

Т. І. Ренькас,
аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом,
Національна академія державного управління при Президентові України (м. Київ)

АНАЛІЗ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМ З ПІДТРИМКИ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ЗАХІДНИХ ОБЛАСТЕЙ УКРАЇНИ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

T. Renkas,
Graduate student, Department of regional administration, local self-government and administration of City,
The National Academy of Public Administration of the President of Ukraine, Kyiv

THE ANALYSIS OF PROGRAM IMPLEMENTATION IN SUPPORT OF CROSS-BORDER COOPERATION OF THE WESTERN OBLASTS OF UKRAINE BY THE EUROPEAN UNION

У статті здійснено реалізації програм з підтримки транскордонного співробітництва та фінансової допомоги Європейського Союзу щодо сприяння спільному розвитку прикордонних територій західних областей України. Транскордонна співпраця на зовнішніх кордонах Європейського Союзу є ключовим пріоритетом для Європейської політики сусідства. Програми підтримки сприяють транскордонному співробітництву шляхом об'єднання зусиль різних сторін — населення, установ та організацій, підприємств і спільнот, їх зближення з метою кращого використання можливостей, які дає спільний розвиток транскордонних територій. Загальною ціллю таких програм є підтримка заходів за допомогою Європейського Союзу, що спрямовані на інтенсифікацію та поглиблення соціально-економічного співробітництва між регіонами України та регіонами країн-членів, що поділяють спільний кордон.

The article analyzes the implementation of support programs to cross-border cooperation and financial assistance to the western border regions of Ukraine by the European Union in the common development promotion. The Cross-border cooperation on the external borders of the EU is a main priority for the European Neighbourhood Policy. Support programs promote cross-border cooperation by consolidation the efforts of different sides, like population, institutions and organizations, businesses and communities. Their approximation is with the matter of best using of opportunities, which gives mutual development of cross-border cooperation. The main aim of these programs is to support arrangements by European Union, which aimed on intensification and deepening social and economic cooperation between the regions of Ukraine and regions of EU Member States, which are sharing a common border.

Ключові слова: державна регіональна політика, прикордонні регіони, транскордонне співробітництво, Східне партнерство.

Key words: state regional policy, border regions, cross-border cooperation, the Eastern Partnership.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Актуальність вирішення проблем транскордонного співробітництва продиктована значною диференціацією соціально-економічного розвитку регіонів, яка суттєво посилюється в умовах теперішньої світової кризи і стала основою не лише економічної, а і соціально-політичної дезінтеграції держави.

Транскордонне співробітництво в Україні має потужну економічну мотивацію, значення якої зросло після розширення Європейського Союзу (далі ЄС) і виникнення нового характеру відносин із сусідніми країнами. Утворилась цілковито нова ситуація на кордонах. Західний кордон України став східним кордоном ЄС. Україна отримала можливість більш раціональ-

но використовувати своє географічне розташування в Європі за рахунок визначення пріоритетних напрямів транскордонного співробітництва в системі регіонального розвитку

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблемами транскордонного співробітництва почали займатися ще на початку 90-х років співробітники Інституту регіональних досліджень НАН України у м. Львів. Питання активізації транскордонного співробітництва регіонів у теоретичному плані вивчалось зарубіжними та вітчизняними науковцями. Зокрема проблемам транскордонного співробітництва присвячені роботи П. Беленького, В. Будкіна, М. Долішного, З. Герасимчук, Л. Корольчук, С. Писаренко, П. Луцишина, С. Федонюка, В. Пили, Д. Стеценка, І. Артьомова, І. Журби, А. Лавренчука, І. Студеннікова та ін.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті полягає у аналізі програм з підтримки транскордонного співробітництва та фінансової допомоги ЄС західним областям України на регіональному рівні як умови забезпечення стійкого розвитку регіону.

