. Запровадження Шенгенських принципів організації в аеропортах.
12. Уніфіковані штампи при в'їзді та виїзді на зовнішніх кордонах.
13. Наркотики – співробітництво в сфері законодавства.
14. Громадська безпека – співробітництво правоохоронних органів.
15. Нелегальна імміграція.
16. Незаконне перевезення зброї.
17. Вкрадені транспортні засоби.
18. Вислання неповнолітніх (expulsion of minors).
19. Тероризм.
20. Транскордонне співробітництво правоохоронних органів.

Стосовно руху людей, Шенгенська система ґрунтується на трьох головних принципах, дотримання яких забезпечено застосуванням чотирьох інструментів:

1. *Шенгенська інформаційна система* (ШІС), яка функціонує в 13 країнах-членах ЄС та двох країнах, які не є членами ЄС (в Норвегії та Ісландії), дозволяє уповноваженим органам вищезгаданих країн-учасниць отримувати інформацію стосовно осіб та майна. Наслідки того, що чиясь ім'я є в списку ШІС, можуть бути різними – від просто ретельної перевірки документів щоразу, коли особа в'їжджає до Шенгенської зони, до відмови у видачі візи. Не всі Шенгенські країни відчують себе зобов'язаними пояснювати мотивацію

відмови у видачі візи, і ця політика все ще керується принципом суверенітету кожної Шенгенської країни. Особами, відомості про яких зазвичай заносяться до бази даних ШІС, є ті, хто вже притягався до кримінальної відповідальності (навіть із формулюванням за порушення громадського порядку), або проти яких було скоєно правопорушення, наприклад, особи, чиї документи було вкрадено під час перебування або проживання в країні Шенгенської зони. Засідання Ради 28 та 29 травня 2001 р. підтвердило, що пріоритетом є розвиток так званої ШІС II до 2006 р.⁷ Друге покоління Шенгенської інформаційної системи має справді нові технічні та розвідувальні можливості, наприклад, нові додаткові засоби ідентифікації для країн-учасниць.

2. Загальний список країн, громадяни яких повинні мати візи для в'їзду на спільну територію на короткотерміновий період часу (на період до трьох місяців); та загальний список тих країн, на громадян яких ця вимога не розповсюджується. Остаточні варіанти чорного та білого списків були узгоджені у грудні 1998 р.⁸
3. Загальний формат, правила видачі та призначення короткотермінових віз⁹.
4. Санкції по відношенню до агентств з перевезення пасажирів¹⁰.

Трьома головними принципами Шенгенської системи є наступні:

1. Жоден громадянин третьої країни не може отримати доступ на територію Шенгенських країн (з короткотерміновою візою або без неї), якщо це становитиме небезпеку для однієї з цих країн.
2. Щодо припущення, що в'їзд через один Шенгенський зовнішній кордон означає доступ до всієї території, та припущення (яке має не таку силу, як презумпція в праві), що короткотермінові візи, видані будь-якою з країн-учасниць, визнаватимуться як право перебування на всій загальній території з метою, для якої була видана віза (що стосується відмови у видачі візи з міркувань безпеки, то з цього приводу існують докладно розроблені, точні винятки з правил, які пояснюють відмову у видачі віз саме міркуваннями безпеки).
3. Перебуваючи на загальній території, особа має право (за умов, якщо не застосовано обмеження з міркувань безпеки) пересуватися по всій території упродовж трьох місяців з кожних шести без подальшого контролю на внутрішніх кордонах країн-учасниць Шенгенської Угоди.

7 Commission Communication to the European Parliament and the Council. Development of the Schengen Information System II[COM(2001) 720 final. Council Regulation (EC) No 2424/2001 on the development of the Second generation Schengen Information System (SIS II) based on Articles 66 of the Treaty establishing the European Community. And the Council Decision 2001/866/JHA on the development of the second generation Schengen Information System (SIS II) based on Articles 30(1), 31 and 34 of the Treaty on European.

8 Commission Proposal for a Council Regulation amending regulation No. 539/2001 listing the third country whose nationals must be in the possession of visas when crossing external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, COM (2002) 679, 28.11.2002.

9 Council Regulation (EC) No 334/2002 of 18 February 2002 amending Regulation (EC) No 1683/95 laying down a uniform format for visas, Official Journal L 053, 23/02/2002. Див. також Council Regulation (EC) No 333/2002 of 18 February 2002 on a uniform format for forms for affixing the visa issued by Member States to persons holding travel documents not recognised by the Member State drawing up the form, Official Journal L 053, 23/02/2002, а також the Council Regulation (EC) No 1683/95 of 29 May 1995 laying down a uniform format for visas [Official Journal L 164, 14.07.1995]. А також Council Recommendation of 4 March 1996 relating to local consular cooperation regarding visas (96/c 80/01), та 2001/329/EC: Council Decision of 24 April 2001 updating part VI and Annexes 3, 6 and 13 of the Common Consular Instructions and Annexes 5(a), 6(a) and 8 to the Common Manual, Official Journal L 116, 26/04/2001.

10 Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen, Agreement of 14 June 1985.

Головною метою системи є забезпечення того, щоб особи, які є або можуть бути небажаними для будь-якої з країн-учасниць, не потрапили на територію країн-учасниць Шенгенської Угоди. Отже, правила зосереджують увагу на тому, кого потрібно не допускати і надають дуже мало пояснень щодо того, хто має бути допущений. Оскільки ґрунтовним принципом системи є взаємне визнання рішень кожної країни, а не їхня гармонізація, пошук юридичних механізмів досягнення цього має неочікувані наслідки. Зняття контролю на кордоні між країнами означає, що будуть дотримуватись позитивних рішень щодо допуску осіб – адже перевірок при перетині кордону буде менше¹¹.

Як зазначено вище, розширення призведе до утворення нового зовнішнього кордону ЄС у східній частині континенту. Що стосується України, то законодавчим підґрунтям відносин між ЄС та Україною є *Угода про партнерство та співробітництво (УПС)*¹², яка набула чинності 1998 р. З часу набуття чинності УПС між двома сторонами значно покращилося співробітництво в галузі юстиції та внутрішніх справ, свідченням чого є План дій щодо сфери юстиції та внутрішніх справ, який було прийнято у грудні 2001 р. Після подій 11 вересня більшу увагу надають співпраці в боротьбі з тероризмом та з іншими формами організованої злочинності, пов'язаними з наркотиками, підробкою товарів, відмиванням грошей, нелегальною міграцією та торгівлею людьми.

Крім обговорення питання щодо руху через кордон, почався також діалог щодо візових питань. Обидві сторони погодилися співпрацювати в цій сфері, спираючись на План дій, прийнятий у грудні 2001 р.; крім цього була також ухвалена програма імплементації вищезгаданого плану.

В рамках *Національної стратегії на 2002–2006 рр.*¹³ щодо питання охорони та управління кордонами необхідно оцінити наступне: з тексту документа очевидним є те, що метою ЄС (однією з) є запобігання нелегальній імміграції, торгівлі людьми та контрабанді наркотиків, навіть якщо взагалі метою є полегшення руху людей. Документ вказує на необхідність створення сучасної прикордонної інфраструктури та сучасних принципів управління та охорони кордонів, головним чином це стосується Росії, Молдови та Білорусі.

Перша зустріч трійки Україна – ЄС з питань юстиції та внутрішніх справ (трійка складається з міністрів країни-члена ЄС, яка головує в ЄС, а також тієї країни, яка головуватиме в ЄС наступною, а також із представників Європейської Комісії) відбулася у листопаді 2002 р. Була досягнута домовленість зосередити зусилля на обмеженій кількості чітко визначених сфер правопорушень, наприклад, стосовно питань реадмісії та міграції, відмивання грошей, торгівлі людьми та наркотиками, охорони кордонів, сексуальної експлуатації дітей та дитячої порнографії, а також корупції.

Крім цього, у Спільній заяві під час самміту Україна – ЄС в Ялті 7 жовтня 2003 р.¹⁴ зазначено наступне:

“Ми підкреслили важливість співробітництва між Україною та ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ та висловили задоволення прогресом в імплементації Плану дій

11 Див. K. Groenendijk's presentation on the maintenance of internal checks on persons after the entry into force of the Schengen Implementing Agreement 1990: Article 62 EC and EU Borders: Conference 11/12 May 2001, ILPA/Meijers Committee, London.

12 Partnership and Cooperation Agreement, between the European Communities and their Member States, and Ukraine, L 49/3, 19.2.98.

13 Country Strategy Paper 2002–2006, National Indicative Programme 2002–2003, Ukraine, 27 December 2001.

14 Самміт Україна – ЄС (Ялта, 7 жовтня 2003 р.), Спільна заява.

ЄС стосовно України у галузі юстиції та внутрішніх справ. Ми погодилися змінювати нашу спільну співпрацю з питань реадмісії та міграції, облаштування кордонів, боротьби з організованою злочинністю, включаючи торгівлю людьми, сексуальну експлуатацію і дитячу порнографію, відмивання грошей, тероризм, наркотики та корупцію. Ми заохочуватимемо співробітництво між судовими органами України та Євроюстом та очікуємо на можливе співробітництво між українськими правоохоронними органами та Європолем.”

Процедура та часові рамки приєднання до Шенгену

Як багатостороння угода, Шенгенська Конвенція щодо імплементації Шенгенської Угоди в своїх заключних положеннях містить правила, які встановлюють правила приєднання. В статті 140 (1) вказано, що “будь-яка країна-член Європейського Співтовариства може приєднатися до цієї Конвенції. Приєднання є питанням згоди між державою та сторонами, які беруть участь у цьому договорі”¹⁵.

Відповідно до цього правила **упродовж 1990–1999 рр. кількість Шенгенських країн зросла з п'яти до тринадцяти**. Коли підписували всі угоди щодо приєднання, то, згідно з принципами міжнародного публічного права, існували можливості для ухилення від певних обмежень, запровадження перехідного періоду та передбачення запобіжних заходів. Деякі угоди просто відтворюють загальний формат і не мають специфічних положень. Інші угоди, як, наприклад, угоди з Іспанією та Португалією були розроблені спеціально для того, щоб врахувати особливі умови в цих країнах на час приєднання. З іншого боку, Греція створила прецедент у процесі імплементації угоди, який показав значний ступінь гнучкості, але при цьому повністю дотримуючись принципів Шенгенського доробку.

Іспанія, Португалія та Греція є в цьому плані цікавими прикладами, оскільки вони вказують на можливі рішення, якщо країна не має ні особливого географічного положення (як, наприклад, іспанські протекторати в Північній Африці – Сеути та Меллілі), ні особливих відносин з третіми країнами (як Португалія), або яка просто має проблеми з імплементацією Шенгену та якій необхідно знайти тимчасове рішення для дотримання умов приєднання.

ІСПАНІЯ. В Декларації, яка міститься в додатку до Договору щодо приєднання, Іспанія домовилася про продовження окремих домовленостей щодо безвізового режиму перетину кордону між Сеутою та Меллілою та двома марокканськими провінціями, які з ними межують, – Тетуаном і Надором. Громадянам Марокко, які не проживають у вищезгаданих провінціях та які бажають в'їхати тільки на територію міст Сеути та Меллілі, необхідно мати для цього візи. Ці візи є дійсними тільки для цих двох міст і можуть також бути багаторазовими¹⁶.

ПОРТУГАЛІЯ. Декларація Португалії посилається на Угоду про скасування візового режиму з Бразилією. Після приєднання до Шенгену Португалія взяла на себе зобов'язання щодо реадмісії на свою територію громадян Бразилії, які після в'їзду на територію інших Шенгенських країн через Португалію були затримані на території цих країн після того, як вони перевищили період дозволеного перебування в країні, до якої в'їхали.

ГРЕЦІЯ. Договір щодо вступу був підписаний у 1992 р., але положення Шенгену повністю увійшли в дію в Греції тільки у 1999 р. Після декількох зустрічей делегацій та звітів різні аспекти угоди увійшли в дію у 1997 та 1998 рр. Однак упродовж семи

15 До цієї Конвенції фактично також можуть приєднатися країни, що не є членами ЄС, наприклад Норвегія та Ісландія.

16 THE SCHENGEN ACQUIS – as referred to in Article 1(2) of Council Decision 1999/435/EC of 20 May 1999 (*) OJ L 176, 10.7.1999, p. 1.

років Греції було необхідно знайти рішення щодо країн-“сусідів”, які не були членами Шенгену, і при цьому бажано було не ускладнювати рух через кордон. Одним зі знайдених рішень була видача віз, які діяли тільки на обмеженій території. Відповідно до Шенгенської Угоди ці візи видавати можна, але тільки за певних умов. Однак, грецька влада використовувала їх як тимчасове рішення, що діяло упродовж декількох років.

Тоді як деяким членам ЄС дозволено певні винятки з Шенгену, *теперішні країни-кандидати* мають повністю імплементувати Шенгенський доробок після вступу.

Коли розпочалися переговори з шістьма країнами-кандидатами, президентство Ради зазначило, що: *“спільні дії, спільні позиції та домовленості, досягнуті в співробітництві в сфері юстиції та внутрішніх справ, є частиною acquis Співтовариства, яке має бути повністю прийняте країнами-кандидатами. Крім цього, новим членам ЄС необхідно адаптувати їхні інституції та адміністративні системи до стандартів, які домінують в ЄС, для того, щоб зробити успішною імплементацію acquis у цій сфері”¹⁷.*

До того ж, будь-яка країна, що вступає до ЄС, у процесі вступу має повністю прийняти розділ IV. Згідно зі статтею 8 Протоколу щодо інтегрування Шенгенського доробку до структури Європейського Союзу, нові члени не матимуть жодних прав на неприєднання. В цій статті, зокрема, стверджується наступне: *“З метою переговорів щодо вступу нових країн до Європейського Союзу, Шенгенський доробок та подальші заходи, які будуть здійснюватися інституціями в його рамках, будуть розглядатися як acquis, що має бути повністю прийнятий країнами-кандидатами для вступу до ЄС”.*

З погляду країн-кандидатів, існує два аспекти – імплементація *acquis* та його обсяг. Деякі питання є особливо чутливими та проблематичними, такі як Шенгенський візовий режим ЄС, оскільки чітке дотримання Шенгенського Протоколу виключає можливість збереження особливих домовленостей, які деякі країни-кандидати мають із країнами-“сусідами”¹⁸. Можуть виникнути важливі (з погляду необхідності їхнього подолання) проблеми щодо забезпечення якості контролю на зовнішньому кордоні, організаційної інфраструктури правоохоронних органів, технологічної та організаційної інфраструктури на кордонах.

