

Фреяк А.\*

## ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ СУСІДСТВА

*В статті висвітлено основні аспекти фінансування транскордонного співробітництва у контексті впровадження Європейського інструменту сусідства та партнерства ENPI, зокрема програм транскордонного співробітництва ENPI CBC за участю України.*

**Ключові слова:** Європейській інструмент сусідства та партнерства, програми транскордонного співробітництва, спільна операційна програма.

*In the article the basic aspects of financing of cross-border cooperation are reflected in the context of implementation of the European instrument of neighbourhood and partnership (ENPI), particularly programs of cross-border cooperation with the membership of Ukraine.*

**Key words:** European Neighbourhood & Partnership Instrument, programs of cross-border cooperation, joint operational program.

Актуальність теми дослідження. Транскордонне співробітництво є одним із пріоритетів регіональної політики Євросоюзу, що спрямоване на зміцнення співпраці між країнами-членами ЄС та партнерськими країнами вздовж зовнішніх кордонів ЄС. Для України транскордонне співробітництво є одним з інструментів прискорення процесів наближення життєвого рівня населення прикордонних територій до середньоевропейського та забезпечення вільного руху товарів, людей і капіталів через кордон. Воно сприяє мобілізації місцевих ресурсів та їх ефективному використанню, об'єднанню та гармонізації зусиль для розв'язання спільних проблем прикордонних регіонів, здійсненню євроінтеграційних заходів на регіональному рівні.

Новий виток у розвитку транскордонного співробітництва України настав із поширенням на її територію Європейської політики сусідства, яка відкриває значні перспективи для економічної інтеграції, оскільки пропонує більш широкий спектр механізмів взаємодії. Основним фінансовим інструментом реалізації Європейської політики сусідства є Європейський інструмент сусідства та партнерства ENPI CBC 2007-2013. Ефективний розвиток транскордонного співробітництва України з країнами Західної Європи безпосередньо залежить від можливостей фінансування. Це зумовлює актуальність дослідження питань фінансування транскордонного співробітництва, зокрема в контексті впровадження Європейського інструменту сусідства та партнерства ENPI.

Ступінь наукової розробки. З кінця минулого століття проявилася значна зацікавленість науковців до проблематики регіонального розвитку і транскордонного співробіт-

\* здобувач кафедри міжнародних фінансів Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Науковий керівник: д.е.н., професор Циганов С.А.

ництва. Велику увагу цим питанням приділили закордонні вчені – З.Горжеляк, П.Еберхардт, Р.Федан, Т.Коморніцкі, Т.Лієвські, З.Макела, М.Ростішевські, А.Стасяк, З.Зьоло та українські – П.Беленький, З.Бройде, В.Будкін, М.Долішній, В. Засадко, Є.Кіш, М.Лендєл, Н.Мікула, А.Мокій, З. Мокринська, І.Студенников.

Незважаючи на велику кількість наукових праць, присвячених аналізу проблем транскордонного співробітництва, залишається ще багато невивчених питань, які стосуються функціонування регіонів України в умовах реалізації та поширення на їх території Європейської політики сусідства. Це, в свою чергу, вимагає більш ретельного вивчення існуючих проблем транскордонних регіонів та визначення можливостей їх розвитку шляхом використання фінансової допомоги ЄС.

Метою статті є дослідження перспектив розвитку транскордонного співробітництва в аспекті нового механізму фінансування в рамках ENPI CBC та участь в ньому прикордонних регіонів України, обґрунтування основних напрямків підвищення ефективності використання фінансових можливостей ЄС на підставі аналізу проблем, що існують в сфері міжрегіональної прикордонної співпраці в Україні.