Завдання:

- виявити диспропорції у розвитку прикордонних регіонів країн ЄС, що межують з Україною;
- виявити напрями співробітництва між Україною та ЄС у сфері регіональної політики та Східного партнерства;
- дослідити основні можливості поглиблення двосторонніх відносин західного регіону України;
- дослідити основні програми, проекти та ініціативи фінансової підтримки транскордонного співробітництва ЄС України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Наразі спостерігаються значні диспропорції у розвитку прикордонних регіонів нашої країни та їх транскордонних партнерів — прикордонних регіонів країн Європейського Союзу, що межують з Україною [1].

Відомо, що сучасна концепція політики регіонального розвитку, яка є домінуючою в країнах ЄС, ґрунтується на розумінні того, що ця політика здебільшого має орієнтуватися не стільки на підтримку депресивних регіонів за рахунок регіонів-донорів, скільки на створення умов для мобілізації місцевого потенціалу і ресурсів, посилення конкурентоспроможності регіонів.

Східне партнерство — проект Європейського Союзу, що має на меті зміцнення стосунків зі східними сусідами ЄС і є продовженням східного напрямку існуючої Європейської політики сусідства.

7 травня 2009 р. під час установчого саміту Східного партнерства у м. Прага було прийнято спільну заяву, згідно з якою Східне партнерство стало доповненням до двосторонніх договорів відносин між ЄС та кожною з держав-партнерів. Східне партнерство дозволило досягти суттєвого прогресу у двосторонніх відносинах ЄС та східних сусідів ЄС, а також розвивати регіональне багатостороннє співробітництво [2].

Співробітництво між Україною та ЄС у сфері регіональної політики та Східного партнерства на сьогоднішній день зосереджено на наступних напрямках:

- реалізація Меморандуму про взаєморозуміння для започаткування Діалогу про регіональну політику та розвиток регіонального співробітництва, що стало знаковою подією у напрямі розвитку регіональної політики в Україні, а також Робочої програми по його імплементації;
 - створення механізму для ведення діалогу між представниками місцевої та регіональної влад України та ЄС в рамках Комітету регіонів;
 - реалізація програм транскордонного співробітництва (компонент CBC ENPI — програми прикордонного співробітництва "Угорщина — Словаччина — Румунія — Україна", "Україна — Польща — Білорусь", "Україна — Румунія — Молдова" та регіональна програма "Чорне море" 2007/2013 pp.);
 - взаємодія у реалізації Спільної ініціативи ЄС щодо Криму;
 - залучення України до розробки Європейської стратегії стосовно басейну р. Дунай;
 - взаємодія в рамках регіональних організацій та європейських асоціацій [3].
- Отже, поглиблення двосторонніх відносин передбачає такі можливості:
- укладання угод про асоціацію між ЄС та тими країнами-партнерами, які зроблять суттєвий прогрес у напрямку демократії, верховенства права, дотримання прав людини та принципів ринкової економіки, сталий розвиток та належне врядування;

— кращу економічну інтеграцію з ЄС шляхом створення глибоких та всеосяжних зон вільної торгівлі, а також режимів вільної торгівлі між партнерами, з довгостроковою метою створення Сусідського економічного співробітництва;

— збільшення мобільності громадян через укладання угод зі спрощення візової процедури та з реадмісії, з поступовим просуванням у напрямку лібералізації візового режиму як довгострокової мети за умови добре керованої й безпечної мобільності;

— покращення адміністративних можливостей країн-партнерів через спільно вироблені широкі програми з розвитку інституцій, фінансованих Євросоюзом; специфічні програми, спрямовані на економічний та соціальний розвиток у країнах-партнерах, спрямовані на зменшення розриву між регіонами, який може підірвати стабільність.

Багатостороннє співробітництво в рамках Східного партнерства буде побудоване на чотирьох платформах, які допоможуть східним партнерам обмінюватися досвідом та інформацією з питань, що стосуються демократії, належного управління й стабільності; економічної інтеграції та зближення з політиками ЄС; енергетичної безпеки; контактів між людьми. Крім цього, в рамках багатостороннього співробітництва передбачено 5 флагманських ініціатив, які слугуватимуть інтересам країн-партнерів та Євросоюзу. Це — прикордонний менеджмент та мобільність; інтеграція ринків електроенергії, енергоефективність та розвиток поновлювальних джерел енергії; сприяння діяльності малих і середніх підприємств й покращення бізнес-клімату; побудова південного енергетичного коридору та долання наслідків катастроф [2].