Обсяг Шенгенського доробку є, можливо, однією з другорядних проблем у період, який передував розширенню. Необхідно вирішувати інші технічні юридичні аспекти. Що стосується Шенгенського доробку, то в минулому розрізняли підписання Шенгенських угод як таких, з одного боку, та повне впровадження зобов'язань щодо Шенгену, з іншого боку. В минулому цей перехідний період або двоступеневу процедуру застосовували також стосовно Греції та скандинавських країн після інтеграції Шенгенського доробку до структури (framework) Європейського Союзу. Цей перехідний період дозволяє зробити певні оцінки. Ця процедура включає тимчасові перехідні положення, які дозволяють обмежене застосування законодавства ЄС, які нагадують інші *“clauses transitoires”* (перехідні положення), які є предметом переговорів під час вступу до ЄС. Хоча стаття 8 Шенгенського Протоколу заперечує можливість часткової участі нових країн-членів, для угод про вступ характерним є встановлення певних кінцевих термінів дії визначених перехідних періодів.

17 <http://www.europarl.eu.int/enlargement/briefings/en/25a2.htm>

18 24 червня 1998 початкова інформаційна зустріч була організована на рівні міністрів для Шенгенських країн та країн-аплікантів щодо питань Шенгенського доробку та зокрема, питань контролю на зовнішніх кордонах ЄС (Anderson and Bort, 1998a, 1998b; Bort: 2000)

Існує можливість інтеграції до Шенгену згідно з **різними сценаріями багатошвидкісної інтеграції**.

Відповідно до правил переговорів, схвалених Європейською Радою в Люксембурзі та підтверджених Європейською Радою в Гельсінкі, кожна країна-кандидат просувається з різною швидкістю, і це залежить від ступеня її готовності. Кожну країну-кандидата оцінюють окремо, і відповідно до власних досягнень вона вступає до ЄС тоді, коли буде спроможна відповідати зобов'язанням щодо вступу. Крім цього, до завершення переговорів щодо вступу дозволено певні перехідні періоди – але тільки в окремих обґрунтованих випадках – коли застосування частини acquis відкладається на певний визначений період.

Попередні приєднання до Шенгену базувалися на концепції “двох дат вступу”.

- **перша** – вступ до ЄС, до моменту якого необхідно впровадити засоби підтримки, як містяться в Шенгенському доробку; та,
- **друга** – повне членство в Шенгені, з цього часу нова країна-член є повним та активним учасником Шенгенської Угоди як Шенгенська країна.

Для процесу вступу, який відбувається сьогодні, обговорювали три сценарії, які дозволили б країнам-кандидатам з різною швидкістю просуватися до сфери свободи, безпеки та правосуддя.

Перший сценарій – це “двоступеневий процес”, описаний вище, в якому робиться розрізнення між зобов'язаннями, які необхідно взяти на себе країнам-кандидатам після приєднання, а також знімається контроль на внутрішніх кордонах. Тринадцять країн-кандидатів – Болгарія, Кіпр, Чеська Республіка, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Румунія, Словачка Республіка, Словенія та Туреччина потенційно можуть зіткнутися з багатьма проблемами щодо виконання вимог у співробітництві в сфері юстиції та внутрішніх справ, зважаючи на повне членство в Шенгені (яке прогнозується приблизно через два-три роки після вступу кожної конкретної країни до ЄС).

Голландська Наукова рада з урядової політики запропонувала **другий сценарій**: у такій специфічній сфері як сфера юстиції та внутрішніх справ необхідно запровадити двоступеневу процедуру, яка складається з двох елементів: з тесту щодо імплементації так званого “головного доробку” та тесту (в другу чергу) остаточного доробку (WRR, 2001: 357). Така процедура спочатку зробила б можливим вступ країн-кандидатів до ЄС, а відповідальність за контроль на зовнішніх кордонах сьогодні спочатку покладалася б на ті країни, що є членами ЄС. Після вступу Шенгенський механізм оцінки (Schengen Evaluation Mechanism) міг би здійснювати моніторинг прогресу у виконанні Шенгенських критеріїв, після чого Рада мала би приймати одностайне рішення щодо повної участі країни-учасниці.

Третім імовірним сценарієм є можливе розрізнення між вступом до Європейського Союзу та введенням у дію положень Шенгенського доробку (як це було зроблено для вступу скандинавських країн). Такий підхід частково пов'язаний із зобов'язанням відкласти з'єднання Шенгенської інформаційної системи та національної інформаційної системи (національних баз даних, мереж, обладнання і т.ін). Це з'єднання може бути здійснено безпечно тільки за умов достатнього рівня технічної та фінансової співпраці, належного рівня знань та взаємного визнання юридичних положень кожної країни, а також взаємної довіри. Іншими словами, повна участь у Шенгенській інформаційній системі, яку розглядають як засіб контролю, є передумовою для зняття контролю на внутрішніх кордонах, належного здійснення контролю на зовнішніх кордонах і, отже, здійснення вільного руху людей у Шенгенській зоні.

Оскільки в контексті розширення буде впроваджуватись двоступеневий підхід, угоди щодо вступу мають передбачати, що країна-кандидат може стати членом Союзу, але потрібний перехідний період до того, як Шенгенський доробок буде імплементовано повністю, упродовж якого робоча група з оцінки Шенгену буде здійснювати оцінку процесу імплементатії.

Головний виклик полягає в тому, що країни-апліканти, безперечно, продемонструють різну швидкість, з якою вони можуть імплементувати Шенгенський доробок. Це може призвести до утворення кордону між деякими країнами, який тимчасово розглядатимуть як зовнішній кордон, що встановлює досить різні стандарти облаштування кордонів.

Як зазначено вище, можливо дозволити поступеневу імплементатію, яка, як у Греції 1998 та 1999 рр., передбачає введення в дію частини положень Шенгенського доробку, а саме: ШІС (яка, отже, по-різному застосовувалась би до кордонів на суші, морських кордонів та зовнішніх кордонів в аеропортах)¹⁹.

Після підписання угод щодо вступу до ЄС було підтверджено перший підхід, визначений вище. **Переговори** з усіма країнами мали наступні **результати**²⁰.

Усі ті країни, що приєднуються до ЄС, будуть приймати та впроваджувати Шенгенський доробок у галузі юстиції та внутрішніх справ, починаючи з дати приєднання, відповідно до певних домовленостей, визначених нижче. З цієї статті перехідних періодів не передбачено. Доробок у галузі юстиції та внутрішніх справ буде імплементуватися за винятком деяких частин Шенгенського доробку. Це пов'язано з тим, що контроль на внутрішньому кордоні буде знятий не після вступу, а пізніше, після окремого рішення Ради. Таку процедуру використовували також під час попередніх приєднань до Шенгену.

З цією метою Шенгенський доробок було поділено на дві частини. Більшість положень необхідно імплементувати після вступу (категорія I), за винятком тільки тих положень, які тісно пов'язані зі зняттям контролю на внутрішньому кордоні. До того, як перейти до заключної стадії, для кожної нової країни-члена буде здійснено детальну оцінку виконання законодавчих, організаційних, операційних, практичних та технічних попередніх умов, особливо вимог щодо доступу до Шенгенської інформаційної системи та ефективного контролю на зовнішньому кордоні.

Усі країни-апліканти розробили Шенгенський План дій, демонструючи повне розуміння складності Шенгенського доробку, зокрема, вони розробили детальний графік для введення в дію його положень. Комісія регулярно здійснює моніторинг імплементатії цих положень.

19 Den Boer, Monica, "To What Extent Can There Be Flexibility in the Application of Schengen in the New Member States".

20 Звіт Європейської Комісії щодо результатів переговорів щодо вступу до ЄС з Кіпром, Мальтою, Угорщиною, Польщею, Словацькою Республікою, Латвією, Естонією, Литвою, Чеською Республікою та Словенією.

II Досвід “аутсайдера” – приклад Болгарії

У вересні 1995 р. після рішення міністрів юстиції та внутрішніх справ ЄС стосовно Болгарії було введено візовий режим. Це рішення пояснювали необхідністю дотримання заходів безпеки та ризиком нелегальної міграції²¹. Воно призвело до того, що Болгарія (і Румунія, на яку також розповсюджувалося це рішення) опинилася в особливій ситуації порівняно з іншими країнами Центральної та Східної Європи, що приєднуються до ЄС, оскільки на них ця вимога не розповсюджувалась. На період упродовж шести років Європейський Союз зайняв позицію сторони, яка вимагає суттєвих поступок щодо великої кількості питань стосовно кордону та руху осіб як ціну за зняття візового режиму²².

В цей період болгарський уряд та суспільство в цілому почали працювати над розробкою всебічної стратегії, яка має на меті остаточну відміну візового режиму стосовно громадян Болгарії. Зрештою, після інкорпорації Шенгенського доробку щодо режиму охорони кордонів до Угоди ЄС у березні 2001 р. Рада прийняла нову регуляцію стосовно країн, громадянам яких необхідно мати візи для в'їзду на територію на короткотерміновий період часу, а також стосовно країн, громадяни яких звільнені від цієї вимоги, і Болгарію було виключено з “чорного списку”²³.

Наступний підрозділ має на меті розглянути головні дії болгарської влади, оскільки деякі з них можуть бути корисним прикладом стратегії для інших країн, що мають таку саму мету. Він розпочнеться з розгляду критеріїв ЄС щодо включення та виключення країн із “чорного списку”, після чого буде здійснено аналіз звіту, на основі якого Болгарію було виключено з цього списку. Нарешті, будуть підведені підсумки щодо наслідків, які мали дії болгарської влади.

В параграфі 5 Преамбули регуляції Ради 539/2001 говориться, що рішення щодо тих третіх країн, стосовно яких встановлено візовий режим, а також щодо тих країн, громадяни яких від нього звільнені, керуються зваженою оцінкою в кожному конкретному випадку з допомогою великої кількості критеріїв, які *inter alia* стосуються нелегальної імміграції, державної політики в сфері безпеки та зовнішніх відносин ЄС з третіми країнами; крім цього також враховано можливі наслідки на регіональному рівні. Подальша розробка критеріїв міститься в пояснювальному меморандумі до згадуваної вище регуляції.

Згідно з Європейською Комісією, у визначенні того, чи встановлювати стосовно громадян третьої країни візовий режим, необхідно враховувати три наступні аспекти:

Нелегальна імміграція. Візові правила є головним інструментом контролю міграційних потоків. Стосовно цього можна зробити посилання на декілька джерел статистичної інформації та індикатори, які оцінюють ризик потоків нелегальної міграції (це, наприклад, інформація та статистичні відомості про кількість осіб, які проживають у країні нелегально, про випадки відмови в допуску на територію; заходи щодо вислання, приховану імміграцію та нелегальне працевлаштування) для того, щоб оцінити достовірність проїзних документів, виданих відповідною третьою країною, та розглянути вплив угод про реадмісію на цю країну.

Державна політика та запобігання транскордонній злочинності. Висновки можуть висвітлити певні важливі риси деяких типів злочинів. Залежно від того, наскільки тяжкими і регулярними є відповідні форми злочинів, та на якій території

21 European Dialogue: Jan-Feb 1996 issue 1: Politics and Current Affairs: www.europa.eu.int/comm/dg10

22 Guild, Elspeth, Moving the Borders of Europe, Inaugural lecture, University of Nijmegen, 2001

23 OJ 2001 L 81/1

вони здійснюються, встановлення вимоги мати візу може бути однією з можливих відповідей, які варто розглянути. Небезпека для громадського порядку може в деяких випадках бути настільки серйозною, що може навіть підставити під загрозу внутрішню безпеку однієї чи більше країн-членів ЄС.

Міжнародні відносини. Можливість встановлення або зняття візового режиму стосовно певної третьої країни може бути засобом визначення типу відносин, які Союз має намір встановити з певною країною. Але це рідко стосується відносин Союзу з якоюсь одною країною. Найчастіше мова йде про групу країн, а також про встановлення певного візового режиму, що в свою чергу має наслідки на регіональному рівні. Вибір візового режиму може також відображати специфічну позицію країни-члена ЄС стосовно третьої країни, до якої країна-член має солідарні почуття. Критерій взаємності, застосовуваний країнами індивідуально та окремо в традиційних відносинах, які ґрунтуються на принципах міжнародного публічного права, сьогодні необхідно застосовувати з урахуванням певних обмежень, які існують у зовнішніх відносинах ЄС з третіми країнами. Враховуючи надзвичайну різноманітність ситуацій у третіх країнах та їхні відносини з Європейським Союзом та країнами-членами, встановлені в цьому відношенні критерії не можуть застосовуватись автоматично, за допомогою заздалегідь встановлених коефіцієнтів. Їх треба розглядати як інструменти прийняття рішень, які необхідно застосовувати прагматично та гнучко, з урахуванням кожного конкретного випадку²⁴.

До “чорного списку” входять 131 країна та три території. В “білому списку” – 43 країни та дві території. Громадяни цих країн поділяються на тих, хто може становити ризик, та тих, хто не може. Пояснення Комісії щодо того, яким чином країни заносять до того чи іншого списку, суттєво не змінилися з того часу, коли Співтовариства отримали правоспроможність для створення такого списку із вступом у дію Маастрихтської Угоди. Насправді, ці списки було значною мірою успадковано від Шенгенських списків, перший із яких було прийнято у 1993 р. Менш зрозумілим є те, чи успадкувала Комісія також причини для включення або виключення з “чорного” та “білого” списків з Шенгенського доробку²⁵.

З прийняттям останніх правил щодо віз Болгарію та Румунію було виключено з “чорного списку”. Цьому передували звіти стосовно кожної з двох країн, де містилися висновки, які було прийнято до уваги. Збереження візового режиму стосовно громадян Болгарії та Румунії було винятком, оскільки жодна з країн-кандидатів (за винятком Туреччини) не має візового режиму з ЄС. Аналіз звіту щодо Болгарії дає пояснення того, які аспекти були важливими для відміни візового режиму.