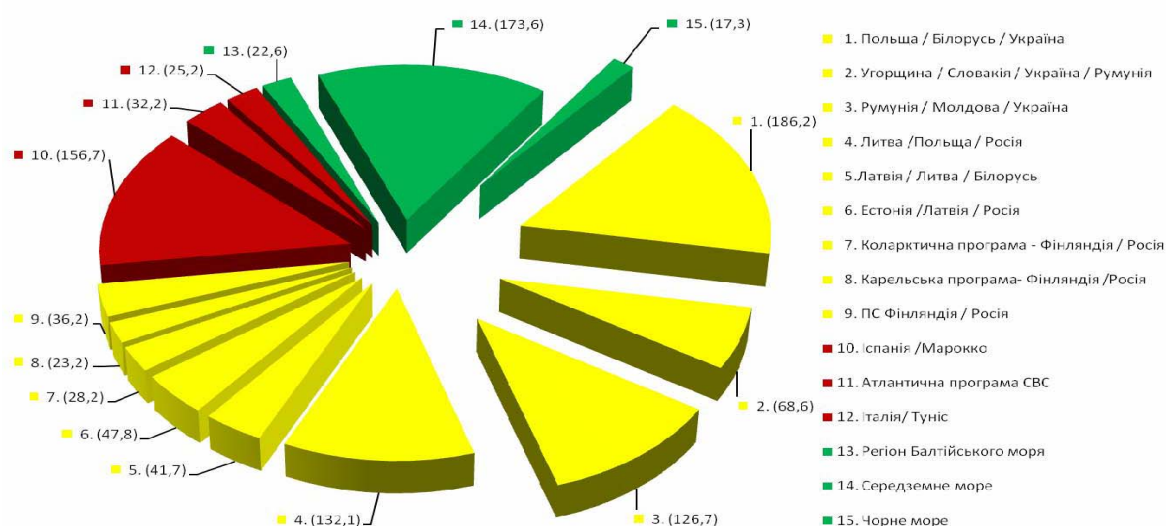
Виклад основної частини. Транскордонна співпраця на зовнішніх кордонах ЄС є ключовим пріоритетом для Європейської політики сусідства, метою якої є створення на південь і схід від нових кордонів розширеного Європейського Союзу зони стабільності, миру і добробуту шляхом налагодження тісних довготривалих відносин із сусідніми країнами. Для фінансування діяльності в рамках Європейської політики сусідства запроваджено новий Європейський інструмент сусідства і партнерства (ЄІСП), який з 2007 року замінив існуючі програми технічної допомоги TACIS і МЕДА в країнах Європейської політики сусідства і в Росії. В рамках ЄІСП передбачено спеціальний механізм підтримки транскордонного співробітництва на кордонах ЄС. Порівняно з попередніми програмами Європейський інструмент сусідства і партнерства передбачає значне збільшення обсягу транскордонного співробітництва у фінансовому та якісних аспектах. Допомога для транскордонного співробітництва ЄІСП впроваджується через спільні програми транскордонного співробітництва, дія яких розповсюджується на регіони, розташовані вздовж внутрішніх та зовнішніх кордонів ЄС.

Програми транскордонного співробітництва розроблені та впроваджуються з метою сприяння економічному та соціальному розвитку в регіонах по обидва боки спільних кордонів; вирішення спільних проблем у таких сферах, як навколишнє середовище, охорона здоров'я, запобігання та боротьба з організованою злочинністю; збільшення ефективності та безпеки кордонів; сприяння транскордонній співпраці на місцевому рівні. Вздовж східних та південних кордонів ЄС впроваджено 15 програм транскордонного співробітництва: 9 програм сухопутних кордонів, 3 програми морських кордонів та 3 програми морських басейнів. На період з 2007-2013 років для реалізації вищезазначених програм заплановано загальний обсяг фінансування у розмірі 1,118 434 млрд. євро [1]. Фінансування програм ENPI CBC здійснюється із двох джерел: Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF) та безпосередньо від ENPI. Ці джерела фінансування можуть використовуватись з обох боків кордону ЄС для спільної вигоди. Кошти виділяються на спільні проекти транскордонного співробітництва за умови їх використання на благо всіх учасників проектів. Країни-учасниці програми використовують спільний бюджет ЄС, структури управління є спільними, правила та нормативно-правова база щодо впровадження програми є однаковими для всіх. Все це забезпечує збалансоване партнерство між країнами-учасницями. Європейська Комісія визначає розподіл коштів для програм транскордонної співпраці, беручи до уваги об'єктивні критерії, такі, як населення прир-

нятих територій та інші фактори, що впливають на інтенсивність співпраці, включаючи особливі характеристики прикордонних зон і можливість управління та освоєння допомоги Співтовариства [стаття 7, 2]. Розподіл коштів по програмах транскордонного співробітництва відображено на рис.1.

