

### РОЗДІЛ 3 ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ТА ФІНАНСОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА РЕГІОНІВ

#### 3.1. Аналіз організаційно-правового забезпечення міжнародного співробітництва регіонів

Для розвитку міжнародного співробітництва регіонів у сьгоднішній Європі існує розвинене нормативно-методично забезпечення та міцна інституційна основа.

Нормативно-методичне забезпечення створюють європейські хартії та конвенції, національне законодавство. Враховуючи те, що міжтериторіальне та транскордонне співробітництво стосується всіх сфер життя, доцільно систематизувати нормативно-правове забезпечення у чотирьох групах: 1) європейське законодавство, що стосується безпосередньо транскордонного співробітництва; 2) європейське загальне законодавство щодо регіонів; 3) інші європейські документи, у яких згадується транскордонне співробітництво; 4) національне законодавство.

"Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями" (Мадрид, травень 1980 р.) та два додатки до неї: Додатковий протокол (Страсбург, листопад 1995 р.) та Протокол № 2 (Страсбург, травень 1998 р.) – основні закони першої групи. Фактично, в цих документах, в основному, сформований понятійний апарат щодо міжтериторіального, міжрегіонального та транскордонного співробітництва (див. п. 1.4.). Мадридська Конвенція не лише вказує на основні "правила гри" в реалізації транскордонного співробітництва, а й має набір типових угод та інших документів, які підписуються територіальними органами влади прикордонних областей сусідніх держав або самими державами.

Іншим важливим документом є "Європейська Хартія прикордонних і транскордонних регіонів" (Гронау, -1981р., II редакція 1995 р.), яка має принаймні двояке значення:

– належним чином ознайомлює з практикою і напрямками співпраці на кордонах Західної Європи, що сформувалися там принаймні вже

чверть століття, систематизовано інформує про існування, засоби і заходи, що сприяють розвитку прикордонних регіонів;  
– дає можливість рівноправного внесення доповнень, зауважень і проблем, пов'язаних з досвідом країн у міжнародній співпраці, примножує відомості про явище, специфіку різноманітних можливостей і форм міжнародної співпраці в Центральній-Східній Європі.

Як підкреслюється в "Європейській Хартії прикордонних і транскордонних регіонів" "... готовність громадян, органів місцевої і регіональної влади прикордонних районів до спільного пошуку можливостей розв'язання прикордонних проблем не таїть в собі наміру ліквідувати незалежності національних держав. Єдиним прагненням є подолання "шрамів історії", створення можливостей для населення прикордонних регіонів кращої співпраці у всіх сферах життя.... Ніде інше, ніж саме на прикордонних територіях сусідніх держав є так очевидною необхідність ламання ізоляційних, національно замикаючих упорядкувань".

Крім вище зазначених, до цієї групи можна віднести і, прийняті чотири міжнародні конвенції у сфері охорони навколишнього середовища щодо транскордонних регіонів:

- Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великі віддалі;
- Конвенція про оцінку впливу на оточуюче середовище в транскордонному контексті;
- Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій;
- Конвенція по охороні і використанню транскордонних водотоків і міжнародних озер.

В цю групу також входить Рамкова конвенція "Покращення прикордонного співробітництва корпорацій і товариств в зоні".

У другу групу, передусім, входять Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, жовтень 1985 р.), Хартія Конгресу місцевих і регіональних органів влади Європи (ухвалена Комітетом міністрів 14 січня 1994 р.). Слід також згадати проект Європейської хартії регіонального самоврядування, ухвалений Конгресом місцевих і регіональних влад Європи Ради Європи 5 червня 1997 р.; Декларацію Асамблеї Європейських регіонів щодо регіоналізму в Європі, 1996 р. Для всіх європейських прикордонних територій базовими є положення, викладені у Європейській хартії регіонального просторового планування (Торремолинос, Іспанія,

1983 р.). "Базових принципах стійкого просторового розвитку європейського континенту" [5] "Перспективах європейського просторового розвитку ЄС" (ESDP) [136]. Специфіка розвитку прикордонних територій враховується у Стратегії європейського регіонального планування [175], у існуючих регіональних стратегіях розвитку окремих регіонів Європи, таких як "Бачення і стратегії навколо Балтійського моря" [8] (VASAB; співробітництво між 11 країнами), "Структурна схема Бенілюксу" [222] (3 країни) і "Стратегія інтегрованого просторового розвитку Центральної, Адриатичної і Дунайської Європи" [174] (VISION PLANET; 12 країн).

Третю групу формують багато конвенцій і хартій щодо різноманітних сфер життя, починаючи від Кіотської Конвенції з спрощення та гармонізації митних процедур, яка має 30 доповнень, що носять більш методичний характер і розглядають різноманітні ситуації для уніфікації та спрощення митних правил і процедур при перетині кордонів різних країн; також Конвенція про комбіновані перевезення і інші угоди, що регулюють відносини в сфері перевезень; Європейська хартія регіональних мов і мов меншин (Страсбург, листопад 1992 р.), зокрема в частині, яка стосується транскордонного обміну. У цьому ж ряду стоїть Європейська ландшафтна Конвенція (РС, Флоренція, 2000), у якій згадуються транскордонні ландшафти і багато інших.

Четверта група охоплює законодавство України щодо транскордонного співробітництва, яка включає основні Закони України щодо транскордонного співробітництва, міжнародні угоди, конвенції, хартії ратифіковані Україною і дво-чи багатосторонні міжнародні угоди, підписані Україною з іншими державами, зокрема сусідніми.

Основний закон України ухвалений 24 червня 2004 року Верховною Радою України "Про транскордонне співробітництво" (№ 1861-IV), який визначає зміст та основні положення транскордонного співробітництва в Україні та має на меті врегулювати процеси укладання та практичної реалізації органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади угод про транскордонне співробітництво, включаючи питання державної політики такого співробітництва.

В цю групу також входять Закони України "Про місцеві державні адміністрації" (N 586-XIV від 9.05.99 р.); "Про місцеве

самоврядування в Україні"(N 280/97-ВР від 21.05.97 р.); "Про зовнішньоекономічну діяльність" (N959-XII від 16.04.91 р.); "Про державний кордон" (№1777- XII від 04.11.91 р.); "Про зайнятість населення" (N803-XII від 1.03.91 р.), "Про бюджетну систему України"(N512-XII від 5.12.90 р.), "Про охорону навколишнього природного середовища" (N1264-XII від 25.06.91 р.), Митний кодекс України (N 1970-XII від 12.12.91 р.) та інші нормативно-правові акти законодавства України, що прямо чи опосередковано стосуються транскордонного співробітництва.