Звіт щодо Болгарії складається з чотирьох головних розділів²⁶:

- 1) Законодавче підґрунтя та адміністративна практика на болгарських кордонах, включаючи і візову політику: чи відповідає болгарський візовий список візовому списку ЄС; це також стосується охорони кордону, санкцій щодо агентств, які здійснюють перевезення пасажирів, нелегальної міграції до країн-членів ЄС та санкцій щодо тих осіб, які сприяють нелегальній міграції до країн-членів ЄС.

24 Document 500PC0027: Commission Proposal – COM (2000) 027 final

25 Guild, Elspeth, див. вище.

26 Report from the Commission to the Council regarding Bulgaria in the perspective of the adoption of the regulation determining the list of third countries whose nationals must be in a possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt of that requirement COM (2001) 61 final, 02.02.01, Brussels

- 2) Репатріація болгарських громадян до Болгарії – чи існують у країнах-членах ЄС проблеми, пов'язані з репатріацією болгар до Болгарії.
- 3) Додаткові заходи, як наприклад, технічне облаштування кордонів, співробітництво з Грецією, з туроператорами.
- 4) Висновки.

Детальніше звіт щодо Болгарії в розділі 1 звертає увагу на наступні аспекти, які вплинули на відміну візового режиму:

- Болгарія ввела нові паспорти, які відповідають вимогам ЄС щодо заходів безпеки щодо фальсифікації (підробок).
- Відміна практики видачі віз на кордоні; притягання до кримінальної відповідальності та встановлення штрафів за порушення правил перетину кордону та підроблені документи.
- Санкції щодо нелегальної імміграції до країн-членів ЄС: Болгарія прийняла закон, згідно з яким порушувати закон про імміграцію будь-якої країни ЄС, стосовно якого закони про імміграцію болгарського уряду не мають ніякого контролю, вважається в Болгарії кримінальним злочином.
- Санкції стосовно тих осіб, які сприяють нелегальній імміграції/еміграції.
- Болгарія приводить свою візову політику у відповідність до візової політики ЄС – це введення візових вимог для громадян Грузії, Росії, України та Тунісу. На сьогодні Болгарія ще намагається зберегти безвізовий режим з Югославією та Македонією.
- Кадрове забезпечення та облаштування на болгарських кордонах.

У розділі 2, в якому йдеться про тих, хто нелегально проживає в Болгарії, Комісія зазначає, що, для прийняття рішення щодо збереження або скасування візового режиму важливим є той факт, що Болгарія має чинні угоди про реадмісію з 10 країнами-членами ЄС та 6 іншими країнами; заплановано також підписати інші угоди про реадмісію. Підписанню угоди про реадмісію з кожною країною-членом ЄС, яка висловлювала бажання підписати таку угоду, надавалося дуже велике значення в прес-релізах щодо відміни візового режиму стосовно прибалтійських країн. До того ж, угоди про реадмісію будуть також підписані з багатьма іншими країнами.

Розділ 3 містить додаткові заходи, які має вжити Болгарія. Це, зокрема, введення комп'ютеризованої системи контролю на пунктах перетину кордону; спільний План дій з Грецією; прийняття законодавства щодо санкцій стосовно організацій, які здійснюють перевезення пасажирів, з метою встановлення штрафів для тих організацій, що здійснюють перевезення з Болгарії осіб, які не мають необхідних документів для в'їзду до країни призначення. Це є прикладом взаємного визнання. Болгарський уряд не має контролю щодо того, які документи вимагають на кордоні в іншій державі. Однак, він планує прийняти закони, за схвалення Комісії, які б встановлювали санкції щодо організацій, які здійснюють перевезення пасажирів, транспортні засоби яких виїжджають із Болгарії і при цьому перевозять осіб, яким, зрештою, буде відмовлено у в'їзді на територію країни призначення. Очевидно, що Комісія має тут на увазі країни-члени ЄС, однак, як це очевидно з Шенгенського доробку, зовсім не очевидним є те, коли особі буде дозволений в'їзд на спільну територію тією чи іншою країною-членом ЄС.

Нарешті, розділ 4 містить опис інформаційної кампанії серед болгарських громадян, яка пояснювала їм межі їхніх прав стосовно нового безвізового режиму. В

одному місці в звіті зроблено непряме посилання на робочі контракти між болгарською владою, асоціацією туроператорів та консульствами країн-членів ЄС. Точно не зрозуміло, що саме мається на увазі. Однак, представники міністерства зовнішніх справ Франції зазначили, що туроператори відіграють центральну роль в отриманні візи для тих, хто користується їхніми послугами. Для того, щоб мати змогу надавати свої послуги та знизити ризик зазнати збитків, вони встановили тісні контакти зі співробітниками консульств у багатьох країнах, стосовно громадян яких діє візовий режим. Ступінь довіри співробітників консульських відділів переважно до певних туроператорів, які подають до консульства документи аплікантів, на відміну від інших туроператорів, має для останніх важливі комерційні наслідки. В рамках локального співробітництва між консульствами співробітники цих установ обмінюються інформацією щодо надійності туроператорів як посередників в отриманні віз.

Результатом цього звіту було те, що, починаючи з березня 2001 р. болгарські громадяни більше не потребують віз для того, щоб подорожувати до країн ЄС.

Такого результату було досягнуто не тільки завдяки проведенню болгарським урядом законодавчої та адміністративної реформ, але також завдяки певним політичним рішенням. Уже в березні 1997 р. Болгарія в односторонньому порядку скасувала короткотермінові візи для громадян країн ЄС, які в'їжджають до Болгарії. Пізніше, одночасно зі змінами в законодавстві, було досягнуто політичного консенсусу між усіма політичними партіями, а також узгодження зусиль щодо якнайшвидшого прийняття всіх необхідних законів.

Велику роль про цьому відігравали політичні лідери, оскільки під час зустрічей з представникам країн ЄС інформували їх щодо зусиль та результатів, яких було досягнуто в Болгарії.

Висновки та рекомендації

ВИСНОВКИ

Розширення ЄС має для майбутніх східних сусідів ЄС і позитивні, і негативні аспекти. Україна, наприклад, вважає, що їй загрожує маргіналізація від решти Європи, але водночас вона передбачає потенціал для зростання добробуту на західному кордоні України, який проходитиме вздовж майбутнього кордону ЄС. Беручи це до уваги, наслідки подій 11 вересня можуть бути подвійні: з одного боку, вони можуть призвести до збільшення декларацій щодо взаємної співпраці між Україною, країнами-членами і кандидатами на вступ до ЄС та Росією, але в той же час може зрости кількість закликів до створення “Фортеці Європи”. Для того, щоб підвищити рівень співробітництва вздовж майбутнього кордону ЄС, необхідні наступні кроки.

- Адекватно та вчасно підготувати технічні аспекти вступу.
- Імплементация проектів TACIS/INTERREG, які стосуються спільних кордонів. У цьому контексті недостатня співпраця між проектами TACIS та PHARE можд бути реальною перешкодою в розвитку транскордонних проектів.
- Гармонізувати вартість віз для країн ЄС.
- Підвищувати мотивацію для країн із “чорного списку” (як це є у випадку України) співпрацювати з ЄС.

Під час дебатів щодо візового режиму на майбутньому кордоні ЄС часто говорять про “нову Берлінську стіну” або “нову залізну завісу”; це свідчить про те, що у вирішенні візового питання домінантним фактором є ідеологічний.

Проблеми контролю на кордоні часто прямо пов’язані з питанням візового режиму. Однак, стосовно руху людей через кордон, головну роль у цій проблемі відіграють декілька інших факторів. Найзначнішим є питання транскордонної інфраструктури, яке потрібно вирішувати в рамках окремих проектів програм TACIS та INTERREG.

Проблеми, які стосуються тіньової економіки в транскордонному регіоні необхідно вирішувати, перш за все, не фіскальними заходами, а з допомогою візового режиму. Суворе застосування Шенгену передусім позначиться на людях, які живуть в прикордонних регіонах – на кордоні України та Польщі, України та Словаччини, України та Угорщини, України та Румунії. Люди, які живуть або працюють у прикордонних регіонах, будуть першими, на кому позначиться Шенгенський режим.

Однак, уважне вивчення процесу імплементации Шенгенського доробку свідчить про те, що в дійсності можливість гнучкішого підходу існує. Враховуючи те, що політика негнучкості, як, наприклад, політика нульової міграції на початку 90-х рр., ініціатори якої розуміли, що хвилі нелегальної міграції зумовлені економічним попитом, є неефективною, необхідно:

- (Остаточно) визначити, якою є міра гнучкості для країн-кандидатів в імплементации Шенгенського доробку.
- Визначити відповідальність за здійснення цих повноважень.
- Сприяти встановленню атмосфери довіри та співпраці між країнами-членами, країнами-кандидатами та їхніми майбутніми східними сусідами.

- Проаналізувати досвід попереднього гнучкого застосування принципів *acquis* та обміркувати можливість їхнього застосування щодо інших частин майбутнього кордону.

Можливими моделями для прикордонного співробітництва на новому східному кордоні ЄС між країнами, що вступають до ЄС, та Україною може, з одного боку, бути практика видання Грецією та Португалією дозволів на проживання громадянам Албанії в албансько-грецьких прикордонних районах, та, відповідно, громадянам Бразилії (див розділ 3); або, з іншого боку, приклад Іспанії: Протокол, який є частиною Шенгенського доробку, щодо статусу громадян Сеути та Мелліли — двох північноафриканських протекторатів Іспанії. Ця друга модель особливо може бути застосована до тих громадян України, які мешкають у прикордонному районі, який незабаром буде розміщуватись недалеко від Шенгенського кордону. Ці особи можуть отримати дозвіл на проживання в Польщі терміном на 1 рік (за аналогією з мешканцями Сеути та Мелліли) для того, щоб полегшити їм майже щоденний перетин кордону. Цей дозвіл на проживання дозволяв би безвізовий в'їзд тільки на територію Польщі, якщо він виданий у Польщі, але він також дозволяв би особам, які його одержують, подорожувати за Шенгенськими правилами три місяці з шести та шість місяців з дванадцяти по всій Шенгенській зоні. Такий дозвіл на проживання не тільки вважався б еквівалентним до візи для в'їзду в Шенгенську зону, але також надавав би можливість в'їзду до Польщі.

Необхідно розрізнити концептуальні/політичні бар'єри для вільного руху людей через Шенгенський кордон та технічні бар'єри. Якщо існують довіра та політична воля, цього достатньо для подолання концептуальних бар'єрів, а, отже, будуть також знайдені рішення і на технічному рівні. Діалог щодо довіри зараз відбувається на трьох рівнях: між майбутніми східними сусідами та країнами-кандидатами, між країнами-членами ЄС та країнами-кандидатами, а також між країнами-членами ЄС: для того, щоб створити атмосферу довіри між цими трьома групами, необхідно, щоб ці діалоги перетиналися.

Візові режими треба розглядати не як нездоланні ідеологічні бар'єри, що загрожують розділити Європу, а швидше як виклик, який можна подолати з допомогою політичної волі та технічних інновацій. При визначенні того, чим пояснюється реальна динаміка у впровадженні візових режимів, можна виокремити декілька різних факторів: розширення ЄС; міжнародні відносини; міграційна політика; економічні потреби. Дія цих факторів часто є взаємовиключною. Наприклад, економічні потреби свідчать про те, що для українського бізнесу було б добре радикально спростити (або навіть відмінити) отримання бізнесменами з ЄС віз для в'їзду в Україну; в той же час логіка принципу взаємності у міжнародних відносинах означає, що такі кроки не можуть бути здійснені без обіцянки ЄС взяти аналогічних заходів стосовно українських бізнесменів. Саме динаміка та взаємодія між цими, а також конкретними технічними факторами визначатиме вплив запровадження візових режимів на вільний рух людей на майбутньому кордоні ЄС.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Рекомендації Україні

Досвід Болгарії, коли їй вдалося вийти з “чорного списку” ЄС, може надати приклади головних стратегій для України. Хоча Україна ще не є кандидатом на вступ до ЄС, розвиток відносин між Україною та ЄС останнім часом вказує на те, що критерії “зовнішніх відносин” якраз стосуються цієї можливості, особливо якщо Україна здійснить певні реформи.

Однак це тільки перший крок. Реальні законодавчі зміни потребують сильної політичної волі, довіри з боку кожної сторони, а також підготовлених виконавчих органів, здатних імплементувати прийняті закони.

Необхідними ключовими кроками в сфері законодавства є:

На короткостроковий період

- Скасування в односторонньому порядку віз для громадян ЄС.
- Посилення контролю на всіх українських кордонах. Контроль на кордоні з Білоруссю та Україною має бути встановлений за підтримки і під керівництвом Європейського Союзу. Із встановленням цих кордонів Україна б відчула, що складнощів стосовно її західного кордону стало б менше. Створення спільних польсько-українських патрулів на спільному кордоні.
- Підписання угод про експатріацію/репатріацію з країнами-членами ЄС, що призведе до зростання довіри до України.

На середньостроковий період

- Покращення якості українських паспортів.
- Віднесення до переліку кримінальних злочинів порушень, що стосуються міграції (якщо досі відсутні).

На довгостроковий період

Скоординовані, узгоджені політичні зусилля з метою виключення України з “чорного списку”.

Виключення України з “чорного списку” сьогодні виглядає подією далекого майбутнього, зважаючи на досить значну різницю між стандартами життя в Україні та країнах ЄС, а також на розмір країни, населення якої становить майже 50 мільйонів. У довгостроковому періоді зусилля, спрямовані на здійснення реальних реформ, могли би сприяти тому, що виключення України з “чорного списку” було б вірогіднішим. Це потребувало б створення ефективної системи контролю на зовнішньому кордоні для того, щоб виключити можливість перетину кордону особами, дані про яких занесено в Шенгенську інформаційну систему. Також було б важливим здійснювати ефективний контроль на російсько-українському кордоні. Хоча контроль на кордонах безпосередньо не стосується візового питання, він би суттєво посилив довіру до України і слугував би додатковим інструментом боротьби з нелегальною імміграцією з неєвропейських країн.