Останнім часом кардинально змінилися принципи підходи до вирішення питань регіонального розвитку. За такої ситуації держава зобов'язана посилити увагу до питань регіональної політики, зокрема до постійного системного моніторингу соціально-економічного розвитку територій.

Програма регіонального розвитку та підтримки транскордонного співробітництва містить набір програм і проектів, які будуть фінансуватися ЄС, партнерами-донорами з ЄС і організаціями-донорами, які не є резидентами країн-членів ЄС, оскільки пріоритетом є те, що вони мають бути узгоджені і розділені з місцевими органами влади [4].

З 1990 р. Європейський Союз здійснює фінансову підтримку транскордонного співробітництва шляхом використання ряду ініціатив, програм та проектів, а саме: INTERREG, PHARE CBC, TACIS CBC, PHARE CREDO, CADSES, MEDA, CARDS, LACE.

INTERREG є найбільшою програмою громадських (місцевих) ініціатив (Community Initiative) ЄС щодо підтримки розвитку прикордонних регіонів країн-членів ЄС і деяких приморських територій. У період з 2000—2006 роки ця програма стала відома як INTERREG III, що забезпечує три напрями співробітництва: Напрямок А. Транскордонне співробітництво. Напрямок В. Транснаціональне співробітництво. Напрямок С. Міжрегіональне співробітництво.

PHARE CBC — програма підтримки транскордонного співробітництва прикордонних територій країн Центральної Європи, які межують з ЄС і яка почала діяти з 1994 року.

Іншими фінансовими інструментами ЄС стали програми TACIS CBC (охоплює прикордонні регіони Росії, України, Білорусії та Молдови), MEDA (для віддалених прикордонних регіонів країн не членів ЄС); CARDS (нова програма для західних Балканських країн), CADSES (програма для Центрального, Адріатичного, Дунайського, Південно-Східного Європейського простору); LACE (проект Асамблеї європейських прикордонних регіонів, мета якого проводити роз'яснювальну та інформаційно-рекламну роботу позитивної практики транскордонного співробітництва).

Згідно з бюджетом на 2013 рік, платежі ЄС в наступному році будуть обмежені сумою в 132,84 млрд євро, що на 2,9% більше початкового бюджету на 2012 рік.

Голосування також дасть хід додатковим 6 млрд євро витрат на цей рік, які закрийють нестачу фінансування програм, що підтримують дослідження, освіту та зайнятість. У результаті загальні витрати ЄС в 2012 році складуть 135 млрд євро.

Близько три четверти річного бюджету ЄС витрачаються на субсидування сільського господарства і будівництво нових автомагістралей, мостів та інших громадських інфраструктурних проектів у бідних країнах Східної та Південної Європи [5].

Для ефективного розпорядження коштами доцільно розробити національну програму, в якій будуть передбачені кошти для проектів європейської інтеграції, в тому числі для проектів регіонального розвитку в рамках Східного партнерства. Виділені кошти мають надходити до регіонів на конкретні проекти для розвитку безпосередньо регіону.

Якщо один галузевий проект буде реалізовуватися в різних областях окремо, то не слід створювати координаційний орган на рівні держави. Кошти можуть проходити через Міністерство фінансів, проте їх використання відбуватиметься на місцях. Однак Кабінет Міністрів України та відповідні міністерства та інші центральні органи виконавчої влади повинні отримувати повну інформацію. Для кращої координації проектів регіонального розвитку в усіх регіонах має бути спільний секторальний підхід до проектів та їх реалізації [4].