Оскільки чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (ст. 9 Конституції), то в цю групу також входять Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або властями 1980 року [47, 54]; ратифіковані Додатковий протокол та Протокол № 2 до цієї Конвенції [54]; Європейська хартія місцевого самоврядування [70]; Угода про партнерство і співробітництво між Європейськими співтовариствами та їхніми державами-членами та Україною від 16.06.94 р.; "Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті" (№534-XIV від 19.03.99 р.); "Про приєднання України до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер" (№801-XIV від 01.07.99 р.); "Про приєднання до Європейської хартії місцевого самоврядування" (№452/97-ВР від 15.07.97 р.);"Про приєднання України до статуту Ради Європи" (№398/95-ВР від 31.10.95 р.), Постанова Кабінету Міністрів України "Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" (N 1496 від 16.08.99 р.); Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України (схвалена Європейською Радою 11 грудня 1999 року); укази Президента України "Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу" (N 615/98 від 11.06.98 р.), "Про програму інтеграції України до Європейського Союзу" (№1072/2000 від 14.09.00 р.), "Про Концепцію державної регіональної політики" (№341/2001 від 25.06.01 р.),

Приєднання до зазначених європейських законодавчих актів розширює правове поле транскордонного співробітництва, дає можливість передбачити нормами законодавства України встановлення відповідальності регіональних органів влади за спільно

прийнятті рішення, здійснення контролю за виконанням заходів, що впливають з укладених сторонами угод про транскордонне співробітництво, а також розповсюджує правові норми Європейської конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями на міжтериторіальне співробітництво.

Проте, в практиці застосування європейських документів не завжди однозначно трактуються окремі положення.

У вже згадуваній Угоді про співробітництво між Україною та ЄС, що містить понад 100 статей та ряд додатків, окрема глава має назву "Транскордонні послуги між Співтовариством і Україною". Згідно статей цього розділу, Сторони, співпрацюючи з метою розвитку ринково орієнтованого сектору послуг в Україні, зобов'язуються відповідно до положень розділу, вжити необхідні заходи з метою поступового збільшення обсягу послуг, що надаються компаніями Співтовариства або України, створеними на території сторін. Значна увага приділяється в угоді транскордонним морським перевезенням, а саме, "Сторони зобов'язуються ефективно застосовувати принцип необмеженого доступу до міжнародного ринку морських перевезень і перевезень на комерційній основі, а також, відмінюють з набуттям чинності цією Угодою, всі односторонні заходи, адміністративні, технічні та інші перешкоди, які могли б мати обмежувальний або дискримінаційний вплив на вільне надання послуг у міжнародних морських перевезеннях".

Як відомо, Угода набула чинності 1 березня 1998 р. Для її реалізації обидві сторони розробили два документи: Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України (бачення шляхів партнерства з Україною з боку ЄС) [164] та Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженої Указом Президента України № 615/98 від 11.06.98 р. та змінами №587/2000 від 12.04.2000 [194]. Проаналізувавши зміст цих документів, можна помітити деяку різницю у розумінні суті "регіонального та транскордонного співробітництва" ЄС та українською стороною.

Поняття регіонального та транскордонного співробітництва, про яке йде мова в п. 64 Спільної стратегії ЄС щодо України [163], звелося з української сторони до діяльності Підкомітету з питань митниці, транскордонного співробітництва, боротьби з "відмиванням" грошей та наркобізнесом, що надто звужує його суть. Слід зазначити, що в матеріалах Стратегії, у п. 7, де йде мова про регіональну інтеграцію, взагалі не вживається термін транскордонної

співпраці, а в матеріалах, підготовлених експертами МЗС України [163], транскордонне співробітництво трактується як таке, що...."конкретизує окремі положення УПС, говорить про конкретні проекти щодо технічної модернізації пунктів перетину кордону та модернізації транспортної мережі між Україною, країнами – кандидатами та ЄС". Як наслідок, керівництво областей не бере участі у діяльності Підкомітету з транскордонної співпраці в схемі співробітництва між Україною та Європейським Союзом, а значний напрямок європейської інтеграції України, у якому ведучу роль повинні відігравати області, випущений з уваги і не опрацьовується.

Значну частину законодавчої бази України щодо транскордонного співробітництва формують міждержавні угоди, наприклад, Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою (6 грудня 1992 р.); Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією (2 червня 1997 р.); Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією (31 вересня 1997 р.), у яких в окремій статті передбачається розвиток транскордонного співробітництва, або угоди типу: Угода між Урядом України та Урядом Республіки Молдова про співробітництво між прикордонними областями України та адміністративно-територіальними одиницями Республіки Молдова (11 березня 1997 р.); Указ Президента України "Про заходи щодо розвитку економічного співробітництва областей України з суміжними прикордонними областями Російської Федерації" (№ 112/94 від 25 березня 1994 р. із змінами і доповненнями, внесеними Указом Президента України від 3 червня 1994 р. № 271/94, від 9 червня 1994 р. № 287/94); Указ Президента України "Про заходи щодо розвитку економічного співробітництва областей України з суміжними областями Республіки Білорусь і адміністративно-територіальними одиницями Республіки Молдова" (№ 271/94 від 3 червня 1994 р.).

Таким чином, діяльність областей та єврорегіонів щодо транскордонного співробітництва базується на укладених Договорах та Угодах міждержавного рівня та угодах і рішеннях про співпрацю між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади з адміністративно-територіальними одиницями країн, що входять до складу єврорегіонів. Угоди реалізуються як в цілому на території областей так і території єврорегіонів. Так, по єврорегіону "Буг" транскордонне співробітництво регулюється 22

угодами та іншими рішеннями, "Нижній Дунай" – 4, по Карпатському єврорегіону – 34, "Верхній Прут" – 15, "Дніпро" – 2, "Слобожанщина"- 2.

Участь автора у робочій групі з розробки проекту Закону України "Про транскордонне співробітництво" дозволяє подати деякі коментарі, особливо з приводу не однозначного трактування деяких положень в процесі викладення дослідження. Перший такий коментар був зроблений в п.1.1.4 з приводу трактування поняття транскордонного співробітництва. В цьому розділі ми зупинимося на трактуванні поняття транскордонна угода.

У розділі 1 ст.1 "угода про транскордонне співробітництво визначається як угода між суб'єктами транскордонного співробітництва, яка регламентує правові, організаційні, економічні та інші аспекти цього співробітництва"; а суб'єкти транскордонного співробітництва – як "територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво".

Два моменти, на які доцільно звернути увагу.

1. Угода про транскордонне співробітництво – документ, який регламентує правові, організаційні, економічні та інші аспекти транскордонної взаємодії територіальних громад або властей, укладається на державному, регіональному або місцевому рівнях. Угода, укладена на державному рівні (найчастіше двостороння) **забезпечує** для територіальних органів влади своїх країн правові основи здійснення транскордонного співробітництва. Типи таких угод чітко описані у Додатку до Мадридської Конвенції<sup>6</sup>, де пропонується " ...диференційована система типових угод, що розроблена з метою розрізнення двох головних категорій, які визначаються в залежності від рівня укладання угоди:

– типові міждержавні угоди про транскордонне співробітництво на місцевому та регіональному рівнях;

– рамкові угоди, договори та статuti, які можуть бути основою для транскордонного співробітництва між територіальними властями або громадами.

Виключно до компетенції держав належать лише дві типові міждержавні угоди: про розвиток транскордонного співробітництва та про регіональні транскордонні консультації. Інші міждержавні угоди лише складають юридичну основу для укладання між територіальними громадами або властями рамкових угод чи договорів...." (додаток 4, п.1).

Система міждержавних угод спрямована на визначення контексту, форм та меж, у яких територіальні органи влади держав можуть здійснювати свою діяльність, а також на усунення юридичних розбіжностей. Так, Україна уклала такі угоди із Росією, Молдовою, Польщею Словаччиною тощо.