Рекомендації країнам-членам ЄС та країнам-кандидатам

Рекомендації, які запропоновано нижче, можна поділити на **дві основні групи**:

Перша група містить рекомендації на найближче майбутнє. Припущення тут полягає в тому, що внаслідок політичного клімату в країнах-членах ЄС, ні суттєві поправки до Шенгенського доробку, ні підхід часткової або вибіркової імплементації доробку країнами, що приєднуються до ЄС, на цей момент не є можливими. Для того, щоб мінімізувати потенційно негативний вплив на рух людей між країнами, які не є кандидатами, та майбутніми членами ЄС, необхідно вжити конкретних заходів. Ці заходи спираються на припущення, що Шенгенський доробок залишає можливість для гнучкого підходу та пристосування до конкретних наявних потреб.

Друга група містить рекомендації на перспективу, які спираються на позицію, згідно з якою Шенгенські положення повинні бути змінені для того, щоб краще відповідати фундаментальній меті відкритої, вільної та неподільної Європи, проголошеної Європейським Союзом.

Рішення в рамках Шенгенського доробку:

Рекомендації, наведені нижче, беруть до уваги припущення, що країни-кандидати введуть візовий режим із країнами з "чорного списку" не пізніше дати їхнього вступу до ЄС. Їхньою головною метою є зменшення небажаних результатів введення візового режиму та полегшення доступу до віз, для того, щоб подолати головні перешкоди, які заважають громадянам східної Європи подорожувати до центральноевропейських країн. Досягнення цієї мети вимагає здійснення відповідних заходів та виконання багатьох умов, як зазначено вище.

а) Модернізація та покращення консульських послуг

Збільшення персоналу консульств

Для того, щоб зробити сьогодні можливим рух через кордон – кількість людей, що перетинають кордон, останнім часом зросла, і більшість із цих людей мають багаторазові візи, – потрібно буде збільшити персонал консульств для того, щоб забезпечити рух через кордон. Це стосується країн-членів ЄС, і особливо "нових" країн-членів ЄС, як, наприклад, Польщі, яка має дуже інтенсивний рух на кордоні з Україною.

Процедура отримання віз для громадян країн, що не є членами ЄС, може бути спрощена шляхом відкриття єдиного консульства ЄС у країнах, які не є членами ЄС.

б) Типи віз, які могли б полегшити рух через кордон

Національні візи

До того, як знімати контроль на кордоні між старими та новими членами:

Процес видачі національних віз, які видаються країнами-кандидатами до вступу, може бути менш суворим, оскільки ці візи не становлять ніякого ризику для членів ЄС. Коли країни-кандидати стануть членами ЄС, прикордонний контроль буде здійснюватися на нинішніх внутрішніх кордонах (наприклад, польсько-німецькому, угорсько-австрійському) ще певний час. Країни-кандидати в подальшому зможуть видавати візи згідно з чинними принципами, оскільки громадяни країн Східної Європи, які отримують ці візи, не зможуть перетнути кордон країни, яка цю візу видала.

Після зняття контролю на кордоні між новими та старими членами:

Національні візи згодом змінять свою функцію. Згідно з Шенгенським доробком, будуть видаватися тільки довготермінові візи, тобто на період понад три роки. Віза вимагатиме від того, хто її одержує, проживати на території країни, що видала цю візу. При цьому подорож до інших країн має відбуватися відповідно до Шенгенських правил та правил надання карток дозволу на проживання, а національна віза діятиме як Шенгенська віза для в'їзду до інших країн на період не більше 3 місяців упродовж 6 та 6 місяців упродовж 12 місяців. Технічна можливість перетнути внутрішній кордон для громадян третіх країн, які мають довгострокові національні візи, існує. Однак, ризик санкцій у випадку, якщо стане відомим те, що особа, яка одержала таку візу, перебувала на території іншої країни більше часу, ніж це дозволено, а саме: повна заборона на в'їзд до країн ЄС упродовж декількох років, має слугувати достатнім запобіжним засобом.

Видача довгострокових національних віз у великій кількості може бути одним із головних механізмів полегшення в'їзду українських громадян до тих країн, що приєднуються до ЄС, які бажають проводити таку ліберальну політику.

Це перебувало б у відповідності до Шенгенського доробку. Проведення такої політики, однак, вимагало б політичного діалогу з країнами-членами ЄС для того, щоб запевнити їх у добрих намірах нових членів Союзу.

Важливою моделлю в цьому контексті є приклад Іспанії та Протокол, який додається до Шенгенського доробку, щодо статусу громадян Сеути та Меллілі – північноафриканських іспанських протекторатів. Це може особливо стосуватися тих громадян України, які проживають у прикордонних регіонах, поблизу кордону, який незабаром перетвориться на новий Шенгенський кордон.

Цим людям, як і мешканцям Сеути та Меллілі, Польща може надавати дозвіл на проживання терміном на один рік для того, щоб спростити щоденний рух через кордон. Цей дозвіл дозволяв би особі, яка його отримала, в'їжджати до Польщі, а також подорожувати згідно з Шенгенськими правилами три місяці з шести та шість місяців з дванадцяти в решті Шенгенської зони. Цей дозвіл на проживання розглядають як еквівалентний до візи для в'їзду на територію Шенгенської зони, крім цього він також надавав би додаткові переваги для в'їзду до Польщі. Аналогічні методи були застосовані Грецією та Португалією (див. розділ 3), і це повністю відповідає технічним аспектам Шенгену.

Шенгенська віза (дозволяє особі, що її отримує, перебувати в усіх країнах-членах ЄС)

Головною метою візової процедури є усунення ризику нелегальної імміграції. Крім цього, в принципі, положення Шенгенського доробку щодо процедур верифікації мають на меті оцінити ризик імміграції відповідно до місцевих умов.

Одним із можливих практичних рішень може бути відмова від процесу інтерв'ю (вони не є обов'язковими згідно з *acquis*) або проведення інтерв'ю тільки з тими, хто вперше подає заявку на отримання візи. Полегшити на практиці процедуру отримання віз можна також шляхом видачі багаторазових віз терміном на один рік, що згідно з Шенгенським доробком дозволено. Зважаючи на можливість видачі довготермінової національної візи, віза, що видається на період понад один рік – а це також у певних випадках дозволено Шенгенською Угодою, не є настільки важливою.

Особи, яким повинна бути надана перевага у видачі віз цих двох категорій, тобто довготермінової національної візи та багаторазової Шенгенської візи, дійсної упродовж 1 року (дозволяє перебування в Шенгенській зоні упродовж 6 місяців), можна поділити на наступні категорії:

- a) особи, які їдуть у ділові відрядження;
- b) учасники культурних та наукових заходів, отримувачі стипендій, студенти, спортсмени;
- c) особи, які відвідують свої родини;
- d) мешканці прикордонних регіонів (надання цих віз може згодом замінити безвізовий спрощений рух через кордон у прикордонних регіонах, який вже не буде відповідати Шенгенським принципам); та
- e) представники місцевих органів влади, неурядових організацій (НУО).

Якщо встановлення безвізового руху через кордон в обмежених масштабах виявиться неможливим, надання довготермінових віз є доброю альтернативою для того, щоб підтримувати інтенсивні транскордонні контакти.

в) Недорогі візи

В ідеалі, одноразові візи мають бути безкоштовними, і кошти для їх видачі має забезпечувати ЄС. Це було б сильним політичним сигналом, який би недорого коштував. Другим найкращим рішенням була б ціна за одноразові візи, яка б не перевищувала 5–10 євро, а для багаторазових Шенгенських віз та довготермінових національних віз, що дозволяють перебування на території упродовж обмеженого періоду часу, ? 10–20 євро. Чи є ці ціни прийнятними для України? Низька ціна схожа на декларацію наміру: Ми не хочемо встановлювати бар'єри або додаткові перешкоди. Одночасне зниження цін до одного рівня всіма країнами-членами ЄС може стати жестом, який цінуватимуть та дуже добре сприймуть під час розширення. Нещодавнє проголошення Польщею безкоштовних віз для громадян України є першим сигналом у цьому відношенні.

г) Розвиток та модернізація пунктів перетину

ЄС повинен інвестувати в технічну інфраструктуру на пунктах перетину кордону, що забезпечило б ефективний та швидкий рух через кордон. Це також має більшою мірою сприяти встановленню нових пунктів перетину кордону на зовнішньому кордоні в разі необхідності. Належним чином розвинена інфраструктура пунктів перетину з адекватною спроможністю ефективно управляти рухом людей через зовнішній кордон буде важливим політичним сигналом.

д) Взаємозалежність східноєвропейських країн

Пошук шляхів подолання впливу введення візового режиму має бути предметом політичного діалогу не тільки між двома сторонами (між новими членами ЄС та окремими східноєвропейськими країнами-кандидатами), але й між Союзом та окремими країнами Східної Європи. Діалог повинен торкатися наступних питань:

- Координація спільних заходів щодо візової політики кожною стороною та цивілізований характер ведення візового режиму, тобто шляхом окремого попередження заздалегідь, а також шляхом широкого розповсюдження та надання відповідної інформації людям, яких це стосуватиметься в першу чергу.
- Введення механізмів, спрямованих на зменшення побоювань нелегальної імміграції з боку країн ЄС шляхом підвищення ефективності угод про реадмісію (наприклад, з Україною), а також підписання аналогічних угод з іншими країнами.
- Введення аналогічних необмежувальних механізмів стосовно громадян країн ЄС, які подорожують Східною Європою.

На жаль, особливого ентузіазму серед східноєвропейських політичних еліт щодо залучення до цього діалогу не доводиться спостерігати. Вимога отримання візи буде незручністю, перш за все, для пересічних громадян, аніж для політиків або бізнесменів. Навіть за умови політичної волі еліти неефективність системи державного управління може бути головною перешкодою для ефективності діалогу. Підтримка такого діалогу мала б бути одним із головних компонентів довгострокової зовнішньої політики Союзу і не залишатися виключно в рамках компетенції міністерств внутрішніх справ окремих країн ЄС.

Введення країнами східної Європи візового режиму для громадян країн, які щойно приєдналися до ЄС, залишається сьогодні майже непомітним наслідком впровадження Шенгенського доробку. Неефективність управління може негативно позначитись на подорожах на схід, які навіть за умов безвізового в'їзду на сьогодні є нечастими. Парадоксально, але зменшення руху в цьому напрямку може виявитися набагато болючішим у довгостроковому періоді. Ця ситуація

збільшила б відстань між сусідніми країнами та ускладнила контакти між ними. Щоб цьому запобігти, необхідно серйозно розглянути можливість підтримки для розвитку та модернізації системи надання консульських послуг у східноєвропейських країнах, з залученням до цього програм допомоги. Ще важливішою є необхідність того, щоб майбутні східноєвропейські країни-сусіди ЄС не вводили візового режиму у відповідь на введення візового режиму для громадян цих країн новими членами ЄС. Хоча цю асиметрію політично сприйняти важко, сусіди ЄС мають визнавати, що побоювання (concerns) ЄС є легітимними, і що було би вкрай непродуктивним переводити це питання в політичну площину.

Довготермінові рішення

Сьогодні Європейський Союз не схвалює введення змін до Шенгенської Угоди або будь-яких інших серйозних змін у візовій політиці щодо східноєвропейських країн. Існує потреба в громадському обговоренні цього питання.

а) Модифікація “чорного візового списку”

Громадяни України повинні мати візу для в'їзду в ЄС. Необхідно розглянути можливість виключення східноєвропейських країн із “чорного списку” в майбутньому. Внесення цих країн до такого списку пояснюють, перш за все, побоюванням інтенсивної імміграції. Ці побоювання були висловлені ще під час попередніх розширень ЄС, але згодом, коли минув певний час, їх почали вважати необґрунтованими. Такі самі побоювання існували на початку 1990-х рр., коли в ЄС обговорювали питання скасування віз для громадян центральноєвропейських країн. Досвід останнього десятиліття, однак, продемонстрував, що побоювання імміграції з таких країн як Польща або Угорщина були повністю невинуватими.

б) Можливість отримання візи безпосередньо на кордоні

На сьогодні візи видають на кордоні тільки у виняткових випадках. Майбутній розвиток технічної інфраструктури ШІС (введення в дію легких у користуванні магнітних зчитувачів, розповсюдження паспортів з магнітним кодом) дозволив би видавати візи на кордоні. Це потребувало би застосування зчитувачів, здатних миттєво та автоматично ставити візи (visa stickers). Така можливість могла би стосуватись осіб, які вже проходили процедуру подання документів та отримання візи, і дані щодо яких відсутні в ШІС. Перевірка паспортів з допомогою зчитувача, а також порівняння даних після повернення особи з території ЄС, зробила б можливим миттєве встановлення того, чи був перевищений термін візиту. З часом це могло би призвести до скасування віз як таких. Відповідно до цього сценарію віза видавалася б лише з ініціативи особи, яка подорожує до країн Європейського Союзу. Метою цього також було б зниження ризику відмови у в'їзді та втрат, пов'язаних з витратами на проїзд. Модель універсального руху без віз (зараз такі візити дозволено на період до трьох місяців) потребувала б удосконалених технологічних рішень ШІС. Аналогічно до вищезгаданого сценарію, так звана традиційна візова процедура могла би бути обов'язковою під час першого візиту.

в) Багаторазові візи за умови в'їзду на один день

Одним зі шляхів спрощення в'їзду для громадян, які мешкають поблизу майбутнього кордону ЄС (наприклад, у Західній Україні), і в той же час запобігання нелегальному перебуванню осіб в інших країнах ЄС є видача багаторазової візи за умови в'їзду на один день. Це міг би бути проїзний документ, дійсний тільки разом із паспортом, який дозволяв би перебування в цих країнах упродовж максимум (наприклад) 18 годин. Якщо особа перевищила термін перебування, дозволений візою, віза скасовується, і з цього часу ця особа матиме можливість в'їзду до цієї країни тільки на підставі отримання Шенгенської візи.

Багаторазова віза для в'їзду на один день могла би діяти як кредитна картка, яка б полегшувала процедуру перевірки, а також прискорювала б процедуру пропуску. Після в'їзду до Польщі візу перевіряли б за допомогою зчитувального пристрою. Якщо дозволений термін перебування перевищено, після повернення картку забирають. Це обмежило б можливості для людей, які використовують документ цього типу, дістатися на територію інших країн ЄС, оскільки подорож зі Східної Європи, наприклад, до Німеччини упродовж 18 годин є практично неможливою. В той же час такий режим пропуску через кордон дозволить провадити торгівлю та малий бізнес, сусідські та родинні контакти, а також працевлаштування в прикордонній зоні.