Згідно з Національною індикативною програмою на період 2011—2013 рр. (програма на 2011—2013 роки детально визначає спрямованість дій згідно з національним пакетом нового Інструменту європейського сусідства і партнерства і має за мету керувати плануванням та ідентифікацією проектів шляхом визначення обмеженої кількості пріоритетних сфер, разом з цілями та результатами, яких необхідно досягти.) індикативний фінансовий пакет (індикативний бюджет) для України складає 470,05 млн євро (табл. 1) [6].

Як видно з таблиці 1 у рамках цієї індикативної програми на 2011—2013 роки Україні буде надано 470,05 млн євро з коштів Європейського інструмента сусідства та партнерства (ІЕСП), в тому числі 43,37 млн євро, виділених на реалізацію Програми Всеохоплюючої інституційної розбудови та 30,79 млн євро, призначених для реалізації Програми регіонального розвитку. Якщо Програму Всеохоплюючої інституційної розбудови не буде погоджено або відбудеться затримка в її реалізації, виділені кошти будуть повністю чи частково перерозподілені на інші програми.

Розвиток українських регіонів, зокрема їх неблагополучних сільських районів, розглядається українською владою як один з пріоритетних напрямів її діяльності, спрямованої на забезпечення збалансованого розвитку та подолання диспропорцій. Це питання сьогодні набуває актуальності з огляду на ризик поглиблення існуючої регіональної нерівності у період фінансово-економічної кризи з огляду на зменшення доступу до робочих місць і соціально-економічних ресурсів у регіонах, а також зростання міграційних потоків з регіонів до великих місць і за кордон.

У контексті Східного партнерства Україна отримає допомогу, спрямовану на подолання економічної та соціальної нерівності між регіонами країни і забезпечення збалансованого внутрішнього розвитку шляхом підтримки соціально-економічного розвитку. Ця допомога може надаватися у формі програм регіонального розвитку, розроблених на основі політики згуртування ЄС, спрямованих на вирішення проблем на місцевому рівні. Ця програма має бути погоджена між Європейською Комісією та Україною до середи-

Таблиця 1. Індикативний розподіл фінансових ресурсів за пріоритетними сферами діяльності, 2011—2013 рр., млн євро

Пріоритетна сфера 1: Належне управління та верховенство права	94 000 – 141 000 млн євро 20-30%
Пріоритетна сфера діяльності 2: Сприяння набранню чинності Угоди про асоціацію між ЄС та Україною (включаючи створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі)	117 500 – 164 500 млн євро 25-35%
Пріоритетна сфера діяльності 3: Сталий розвиток	211 500 – 258 527 млн євро 45-55%

Джерело: [6].

ни 2012 року. З метою сприяння Україні у створенні зазначеної програми підтримка надаватиметься, якщо необхідно, у формі проектів Twinning чи технічної допомоги для розроблення програм і підготовки виконавчих структур. Ці заходи повинні відповідати реальним потребам України і враховувати особливості її територіального устрою.

Спільна участь у підготовці і проведенні консультацій з українською стороною є основними принципами, відповідно до яких розробляється Національна індикативна програма (які також відображені в Порядку денному асоціації ЄС-Україна). Тісний зв'язок між спільною політикою та цілями допомоги забезпечується завдяки тому, що відправною точкою в Національній індикативній програмі є зобов'язання, зазначені в Угоді про асоціацію, переговори з якої наразі проводяться між ЄС та Україною, включаючи створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі. Порядок денний асоціації, який передбачає підготовку умов та надання сприяння вступу в силу Угоди, також брався до уваги під час визначення пріоритетів [6].

Європейська політика сусідства надає можливості для отримання значних переваг країнам-сусідам ЄС шляхом розширення торговельних відносин, глибокої інтеграції до внутрішнього ринку ЄС та прискорення структурних реформ. Але, надаючи економічні та політичні стимули для проведення реформ, ЄПС не є їх заміником — головним чинником розвитку є дотримання внутрішніх зобов'язань щодо проведення реформ. ЄПС також має певний регіональний вимір, пов'язаний з можливістю створення політичного та регіонального тиску на країну шляхом підтримання високих темпів реформ з метою недопущення відставання від інших країн, які є більш інтегрованими з ЄС.

