

УДК 72.03

Горюнова Е.А.

Программы трансграничного сотрудничества как фактор реализации Европейской политики соседства в Украине

The Programs of trans-border cooperation for Ukraine as a factor of realization
of the European Neighborhood Policy

В статье рассмотрен механизм реализации программ трансграничного сотрудничества с участием Украины в рамках осуществления нового внешнеполитического курса Европейского Союза – Европейской политики соседства.

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, Европейская политика соседства, еврорегионы, Украина



The article is devoted to the procedure of trans-border cooperation of Ukraine in the process of realization of new foreign policy course of European Union – the European Neighborhood Policy.

Key words: the trans-border cooperation, the European Neighborhood Policy, Euroregion, Ukraine

Трансграничное сотрудничество (ТГС) выступает ведущим направлением региональной политики Европейского Союза. Сегодня этот механизм используется не только внутри ЕС как один из аспектов политики сплочения, но и на внешних границах в рамках Европейской политики соседства (ЕПС), которая предусматривает активизацию контактов между приграничными регионами ЕС и соседними странами.

В результате наиболее масштабного расширения Европейского Союза в мае 2004 г. и вступления в него Румынии в 2007 г. Украина получила общую границу с ЕС протяженностью 1432 км, что составляет 24 % всей государственной границы страны. Это открывает для Киева новые перспективы взаимодействия с европейскими соседями на региональном и локальном уровне в контексте реализации евроинтеграционной стратегии Украины.

Проблема трансграничного сотрудничества нашла своё отражение в исследованиях зарубежных и украинских исследователей, таких как Р. Ратти, Д. Виллерс, П. Еберхардт, Р. Федан, В. Билчак, И. Бураковский, Ю. Макогон, Б. Парахонський, В. Дергачев, С. Пирожков, С. Писаренко, И. Студенников и др.

Трансграничное сотрудничество становится определяющим факто-

ром углубления европейской интеграции в 80-е годы XX века, когда в политическом и научном дискурсе трансформируется смысл понятия «граница» от «линии раздела» к «фактору контакта», который «скорее уже не линия, а функциональное пространство», где соприкасаются «разные общества и коллективы» [15, р. 33].

Принятие в мае 1980 г. «Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными общинами или властями» создало правовую базу для реализации механизма трансграничного сотрудничества, который активно используется как в рамках ЕЭС для «стирания» границ между европейскими регионами и решения проблем их выравнивания, так и за пределами Сообществ в контексте реализации стратегии расширения.

Таким образом, трансграничное сотрудничество становится мощным фактором европейского интеграционного процесса, содействуя углублению интеграции внутри Сообществ и развитию тесного сотрудничества с одновременным разрешением существующих противоречий между приграничными регионами Сообществ и соседних стран – кандидатов на членство.

Провозгласив курс на европейскую интеграцию, Украина уже в начале 90-х годов прошлого века начинает активно реализовывать различные интеграционные проекты, среди которых ведущее место отводится трансграничному сотрудничеству.

В 1993 году Украина присоединилась к «Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными общинами или властями» (Постановление Верховной рады Украины от 14 июля 1993 года). В 1997 году была ратифицирована «Европейская хартия местного самоуправления», в рамках которой определены полномочия и возможности местных органов власти в процессах трансграничного сотрудничества [2].

24 июня 2004 года был принят Закон «О трансграничном сотрудничестве», который определил цель и задачи государственных органов власти в сфере трансграничного сотрудничества, полномочия субъектов ТГС Украины, принципы и формы финансирования ТГС со стороны государства [3]. Однако принятие данного закона, к сожалению, не смогло стимулировать дальнейшего развития трансграничного сотрудничества для украинских еврорегионов в силу целого ряда причин. Во-первых, в рамках Закона трансграничное сотрудничество рассматривается исключительно как инструмент экономического сотрудничества. В то же время ТГС является гораздо более сложным процессом сотрудничества в приграничных районах, который охватывает целый комплекс разнообразных проблем. Во-вторых, данный закон не предусматривает особого порядка финансирования данного направления, что означает отсутствие государственной финансовой помощи.