г) Кращий баланс між відкритістю та контролем

Довготермінова зовнішня політика з боку Європейського Союзу має ефективно обмежувати патологічні феномени, такі як нелегальне перевезення людей організованими кримінальними групами, але в той же час не ізолювати безпосередніх сусідів Союзу. Демографічна ситуація (швидке старіння суспільства та зниження народжуваності нижче рівня простого заміщення поколінь) у країнах Західної та Центральної Європи, а також наслідки, які ця ситуація має для ринків праці, пенсійних систем та систем охорони здоров'я, чітко демонструють, що Європі необхідні іммігранти.

Отже, необхідно легалізувати в'їзд до ЄС для сотень сезонних працівників. Політика, здійснювана зараз, є лицемірною. З одного боку, ми намагаємось дотримуватись суворих обмежувальних законів, а з іншого — припускаємо існування значної за обсягом тіньової економіки, що спирається на працю іммігрантів і є безперечно вигідною. Необхідно переглянути положення щодо імміграції, а також страхування та податків, оскільки вони є підґрунтям для різних патологій. Хоча імміграційна політика є, перш за все, викликом для 15 країн ЄС, це питання стосується також майбутніх членів ЄС, про що свідчить досвід останніх років.

Безперечно, наведені тут сценарії вимагають значних інвестицій для того, щоб методи безвізового контролю на кордонах були ефективними. Новим членам ЄС, на яких покладено головну відповідальність за захист зовнішнього кордону, необхідна буде технічна та фінансова підтримка Союзу. Однак, ми також повинні мати на увазі, що основні витрати будуть збалансовані зниженням вартості консульських послуг, які сьогодні є дуже високими.

Додатки

Додаток 1. Структура товарообігу між Україною та її центральноєвропейськими сусідами (1997 – 2002)

Таблиця 1. Товарообіг між Україною та Литвою

	Експорт (млн. грн.)						Імпорт (млн. грн.)					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Всього	109.5	105.6	74.5	77.8	96.2	197.7	341.5	288.0	110.4	167.7	154.7	121.3
I Живі тварини та продукція тваринництва	7.3	3.7	1.8	4.7	12.1	2.4	16.2	24.3	4.3	0.6	0.7	0.3
II Продукти рослинного походження	7.9	9.7	4.0	7.0	9.0	8.5	2.3	1.3	0.4	0.2	1.9	0.1
III Жири і масла тваринного та рослинного походження	1.6	1.3	0.5	1.6	1.5	2.3	0.4	0.1	0.0	0.1	0.0	0.2
IV Продукція харчової промисловості	4.8	1.8	1.2	2.6	2.8	8.0	9.5	4.2	1.5	4.4	8.6	10.1
V Мінеральні продукти	4.3	4.8	4.5	3.3	3.3	5.3	189.0	160.0	46.1	94.9	64.5	65.0
VI Продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості	8.0	9.4	6.8	8.0	7.1	10.5	11.6	7.7	4.5	4.0	3.3	1.5
VII Пластмаси та каучук	2.1	1.5	0.8	0.7	2.7	4.5	23.1	14.1	16.3	21.3	12.6	4.5

VIII	Шкіряна і хутряна сировина та вироби з неї	0.4	4.8	14.7	8.5	11.9	34.4	1.1	3.6	0.9	0.7	0.7	0.8
IX	Деревина та вироби з неї	0.5	1.1	1.6	2.2	3.3	3.9	5.8	2.4	0.3	0.2	0.4	0.4
X	Паперова маса з деревини або інших волокнистих матеріалів	5.5	3.0	1.9	1.7	1.7	6.5	12.0	7.8	4.5	4.5	7.2	7.1
XI	Текстиль та текстильні вироби	2.9	4.0	2.5	1.4	2.7	18.2	16.7	14.0	5.4	4.2	6.4	3.9
XII	Взуття, головні убори, парасольки	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
XIII	Вироби з каміння, гіпсу, цементу, азбесту, скла	3.8	3.2	2.0	2.2	1.7	2.0	2.5	2.1	0.8	1.6	2.7	3.1
XIV	Дорогоцінне каміння, перли	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
XV	Неблагородні метали та вироби з них	33.9	27.0	21.0	22.8	21.4	54.9	5.9	11.1	6.9	13.0	9.5	0.5
XVI	Машини, устаткування та механізми	17.3	12.0	9.3	8.1	13.1	24.3	27.3	20.6	11.1	8.3	20.3	19.6

	Засоби наземного, повітряного та водного транспорту	8.7	16.3	1.5	2.6	1.1	5.4	13.8	10.1	4.7	6.1	11.0	0.3
	Прилади та апарати, годівники, музичні інструменти	0.2	1.7	0.2	0.3	0.4	1.6	1.2	1.9	0.5	1.3	1.9	1.7
XIX	Зброя	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
XX	Різні промислові товари	0.1	0.2	0.1	0.0	0.3	4.9	2.8	2.7	2.1	2.1	2.6	2.2
XXI	Твори мистецтва	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
	Товари, придбані в портах	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Різне	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.1

Таблиця 2. Товарообіг між Україною та Латвією

	Експорт (млн. грн.)							Імпорт (млн. грн.)						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997	1998	1999	2000	2001	2002		
Всього	55.5	60.0	33.0	48.5	49.5	55.2	65.0	51.9	49.7	44.4	33.3	42.0		
I Живі тварини та продукція тваринництва	1.9	0.2	0.1	0.0	0.1	0.2	1.2	0.6	0.1	0.2	0.3	0.4		
II Продукти рослинного походження	1.6	3.3	2.0	2.1	1.9	2.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0		

III	Жири і масла тваринного та рослинного походження	1.8	1.4	0.3	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
IV	Продукція харчової промисловості	1.3	0.9	1.4	2.1	2.7	4.0	21.2	10.1	0.8	0.5	1.7	2.3		
V	Мінеральні продукти	1.8	1.9	2.7	1.9	3.8	4.8	1.2	5.5	24.3	12.5	0.0	0.0		
VI	Продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості	10.8	15.5	6.4	10.5	12.6	8.6	7.9	6.2	6.0	6.5	5.9	9.6		
VII	Пластмаси та каучук	1.6	0.3	0.2	0.2	1.6	1.3	1.1	1.3	0.7	0.6	0.6	0.4		
VIII	Шкіряна і хутряна сировина та виробы з неї	0.0	0.1	0.9	0.3	0.1	0.8	0.3	0.1	0.3	0.2	0.0	0.4		
IX	Деревина та виробы з неї	0.1	0.0	0.1	0.2	0.4	0.5	1.6	2.8	0.4	0.7	1.9	8.1		
X	Паперова маса з деревини або інших волокнистих матеріалів	5.6	10.1	3.3	2.1	1.7	2.0	6.2	7.1	5.4	4.5	3.5	4.2		
XI	Текстиль та текстильні виробы	0.4	0.5	0.2	0.2	0.1	0.2	10.6	5.9	4.3	8.0	8.2	6.8		
XII	Взуття, головні убори, парасольки	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.6	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0		

XIII	Вироби з каміння, піпсу, цементу, азбесту, скла	3.6	3.3	3.8	2.9	3.6	3.3	0.5	0.6	0.4	0.2	0.3	0.7
XIV	Дорогоцінне каміння, перли	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0
XV	Неблагородні метали та вироби з них	15.7	17.3	9.3	16.7	14.7	17.1	2.3	2.3	1.2	1.9	1.3	1.2
XVI	Машини, устаткування та механізми	3.3	2.9	2.0	2.5	2.0	4.5	6.9	5.4	4.0	3.3	7.0	5.8
XVII	Засоби наземного, повітряного та водного транспорту	6.0	2.0	0.3	0.5	3.5	4.5	2.2	2.9	0.6	2.2	0.5	0.5
XVIII	Прилади та апарати, годинники, музичні інструменти	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.2	0.4	1.2	0.9	1.0
XIX	Зброя	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
XX	Різні промислові товари	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.5	0.5	0.5	0.8	1.3	1.0	0.5
XXI	Твори мистецтва	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
XXII	Товари, придбані в портах	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Різне	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1

Таблиця 3. Товарообіг між Україною та Естонією

	Експорт (млн. грн.)						Імпорт (млн. грн.)					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Всього	45.4	49.6	40.3	45.6	68.5	77.8	146.1	160.1	89.0	69.3	120.1	129.8
I Живі тварини та продукція тваринництва	0.7	1.0	0.4	0.2	1.0	1.2	21.5	28.5	16.1	7.0	10.9	4.7
II Продукти рослинного походження	2.0	2.9	1.9	1.4	4.5	12.9	2.4	1.9	2.0	1.4	1.9	1.0
III Жири і масла тваринного та рослинного походження	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0
IV Продукція харчової промисловості	3.7	2.2	2.1	3.6	4.5	6.5	32.3	37.8	27.2	16.3	37.5	35.0
V Мінеральні продукти	1.3	1.2	0.6	0.8	3.1	1.9	13.2	9.9	6.9	5.6	2.9	3.7
VI Продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості	10.9	5.9	2.6	3.3	3.1	2.6	14.9	12.4	5.4	7.1	6.3	6.0
VII Пластмаси та каучук	1.4	1.0	0.6	0.4	1.1	1.8	9.6	7.5	2.4	2.2	2.8	1.7
VIII Шкіряна і хутряна сировина та вироб з неї	0.0	0.1	0.3	0.3	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	2.6	1.3

IX	Деревина та вироби з неї	2.2	0.3	0.6	0.7	0.5	0.8	0.9	1.0	0.5	0.3	0.5	0.4
	Паперова маса з деревини або інших волокнистих матеріалів	0.0	1.1	1.1	5.0	11.8	0.8	11.3	12.1	8.3	9.2	23.6	51.9
X	Текстиль та текстильні вироби	3.1	0.0	0.2	0.1	0.4	0.8	3.5	2.1	0.6	1.3	2.6	4.2
XI	Взуття, головні убори, парасольки	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
XII	Вироби з каміння, гіпсу, цементу, азбесту, скла	0.8	0.8	0.6	0.7	0.6	0.6	1.1	1.9	0.6	0.9	2.0	2.0
XIII	Дорогоцінне каміння, перли	0.1	2.7	0.1	0.4	0.0	1.7	0.2	0.2	0.1	0.1	0.4	0.1
XIV	Неблагородні метали та вироби з них	12.2	18.9	11.7	20.5	13.1	19.3	9.7	18.2	7.5	7.4	7.3	8.9
XV	Машини, устаткування та механізми	3.5	3.3	2.1	4.0	11.6	9.2	8.0	11.9	3.2	5.0	6.8	3.5
XVI	Засоби наземного, повітряного та водного транспорту	3.2	7.9	15.2	1.7	12.9	17.4	12.7	10.6	6.6	3.5	10.2	3.3

	Прилади та апарати, годинники, музичні інструменти	0.1	0.1	0.1	2.4	0.1	0.1	0.1	1.7	1.7	0.5	0.7	0.7	0.8
XVIII		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
XIX	Зброя	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
	Різні промислові товари	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	2.7	1.9	1.0	1.1	1.2	1.4
XX														
	Твори мистецтва	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
XXI														
	Товари, придбані в портах	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Різне	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Таблиця 4. Товарообіг між Україною та Польщею

		Експорт (млн. грн.)							Імпорт (млн. грн.)						
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997	1998	1999	2000	2001	2002		
	Всього	409.0	367.1	338.5	465.6	449.3	481.6	1184.8	1049.8	703.1	761.8	1002.7	1144.4		
I	Живі тварини та продукція тваринництва	5.8	5.3	4.8	7.0	13.2	12.2	19.7	17.1	10.5	6.5	10.7	11.1		
II	Продукти рослинного походження	13.3	14.0	5.3	7.3	5.9	7.9	44.6	46.5	48.2	41.9	24.5	23.5		
III	Жири і масла тваринного та рослинного походження	2.5	2.0	0.0	3.3	2.9	3.7	20.3	15.2	8.1	4.7	3.8	4.0		

Розширення ЄС: вплив на відносини України з центральноєвропейськими сусідами

IV	Продукція харчової промисловості	3.4	0.3	0.6	3.3	13.8	110	147.5	120.0	64.6	65.9	99.0	80.2
V	Мінеральні продукти	293.0	224.9	197.5	261.0	183.9	221.6	191.5	126.4	231	50.4	46.6	32.1
VI	Продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості	31.8	33.2	26.2	52.0	71.6	71.9	188.5	130.2	88.3	84.3	95.8	120.2
VII	Пластмаси та каучук	3.5	7.8	2.2	2.6	5.4	9.4	77.8	91.9	73.8	78.7	105.2	136.9
VIII	Шкіряна і хутряна сировина та вироби з неї	4.3	1.2	1.2	3.2	5.5	5.0	2.0	1.4	1.4	3.7	5.5	3.2
IX	Деревина та вироби з неї	5.8	6.0	10.6	13.8	19.5	23.6	19.7	21.7	18.1	17.6	28.0	35.0
X	Паперова маса з деревини або інших волокнистих матеріалів	1.3	1.5	1.7	1.9	2.1	1.3	68.2	61.8	46.4	43.9	63.9	86.1
XI	Текстиль та текстильні вироби	6.7	5.1	2.7	3.2	4.1	4.4	34.5	37.1	39.3	51.1	70.2	80.5
XII	Взуття, головні убори, парасольки	0.1	0.0	0.1	0.2	0.8	0.3	50.1	39.3	37.9	51.4	45.9	54.4
XIII	Вироби з каміння, гіпсу, цементу, азбесту, скла	1.6	0.7	0.8	1.8	3.1	2.0	27.8	23.5	14.4	18.1	31.1	40.3

XIV	Дорогоцінне каміння, перли	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.6	0.2	0.1	0.1	0.4	1.3
XV	Неблагородні метали та вироби з них	23.6	52.5	65.7	95.7	96.7	91.7	58.2	58.8	45.6	62.9	96.9	112.7
XVI	Машини, устаткування та механізми	9.5	9.1	4.8	6.8	7.9	11.5	93.7	119.9	62.8	82.1	133.6	167.9
XVII	Засоби наземного, повітряного та водного транспорту	2.1	2.1	1.6	0.9	2.3	1.2	15.4	20.9	9.7	26.3	34.4	73.2
XVIII	Прилади та апарати, годинники, музичні інструменти	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	8.6	7.0	2.6	3.3	5.8	6.5
XIX	Зброя	0.1	0.4	0.2	0.6	0.1	1.9	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
XX	Різні промислові товари	0.7	0.9	1.2	0.8	1.4	1.1	115.6	110.9	74.4	68.5	65.2	74.8
XXI	Твори мистецтва	0.0	0.1	0.6	0.1	0.0	0.0	0.3	0.1	0.1	0.5	0.0	0.4
	Товари, придбані в портах	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Різне	0.0	0.0	10.5	0.0	9.0	0.0	0.0	0.0	33.9	0.0	36.0	0.0