Група рамкових угод, статутів та договорів між місцевими властями (додаток 4, п. 2) відповідає різним рівням та формам транскордонного співробітництва. Залежно від компетенцій місцевих органів влади ці рамкові документи можуть використовуватися безпосередньо або підпорядковуватися міждержавній угоді, яка регулює їх використання.

Таким чином, є два типи транскордонних угод в залежності від рівня їх укладання: міждержавні та між місцевими властями. Укладання міждержавних угод не є конче необхідним, проте може допомогти з'ясувати умови реалізації угод між місцевими властями. В Україні використовується обидва типи транскордонних угод. Проте, слід зазначити, що низький рівень професіоналізму управлінців місцевих органів влади не сприяє використанню типових угод 2.4, 2.5 (див. додаток 4), хоча для них і передбачаються преференції в рамках СОТ (див. розділ 2.3).

У типовій угоді про регіональні угоди наводиться широкий орієнтовний перелік сфер співробітництва, у яких спільні консультаційні органи напрацьовують пропозиції для прийняття відповідних рішень на місцевому або регіональному рівнях. Це, зокрема, громадський транспорт, дороги та автостради, спільні аеропорти, водні шляхи, морські порти; електро-, газо-, водопостачання; природоохоронні зони, місця відпочинку; екологічна безпека, освіта, професійна підготовка та дослідження; спільне використання медичних установ; спільні молодіжні та спортивні центри, табори; взаємодопомога у надзвичайних

<sup>6</sup> Типові і рамкові угоди, статuti та договори про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями / Додаток до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями. Рада Європи. Мадрид. Травень, 1980 р.

ситуаціях; проблеми, які стосуються мешканців прикордоння (зайнятість, житлово-комунальне господарство, соціальне страхування тощо); переробка відходів; аграрний сектор.

Співробітництво може здійснюватися за допомогою адміністративних, економічних або технічних договорів, що укладаються місцевими властями в межах їх повноважень та регулюють поставки товарів або надання послуг, спільну діяльність. Сторони такого договору зазначають право, яке застосовується, шляхом посилання на публічне та приватне право однієї із сторін міжнародного договору. На додаток до спільних консультативних структур місцеві та регіональні органи влади в межах чинного законодавства можуть створювати асоціації та консорціуми, які забезпечують правову основу їхнього співробітництва (див. розділ 2.2).

Рамкові угоди, статuti та договори між місцевими властями, як і типові міждержавні угоди відповідають різним рівням та формулам транскордонного співробітництва (табл. 3.1). Простішим рівнем є створення консультативної групи, що забезпечувала б обмін інформацією, координацію та консультації у різних сферах, які належать до відповідних місцевих органів влади. Для соціальних організацій та фізичних осіб можливе відкрите членство у цих групах.

На щабель вище стоїть співробітництво шляхом координації управління транскордонними місцевими справами з метою гармонійного розвитку прикордонних територій. Ще вищим рівнем є створення спільної організації із статусом юридичної особи задля об'єкту громадського користування, експлуатації обладнання, надання послуг.

Відносини між властями прикордонних районів можуть бути оформлені договором про поставки товарів або надання послуг. Такий договір використовується для торгівлі, оренди, концесії. Він придатний для застосування як до комерційних операцій, що могли б узяти на себе фізичні та юридичні особи, так і до тих, які потребують участі місцевих органів влади для виконання ними делегованих функцій. В цьому випадку це стосується концесій про надання громадських послуг або договорів на здійснення громадських робіт, надання фінансування на пайових засадах одним органом іншому по обидві сторони кордону. Така форма значно простіша, ніж спільна організація типу "транскордонного консорціуму".

Транскордонне співробітництво  
у організаційно-правовій системі

Рівень \ Реалізація ТКС	Інтереси	Суб'єкти, які здійснюють ТКС	Суб'єкти, які забезпечують ТКС	Форми забезпечення ТКС
Міжнародний	Загальноєвропейські, регіональна політика ЄС		Міжнародні організації, Асамблея європейських регіонів	Конвенції, Угоди, Програми, Ініціативи
Державний	Державні, зовнішня та регіональна політика		КМУ, МЗС, Мінекономіки, міжнародні організації	Міждержавні угоди,
Регіональний	Регіональні, соціально-економічна та екологічна політика, політика просторового благоустрою	Обласні органи державної влади, органи місцевого самоврядування, галузеві органи управління, громадські організації, асоціації, агенції регіонального розвитку	Обласні органи державної влади, органи місцевого самоврядування	Регіональні угоди між територіальними органами влади, галузеві угоди, сврорегіони, спільні комісії, робочі групи
Локальний	Локальні, інтереси громади, власні інтереси підприємств та організацій	Районні органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства та організації	Районні органи державної влади, громадські організації, асоціації, агенції регіонального розвитку	Угоди про співробітництво, робочі групи, СП,

У законодавчому середовищі України серед повноважень виконавчих органів місцевих рад та місцевих державних адміністрацій є організація та контроль прикордонної та берегової торгівлі (ст. 35 Закону "Про місцеве самоврядування" та п.5 ст. 17, п.6 ст. 26 Закону "Про місцеві державні адміністрації"). Але не визначено, що розуміється під прикордонною торгівлею, у якому порядку встановлюється режим такої торгівлі та яка її

специфіка в умовах транскордонного співробітництва. Окрім того, за Законом "Про зовнішньоекономічну діяльність" Україна може укладати з сусідніми державами дво- або багатосторонні угоди про спеціальні правові режими прикордонної/прибережної торгівлі і передбачати взаємні пільгові умови для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Проте практичного застосування такі статті законів майже не мали і їх використання у майбутньому, швидше всього, залежатиме від фахової підготовки місцевих керівників.

Одним з найбільш перспективних напрямів транскордонного співробітництва можна вважати діяльність держави та регіонів з формування міжнародної мережі транспортних коридорів. Законодавча база в Україні для цього охоплює Постанову Кабінету Міністрів України "Про створення в Україні транспортних коридорів та входження їх до міжнародної транспортної системи" [147] разом з "Програмою створення та функціонування національної мережі транспортних коридорів України", які доповнюються Законами України "Про концесію" [62], "Про концесію на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг" [63], "Про транзит" [74] та Указом Президента України "Про концесію на будівництво та експлуатацію нової автомобільної дороги Львів-Краковець" та рядом інших законодавчих актів щодо концесійної діяльності [117].

Окремим питанням є застосування у прикордонних регіонах Закону України "Про загальні засади створення спеціальних (вільних) економічних зон" (СЕЗ) [59]. Часто плутають терміни і в один ряд ставлять СЕЗ та єврорегіони. Це різні речі. Тому доцільно уточнити, що єврорегіони – це організаційна форма транскордонного співробітництва, його інституційна форма, а СЕЗ – це механізм державної регіональної політики, який може застосовуватися у будь-яких регіонах держави, зокрема у прикордонних, і не має прямого відношення до транскордонного співробітництва. Але можна зауважити, що використання механізму СЕЗ у прикордонних регіонах має свої особливості і створює більші потенційні можливості розвитку транскордонного співробітництва. Передусім, це стосується безмитних зон, що можуть створюватися в районі пунктів перепуску через кордон і в зоні впливу транспортних коридорів. Досвід діяльності таких зон є майже у всіх країнах (інакша назва їх "порто-франко" або "автопорти"), найбільш відомі – Гамбург, Трієст, Острава, Бургас тощо. Є також спроба створити

спільну безмитну зону в рамках єврорегіону "Нижній Дунай" Рені-Джурджулешті. Для цього потрібно прийняти окремий закон про цю зону, відповідно з чинним законодавством України.