В феврале 2005 года на заседании Совета Украина – ЕС был подписан «План действий Украина – ЕС», в рамках которого предусматривались «интенсивные политические, экономические и культурные отношения, включая трансграничное сотрудничество» [9].

Новый внешнеполитический курс ЕС – Европейская политика соседства (ЕПС) – стартовал в 2004 году с целью формирования привилегированных отношений и активизации сотрудничества в различных сферах деятельности между Союзом и его 16 соседями на юге и востоке. ЕПС включает три базовых направления для сотрудничества: программы двустороннего сотрудничества, программы регионального и межрегионального уровня и программы трансграничного сотрудничества. Цели трансграничного сотрудничества в рамках ЕПС определены как содействие социальному и экономическому развитию приграничных

регионов, обеспечение безопасности границ, совместное решение существующих проблем в сфере охраны здоровья и окружающей среды и противодействия криминалитету, а также расширение контактов между людьми.

С 2007 года финансовым механизмом реализации программ ТГС выступает Европейский инструмент соседства и партнерства (ЕИСП), который предусматривает реализацию двух типов проектов регионального и межрегионального сотрудничества: проекты вблизи сухопутной (или короткой морской) границы между двумя или несколькими странами и многосторонние проекты в бассейне морей.

Главными требованиями для реализации программ ТГС выдвинуты следующие:

- 1) Реализация программ по обе стороны границы;
- 2) Унификация процедуры подготовки, подачи и выбора заявки и имплементации проектов;
- 3) Равноправие партнеров;
- 4) Формирование общих органов управления проектами: Общий орган управления (Joint Managing Authority, ЖМА), Общий технический секретариат и Общий мониторинговый комитет. При этом на ЖМА возложены функции финансового управления и администрирования; он отвечает за выполнение программы и размещается на территории государства-члена ЕС [11].

Такой механизм управления призван содействовать повышению эффективности проектной деятельности в приграничных районах и противодействовать коррупции в противовес несбалансированным механизмам координации усилий в рамках еврорегионов.

В соответствии с Индикативной программой ТГС на 2007-13 гг. предусмотрена реализация 15 программ: 9 сухопутных, 3 вблизи морских границ и 3 в бассейнах морей. Украина является участником 3 сухопутных программ (совместно с Польшей и Беларусью, совместно с Венгрией, Словакией и Румынией и совместно с Румынией и Молдовой вдоль сухопутных границ и в программе «Черное море», которое объединяет 10 стран региона) [12]. Объемы финансирования данных программ представлены в *таблице 1* [12].

Таблица 1 Объем финансирования трансграничного сотрудничества программ с участием Украины

| Программа | 2007-10 | 2010-13 | 2007-13 |
|--|----------------|----------------|----------------|
| Польша – Украина – Беларусь | 97.107 | 89.094 | 186.201 |
| Венгрия – Словакия – Румыния – Украина | 35.796 | 32.842 | 68.638 |
| Румыния – Украина – Молдова | 66.086 | 60.632 | 126.718 |
| Черное море | 9.025 | 8.281 | 17.306 |
| ИТОГО | 208.014 | 190.849 | 398.863 |

Как видно из таблицы, на период 2007-13 гг. для проектов ЕИСП с участием Украины предусмотрено финансирование в размере почти 400 млн. евро. При этом наибольший процент финансирования приходится на программы с участием Беларуси и Молдовы, что вполне объяснимо желанием ЕС содействовать развитию региональных связей между постсоветскими республиками с учетом собственных интересов. Следует также отметить, что наряду с финансированием со стороны ЕС реализация каждого проекта предусматривает 10% софинансирование остальных участников проекта, что увеличивает бюджет каждой программы.

Например, в рамках программы Польша – Украина – Беларусь бюджет возрастает до 202. 959 млн. евро [14].

Сравнительный анализ специфики организации и важнейшие цели вышеназванных программ с процентным объемом финансирования приоритетов представлены в таблице 2 [13; 14; 16].

Ведущими элементами ТГС остаются еврорегионы как юридически оформленные территории для сотрудничества между территориальными громадами или местными органами власти приграничных регионов соседних государств, действующие в соответствии с национальным законодательством и международным правом.