Таблиця 5. Товарообіг між Україною та Словачькою Республікою

	Експорт (млн. грн.)						Імпорт (млн. грн.)					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Всього	285.6	239.7	143.6	189.0	194.1	188.4	267.7	198.4	133.9	147.2	145.5	156.8
I Живі тварини та продукція тваринництва	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.4	0.2	0.1	0.5	0.4
II Продукти рослинного походження	23.7	0.3	0.3	4.8	9.1	2.3	11.6	7.9	11.8	8.3	5.9	8.0
III Жири і масла тваринного та рослинного походження	0.1	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	16.5	7.5	4.7	2.4	0.6	0.1
IV Продукція харчової промисловості	0.1	0.1	0.5	0.2	0.4	1.2	29.2	17.7	7.4	4.7	3.1	2.5
V Мінеральні продукти	181.7	137.5	93.6	91.8	88.9	83.6	13.9	15.9	24.8	25.3	26.1	22.2
VI Продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості	14.0	19.6	8.5	9.7	9.4	18.2	25.6	15.2	7.0	5.6	8.5	7.7
VII Пластмаси та каучук	0.2	1.0	0.8	2.1	2.6	2.2	15.7	17.3	11.3	12.8	15.8	16.1
VIII Шкіряна і хутряна сировина та вироби з неї	7.7	5.5	2.8	1.4	1.7	2.4	0.5	0.1	0.0	1.1	0.2	0.3

IX	Деревина та вироби з неї	2.7	2.9	2.3	2.9	4.3	4.3	2.4	1.9	0.9	1.4	3.5	4.6
	Паперова маса з деревини або інших волокнистих матеріалів	0.8	1.2	1.6	1.0	0.9	0.9	13.1	15.6	12.7	14.5	11.7	14.9
X	Текстиль та текстильні вироби	3.1	2.1	1.5	0.8	1.6	2.0	9.7	5.7	6.4	3.1	4.6	8.8
XI	Взуття, головні убори, парасольки	0.1	0.0	0.1	0.4	0.1	0.1	2.3	2.3	1.0	0.7	0.2	0.3
XII	Вироби з каміння, гіпсу, цементу, азбесту, скла	1.1	0.7	0.6	0.6	0.6	0.7	27.6	19.4	12.6	16.0	14.4	16.5
XIII	Дорогоцінне каміння, перли	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
XIV	Неблагородні метали та вироби з них	17.4	26.2	24.8	46.4	66.7	60.9	24.0	17.2	6.8	9.4	14.5	9.8
XV	Машини, устаткування та механізми	14.7	7.8	4.0	6.9	6.3	8.3	32.7	29.7	17.0	15.1	27.8	32.7
XVI	Засоби наземного, повітряного та водного транспорту	17.2	32.7	1.3	20.0	1.1	0.7	29.7	14.7	5.4	21.3	3.2	6.2

	Прилади та апарати, годинники, музичні інструменти	0.2	0.2	0.3	0.1	0.0	0.1	7.1	5.6	2.5	3.9	4.1	4.5
XVIII													
XIX	Зброя	0.6	0.2	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
XX	Різні промислові товари	0.1	0.9	0.7	0.1	0.1	0.2	5.3	4.0	1.4	1.5	0.9	1.3
XXI	Твори мистецтва	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Товари, придбані в портах	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Різне	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Таблиця 6. Товарообіг між Україною та Угорщиною

		Експорт (млн. грн.)						Імпорт (млн. грн.)					
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	Всього	239.9	217.7	214.9	234.6	295.2	458.4	240.1	217.6	127.8	165.6	209.3	275.1
I	Живі тварини та продукція тваринництва	2.4	2.0	1.7	2.2	2.7	2.2	8.5	10.0	4.1	3.1	8.2	9.1
II	Продукти рослинного походження	5.3	3.0	1.7	1.1	1.8	2.2	10.4	6.1	6.4	26.0	2.2	4.0
III	Жири і масла тваринного та рослинного походження	5.2	4.5	0.0	0.0	0.0	0.0	5.6	1.4	2.8	0.0	0.1	1.3

IV	Продукція харчової промисловості	0.2	0.1	0.0	6.6	6.9	3.0	58.9	45.8	9.2	8.8	16.0	20.0
V	Мінеральні продукти	109.7	97.0	106.5	89.5	60.2	160.3	4.6	2.4	1.6	1.1	1.1	1.0
VI	Продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості	59.6	47.4	33.2	46.2	33.1	37.3	33.9	27.3	22.4	26.2	43.7	44.3
VII	Пластмаси та каучук	2.4	3.6	2.4	1.9	1.6	3.0	21.0	21.0	16.8	21.0	27.1	32.1
VIII	Шкіряна і хутряна сировина та вироби з неї	2.6	0.8	0.5	0.6	0.4	0.1	0.8	1.6	1.2	1.9	3.6	3.1
IX	Деревина та вироби з неї	8.5	11.9	14.1	24.7	29.9	44.1	1.9	2.7	2.7	5.1	7.8	7.3
X	Паперова маса з деревини або інших волокнистих матеріалів	0.7	0.7	0.3	0.4	0.3	0.8	16.1	19.6	12.8	10.3	14.0	14.6
XI	Текстиль та текстильні вироби	4.4	10.4	17.0	15.9	16.9	17.1	8.2	15.3	18.1	15.5	19.4	19.9
XII	Взуття, головні убори, парасольки	0.9	1.5	1.1	2.2	5.8	5.7	0.6	0.4	0.5	0.4	0.8	1.6
XIII	Вироби з каміння, гіпсу, цементу, азбесту, скла	2.5	2.0	0.9	1.0	0.8	2.5	6.7	4.0	1.7	1.6	2.4	1.9

Додаток 2. Перелік пунктів пропуску на державному кордоні України

Усього на державному кордоні України 210 пунктів пропуску	
У тому числі:	
а) за видами транспортного сполучення:	
Автомобільний	109 пунктів пропуску, у тому числі:
місцевий	27
міжнародний	51
міждержавний	31
Залізничний	38 пунктів пропуску, у тому числі:
міжнародний	34
міждержавний	2
місцевих	2
Морський	30 пунктів пропуску, у тому числі:
Міжнародний	30
Морського та поромного	4 пункти пропуску, у тому числі:
Міжнародний	4
Пішохідний	3 пунктів пропуску, у тому числі:
місцевий	3
Повітряний	18 пунктів пропуску, у тому числі:
Міжнародний	18
Поромний	3 пунктів пропуску, у тому числі:
міжнародний	2

міждержавний	1
Річковий	9 пунктів пропуску, у тому числі:
місцевий	7
міжнародний	2
б) за категоріями поїздок	
Міждержавний	34 пунктів пропуску, у тому числі:
поромний	1
залізничний	2
автомобільний	31
Міжнародний	137 пунктів пропуску, у тому числі:
річковий	2
поромний	2
повітряний	18
морський	30
залізничний	34
автомобільний	51
Місцевий	39 пунктів пропуску, у тому числі:
річковий	7
пішохідний	3
автомобільний	27
залізничний	2

На кордоні з Республікою Польща 12 пунктів пропуску	
а) за видами транспортного сполучення:	
Автомобільний	6, у тому числі:
міжнародний	6
Залізничний	6, у тому числі:
міжнародний	5
міждержавний	1
б) за категоріями поїздок:	
Міжнародний	11 пунктів пропуску, у тому числі:
Автомобільний	6
залізничний	5
Міждержавний	1 пункту пропуску, у тому числі:
Залізничний	1

На кордоні з Угорською Республікою 7 пунктів пропуску	
У тому числі:	
а) за видами транспортного сполучення:	
Автомобільний	5, у тому числі:
міжнародний	5
Залізничний	2, у тому числі:
Міжнародний	2
б) за категоріями поїздок:	

Міжнародний	7 пунктів пропуску, у тому числі:
Автомобільний	5
Залізничний	2

На кордоні зі Словачкою Республікою 4 пункти пропуску

У тому числі:	
а) за видами транспортного сполучення:	
Автомобільний	2, у тому числі:
Міжнародний	2
Залізничний	2, у тому числі:
Міжнародний	2
б) за категоріями поїздок:	
Міжнародний	4
Автомобільний	2
Залізничний	2

На кордоні з Румунією 13 пунктів пропуску

У тому числі:	
а) за видами транспортного сполучення:	
Автомобільний	6, у тому числі
Місцевий	4

Міжнародний	2
Залізничний	4, у тому числі
Міжнародний	2
Місцевий	2
Пішохідний	2, у тому числі
Місцевий	2
Річковий	1, у тому числі
Місцевий	1
б) за категоріями поїздок:	
Місцевий	9 пунктів пропуску, у тому числі
Автомобільний	4
Пішохідний	2
Річковий	1
Залізничний	2
Міжнародний	5 пунктів пропуску, у тому числі
Автомобільний	3
Залізничний	2

На кордоні з Російською Федерацією 39 пунктів пропуску

У тому числі:	
а) за видами транспортного сполучення:	
Автомобільний	26, у тому числі:

Міжнародний	15
міждержавний	111
залізничний	11, у тому числі
міжнародний	1
Поромний	1
Міжнародний	11
б) за категоріями поїздок:	
Міжнародний	26 пунктів пропуску, у тому числі:
Автомобільний	15
Залізничний	11
поромний	1
міждержавний	12 пунктів пропуску, у тому числі:
автомобільний	12
На кордоні з Республікою Молдова 57 пунктів пропуску	
У тому числі:	
а) за видами транспортного сполучення	
Автомобільний	41, у тому числі:
Місцевий	14
міжнародний	13
міждержавний	14
Залізничний	8, у тому числі:

міжнародний	8
Поромний	2, у тому числі:
міжнародний	1
міждержавний	1
Річковий	6, у тому числі:
Місцевий	6
б) за категоріями поїздок	
Місцевий	20 пунктів пропуску, у тому числі:
автомобільний	14
Річковий	6
Міжнародний	22 пунктів пропуску, у тому числі:
автомобільний	13
залізничний	8
Поромний	1
Міждержавний	15 пунктів пропуску, у тому числі:
автомобільний	14
Поромний	1

На кордоні з Республікою Білорусь 28 пунктів пропуску	
У тому числі:	
а) за видами транспортного сполучення	
Автомобільний	21, у тому числі:
Місцевий	9
міжнародний	7
міждержавний	5
Залізничний	6, у тому числі:
Міжнародний	6
Річковий, у т.ч.	1
місцевий	1
б) за категоріями поїздок	
Місцевий	9 пунктів пропуску, у тому числі:
автомобільний	8
річковий	1
Міжнародний	13 пунктів пропуску, у тому числі:
автомобільний	7
залізничний	6
Міждержавний	5 пунктів пропуску, у тому числі:
автомобільний	5

Про авторів дослідження:

Джоанна Апап є доктором права та політики ЄС та експертом з питань політики у галузі юстиції та внутрішніх справ. Джоанна Апап очолює дослідницький відділ а також є науковим співробітником Центру досліджень європейської політики у Брюсселі. Вона працює над програмою “Політика у галузі юстиції та внутрішніх справ у розширеному Європейському Союзі”, а також є координатором Проєкту європейської свободи та безпеки, що фінансується Європейською Комісією як частина 5-тої рамкової програми. Протягом останніх 10-ти років активно займалася питаннями права та політики ЄС у галузі юстиції та внутрішніх справ, а також співпрацювала з органами ЄС, громадськими організаціями та науковими установами; була учасником багатьох міжнародних дослідницьких проєктів та автором численних публікацій з вищезазначених питань.

Олександр Барановський – доктор економічних наук, провідний експерт Українського центру економічних і політичних досліджень імені О.Разумкова. До переходу в Центр працював державним експертом Апарату Ради національної безпеки і оборони України, начальником аналітично-методичного управління Рахункової палати України. Брав участь у численних науково-дослідницьких проєктах наукових підрозділів Національної академії наук України та різних громадських аналітичних організацій. Спеціалізується на аналізі проблем економічної і фінансової безпеки, формування банківської системи, страхового і фондового ринків, зовнішньоекономічних зв'язків. Автор понад 300 публікацій.

Ігор Бураковський – доктор економічних наук, директор Інституту економічних досліджень та політичних консультацій в Україні, професор кафедри економічної теорії Національного університету “Києво-Могилянська Академія”. До переходу в Інститут працював старшим економістом/керівником проєкту Київського центру Інституту Схід-Захід. Брав участь у міжнародних науково-дослідницьких проєктах. Стажувався у Великобританії (Бірмінгемський університет), Японії (Агентство економічного планування, Інститут міжнародних відносин при МЗС Японії), США (стипендія Фулбрайта, Стенфордський університет). Спеціалізується на аналізі проблем економічних реформ в перехідних економіках, міжнародної торгівлі та торговельної політики, регіонального економічного співробітництва на пострадянському просторі.

Олена Вітер – Координатор енергетичних програм Школи політичної аналітики при Національному університеті “Києво-Могилянська Академія”, експерт Громадської експертної ради з питань енергетичної безпеки. У 2002 році проходила стажування у Hudson Institute (США). У 2003 році була залучена до формування Енергетичної стратегії України. Постійний дописувач журналу “Енергетична політика України” та автор низки публікацій з питань енергетики в інших виданнях.

Катарина Волчук є викладачем з українських студій Центру з дослідження Росії та Східної Європи, Університету Бірмінгему, Великобританія. Вона є магістром права (Університет м. Гданськ, Польща) та випускницею аспірантури Університету Бірмінгема. Її дослідницькі інтереси охоплюють коло питань, що стосуються процесу державотворення в Україні (особливо інституційні реформи та концепції державності та національної ідеї), відносин між Україною та ЄС, а також польсько-українських відносин в контексті розширення ЄС. Протягом 2002–2003 років Катарина проводила дослідження в рамках програми Жана Моне Інституту Європейського університету у Флоренції. Катарина є автором численних публікацій серед яких знаходяться такі монографії як *The Moulding of Ukraine: The Constitutional Politics of State Formation* (Budapest: Central European University Press,

2001) та (з Романом Волчуком) *Poland and Ukraine: A Strategic Partnership in a Changing Europe?* (London: The Royal Institute of International Affairs, 2002).