В економічному плані вона надає можливості розширення преференційних торговельних відносин, доступу до внутрішнього ринку Євросоюзу, створення відкритого інвестиційного режиму, вдосконалення галузевого співробітництва з ЄС (енергетика, транспорт, телекомунікації), участі в програмах ЄС та збільшення фінансової і технічної допомоги.

Проаналізуємо економічні засади Інструмента Європейського сусідства та партнерства (ІЕСП), як багатопросторового засобу.

ІЕСП — новий фінансовий інструмент Європейського Союзу, що замінює такі інструменти, як TACIS, MEDA та ін.

Метою ІЕСП є надання допомоги для розвитку зони процвітання та добросусідства та її ефективного використання.

Європейська політика добросусідства, розроблена ЄС та з 2004 року виходить за рамки класичної політичної співпраці і починає включати елементи економічної інтеграції, заходи щодо підтримки реалізації реформ по стимулюванню та розвитку економіки. Це особливі відносини, започатковані на основі спільних інтересів та цінностей. Європейська політика добросусідства являється стимулюючим фактором, в рамках регіональних ініціатив, в області співробітництва (Східне партнерство).

Фінансування програм транскордонного співробітництва (далі ТКС) в Україні відбувається мляво, недофінансу-

вання в умовах кризи змушує звертатися до використання програм сприяння ТКС Європейського Союзу.

Інституційно-правова підтримка розвитку ТКС на загальноєвропейському рівні орієнтується на очікувані результати, які полягають у конвергенції рівнів соціально-економічного розвитку прикордонних регіонів у Європі, ліквідації бар'єрів у розвитку ТКС, лібералізації торгівлі та митного режиму в межах транскордонного регіону, дотриманні принципу субсидіарності у сфері повноважень органів регіональної та локальної влади, що дає можливість вирішувати ряд важливих для прикордонних регіонів питань, у розширенні меж транскордонної співпраці, дотриманні єдиних загальноєвропейських принципів та правил здійснення ТКС, тобто є ознаками процесу регіональної економічної інтеграції.

Щодо фінансової підтримки розвитку ТКС склалася така ситуація: структурні фонди ЄС покликані розвивати ТКС на внутрішніх кордонах ЄС, а програми фінансової допомоги Євросоюзу — на зовнішніх. Проте й ті, й інші мають за мету сприяти поглибленню співпраці між прикордонними регіонами суміжних країн Європи у різних сферах життя суспільства в рамках регіональної структурної політики ЄС, метою якої є стабілізація функціонування інтегрованого простору всередині ЄС та створення сприятливих умов для подальшого розширення такого угруповання.

ВИСНОВКИ

Значна диспропорція у розвитку прикордонних регіонів країн ЄС, що межують з Україною ґрунтується на розумінні необхідності створення умов задля розвитку конкурентоспроможності даного регіону. Значним інструментом у цьому розвитку виступає регіональна підтримка ЄС та Східне партнерство, що має на меті покращення Європейської політики сусідства. Основним напрямом Східного партнерства на сьогоднішній день виступає реалізація Меморандуму про взаєморозуміння для започаткування Діалогу про регіональну політику та розвиток регіонального співробітництва, що стало знаковою подією у напрямі розвитку регіональної політики в Україні, розвиток двосторонніх відносин та реалізація програм з транскордонного співробітництва.

Щодо основних можливостей західного регіону у сфері поглиблення двосторонніх відносин, то основною компонентою має виступати спільно вироблені широкі програми з розбудови інституцій, фінансованих Євросоюзом; специфічні програми, спрямовані на економічний та соціальний розвиток у країнах-партнерах, спрямовані на зменшення розриву між регіонами, який може підірвати стабільність. INTERREG є найбільшою програмою громадських (місцевих) ініціатив ЄС щодо підтримки розвитку прикордонних регіонів країн-членів ЄС.