Необхідність створення конкурентоспроможної економічної системи у транскордонному регіоні зумовили пошук рішень з позицій можливостей спільного використання існуючих та створення нових потужностей, а також розвитку виробничо-технічної кооперації (сільськогосподарських, промислових, підприємств, обслуговуючих (сервісних) організацій, зокрема, інноваційна та інвестиційна діяльність). У цій сфері вже з'являються нові ефективні рішення. Так, наприклад на чесько-австрійському кордоні створена перша транскордонна промислова зона Ческе-Веленіце – Гмюнд, яка охоплює прикордонні території Чехії (50 га) та Австрії (33 га) [205]. Її метою є забезпечення умов для розвитку підприємництва у обраному регіоні і підвищення їх економічного потенціалу. Для інвесторів тут здійснюється підготовка будівельних майданчиків, оснащених інженерними мережами (комунікації, електро-газо-водо постачання та каналізація), завдяки яким інвестори можуть швидше розпочати свою діяльність; землю під свої виробництва інвестори можуть брати в оренду або купувати. Така зона вперше дозволяє комбінувати специфічні переваги регіонів з різним рівнем розвитку їх економік та підвищувати ефективність їх потенціалів. Вона також має оригінальну організаційну структуру та спільну систему управління і забезпечує доступ до ринків двох країн – Австрії та Чехії (ринків сировини, можливостей працевлаштування та ринків збуту). Це нові підходи до створення сприятливих умов для розвитку підприємництва і підвищення конкурентоздатності економіки транскордонного регіону та використання можливостей транскордонного співробітництва. В правовому плані було використано чинне законодавче середовище щодо створення акціонерних фірм, з пайовою участю чеських та австрійських бізнесменів.

Таким чином, розглянуте організаційно-правове середовище щодо транскордонного співробітництва, зокрема в Україні, створює все можливі умови як для розвитку самого транскордонного співробітництва, так і для використання його можливостей з метою підвищення якості життя мешканців прикордоння.

Прийняття конвенцій, хартій та інших документів у Європі направлене на створення уніфікованого законодавчого середовища, в

якому, окрім іншого, передбачені механізми їх реалізації. Серед основних таких механізмів є механізми фінансової допомоги ЄС, які будуть нами розглянуті щодо транскордонного співробітництва. В деякій мірі буде показано і фінансова підтримка міжтериторіального та міжрегіонального співробітництва, проте основна увага все ж буде приділена транскордонному співробітництву.

### 3.2. Програми фінансової допомоги ЄС щодо сприяння розвитку транскордонного співробітництва

ЄС реалізує свою стратегію регіонального розвитку так, щоб вона базувалася на наявних можливостях і, за допомогою якої можна було б посилити конкурентоспроможність регіонів та паралельно ліквідувати їх відсталість, поступово вирішити їхні проблеми. Особливо це стосується підтримки прикордонних регіонів, які в кожній державі є периферійні і менш розвинуті ніж центральні.

З 1990 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 [260, 231, 244, 219].

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

Ініціатива INTERREG (1990-1999). В рамках програми INTERREG I (1990-1993) з Структурних фондів ЄС були підтримані 31 операційна програма на суму 1 082 млн. євро в різних сферах, а саме: транспорт і комунікації (45%), охорона довкілля (10%), економіка та туризм (28%), розвиток сільських територій (6%), освіта та інші сфери (11%) (рис. 3.1).

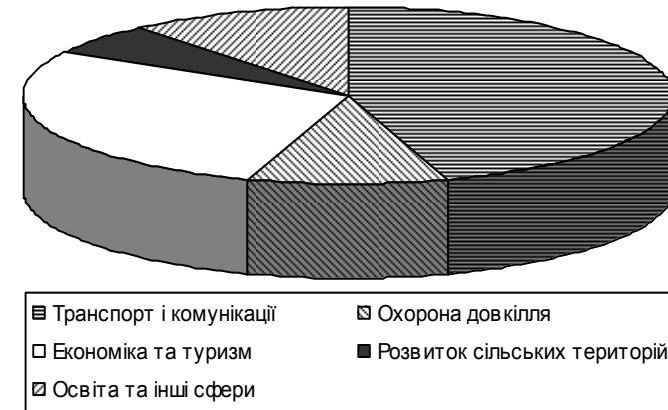


Рис. 3.1. Видатки з INTERREG I за сферами діяльності

Завдячуючи успіхам програми INTERREG I, Рада Європи в Единбурзі визначила транскордонне співробітництво як пріоритетний напрямок місцевих ініціатив на 1994-1999 рр. – INTERREG II, яка охоплювала наступні напрями:

- INTERREG IIA як основний напрямок підтримки транскордонного співробітництва з загальною сумою 2.562 млн. євро (табл.3.2).
- INTERREG IIB призначена для завершення розбудови енергомереж, на що виділялось 550 млн. євро.

Таблиця 3.2

Розподіл фінансів за програмою INTERREG IIA

Прикордонні регіони	Регіони за цілями 1 / 6	Інші регіони	Разом
Внутрішні	1 065	600	1665
Зовнішні	795	105	900
Разом (млн. євро)	1 860	705	2 565

– INTERREG ІІС розпочалася у 1996 р. та призначалась для транснаціональної співпраці в сфері просторового планування і інших сфер, що забезпечувалося коштами у сумі 413 млн. євро.

В цілому було затверджено 59 операційних програм у INTERREG ІІА і забезпечена їх реалізація коштами у сумі 2.6 млн. євро – найбільша допомога в рамках місцевих ініціатив. З врахуванням співфінансування (національні, регіональні, локальні та приватні фонди), на транскордонне співробітництво на внутрішніх та зовнішніх кордонах ЄС було витрачено €4 млрд. З 1990 року було освоєно 6,5 млрд. євро в рамках ініціативи INTERREG і реалізовано декілька тисяч транскордонних проектів.

Програма INTERREG від початку охоплювала всі внутрішні і зовнішні кордони ЄС, включаючи нових членів: Австрію, Швецію та Фінляндію. Операційні програми були розподілені наступним чином: 35 програм реалізувалось на внутрішніх кордонах, 24 – на зовнішніх (країни Центральної Європи, Росія, Норвегія, Швейцарія, Кіпр, Марокко). Другим чинником, який визначав би важливість розповсюдження INTERREG ІІА був сильний акцент на транскордонне співробітництво вздовж морських кордонів. 16 операційних програм в INTERREG ІІА порівняно з 4 у INTERREG І. Більшість програм (11) були реалізовані на внутрішніх кордонах ЄС. Новими територіями, які скористалися з програми INTERREG ІІ порівняно з INTERREG І стали нові східні території об'єднаної Німеччини<sup>7</sup> та приморські території: ірландсько-британське прикордоння (Walla), французько-британське (East-Sussex–Haute-Normandy), іспансько-марокканське, грецько-італійське і французько-італійське (Corsica-Livonia).