Сергій Гакман — кандидат історичних наук, докторант Національної академії державного управління при Президентові України, доцент кафедри міжнародних відносин Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича, член координаційної ради — вчений секретар Буковинського політологічного центру. До вступу в докторантуру працював начальником відділу міграції Управління у справах національностей та міграції Чернівецької обласної державної адміністрації. Брав участь у розробці установчих документів Єврорегіону “Верхній Прут”, у переговорному процесі щодо його створення у 1997–2000 рр., а після конститування Єврорегіону, у 2000–2002 рр. був членом Секретаріату Ради Єврорегіону “Верхній Прут”. Спеціалізується на аналізі проблем етнополітики, міграції, транскордонного співробітництва та історії дипломатії. Автор більше 40 публікацій з означеної тематики.

Александр Дулеба — доктор політології, випускник Інституту політології Словацької Академії наук та Університету Яна Амоса Коменського у Братиславі. Починаючи з 1995 працював науковим співробітником, а з 2000 року директором Дослідницького центру Словацької асоціації зовнішньої політики у Братиславі. Александр також працював науковим співробітником Словацького інституту міжнародних досліджень при Міністерстві закордонних справ Словацької Республіки та викладачем Університету Павела Йозефа Сафаріка у Прешові. Наукові інтереси Александра включають дослідження Східної Європи, внутрішньої та зовнішньої політики, а також політика безпеки Росії та України, дослідження країн СНД, словацько-російських та словацько-українських відносини. Александр є автором значної кількості публікацій з вищезазначених тем та учасником різних дослідницьких проєктів, пов’язаних з розширенням ЄС.

Пьотр Казмірєквіч — політичний аналітик, експерт Інституту справ публічних у Варшаві. Його дослідницькі інтереси охоплюють коло питань, що стосуються порівняльної міграційної та зовнішньої політики центральноєвропейських країн, а також впливу політики ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ на нових сусідів ЄС. Автор кількох публікацій з вищезазначених питань.

Єва Кіш — кандидат історичних наук, науковий співробітник Інституту світової економіки та міжнародних відносин Національної Академії Наук України, член зовнішньої колегії Академії Наук Угорщини. Єва Кіш є експертом з питань українсько-угорських відносин, регіонального розвитку та транскордонного співробітництва. Автор численних публікацій та учасник різноманітних дослідницьких проєктів з означених тем.

Мирослава Лендьел — доцент кафедри політології Ужгородського національного університету, старший науковий співробітник Інституту державного управління та регіонального розвитку, голова Координаційної ради “Академії місцевого розвитку”. До сфери наукових інтересів Мирослави Лендьел входять питання місцевої демократії, місцевого та регіонального розвитку, євроінтеграції та транскордонного співробітництва. Результати досліджень були оприлюднені у чисельних публікаціях в Україні та за кордоном, на національних та міжнародних конференціях, використані у проєктах, що реалізуються органами влади та громадськими організаціями України.

Моніка Мазур-Рафал — магістр міжнародних відносин, випускниця Варшавського університету та Школи політології в Парижі, аспірантка Варшавського університету. Моніка Мазур-Рафал є координатором програми “Міграційна політика Польщі та ЄС” в Центрі міжнародних відносин у Варшаві та автором кількох

публікацій з європейської інтеграції, внутрішньої безпеки та міграції у щоденній газеті Rzeczpospolita та виданні Unia & Polska, а також автором кількох аналітичних звітів, написаних на замовлення Європейської Комісії та різних європейських структур, що займаються питаннями міграції.

Вероніка Мовчан – науковий співробітник Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. Дослідницькі інтереси – у сфері макроекономічного аналізу та прогнозування, міжнародної торгівлі, зокрема торговельних обмежень. Стажувалася у Стенфордському університеті (США) та Світовому банку (представництво у Києві). Працювала у Гарвардському інституті міжнародних досліджень (Київ). Аспірант кафедри економіки Національного університету “Києво-Могилянська Академія” за спеціальністю “Економіко-математичне моделювання”.

Шандор Реті – доктор економіки, спеціалізується на питаннях економічної та політичної трансформації в країнах СНД. Шандор Реті є керівником та власником угорської консалтингової компанії TOB Floreno, що проводить економічні дослідження. З 1998 року Шандор Реті є також старшим радником компанії “Кредитне забезпечення угорського експорту” і відповідає за аналіз ризиків економічних операцій з країнами СНД. Протягом останніх п’ятнадцяти років займався різними аспектами економічних та торговельних відносин Угорщини та країн Центрально-Східної Європи. Автор понад 50 публікацій з відповідної тематики та учасник різних проектів розвитку, що підтримуються різними європейськими структурами.

Олександр Сушко – директор Центру миру, конверсії та зовнішньої політики України, кандидат політичних наук з 1998 р, закінчив аспірантуру Інституту світової економіки та міжнародних відносин НАН України, автор численних праць на теми європейської та євроатлантичної інтеграції, щодо процесів розширення НАТО та ЄС та місця України в цих процесах. Стажувався в Інституті міжнародних досліджень (Монтерей, Каліфорнія, США). Керівник інформаційно-аналітичного проекту “Український монітор” (www.foreignpolicy.org.ua), що здійснюється з 1997 року з метою забезпечення комплексного аналізу міжнародного становища України, її зовнішньої та безпекової політики. Заступник голови Координаційної ради ВГО “Ліга Україна-НАТО”. Керівник Інтернет-проекту “Євроатлантична Україна”.

Яцек Цукровскі – доктор комп’ютерних наук та економіки. З 1997 року – доцент з економічної теорії у Карловому Університеті у Празі. Протягом 1992 – 1999 років – науковий співробітник Інституту економіки Чеської академії наук. 1995 – 1998 – професор з міжнародної економіки та зовнішньої торгівлі Центру економічних досліджень та вищої освіти у Празі. Був координатором та учасником ряду дослідницьких та консультативних проектів у країнах-членах ЄС, країнах-кандидатах на вступ до ЄС та країнах СНД. Автор та співавтор значної кількості дослідницьких публікацій у міжнародних виданнях таких як *Economic Letters*, *Journal of Regional Sciences*, *Post-Communist Economies*, *Economia Internazionale*, *Information Economics and Policy*, *Review of Economic Design*, *Applied Economic Letters*, *Central European Journal for Operation Research and Economics*, *Engineering Economist*. Зараз Яцек Цукровскі є старшим радником Регіонального центру для Європи та СНД у Братиславі Програми розвитку Організації Об’єднаних Націй.

Ангеліна Чорбадійська є аспіранткою Інституту європейського права і науковий співробітник Дослідницької ради Католицького університету Льовена, Бельгія. Вона досліджує можливі моделі гнучкості у застосуванні Шенгенських угод та виробляє відповідні пропозиції для розширеного ЄС. Вона також займається питаннями юстиції та внутрішніх справ, регіональною співпрацею та інтеграцією на Балканському півострові. До початку своєї академічної кар’єри Ангеліна Чорбадійська працювала Директором програм Європейського інституту Софії, Болгарія та науковим співробітником Болгарської академії поліції та Університету Софії.

Віктор Чумак – начальник Управління правового забезпечення Адміністрації державної прикордонної служби України, кандидат юридичних наук, займається питаннями адміністративного, міграційного та військового права. Віктор Чумак є автором та співавтором тринадцяти Законів України, а також членом української делегації на переговорах з ЄС з питань реадмісії та виконання Плану дій між Україною та ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ. Автор численних публікацій з вищезазначених питань та учасник кількох міжнародних дослідницьких проєктів.

Ярослав Янецкі – магістер з бізнес управління (Університет Меріленду (США) та Університет міста Лодзь (Польща). Він працює радником Міністерства фінансів Республіки Польща. Протягом 1994–1999 він був провідним економістом Міністерства фінансів Республіки Польща. Займається розробкою економічної програми вступу Польщі до ЄС, моніторингом економічних показників та програм Республіки Польща та країн членів ЄС, а також співпрацею Республіки Польща з міжнародними фінансовими інституціями.

Інститут регіональних та євроінтеграційних досліджень “ЄвроРегіо Україна”

Інститут регіональних та євроінтеграційних досліджень “ЄвроРегіо Україна” — незалежна дослідницька організація, діяльність якої спрямована на підтримку демократичних реформ та консолідацію громадянського суспільства в Україні.

Ми здійснюємо довготермінові проекти, що сприяють у переході України до плюралістичної демократії з ефективно функціонуючою ринковою економікою. Ми забезпечуємо виконання комплексних досліджень та аналізу, що враховують потреби сьогодення, надаємо консультативні послуги в таких основних тематичних напрямках: місцевий та регіональний розвиток, транскордонне співробітництво, євроатлантична інтеграція та співпраця, безпека в Центральній Європі та Євразії.

Утворення нашої організації стало можливим завдяки плідній та багаторічній роботі відомої міжнародної громадської корпорації “Інститут Схід-Захід” в Україні. У 2003 році Інститут регіональних та євроінтеграційних досліджень “ЄвроРегіо Україна” став її наступником та асоційованою організацією. Робота, розпочата у 1997 році, продовжується у новому форматі.

Протягом періоду своєї діяльності Київський Центр ІСЗ, а пізніше — “ЄвроРегіо Україна”, здійснювали наступні проекти:

“Розширення ЄС: деякі практичні наслідки щодо відносин України з сусідніми країнами Центрально-Східної Європи” — дослідницький проект, метою якого є всебічний аналіз наслідків розширення ЄС для України та її найближчих сусідів. В рамках проекту здійснюється дослідження в трьох напрямках: 1) співробітництво між Україною та країнами-кандидатами на вступ до ЄС у галузі економіки та торгівлі; 2) переміщення людей та прикордонне співробітництво між Україною та країнами-кандидатами на вступ до ЄС, з огляду на розширення ЄС; 3) розширення ЄС та прикордонний контроль з боку України: нові проблеми безпеки.

Проект фінансується Фондом Ч.С.Мотта.

“Мережа підтримки Асоціації агентств регіонального розвитку” — проект в підтримку Асоціації агентств регіонального розвитку України (фінансується Канадською агенцією міжнародного розвитку). Мета проекту полягає у сприянні зміцненню інституційної спроможності Асоціації та її членів забезпечувати сталий регіональний розвиток в Україні. Результатами проекту мають стати Стратегічний план розвитку Асоціації; вдосконалені людські ресурси Асоціації; зміцнені зв'язки і партнерство між Асоціацією, агентствами регіонального розвитку і органами місцевої влади, а також інструменти і методи виявлення, розвитку, поширення та впровадження у життя “кращих практик” регіонального розвитку.

“Розвиток громад та регіонів в Україні”. Проект підтримує вироблення й запровадження ефективної адміністративної реформи, регіонального та місцевого розвитку в Україні шляхом сприяння посиленню міжсекторної (органи влади, приватний бізнес та неурядові організації) співпраці. В рамках проекту здійснюються експертні дослідження, проводяться міжнародні конференції, підтримується обмін досвідом з іншими центральноєвропейськими країнами. Проект здійснювався за підтримки Фонду Ч.С.Мотта.

Український Регіональний Вісник (УРВ) – це незалежний інформаційно-аналітичний бюлетень про регіони України та регіональну політику, що виходив двічі на місяць і розповсюджувався у друкованій та електронній версіях. УРВ висвітлював тенденції і зміни в політичному та соціально-економічному житті українських регіонів, стосунки між центром та регіонами, розвиток міжрегіональних зв'язків та місцевого самоврядування, міжнародну та прикордонну співпрацю українських регіонів. УРВ мав на меті заповнити прогалину щодо об'єктивної і неупередженої інформації про реальну ситуацію на місцях, сприяти поширенню в Україні новітніх європейських стандартів і принципів регіонального розвитку та місцевого самоврядування, ознайомити з досвідом інших центрально-східно-європейських країн в даній сфері. Протягом двох з половиною років число людей, які регулярно отримували УРВ зросло до 6.000. Архів номерів УРВ можна знайти за наступною адресою: .

Чорноморський регіон – стратегія співробітництва (ЧРСС). Метою проекту було сприяння зміцненню регіональної співпраці, безпеки та стабільності у басейні Чорного моря. ЧРСС реалізовувався у формі регулярних зустрічей Форуму Стратегічного Розвитку Чорноморського Регіону (ФСРЧР) з метою провадження неофіційного та відкритого діалогу з різноманітних політичних питань та питань безпеки, які заважають розвитку Чорноморського регіону. ФСРЧР об'єднував представників причорноморських держав, міжнародних організацій та регіональних інституцій. Метою ФСРЧР, як такого, стало визначення перепон, які стоять на шляху розвитку регіональної співробітництва та встановлення безпеки, а також пошук можливостей та практичних механізмів для подолання цих перешкод й посилення стабільності в регіоні.

Форум Інституту Схід-Захід по Україні. Метою проекту було надання підтримки європейському вибору України і покращенню розуміння ЄС щодо європейських намірів України. В рамках проекту Інститутом регулярно проводилися засідання форуму "ЄС-Україна". Форум Інституту Схід-Захід в Україні – це серія неформальних зустрічей між представниками України та Європейського Союзу з метою обговорення перебігу реформ в Україні та проблем, які виникають у зв'язку з втіленням їх в життя, а також для визначення шляхів покращення відносин Україна – ЄС. Зустрічі проводилися двічі на рік.

Українсько-Центральноєвропейський парламентський круглий стіл. Проект мав на меті сприяння налагодженню регулярного діалогу між парламентарями України, Польщі та інших центральноєвропейських країн щодо поширення в Україні центральноєвропейського досвіду ринкових реформ, політичних перетворень та європейської інтеграції.