На реалізацію програм сухопутних кордонів призначено 61,8% коштів від загального обсягу фінансування, на програми морських кордонів та програми морських басейнів по 19,1 %. На рис.1 зони 1, 2, 3 та 15 відповідають програмам транскордонного співробітництва за участю України. На їх реалізацію заплановано виділити 35,7% від загального обсягу фінансування програм ENPI CBC 2007-2013.

Детальні положення щодо фінансової допомоги, яка надається в рамках ЄІСП, визначаються у різних програмних документах, залежно від виду програми. Особливістю програм транскордонного співробітництва є те, що країни-учасниці кожної із програм розробляють Спільну операційну програму на весь термін впровадження ЄІСП.



**Рис.1.** Розподіл коштів по програмам транскордонного співробітництва ENPI CBC на 2007-2013 рр., млн. євро [3],[4].

Програми транскордонної співпраці не фінансуються повністю з коштів Співтовариства. Співфінансування з боку країн-учасниць складає принаймні 10% обсягу допомоги Співтовариства, призначеного на фінансування Спільної операційної програми. За необхідності, співфінансування поділяється рівномірно на цілий термін реалізації програми з тим, щоб мінімальна ціль -10% була досягнута на кінцевому етапі реалізації програми [стаття 20, 2].

Правовою основою програмування транскордонного співробітництва або, так званого, транскордонного компоненту в рамках ЄІСП є Регламент (ЄС) №1638/2006 Європейського Парламенту і Ради від 24 жовтня 2006 року [5], в той же час правила імплементації безпосередньо програм транскордонного співробітництва, включно із підготовкою спільних операційних програм, спільних органів, необхідних для впровадження програм, передбачені Регламентом (ЄС) №951/2007 Європейської Комісії від 9 серпня 2007 року [2].

Організаціями, які можуть брати участь у Програмі, є місцеві, регіональні та національні організації, асоціації регіонального розвитку, інноваційні агентства та агентства з розвитку, дослідні інститути та університети, місцеві та регіональні асоціації підприєм-

ців (в т. ч. торгові палати, спілки), організації, що об'єднують людей за професійною ознакою, регіональні та місцеві органи влади та громадські організації з охоплених регіонів [стаття 14, 5]. У рамках спільних операційних програм можуть фінансуватися проекти трьох видів:

- інтегровані проекти, коли кожен партнер проводить діяльність у межах спільного проекту на своїй території;
- симетричні проекти, коли така ж діяльність виконується паралельно в державах-членах і партнерських країнах;
- проекти, які впроваджуються, головним чином, у державі-членові чи партнерській країні, але з користю для усіх чи декількох партнерів, залучених до спільної операційної програми [ 6].

Україна має можливість брати участь у наступних програмах транскордонного співробітництва ENPI CBC:

- Польща - Україна - Білорусь;
- Угорщина - Словаччина - Україна - Румунія;
- Румунія - Молдова - Україна;
- багатостороння програма "Чорне море".

У Програмі Польща - Україна - Білорусь з боку України беруть участь Волинська, Львівська, Закарпатська області в якості основних областей та Тернопільська, Рівненська, Івано-Франківська області - як додаткові. Основною метою Програми є підтримка процесів прикордонного розвитку. Цілі програми реалізуються через некомерційні проекти в рамках таких пріоритетів:

1. Підвищення конкурентоздатності прикордонних територій.
2. Покращення якості життя.
3. Інституційна співпраця та підтримка ініціатив місцевих громад.

Загальний бюджет програми становить 202,9 мільйонів євро (в тому числі 186,2 мільйонів євро - співфінансування з боку ЄС)[7].