На сегодняшний день в Украине функционирует 7 еврорегионов (еврорегион «Черное море» пока находится в стадии институционализации), среди которых под действие трансграничных программ ЕПС попадает 4 – «Буг», «Карпатский», «Верхний Прут» и «Нижний Дунай» [6, с. 116]. Эти еврорегионы включают Закарпатскую, Львовскую, Ивано-Франковскую, Черновицкую и Одесскую области Украины, а также административные единицы Польши («Буг», «Карпатский»), Венгрии и Словакии («Карпатский»), Румынии («Карпатский», «Верхний Прут» и «Нижний Дунай»).

Программы трансграничного сотрудничества ЕПС значительно расширяют географию участников за счет отдельных районов Ровенской, Хмельницкой, Тернопольской и Винницкой областей, которые, не имея выхода к границе с ЕС, получают возможность участия в реализации общих проектов.

Первый еврорегион с участием Украины («Карпатский») был создан в 1993 году. Первоначально в его состав вошли административные единицы Венгрии, Польши и Украины, чуть позже Словакии и Румынии. Сегодня еврорегион объединяет 19 территориально-административных единиц приграничных районов пяти государств. Его площадь составляет около 150 тыс. кв. км, а население – более 16 млн. человек.

Одним из важнейших условий для формирования данного еврорегиона исследователи считают общее историческое прошлое, т.к. территории, входящие в его состав, долгое время входили в состав империи Габсбургов, что содействовало «формированию общей транспортной инфраструктуры, взаимодополнению рынков, то есть созданию единого пространственного расположения» [4, с. 119]. С другой стороны, именно общее историческое прошлое послужило причиной серьезных разногласий между местными элитами разных стран, что потребовало вмешательства центральных властей, тем самым поставив под сомнение саму сущность трансграничного сотрудничества. Значительная площадь еврорегиона препятствовала консолидации усилий в решении насущных проблем, что в совокупности с недостатком финансирования «фактически парализовало функционирование еврорегиона» [4, с. 121].

Еврорегион «Буг» был создан в сентябре 1995 года на основе инициативы местных властей, которые стремились к развитию многостороннего сотрудничества. Основателями еврорегиона «Буг» стали Вольнская область Украины и 4 воеводства Польши, а в 1998 году к ним присоединились ещё одно польское воеводство и Брестская область Беларуси.

Главная проблема данного региона – в наличии польско-украинских разногласий на местном уровне, что обусловлено историческими причинами. Поэтому, как отмечают, исследователи в еврорегионе «Буг» усилия сконцентрированы исключительно на экономическом сотрудничестве. Хотя, как мы знаем, еврорегионы призваны содействовать преодолению и межэтнических противоречий [10, с. 111].

Еврорегион «Нижний Дунай» был создан в 1998 году, объединив Одесскую область Украины, 3 района Молдовы (в 1999 объединены в

Таблица 2. Сравнительный анализ программ трансграничного сотрудничества с участием Украины

| Программа | Количество регионов-участников (основные / дополнительные) | Координатор | Приоритеты/ объем финансирования, % к общему бюджету программы (10% во всех программах выделяется на техническое оснащение) |
|-------------------------------------|--|--|--|
| Польша, Украина, Беларусь | 10 / 7 * | Министерство регионального развития Польши | 1) Повышение конкурентоспособности приграничных регионов / 30% 2) Повышение качества жизни (защита окружающей среды и обеспечение безопасности границ) / 35% 3) Институциональное сотрудничество и поддержка местных инициатив/ 25% |
| Венгрия, Словакия, Румыния, Украина | 8 / 5 ** | Агентство национального развития Венгрии | 1) Развитие туризма и поддержка бизнеса / 15% 2) Защита окружающей среды, управление ресурсами и готовность к чрезвычайным ситуациям/ 25% 3) Развитие транспортной инфраструктуры / 30% 4) Сотрудничество между институтами и людьми /20% |
| Румыния, Украина, Молдова | 10 / 5 *** | Министерство развития и публичной работы Румынии | 1) Конкурентоспособная экономика / 45% 2) Экологические вызовы и готовность к чрезвычайным ситуациям / 35% 3) Взаимодействие между людьми и местными сообществами / 10% |

* Украину представляют Волынская, Львовская и Закарпатская области, а также частично Ровненская, Ивано-Франковская и Тернопольская области.