Метою програми INTERREG є пропаганда та підтримка транскордонної співпраці на внутрішніх та зовнішніх кордонах ЄС з метою піднесення рівня життя на цих територіях і їх повноцінної соціально-економічної інтеграції.

До конкретних цілей відносяться:

– допомога прикордонним територіям у розв'язанні конкретних проблем, які виникли в процесі розвитку у зв'язку з їх периферійним розміщенням в національних державах та в цілому у ЄС.

– стимулювання створення і розвитку структур співпраці поза внутрішніми кордонами, а також, у відповідних випадках – надання цим структурам ширших повноважень у рамках ЄС у контексті формування єдиного європейського ринку.

– допомога в адаптації територій, котрі лежать за зовнішніми кордонами ЄС до їх нової ролі, тобто регіонів, об'єднаних спільним ринком.

– використання нових можливостей співпраці з третіми країнами, на територіях, котрі лежать за зовнішніми кордонами ЄС.

В контексті розвитку діяльності програма INTERREG ІІ виділяє наступні категорії: спільне планування і реалізація транскордонних програм; підтримка заходів щодо вільної передачі інформації поза кордонами і між прикордонними регіонами, між громадськими інституціями, приватними підприємствами та товариствами; створення спільних інституційних та адміністративних структур для підтримки та пропаганди транскордонної співпраці.

**INTERREG ІІІ (2000-06).** Серед запланованих бюджетних витрат із структурних фондів ЄС на період 2000-2006 рр. Програма INTERREG (INTERREG ІІІ) [219, 221] є найбільшою громадською ініціативою з загальним обсягом фінансування у 4 875 млн. євро. INTERREG ІІІ охоплює три напрямки: напрямок А: транскордонне співробітництво – продовження програм INTERREG І і ІІА; напрямок В: транснаціональне співробітництво – розвиток програми INTERREG ІІС; напрямок С: міжрегіональне співробітництво – новий напрям, який узгоджується з розширеним варіантом у сфері, що підтримуються програмами RECITE Ecos-Ouverture.

Конкретні цілі за трьома напрямками полягають у наступному:

– напрямок А: транскордонне співробітництво між органами місцевої влади суміжних прикордонних територій, спрямоване на підтримку інтегрованого регіонального розвитку, передусім на зовнішніх кордонах ЄС.

– напрямок В: транснаціональне співробітництво – між національними, регіональними та місцевими органами влади для їх активізації у напрямку підвищення рівня інтеграції шляхом створення великих угруповань європейських регіонів, з метою розбудови гармонізованого та збалансованого суспільства і поліпшення територіальної інтеграції з кандидатами в ЄС і їх сусідніми країнами.

<sup>7</sup> Прим. Не були включені до програми INTERREG І, бо вона була прийнята до об'єднання Німеччини

– напрямок С: міжрегіональне співробітництво – призначене на впровадження ефективної політики та механізмів для регіонального розвитку і згуртування для створення мереж

Основними засадами для трьох напрямків INTERREG III є:

- узгодження транскордонних / транснаціональних стратегій та програм розвитку;
- партнерство і "висхідний принцип";
- доповнюваність з головними напрямками діяльності структурних фондів;
- підвищення інтеграції у напрямку реалізації громадських ініціатив;
- ефективна координація INTERREG III з іншими зовнішньополітичними інструментами з метою їх взаємного підсилення.

Таким чином, побудову системи формування регіональної політики щодо розвитку транскордонного співробітництва доцільно у частині механізмів її реалізації формувати на цих засадах.

**PHARE CBC.** Програма PHARE CBC (транскордонне співробітництво) була ініційована у 1994 році з метою сприяння розвитку транскордонного співробітництва між регіонами країн Центрально-Східної Європи (ЦСЄ) і ЄС. Передусім, це були прикордонні регіони країн ЦСЄ, які межують з прикордонними регіонами країн-членів ЄС. Протягом 1994-99 років програмою PHARE CBC було охоплено 15 національних кордонів і освоєно 1 млрд. євро, додатково до коштів, що передбачалися на програму INTERREG ІА. Програма PHARE CBC підтримувала переважно проекти в сфері розвитку інфраструктури (транспорт і охорона довкілля) і розвиток економіки. Декілька програм були розраховані на підтримку малих, "людина-людина" проектів та інших мікро-проектів.

У 1998 році Комісією були розроблені і впроваджені нові інструменти реалізації PHARE CBC, що включали наступні заходи:

- сприяти розвитку співпраці прикордонних регіонів в країнах Центральної та Східної Європи з їх сусідами – асоційованими та країнами-членами ЄС і, таким чином, допомогти їм подолати специфічні проблеми розвитку, які можуть виникнути у зв'язку з їх периферійним розташуванням і ситуацією у внутрішній, національній економіці, інтересами місцевого населення і у спосіб, сумісний з захистом навколишнього середовища.

- підтримувати створення та розвиток мережі співпраці по обидві сторони кордону, наведення зв'язків між ними та розширення загальної мережі кооперації.

У 1998 році PHARE CBC були розроблені ключові критерії транскордонного співробітництва щодо кордонів країн Центрально-Східної Європи, які залишаються чинними на даний час, зокрема: розширення географічної прийнятності Програми шляхом включення прикордонних територій країн Центрально-Східної Європи суміжних між собою та з десятима країнами – кандидатами Центрально-Східної Європи; зміна методів, опираючись на пріоритети PHARE CBC, викладені нижче; введення нового планування та інструментів впровадження; загальні програмні документи; спільні комітети співпраці; загальні фонди малих проектів.

Пріоритети PHARE CBC:

1. Послаблення адміністративних та інституціональних перепон для вільного перетину кордону особами, товарами та послугами, дотримуючись при цьому відповідних заходів безпеки.

2. Підвищення якості інфраструктури в забезпеченні індивідуальних комунікаційних послуг і запасів місцевих вод, газу, електропостачання, забезпечення постачання через кордон, досягнення загального ефекту енергозабезпечення в прикордонному просторі сусідніх держав.

3. Охорона довкілля і як приклад – управління відходами, прийняття дій щодо запобігання забрудненню, можливість якого посилюється близькістю зовнішніх кордонів.

4. Заходи щодо розвитку сільського простору та аграрного сектора, особлива увага до проектів з можливостями використання транскордонної кооперації.

5. Заходи в сфері енергетики та транспорту, призначення яких доповнювати трансєвропейські мережі, відповідно з орієнтацією на адаптацію, визначеною Комісією.

6. Дії, пов'язані з правосуддям, домашніми справами, соціальною політикою.

7. Сприяння розвитку виробничої кооперації, підприємництва, фінансових зв'язків, і кооперації між інституціями, що представляють бізнесові кола, (ТПП, виставкові центри тощо).

8. Підтримка підприємств малого та середнього бізнесу, трансферт технологій, формування сервісної інфраструктури.

9. Заходи, спрямовані на підвищення рівня зайнятості, перекваліфікацію кадрів.

10. Розвиток місцевої економіки, включаючи туризм.

11. Підтримка в сфері охорони здоров'я, особливо, використання ресурсів і потенціалу прикордонних територій.