За результатами першого конкурсу відбору проектних заявок в рамках цієї Програми, під час зустрічі Спільного Моніторингового Комітету Програми транскордонного співробітництва Польща-Білорусь-Україна на 2007-2013 роки, яка відбулася в листопаді 2010 року, затверджено 21 проект на загальну суму понад 16 млн. євро, 12 з яких буде реалізовано із залученням українських партнерів. Всього було підготовлено більше 300 проектних заявок, 94 з яких подано українською стороною [8].

Регіонами України, що можуть скористатись можливістю отримати фінансування в рамках Програми Угорщина - Словаччина - Україна - Румунія є області, які межують з Угорщиною, Словаччиною та Румунією, а саме: Закарпатська, Івано-Франківська області - основні та Чернівецька область у якості прилеглого регіону.

Головними цілями вищезазначеної Програми є сприяння економічному та соціальному розвитку, покращення якості довкілля, підвищення ефективності кордонів, підтримка співпраці між людьми. Індикативний бюджет Програми на 2007-2013 роки складає 68,638 млн. євро та фінансується з фондів Інструменту європейського сусідства і партнерства, причому на 2007-2010 роки виділено 35, 796 млн. євро, а на 2011-2013 роки — 32, 842 млн. євро [9].

За результатами першого конкурсу відбору заявок, проведеного в рамках цієї Програми, затверджено 47 проектів, 34 з яких вже підписано в 2010 році. Бенефіціарами 13 проектів є українські партнери з Івано-Франківської та Закарпатської областей. Загальна сума, що буде отримана на реалізацію проектів, поданих українською стороною, становить



тиме 3,6млн. євро [10]. Проекти реалізовуватимуться для покращення умов діяльності малих та середніх підприємств, підтримки спільного розвитку туризму, охорони навколишнього середовища, інституційного співробітництва та в соціально-культурній сфері.

Програма Румунія-Молдова-Україна охоплює територію Чернівецької й Одеської областей, які є основними з боку України. Операційна програма надає підтримку людям, що проживають на прикордонних територіях для розвитку економіки прикордонної території, для протистояння екологічним проблемам і підвищення їх готовності до надзвичайних ситуацій. Програма також сприятиме взаємодії між людьми і громадами, що проживають на прикордонних територіях. Бюджет Операційної програми складає 126,72 мільйонів євро на період 2007 - 2013рр.[11].

В грудні 2010 року Європейська Комісія попередньо погодила фінансування 7 великих проектів запропонованих в рамках вищезгаданої програми на загальну суму 37 млн. євро [12]. З 7 проектів - 3 проекти спрямовані на розвиток транскордонної інфраструктури, 3 – в сфері захисту навколишнього середовища та аварійної готовності та 1 проект – в енергетичній галузі [12].

Багатосторонньою програмою Чорне Море передбачено співробітництво регіонів Болгарії, Греції, Румунії, Туреччини, України, Armenії, Грузії та Молдови. З боку України в програмі беруть участь Одеська, Миколаївська, Херсонська, Запорізька, Донецька області, АРК Крим та м. Севастополь. Спільною операційною програмою охоплено технічну допомогу та заходи в рамках 3 пріоритетів, серед яких транскордонне співробітництво для соціально-економічного розвитку, співробітництво у сфері охорони навколишнього середовища, налагодження відносин у сфері культури та освіти. Програма "Чорне море" фінансується з фонду ЄІСП та Європейського фонду регіонального розвитку, окрім Туреччини, її участь в програмі буде фінансуватись з коштів Інструменту перед вступної допомоги. Попередньо, бюджет програми на 2007-2013 роки було встановлено у сумі 17,306 млн. євро: на 2007-2010 роки — 9,025 млн. євро, на 2010-2013 роки — 8,281 млн. євро [3].

В рамках першого конкурсу багатосторонньої програми Чорне море було подано 173 проекти з 10 країн-учасниць, 10 проектів подано українською стороною [13]. За результатами проведеного конкурсу, як було зазначено на щорічній конференції, що проводилась в рамках вищезгаданої програми 25 листопада 2010 року в м. Салоніки в Греції, прийнято остаточне рішення щодо затвердження 16 проектів у сферах економічного розвитку, туризму, охорони природи і навколишнього середовища та культурного співробітництва [13]. На жаль, українських проектів серед прийнятих немає.