У контексті Східного партнерства Україна отримує допомогу, спрямовану на подолання економічної та соціальної нерівності між регіонами країни і забезпечення збалансованого внутрішнього розвитку шляхом підтримки соціально-економічного розвитку.

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Проаналізувавши програми розвитку транскордонного співробітництва в західних областях України з'ясовано слабку інституційну та організаційно-правову підтримку з боку органів державної влади України. Лише дотримання єдиних загальноєвропейських принципів та правил здійснення транскордонної співпраці є ознаками процесу регіональної економічної інтеграції.

Незважаючи на те, що основні політичні сили дотримуються курсу на поглиблення стосунків з ЄС, політична та економічна нестабільність в Україні стримує проведення в країні необхідних реформ. До одного з основних факторів,

які перешкоджають реформам також може належати корупція. На політичному рівні Україна потерпає від конфліктів серед українського керівництва та серед деяких державних установ, що підриває здатність України розробляти, схвалювати та проводити реформи. За відсутності серйозної конституційної реформи, спрямованої на створення життєздатної та ефективної системи правління, малоімовірно, що президентські вибори, призначені на травень 2014 року, відразу призведуть до стабілізації ситуації в країні. З іншого боку, наслідки фінансово-економічної кризи стримують можливості України щодо стимулювання внутрішнього зростання чи вжиття серйозних заходів для подолання ймовірного негативного соціального впливу цієї кризи на рівні країни.

Література:

1. Артьомов І.В. Транскордонне співробітництво в євроінтеграційній стратегії України: (монографія) / І.В. Артьомов. — Ужгород: Ліра, 2009. — 520 с.
2. Теоретичні засади транскордонного співробітництва: посібник з транскордонного співробітництва. -У.: Ліра. — 2009. — С. 6—7 [Електронний ресурс] // Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва "Закарпаття". — Режим доступу: <http://www.arr.com.ua/download/book2.pdf>
3. Розвиток транскордонного співробітництва з новими державами-членами ЄС: метод. рек. / авт. кол.: В.М. Кривцова (кер.), О.М. Овчар, О.А. Остапенко та ін. — К.: НАДУ, 2009 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://nara-portal.academy.gov.ua:8101/upr_fundament_doslidzen/DocLib4/Кривцова%20В.М.pdf
4. Східне партнерство: поглиблення двосторонніх відносин й розвиток багатостороннього співробітництва / Євробулетень. — 2010. — № 5. — С. 4—6., С. 29.
5. "EU cooperation with its neighbours", The official site of European Union (2010), available at: http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm
6. Національна індикативна програма на 2011—2013 рр. // Європейський інструмент сусідства та партнерства. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu_ua/2011_enpi_nip_ukraine_uk.pdf

References:

1. Art'omov, I.V. (2009), *Transkordonne spivrobitnytstvo v evrointehratsijnij stratehii Ukrainy: (monohrafiia)*. [The Cross-border cooperation in eurointegration strategy i Ukraine], Lira, Uzhhorod.
 2. The Agency of regional development and cross-border cooperation "Zakarpattia" (2009), "Theoretical foundations of cross-border cooperation. Manual of the Cross-border Cooperation", available at: <http://www.arr.com.ua/download/book2.pdf>
 3. Kryvtsova, V. M. Ovchar, O. M., Ostapenko, O. A. (2009), *Rozvytok transkordonnoho spivrobitnytstva z novymy derzhavamy-chlenamy ES* [The development of cross-border cooperation with new EU member states], NADU, Kyiv, Ukraine.
 4. Eastern Partnership: the deepening of the bilateral relations and multilateral development cooperation (2010), *Yevrobiuletyn' 2010* [Eurobulletin 2010], EU.
 5. The official site of European Union (2012), "EU cooperation with its neighbours", available at: http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm
 6. The official site of European Union (2010), "The National Indicative Programme for 2011—2013", available at: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu_ua/2011_enpi_nip_ukraine_uk.pdf
- Стаття надійшла до редакції 19.03.2014 р.*