** Украину представляют Закарпатская и Ивано-Франковская область, частично Черновицкая.

*** Украину представляют Черновицкая и Одесская область, отдельные районы Хмельницкой, Ивано-Франковской, Тернопольской и Винницкой областей).

один повет) и 3 повета Румынии. Этот еврорегион считается одним из наиболее динамичных среди всех, в состав которых входят административные единицы Украины.

Еврорегион «Верхний Прут» был основан в 2000 году после долгого переговорного процесса и объединяет Черновицкую область Украины, 2 повета Молдовы и 2 повета Румынии.

Следует отметить, что в еврорегионах «Нижний Дунай» и «Верхний Прут» экономическое сотрудничество не выступает доминирующим. Напротив, здесь в большей степени внимание местных властей сконцентрировано на защите и сохранении культурной, исторической и языковой самобытности румынского населения в Украине и Молдове [1, с. 136].

С 2009 г. в рамках каждой из программ трансграничного сотрудничества были объявлены конкурсы проектов, которые продемонстрировали высокий уровень заинтересованности региональных представительств. В частности, в рамках первого этапа программы Венгрия – Словакия – Румыния – Украина было подано 150 заявок на сумму 55 млн. евро; а в рамках второго этапа – сумма запросов достигла почти 100 млн. евро [13]. Наибольшее число заявок в первом туре поступило в рамках приоритетов институционального сотрудничества (27%), охраны окружающей среды (21%), развития туризма и контактов между людьми (по 18%) [13].

В ходе 2-го этапа конкурса больше всего заявок (29%) поступило на проекты институционального сотрудничества. Затем следуют малые проекты сотрудничества между людьми (18%) и взаимодействия в развитии туризма (17%) [13]. При этом максимальное финансирование предусматривали проекты по охране окружающей среды (19 342 млн. евро) и институционального сотрудничества (13 694 млн. евро) [13]. Большинство представленных проектов (61%) имеют двусторонний характер. Аналогичный конкурс проводится с 2010 года в рамках Программы Польша – Беларусь – Украина.

15 сентября 2010 года Кабинет Министров Украины своим распоряжением одобрил Концепцию Государственной программы развития трансграничного сотрудничества на 2011-2015 годы. Как отмечается в документе, «такое сотрудничество способствует объединению усилий субъектов для решения общих проблем приграничных регионов, осуществлению евроинтеграционных мероприятий на региональном уровне» [8].

По мнению авторов, важнейшей проблемой, препятствующей развитию трансграничного сотрудничества, является недостаточный уровень развитости социальной, экономической и экологической сферы приграничных областей Украины и финансовой поддержки его реализации. Поэтому Концепция предусматривает два варианта решения данной проблемы. Первый вариант рассчитан на стимулирование развития ТГС путем предоставления государственной поддержки проектам путем софинансирования (не менее 10 процентов общего бюджета проекта), что будет способствовать активизации ТГС и увеличению объемов финансовой поддержки таких проектов со стороны ЕС. Как видим, этот вариант рассчитан в большей степени на западные регионы Украины, т.к. предусматривает софинансирование со стороны ЕС, что ставит еврорегионы на востоке страны в неравные условия и фактически лишает их возможности государственного финансирования. Второй вариант предусматривает «создание комплексной системы развития трансграничного сотрудничества, на основе которой будет осуществляться финансирование проектов трансграничного сотрудничества на всей территории страны за счет средств государственного и местных бюджетов, международной технической помощи и средств субъектов трансграничного сотрудничества»

[8]. В этом случае предусмотрено сбалансированное развитие западных и восточных приграничных регионов страны. Но этот вариант требует больших вложений со стороны государства. Предусмотренный концепцией объем финансирования программ ТГС из бюджета Украины составляет 45000 грн. (порядка 4 тысяч евро) ежегодно, что несопоставимо с запросами даже в рамках конкурсного отбора по одной из программ в западных регионах страны. Таким образом, недостаток государственного финансирования останется главной проблемой для развития ТГС в Украине на ближайший период.