Проте, враховуючи велику кількість заявок, поданих в рамках першого конкурсу заявок, що свідчить про високу зацікавленість з боку країн-учасниць, їх місцевих і регіональних органів влади, громадянського суспільства та недержавних організацій щодо участі у транскордонних проектах, Європейська комісія прийняла рішення про збільшення бюджету Програми на 2,990 млн.євро. Таким чином, загальний бюджет ЄІСП на період дії програм (2007-2013) в даний час становить 21, 296 млн. євро[13].

Отже, загальний обсяг коштів доступний в рамках програм транскордонного співробітництва ENPI CBC за участю України становить 398,87 млн. євро. З них 57% - кошти Європейського фонду регіонального розвитку та 43% - кошти безпосередньо Європейського інструменту сусідства і партнерства. Майже 80% коштів, призначених для реалізації вищезазначених програм припадає на такі програми, як Польща - Україна - Білорусь та Румунія - Україна - Молдова ( 46,7% та 31,8% відповідно). Детальний розподіл коштів по програмам наведено в таблиці 1 [14; 4].

**Таблиця 1**  
**Фінансування програм транскордонного співробітництва**  
**ENPI CBC протягом 2007-2013 рр., млн. євро**

<b>Програми</b>	<b>ERDF</b>	<b>ENPI</b>	<b>Всього</b>
Польща / Україна / Білорусь	114, 45	71, 74	186, 20
Угорщина / Словаччина / Україна / Румунія	40, 97	27, 67	68, 64
Румунія/ Україна / Молдова	63, 36	63, 36	126, 72
Чорне море	8, 65	8, 65	17, 31

Розглянувши інструменти фінансування транскордонного співробітництва в рамках Європейського інструменту сусідства і партнерства можна стверджувати, що можливості транскордонного співробітництва прикордонних регіонів України істотно розширюються за рахунок допомоги, яка надається Європейським Союзом через його програми та ініціативи. Проте, для максимально ефективного використання фінансових можливостей, що надаються ЄС в рамках вищезазначених програм необхідно вирішити ряд проблем, серед яких:

- Невідповідність вітчизняного законодавства правовим нормам ЄС.
- Обмеженість можливостей учасників транскордонного співробітництва самостійно здійснювати обов'язкове співфінансування у розмірі 10 % від суми проекту прикордонного співробітництва.
- Слабка поінформованість потенційних бенефіціарів щодо можливостей Європейської політики сусідства як з української, так і з європейської сторін. Зокрема, у ЄС про Європейську політику сусідства знають 20% населення, а в найближчого сусіда України – Польщі цей показник становить 18% [15].
- Незначна частка економічної складової в реалізованих транскордонних проектах, які переважно мають політичну або культурну спрямованість. Наприклад, у рамках транскордонної програми добросусідства «Польща-Білорусь-Україна» INTERREG III A/Tacis CBC 2004-2006 частка реалізованих проектів в сфері туризму складала 10,0%, у сфері стимулювання економічного розвитку – 16,5%, у сфері підтримки демократії – 17,4%, у сфері культури та освіти – 50,0% [15].
- Обмеженість повноважень регіональних органів влади та місцевого самоврядування в сфері зовнішньоекономічної діяльності та транскордонного співробітництва.
- Низький рівень залучення недержавних установ, підприємств, а також громадських та неурядових організацій до здійснення заходів у рамках транскордонного співробітництва.

**Висновки.** Європейський інструмент сусідства і партнерства є основним фінансовим інструментом реалізації Європейської політики сусідства. Фінансове забезпечення транскордонного співробітництва в рамках ЄІСП здійснюється через спільні транскордонні програми, в 4 з яких Україна бере участь. Розробка спільних проектів в рамках вищезгаданих програм та їх ефективна реалізація сприятиме економічному та соціальному розвитку прикордонних регіонів, покращенню якості довкілля, налагодженню транскордонній співпраці.