12. Розвиток потужностей та ресурсів для інформаційного та комунікаційного забезпечення між прикордонними регіонами, включаючи підтримку прикордонних радіо та телевізійного мовлень, газет та інших засобів масової інформації.

13. Культурний обмін.

14. Місцева зайнятість, освіта і тренінг-програми.

На період 2004-2006, буде розширено географічну сферу програм PHARE CBC, з тим, щоб додатково охоплювати і зовнішні кордони Болгарії та Румунії.

**PHARE CREDO.** Програма PHARE CREDO була розроблена у 1996 році для підтримки та сприяння розвитку транскордонного співробітництва на кордонах "Схід-Схід", що включає країни ЦСЄ / ЦСЄ та ЦСЄ / СНД, і спрямована на підтримку спільних проектів, корисних для населення по обидві сторони державного кордону. Гранти для реалізації проектів транскордонного співробітництва можуть надаватися як бенефіціантам у прикордонних регіонах країн ЦСЄ, так і проектам, що здійснюються регіонами, розташованими на спільному кордоні між країною ЦСЄ і країною СНД.

Пріоритетом PHARE CREDO є сприяння розвитку добросусідства і соціальної стабільності у прикордонних регіонах, підтримка транскордонного співробітництва, яке сприяє економічному та соціальному розвитку та децентралізації у країнах ЦСЄ.

Програма PHARE CREDO створила особливо сприятливі умови для розвитку транскордонної співпраці у багатьох прикордонних регіонах, підтримуючи реалізацію проектів по обидві сторони кордону. Проте, вона була негативно сприйнята у багатьох прикордонних регіонах через їх комплексність, бюрократичні процедури та менеджмент, відносно малі розміри робочого бюджету та затримки у впровадженні, а також нестачу програмних підходів подібно до INTERREG та PHARE. Таким чином, Європейська Комісія вирішила замінити PHARE CREDO на кордонах країн-кандидатів на розширення дії програми PHARE CBC.

**CADSES.** У 1996 р. ЄС вирішила розвинути ініціативу INTERREG II у бік транскордонного співробітництва та енергетики,

започаткувавши INTERREG ІІС – заходи для Центрального, Адриатичного, Дунайського, Південно-Східного Європейського простору (CADSES) [219]. Ця частина ініціативи INTERREG поширюється і на Україну. Слід зазначити, що Одеська область має певний досвід подання проектів для участі у програмі INTERREG ІІ С. У 1997 р. її було включено, як партнера, до транснаціонального проекту № 97.013 / A Urban Technology Network [174].

Програма CADSES підтримує та розвиває такі пріоритети співробітництва: розбудова ефективних та екологічно безпечних транспортних мереж; оптимальний перехід до інформаційного суспільства; сприяння використанню сучасних інформаційних та комунікаційних технологій, в тому числі підтримка малих та середніх підприємств у використанні інновацій; розвиток телематики та сприяння переходу до знань та інновацій, особливо в таких сферах як електронні засоби зв'язку, освіта, наукові дослідження та телеробота; охорона довкілля, ефективне використання природних, особливо, водних ресурсів; розвиток стратегій міжнародного співробітництва міст, регіонів та держав.

Ці пріоритети згруповані у чотири групи: напрямок 1: Розвиток економічної та соціальної співпраці; напрямок 2: Розвиток оптимальних транспортних мереж та переходу до інформаційного суспільства; напрямок 3: Підтримка та менеджмент ландшафтів, природного та культурного рівнів; напрямок 4: Охорона навколишнього середовища, менеджмент ресурсів, попередження ризиків.

Територіальний простір програми INTERREG ІІІ В CADSES є найбільшим та найскладнішим в Європі. Він складається з 18 країн, з яких чотири є країнами-членами ЄС (регіони Німеччини, Італії, Греції і Австрії) та 14 інших країн. В Україні програма CADSES реалізується у Одеській, Закарпатській, Львівській, Тернопільській, Івано-Франківській, Чернівецькій областях.

Регіони-учасники мають такі особливості:

- містять значний економічний та соціальний дисбаланс;
- знаходяться в процесі інтеграції в Європейський Союз та економічних змін;
- включають країни з високим рівнем політичної нестабільності.

Таблиця 3.3

## Обсяги фінансування програми CADSES (2000-2006)

Напрямки фінансування / рік	Призначені кошти, млн.євро*			
	ЄФРР	національні	приватні	разом
напрямки 1-4	119,7	97,0	4,4	221,1
у т.ч. на 2004 р	20,5	16,6	0,8	37,8
технічна допомога 1	6,4	5,2	0	11,6
у т.ч. на 2004 р.	1,1	0,9	0	2,0
технічна допомога 2	2,6	2,1	0	4,7
у т.ч. на 2004 р.	0,4	0,4	0	0,8
разом	128,7	104,3	4,4	237,4
у т.ч. на 2004 р.	22,0	17,9	0,8	40,7

ЄФРР – європейський фонд регіонального розвитку

національні кошти формують центральні, регіональні, комунальні та інші громадські кошти

технічна допомога 1 – кошти для проведення заходів, управління та контролю

технічна допомога 2 – кошти на інші поточні витрати

Джерело: Європейська Комісія, № програми: ССІ 2001 RG 16 0 PC 008

Фінансування програми INTERREG III CADSES розпочалося в 2001 році. Існує можливість співфінансування проектів (табл. 3.3).

TACIS CBC. Програма прикордонного співробітництва, спрямована на створення можливостей для місцевих і регіональних структур західних прикордонних регіонів Росії, Білорусі, України та Молдови, які б дозволяли їм започаткувати спільні проекти зі своїми партнерами з ЄС або ЦСЄ. Програма TACIS CBC була ініційована у 1996 р. і має свій окремий бюджет. Бюджет програми TACIS CBC у 1996-1998 роках становив по 30 млн. євро щорічно, у 1999 р.- 20 млн. євро. Основна увага програми TACIS CBC приділялась налагодженню прикордонної співпраці, полегшенню перетину кордонів, розбудові прикордонної інфраструктури, охороні довкілля.

– TACIS CBC є частиною Регіональної програми TACIS, яка є головним інструментом ЄС щодо сприяння проведенню економічних реформ та перебудови Нових Незалежних Держав – Вірменії, Азербайджану, Білорусі, Грузії, Казахстану, Киргизії, Молдови, Російської Федерації, Туркменістану, України, Узбекистану та Монголії. Програма TACIS CBC, передусім,

служить для:

- допомоги прикордонним регіонам у подоланні їхніх специфічних проблем розвитку, які породжені їхньою відносною ізоляцією від центрів;
- заохочення розширення / формування мережі транскордонних зв'язків по обидві сторони кордону, наприклад, полегшення перетину кордону;
- прискорення процесу трансформації у державах-партнерах через співпрацю з прикордонними регіонами ЄС та ЦСЄ;
- зменшення транскордонних забруднень та шкоди навколишньому середовищу.