Міжнародні організації та розвиток громадянського суспільства в Беларусі. В рамках цього проекту здійснювався моніторинг та аналіз процесів становлення демократії та громадянського суспільства в Беларусі. Головна увага зверталася на зусилля міжнародних організацій з метою сприяння збільшенню ефективності їхньої допомоги беларуським неурядовим організаціям та громадянському суспільству та створенню механізмів, з допомогою яких беларуські НУО та міжнародні організації могли ефективно обмінювати інформацією. Проект сприяв підвищенню співпраці та координації між міжнародними донорськими організаціями, які працюють в Беларусі та заохочував донорські організації надавати допомогу розвитку та побудові громадянського суспільства в Беларусі. В результаті проекту КЦ ІСЗ напрацював значну базу контактів в Беларусі. Проект отримав багато схвальних відгуків як з боку неурядового сектору Беларусі, так і з боку міжнародної донорської спільноти, яка працює в Беларусі.

Фінансова децентралізація і прозорість. Мета проекту полягала у сприянні вирішенню низки питань першочергового значення для проведення українських реформ та забезпечення економічного зростання. Серед цих питань: фінансова децентралізація, прозорість бюджетного процесу, а також муніципальні та регіональні запозичення. Основний акцент проекту зроблено на реформі системи міжбюджетних відносин та запровадженні нової концепції міжбюджетних відносин, яка б містила перелік умов підзвітності різних рівнів управління.

Протягом 1998 – 2003 років ми підготували наступні видання:

Розвиток громад і регіонів України / В.Гудак, Г.Ліневич, О.Бойко-Бойчук та інші; за ред. С.Максименка. — К.:Логос, 1999. — 164 с.

До збірки увійшли результати досліджень українських експертів з низки актуальних проблем українського місцевого самоврядування. Протягом року Київський центр Інституту Схід-Захід проводив дослідження у Києві та чотирьох фокусних регіонах (містах) України — Первомайську Миколаївської області, Харкові, Черкасах і Ужгороді. Головне завдання першого року проекту, підсумком якого є дана публікація, полягало в аналізі сучасного стану місцевого самоврядування і регіонального розвитку в Україні та виробленні відповідних рекомендацій.

Видання розраховане на депутатів усіх рівнів, державних службовців, практиків місцевого самоврядування, науковців, студентів усіх, хто цікавиться даною проблематикою.

На шляху до Європи. Український досвід євро регіонів / Є.Кіш, О.Вишняков, Л.Лендъел та інші; за ред. С.Максименка, І.Студеннікова. — К.: Логос, 2000. — 224 с.

До збірника увійшли статті українських експертів, науковців, практиків державного управління, представлено досвід українських областей-членів єврорегіонів. Розкриваються теоретико-правові основи та функціональні можливості єврорегіонів як форми транскордонного співробітництва та ефективного чинника регіонального розвитку.

Збірник розрахований на депутатів, державних службовців, практиків місцевого та регіонально самоврядування, науковців, студентів.

Регіональна політика в країнах Європи: уроки для України / За ред. С.Максименка. — К.: Логос, 2000. — 171 с. — Бібліогр.: с.167-170.

Збірник ставить за мету ознайомити зацікавленого читача з філософією і досвідом регіональної політики Європейського Союзу, а також характерними особливостями національної регіональної політики в країнах Європи, передусім Центрально-Східної, які є кандидатами на членство в ЄС.

Одна із цілей видання — аналіз тенденцій розвитку єврорегіональної політики в контексті розробки сучасної концепції державної регіональної політики в Україні.

Розраховане на депутатів усіх рівнів, державних службовців, експертів, науковців та практиків регіонально управління.

Муниципальні позики: світова практика та український досвід. / За ред. І.Бураковського. К.: К.І.С., 2000, с.72.

У даній публікації узагальнюється світова практика та український досвід муніципальних запозичень.

Мета даного видання — привернути увагу до одного з важливих інструментів залучення коштів на місцевому рівні, який широко використовується не тільки в розвинених країнах, а й в країнах Центральної та Східної Європи.

Видання розраховано на всіх, хто займається та цікавиться проблемами державних фінансів в цілому та новими фінансовими інструментами. При підготовці публікації використані матеріали експертів МВФ та Світового Банку.

Місцеві позики в країнах з перехідною економікою: досвід, правове регулювання, уроки для України. / За ред. Ігоря Бураковського. — К.: К.І.С., 2001. — с.72.

Мета даного видання — ознайомити читачів з досвідом правового регулювання місцевих запозичень в країнах з перехідною економікою (Польщі, Болгарії та Латвії). Тому автори приділили значну увагу аналізу діючого законодавства саме в цій сфері.

Видання розраховано на всіх тих, хто займається та цікавиться проблемами державних фінансів в цілому та новими фінансовими інструментами зокрема, досвідом місцевих запозичень в країнах з перехідною економікою, стосунками між підприємцями та місцевою владою в Україні.

Система державних фінансів України: шляхи забезпечення прозорості та оптимальної децентралізації фінансових потоків. Матеріали Форуму експертів, Київ, 2 березня 2001 року. / За ред. Ігоря Бураковського. — К.: К.І.С., 2001. — 120 с.

Дана публікація є збіркою матеріалів, представлених експертами на форумі "Система державних фінансів України: шляхи забезпечення прозорості та оптимальної децентралізації фінансових потоків", який відбувся в Києві 2 березня 2001 року.

Учасники Форуму обговорили широке коло проблем функціонування системи державних фінансів України. В центрі уваги експертів були питання забезпечення прозорості функціонування такої системи та створення оптимального механізму фінансових відносин між центром та регіонами, перші уроки запровадження нового підходу до формування місцевих бюджетів та розрахунку обсягу між бюджетних трансфертів.

Видання розраховане на всіх тих, хто займається та цікавиться актуальними проблемами державних фінансів України.

Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / За ред. С.Максименка. — К.: Вид-во "Міленіум", 2001. — 244 с.

У публікації досліджується питання розбудови в Україні дієвої інфраструктури регіонального розвитку. Це перше видання в Україні, де через призму принципів, інструментів та механізмів розвитку регіонів у країнах Європи аналізуються сучасні проблеми державного регулювання регіонального розвитку в Україні. Унікальність цього видання полягає також у можливості ознайомитися з досвідом перших кроків, зроблених українськими Агентствами регіонального розвитку (АРР).

Розраховане на депутатів усіх рівнів, держслужбовців, експертів, науковців та практиків регіонального управління.

Місцевий та регіональний розвиток в Україні: Досвід Закарпаття / Київ. центр Ін-ту Схід-Захід; За ред. М.Лендъел. — К.: Вид-во "Міленіум", 2001. — 152 с.

У виданні досліджується досвід застосування моделі міжсекторного співробітництва у процесах місцевого розвитку в Україні на прикладі Закарпатської області. Для аналізу практики місцевого розвитку в Закарпатській області обрали м. Ужгород як місто обласного підпорядкування, а також два адміністративні райони —

Перечинський та Рахівський, — які за характером розселення жителів та структурою економіки ми можемо визначити як сільські.

Логічними складовими проблеми міжсекторного співробітництва у місцевому розвитку стали такі аспекти: аналіз діяльності з економічного розвитку, що здійснюється місцевими органами влади; методи формування бюджетів та можливість оптимізації міжбюджетних відносин; роль спеціальної економічної зони "Закарпаття" і Міжрегіональної асоціації "Карпатський Єврорегіон" як механізмів місцевого економічного та регіонального розвитку; місце неурядового сектору у процесах місцевого розвитку та існуючі механізми залучення громадян до управління; досвід використання ресурсів міжнародних програм та міжнародного співробітництва у процесах місцевого розвитку.

Розраховане не працівників виконавчих органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, працівників місцевих органів виконавчої влади, експертів, науковців та практиків регіонального управління.

Місцевий та регіональний розвиток в Україні: Досвід Полтавщини / Київ. центр Ін-ту Схід-Захід; За ред. С.Максименка. — К.: Вид-во "Міленіум", 2001. — 286 с.

У виданні досліджується досвід застосування моделі міжсекторного співробітництва у процесах місцевого розвитку в Україні на прикладі Полтавської області. Мета дослідження полягає у визначенні шляхів зміцнення інституційної спроможності та між-секторної співпраці у процесі регіонального розвитку області, а також комплексу ресурсів, інструментів та механізмів регіонального розвитку області, які є базою для розробки інтегральної стратегії розвитку Полтавщини.

Об'єктом аналізу були обрані область у цілому як регіон, так і окремі територіальні громади (міст Полтава, Кременчук, Комсомольськ, а також села і селища Полтавської області), які визначають обличчя регіону і, водночас, є достатньо різними та самобутніми. Дослідження складається з двох частин. Перша — детально розкриває особливості інститутів та механізмів регіонального розвитку на Полтавщині, а в другій частині, вперше в Україні, зроблено спробу застосувати просторовий підхід до аналізу розвитку сільських територій (на прикладі Полтавщини).

Видання розраховане на працівників виконавчих органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, працівників місцевих органів виконавчої влади, експертів, науковців та практиків регіонального управління.

Десять років соціально-економічних перетворень в Україні: спроба неупередженої оцінки. За ред. Ігоря Бураковського. — К.: К.І.С., 2002. — 120 с.

Книга являє собою спробу дати неупереджену оцінку динаміки соціально-економічних перетворень в Україні протягом 10 років. Міркування українських експертів, населення України та міжнародних урядових та неурядових організацій, представлені в книзі, дають можливість досить точно визначити здобутки та проблеми економічної реформи в Україні.

В книзі вперше в українській літературі зібрані основні якісні оцінки загального стану економіки України та її окремих складових, які періодично оприлюднюються міжнародними урядовими та неурядовими організаціями. Такі оцінки фактично характеризують імідж України, а тому їх вплив на зарубіжних експертів та інвесторів не можна недооцінювати. Характеристика науково-методологічних засад, що лежать в основі розрахунку відповідних індексів, є фактично першою спробою ознайомити читачів з цією сферою економічної аналітики.

Книга стане в пригоді всім, хто цікавиться економічною реформою в Україні.

Агентства регіонального розвитку в Україні: становлення та перспективи / Бугай С., Лендъел М., Кіш Є., Ілько І., Ткачук А., Варцаба А., Зелюк В. — К.: Вид-во "Міленіум", 2002. — 302 с.

У виданні досліджується історія та сучасний стан регіональної політики ряду країн Європи та України. У фокусі уваги дослідників — агентства регіонального розвитку (АРР), їх роль у реалізації державної регіональної політики та завдання по об'єднанню зусиль представників територіальних громад для повноцінного використання внутрішнього потенціалу розвитку територій. Конкретні поради щодо формування та діяльності АРР в Україні, як і нішу користувачів інформацією, читачі зможуть знайти на сторінках цього видання.

Публікація розрахована на депутатів усіх рівнів, державних службовців, експертів та практиків місцевого та регіонального розвитку.

Розробка Стратегії розвитку територіальної громади: загальні засади методики / Нудельман В., Санжаровський І. — К.: Вид-во "Дата Банк Україна", 2002. — 232 с.

У виданні систематично та послідовно викладено методичні основи розробки Стратегії розвитку територіальної громади, описано процедури та етапи складання Стратегії. Стратегія визначається як засіб обґрунтування вибору траєкторії розвитку міста та прийняття необхідних рішень органом міського самоврядування, як основа для вироблення договору між органом місцевого самоврядування, діловими колами, громадськими організаціями, в якому вони беруть на себе зобов'язання по спільному вирішенню найбільш значущих проблем розвитку міста. При розробці загальних засад методики авторами було враховано вимоги українського законодавства щодо планування (прогнозування) розвитку територій, теорію та практику розробки Стратегій розвитку територіальних громад України та інших країн світу.

Видання розраховане на депутатів усіх рівнів, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, експертів, науковців та практиків місцевого та регіонального розвитку.

Розробка та реалізація Стратегій розвитку територіальних громад: вітчизняний досвід / За ред. Нудельмана В., Максименка С., Санжаровського І. — К.: Вид-во "Дата Банк Україна", 2003. — 272 с.

У виданні відображено досвід територіальних громад України з розробки та реалізації Стратегій їх розвитку, які останніми роками набувають все більшого поширення як ефективний інструмент планування соціально-економічного та культурного розвитку міст та регіонів. Представлено досвід міст, що репрезентують різні терени України: Південно-Східний (м. м. Краматорськ, Єнакієве, Маріуполь, Бердянськ, Куп'янськ, Чугуїв), Західний (м. м. Івано-Франківськ, Кам'янець-Подільський), Центральний (м. м. Світловодськ, Комсомольськ).

Видання розраховане на депутатів усіх рівнів, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, експертів, науковців та практиків місцевого та регіонального розвитку.

Моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів України за 2002 рік / Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України. — К.: Вид-во "Міленіум", 2003. — 211 с.

У публікації наведені статистичні показники та результати їх первинного аналізу щодо соціально-економічного розвитку регіонів України у 2002 році.

Видання розраховане на депутатів усіх рівнів, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, експертів, науковців та практиків місцевого та регіонального розвитку.

Трансформація структури господарства України: регіональний аспект / За редакцією Г.В.Балабанова, В.П. Нагірної, О.М.Нижник — К.: Вид-во "Міленіум", 2003. — 404 с.

Видання узагальнює результати досліджень науковців Інституту географії НАН України.

Розкрито чинники впливу на динаміку розвитку, зміни структури і територіальної організації національної економіки. Виявлено рівень розвитку і напрями трансформації структури провідних ланок господарства України в регіональному аспекті. Охарактеризовано галузі спеціалізації та напрями вдосконалення структури господарства регіонів України. Розкрито географічні засади соціальної політики держави як інструменту впливу на регіональний розвиток. Обґрунтовано пріоритетні напрями суспільно-географічних досліджень в інтересах удосконалення державної регіональної політики в Україні.

Видання розраховане на депутатів усіх рівнів, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, експертів, науковців та практиків місцевого та регіонального розвитку.

**Розширення Європейського Союзу:
вплив на відносини України з центральноєвропейськими
сусідами**

**Проект "Вплив розширення ЄС на відносини України
з центральноєвропейськими сусідами"**

Підписано до друку 4.05.2004. Формат 70x100 1/16.
Папір офсетний. Умов.друк. арк. 29,19. Обл. вид. арк. 28,75.

Видавництво "К.І.С."
04080 Київ-80, а/с 1, тел. (044) 462-5269, www.vlada.kiev.ua
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів видавничої справи
ДК № 677 від 19.11.2001

ТОВ "Лайт-прінт"
Київ, вул. Машинобудівна, 46