З огляду на перелічені вище інституційні та організаційні проблеми, що існують у сфері транскордонного співробітництва України, необхідно здійснити ряд заходів, спрямованих на ефективну реалізацію транскордонних програм в рамках Європейської політики сусідства, активізацію транскордонного та єврорегіонального співробітництва, розробку нових і перспективних напрямів транскордонного співробітництва, а саме:

- Сприяти поінформованості потенційних бенефіціарів про існуючі програми транскордонного співробітництва. На офіційних веб-сторінках обласних, районних, міських державних адміністрацій необхідно розмістити перелік та умови відповідних програм ЄС, а також регіональну стратегію розвитку транскордонного співробітництва відповідного регіону.

- Децентралізувати функції державного управління, делегувати значну частину його повноважень органам місцевого самоврядування та іншим самоврядним інституціям, надати їм більшої самостійності у вирішенні спільних з регіонами сусідніх держав завдань регіонального розвитку.

Вирішення проблем, що існують у сфері транскордонного співробітництва в Україні сприятиме активізації тісної співпраці її прикордонних регіонів з європейськими суб'єктами транскордонного співробітництва та зростанню обсягів фінансової підтримки транскордонних проектів з боку Європейського Союзу.

### Література

1. Cross-Border Cooperation within the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/index_en.htm)
2. Commission Regulation (EC) No 951/2007 of 9 August 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:210:0010:0025:EN:PDF>.
3. European Commission. European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) - Cross-border Co-operation Programmes [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.euroresources.org/fileadmin/user\\_upload/PDF\\_country\\_and\\_Programme\\_profiles/ec3.pdf](http://www.euroresources.org/fileadmin/user_upload/PDF_country_and_Programme_profiles/ec3.pdf)
4. Примітка. Дані по програмі Чорне море не враховують додаткового збільшення її бюджету.
5. Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regionalcooperation/enpi-cross-border/documents/enpi\\_regulation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regionalcooperation/enpi-cross-border/documents/enpi_regulation_en.pdf)
6. Засадко В.В. Транскордонне співробітництво в європейській політиці сусідства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/prvs/2010\\_1/tom1/230.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/prvs/2010_1/tom1/230.pdf)
7. The cross-border cooperation programme Poland-Belarus-Ukraine 2007-2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cpe.gov.pl/201,pl-by-ua>
8. Інформаційний бюлетень "Євроінтеграційний поступ України" за січень 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.carpathia.gov.ua/ua/254.htm>
9. Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine ENPI Cross-border Cooperation Programme [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.huskroua-cbc.net/en/information-about-the-programme>
10. Grant contracts awarded and contracted during 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.huskroua-cbc.net/uploads/editors/e11\\_publication\\_en\\_%20](http://www.huskroua-cbc.net/uploads/editors/e11_publication_en_%20)
11. Румунія-Україна-Молдова. Програма транскордонного співробітництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ro-ua-md.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=104&Itemid=133](http://www.ro-ua-md.net/index.php?option=com_content&view=article&id=104&Itemid=133)

12. The preliminary list of large scale projects has been approved [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ro-ua-md.net/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=25&Itemid=117](http://www.ro-ua-md.net/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=25&Itemid=117)
13. Annual conference of the Black Sea Basin Program 2007-2013 Thessaloniki, Greece, on 25th of November 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.blacksea-cbc.net/index.php/eng/content/download/4140/87136/file/Fourth %20Newsletter.pdf](http://www.blacksea-cbc.net/index.php/eng/content/download/4140/87136/file/Fourth%20Newsletter.pdf)
14. Мокринська З. Фінансові аспекти транскордонного співробітництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
[http://www.library.tane.edu.ua /images/ nauk\\_vydannya/iC8zIf.pdf](http://www.library.tane.edu.ua/images/nauk_vydannya/iC8zIf.pdf)
15. Засадко В.В. Транскордонне співробітництво України: тенденції, проблеми та перспективи розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
[http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvamu/Ekon/2009\\_7/09zvvcpr.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu/Ekon/2009_7/09zvvcpr.pdf)