Однак, програмі TACIS CBC не вистачає програмного підходу, механізмів та інструментів регіональної специфіки або інших урядових домовленостей стосовно поєднання з INTERREG III A та PHARE CBC. Основною проблемою і надалі залишається координація всіх програм. У 1996 році Європейська Комісія запровадила новий механізм фінансування проектів – Програму TACIS сприяння малим та мікро проектам з прикордонного співробітництва (TACIS CBC SPF-MPF) з метою підтримки проектів малих форм співпраці між місцевими та регіональними органами влади на західних кордонах СНД. Метою програми є підтримка діалогу та співпраці між громадами, що проживають по обидві сторони кордону, а також сприяння вирівнюванню життєвих рівнів населення прикордонних територій. Підтримка надається у формі грантів, які не перевищують 200 000 євро. Протягом 1996-2001 років програма TACIS CBC SPF-MPF забезпечила впровадження 178 проектів, сукупною вартістю 25.4 млн. євро.

Основною метою Програми малих проектів з прикордонної співпраці (TACIS CBC SPF) є сприяння співпраці між регіонами, містами та місцевими органами влади в прикордонних територіях СНД (Росії, Білорусі, України та Молдови) та країн-кандидатів, а також країн ЄС шляхом заохочення та підтримки прикордонного співробітництва серед місцевих та регіональних органів влади прикордонних територій; підтримки проектів малих форм співпраці, котрі впроваджуються місцевими та регіональними органами влади на прикордонних територіях спільно з іншими партнерами; покращення координації між TACIS CBC SPF, INTERREG, PHARE з метою отримання більше інтегрованих проектів на західних кордонах Росії, України, Молдови, Білорусії.

\* крім країн – не членів і не кандидатів в члени ЄС (в т.ч. Україна), які відносяться до простору Interreg III CADSES; суми коштів цих країн ще остаточно не визначені.

Оскільки Програма приділяє значну увагу транскордонному компоненту у проектах, а також досягненню ними стійкої співпраці, важливо, щоб ці проекти були скоординовані з іншими джерелами фінансування, такими як INTERREG та PHARE CBC. Таким чином, пріоритет надається програмам, у яких прослідковується чіткий зв'язок із проектами, фінансованими у рамках INTERREG або PHARE.

Підтримка в рамках Програми сприяння малим проектам з прикордонного співробітництва TACIS зосереджується у тих сферах / галузях співробітництва, в яких регіони, міста та місцеві органи влади мають досвід та володіють компетенцією. На 2002 рік загальне фінансування складало 6,7 млн. євро.

На початку вересня 2003 року Європейська Комісія затвердила Регіональну Програму Дій TACIS 2003 року із загальним бюджетом 36.5 мільйонів євро [245]. В 2003 році пріоритетами TACIS на регіональному рівні були три напрями прикордонного співробітництва: захист навколишнього середовища (8 млн. євро), сприяння інвестуванню інфраструктурних мереж (17.5 млн. євро), і боротьба із злочинністю (11 млн. євро).

Відповідно до Індикативної програми з прикордонного співробітництва на 2004-2006 рр., розробленої з урахуванням Комюніке "Підготовка шляхів до запровадження Інструменту нового сусідства", для України передбачена участь її у чотирьох нових програмах. На західних кордонах України в рамках програми технічної допомоги TACIS-INTERREG впроваджуються Програми Сусідства: Польща-Білорусь-Україна, Угорщина-Словаччина-Україна, в рамках програми PHARE-TACIS: Румунія-Україна та транснаціональна Програми CADSES.

На період 2003-2004 років індикативним бюджетом Програми сусідства на реалізацію програми Польща-Білорусь-Україна передбачено 8 млн. євро, на програму Угорщина-Словаччина-Україна – 4 млн. євро та на програму Румунія-Україна – 6,5 млн. євро. Для фінансування участі України та Молдови у програмі CADSES передбачено 5 млн. євро на період з 2004 по 2006 рік.

За інформацією Представництва Європейської комісії в Україні програми сусідства Польща-Білорусь-Україна, Угорщина-Словаччина-Україна будуть схвалені Європейською Комісією у вересні-жовтні 2004 року, після чого почнеться їх реалізація.

**CARDS та MEDA.** У грудні 2000 року ЄС затвердила нове

Положення щодо допомоги західним Балканським країнам (відоме як CARDS), що охоплює Албанію, Боснію, Герцеговину, Хорватію, Югославію та Македонію.

Метою CARDS, між іншим, є підтримка та сприяння розвитку тісніших стосунків між регіонами своїх країн, з регіонами країн – членів ЄС та країн-кандидатів до вступу до ЄС в координації з іншими механізмами для транскордонного, транснаціонального та регіонального міжнародного співробітництва з країнами – не членами ЄС. Це означає, що програми PHARE CBC для Албанії / Греції, Македонії / Греції будуть виконані з допомогою нових програм CARDS, які можуть бути розширені для, наприклад, Хорватії / Словенії, Хорватії / Угорщини, Болгарії / Югославії та Болгарії / Румунії.

ЄС також внесла поправки, які покращують інструментарій MEDA (фінансування і технічна допомога Середземноморським країнам – не членам ЄС). Не дивлячись на те, що є сфера підтримки ЄС для транскордонних дій під MEDA, тут немає програмних урядових або інших підходів, еквівалентних таким самим в INTERREG та PHARE CBC. Такі підходи потрібні для координації на кордонах Іспанія / Марокко, Гібралтар / Марокко, Греція / Кіпр, Греція / Туреччина.

**LACE.** Взаємодопомога та співпраця європейських прикордонних регіонів (LACE) є проектом Асоціації європейських прикордонних регіонів, який був розпочатий у 1990 році з метою узгодження відповідності впровадження INTERREG і мав діяти як європейський спостерігач транскордонного співробітництва. LACE-TAP проект (технічна допомога і пропаганда транскордонної співпраці) охоплював період реалізації INTERREG ІІА (1999-2001).

Основні досягнення LACE проектів [244] охоплюють реалізацію наступних заходів.

1. Налагоджені зв'язки між професіоналами, залученими у транскордонне співробітництво (INTERREG та PHARE CBC), що дозволяє обмін ноу-хау і досвідом.

2. Створені веб-сторінки з публікаціями LACE, особливостями та характеристиками прикордонних регіонів, інформацією про програми та проекти.

3. Семінари, конференції, стажування, що організуються у прикордонних регіонах і створюють ідеальні умови для дискусій щодо співпраці, такі як дебати політиків і обговорення аспектів

трансграничної співпраці, включаючи трансграничні програми та структури.

4. Публікації, що були підготовлені та видані, включаючи технічні публікації, такі як Практичне керівництво, інформаційні листи, кольорові журнали, адресовані широкому загалу (під LACE-TAP) та LACE- PHARE CBC новини.

5. Забезпечення консультативної підтримки Європейської Комісії та прикордонних регіонів, включаючи звіти спеціалістів (наприклад, Державні аспекти трансграничного співробітництва, Дискусійний листок про майбутнє прибережної співпраці, дослідження фінансового проектування);

6. Офіси LACE розміщені у десяти прикордонних регіонах країн-членів ЄС під наглядом LACE-TAP і шести інформаційних пунктів в прикордонних регіонах країн ЦСЄ з використанням LACE-PHARE CBC, що були створені для збору інформації про програми, проекти, стратегії тощо, розповсюдження інформації про успішний досвід, допомоги у організації стажувань, семінарів, конференцій, підтримки трансграничних зв'язків.

7. Створено Науковий Технічний Комітет, який включає наукових експертів з університетів і дослідних центрів, спеціалістів із стратегічних, політичних питань. Видаються публікації Комітету.