С другой стороны, программы ЕПС предусматривают расширение возможностей трансграничного сотрудничества за счет вовлечения в проекты наряду с органами местной власти и других партнеров – общественные организации, ассоциации, предпринимателей, что будет содействовать развитию гражданского общества. Изменение механизма финансирования призвано сломать уже устоявшуюся систему «донор – реципиент» в отношениях с ЕС и активизировать усилия местных структур по изысканию средств на реализацию совместных проектов.



Литература

1. Гакман С. Єврорегіон "Верхній Прут" у контексті транскордонного співробітництва / С. Гакман // На шляху до Європи. Український досвід єврорегіонів. / За ред. С. Максименка, І. Студеннікова. Київ, 2000. С. 131-136.
2. Европейская хартия местного самоуправления. Страсбург, 15 октября 1985 года. [Электронный ресурс]. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036. [Дата обращения 18.11.2010].
3. Закон України "Про транскордонне співробітництво" // Голос України. 22 липня 2004 р. – № 134.
4. Лендьел М. Досвід Карпатського Єврорегіону: поштовх до переосмислення моделі транскордонного співробітництва / М. Лендьел // На шляху до Європи. Український досвід єврорегіонів / За ред. С. Максименка, І. Студеннікова. – Київ, 2000. – С. 49-55.
5. Майже 150 проектних пропозицій було отримано в рамках першого конкурсу на подання заявок. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.huskroua-cbc.net/ua/novini/majze-150-proektnei-propozicj-bulo-otrimano-v-ramka-persogokonkuru-na-podannja-zajavok/36> [Дата обращения: 20.04.2011]
6. Мікула Н. Єврорегіони: досвід та перспективи. Львів: ІРД НАН України, 2003. 222 с.
7. На финансирование ТГС Венгрия-Словакия-Румыния-Украина по 2-му конкурсу заявок запрошено почти 100 миллионов евро. [Электронный ресурс]. URL: http://www.enpi-info.eu/main.php?id=25137&id_type=1&lang_id=471 [Дата обращения: 20.04.2011]
8. Об одобрении Концепции Государственной программы развития трансграничного сотрудничества на 2011-2015 годы. Распоряжение Кабинета Министров. [Электронный ресурс]. URL: <http://pravocenter.com/zakonodatelstvo/1061-ob-odobrenii-koncepcii-gosudarstvennoj-programmy.html> [Дата обращения: 25.04.2011]
9. План Дій «Україна – Європейський Союз». [Электронный ресурс]. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_693 [Дата обращения: 13.11.2010]

10. Розширення Європейського Союзу: вплив на відносини України з центральноевропейськими сусідами. К., 2004. 356 с.
11. Commission regulation (EC). No 951/2007/ of 9 August 2007 // Official Journal of the European Union [Електронний ресурс]. URL: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:210:0010:0025:EN:PDF> [Дата звернення: 12.12.2010]
12. Cross-Border Cooperation. Strategy Paper 2007-2013. Indicative Programme 2007-2010. [Електронний ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/documents/summary_of_strategy_paper_en.pdf [Дата звернення: 18.11.2010]
13. Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine Cross-border Cooperation Programme 2007-2013. [Електронний ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/documents/hungary-slovakia-romania-ukraine_adopted_programme.pdf [Дата звернення: 20.04.2011]
14. Poland-Belarus-Ukraine Cross-border Cooperation Programme 2007-2013. [Електронний ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/documents/poland-belarus-ukraine_adopted_programme_en.pdf [Дата звернення: 20.04.2011]
15. Ratti R. Borders and Regions in a Changing Europe – a Theoretical Framework / Ratti R. // Regional Contact. 1995. No 10. P. 30-37.
16. Romania-Ukraine-Republic of Moldova Cross-border Cooperation Programme 2007-2013. [Електронний ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-crossborder/documents/romania_ukraine_republic_of_moldova_adopted_programme.pdf [Дата звернення: 20.04.2011]