У квітні 2000 року Комісія доручила АЄПР реалізацію Регіонального положення будівельних ініціатив за програмою TACIS CBC. Ці положення розповсюджуються на західні регіони Росії, Білорусі, України, Молдови. Вони включають положення про довго- та коротко-термінову технічну допомогу, оцінюючи звіти прикордонних регіонів, тренінг-семінари та навчальні візити.

Таким чином, ЄС має достатньо ефективну систему фінансової допомоги прикордонним регіонам власних країн, країн – кандидатів та країн – майбутніх сусідів ЄС.

Сьогодні Європейська Комісія пропонує значні кроки щодо активізації заходів на зовнішніх кордонах ЄС після розширення. Це дозволить значно інтенсифікувати співпрацю по всій протяжності кордонів із Росією, Україною, Білоруссю і Молдовою, країнами Західно-балканського і середземноморського регіону, що становлять майже 10000 км. В період з 2004 по 2006 роки, підвищиться рівень узгодженості існуючих інструментів прикордонного співробітництва таких як INTERREG, PHARE-CBC, TACIS-CBC, CARDS і MEDA, шляхом створення "Сусідських програм", що заплановано на 2004

рік. Це є серйозним кроком в напрямку підвищення якості реалізації спільних проектів на зовнішніх кордонах ЄС, оскільки Європейська Комісія передбачає переасигнування для цих цілей 955 мільйонів євро. На період після 2007 року, Комісія визначила ряд варіантів, включаючи створення єдиного Нового інструменту розвитку партнерських відносин на подальші фінансові перспективи.

Прийнятий документ "Прокладаючи шлях до нових інструментів розвитку сусідських відносин" [148] є продовженням Послання Європейської Комісії від березня 2003 року "Розширена Європа – Сусідні країни: Нова структура відносин з нашими східними та південними сусідами" [235]. Цей документ визначає чотири ключових завдання прикордонного співробітництва:

- сприяння економічному та соціальному розвитку прикордонних територій;
- спільна робота по вирішенню таких загальних питань, як охорона навколишнього середовища, охорона здоров'я та боротьба із організованою злочинністю;
- сприяння розвитку ефективних і безпечних кордонів;
- сприяння місцевим заходами на основі між-особистих зв'язків.

Комісар з питань регіональної політики Мішель Барн'є зазначив, що "сприяння регіональному розвитку прикордонних територій є ключовим елементом для підвищення рівня стабільності і процвітання по обидва боки зовнішніх кордонів Союзу. В цьому контексті пропозиції Комісії надають можливості для розбудови на зовнішніх кордонах Союзу, на засадах досвіду, отриманого в ході реалізації ініціативи Європейської спільноти INTERREG а також дозволяють зробити значний крок вперед щодо узгодження наших зусиль в прикордонних регіонах" [233].

Комісар з питань зовнішніх зв'язків Кріс Паттен в контексті ініціативи Розширена Європа, "...пропонує громадянам Європи і сусідніх країн інструменти для підвищення рівня співробітництва, створення більш тісних сусідських стосунків і безпеки вздовж кордонів Євросоюзу. Новий підхід передбачає віддати всю відповідальність з питань співробітництва на зовнішніх кордонах тим, хто в цьому найбільш зацікавлений – людям, що мешкають на цих територіях" [233].

Враховуючи короткострокові ускладнення в узгодженні існуючих фінансових інструментів (INTERREG, PHARE CBC, TACIS CBC, CARDS і MEDA), Комісія пропонує прийняти підхід, що полягає з

двох етапів [234].

На період 2004-2006 років, як перший етап, засновуються нові Сусідські програми. Базуючись на засадах існуючого законодавства, ці програми надаватимуть нові підходи для вирішення проблем, які можуть виникати під час реалізації проектів прикордонного співробітництва після розширення ЄС. Вони базуватимуться на існуючих програмах INTERREG по зовнішнім кордонам ЄС (а у випадку Болгарії/ Румунії – програмах прикордонного співробітництва PHARE).

Протягом першого етапу Комісія передбачає, що буде можливо запропонувати загальний бюджет для фінансування цих програм на рівні 955 млн. євро на період 2004-06, в межах існуючих інструментів і фінансових планів, з яких 700 млн. євро – за рахунок програм INTERREG, 75 млн. – TACIS, 45 млн. – CARDS, 45 млн. – MEDA, і 90 млн. – PHARE. Необхідно забезпечити достатнє фінансування для цих програм, з тим, щоб забезпечити можливість реального впливу і відчутності результатів реалізації цих програм. В межах існуючих фінансових планів, сьогоднішній рівень фінансування буде частково переорієнтовано на прикордонні регіони і розвиток прикордонного співробітництва.

Другий етап, після 2006 року, передбачає створення Нового інструменту розвитку сусідських стосунків, що буде застосовуватись до всіх напрямків, що охоплюються програмами співпраці Європейського Союзу в прикордонних регіонах. Такий інструмент дозволить розробляти спільні заходи з прикордонного співробітництва і заходи в межах програм регіонального розвитку навколо зовнішніх кордонів ЄС після розширення. Цей інструмент дозволить поєднати як задачі, що стоять перед зовнішньою політикою, так і економічний і соціальний розвиток.

Таке поєднання різних питань забезпечить логічне продовження співробітництва на регіональному і місцевому рівнях, що було засновано в межах програм прикордонного співробітництва INTERREG і PHARE, наприклад, коли до сфери співробітництва будуть включатися можливі більш масштабні цілі.

Окрім цього, цей інструмент дозволить вирішувати проблеми, що виникнуть на стадії практичної реалізації, що можливо залишаться навіть після виконання описаних вище заходів, включаючи обмеження щодо того, куди і як витрачаються бюджетні кошти.

Фінансова підтримка регіонів, зокрема міжтериторіального

співробітництва, здійснюється також у рамках програм двохстороннього співробітництва країн – членів ЄС з країнами Центральної та Східної Європи. Програми Фінляндії, Швеції, Данії, Ісландії, Норвегії та Нідерландів спрямовані передусім на охорону довкілля (у тому числі ядерну безпеку та енергозбереження), а програми британського (DFID), німецького (програма Трансформ) та голландського (Матра-Кап) урядів мають більш широкий діапазон тем. Щодо транскордонного співробітництва, то у цій сфері основне фінансування за цими програмами спрямоване на транспорт та комунікації.

Серед донорів також є Канадська Агенція Міжнародного розвитку (КАМР), Швейцарська Агенція з Розвитку та Співробітництва (ШАРС), Агенція США з міжнародного розвитку (АМР США), Фонд Сороса – Інститут "Відкрите суспільство", Фонд Євразія, Фонд Чарльза Стюарта Мотта і Фонд Бертельсмана.

### **3.3. Структурно-фінансовий аналіз підтримки проектів транскордонного співробітництва**

Транскордонне співробітництво фінансується з місцевих бюджетів, або спонсорської допомоги. Це зумовило доцільність створення безпосередніх інституцій транскордонного співробітництва, які б забезпечили організацію систем його управління та фінансування. Такими структурами стали єврорегіони, через головні офіси яких здійснюється координація та фінансування співробітництва.

У переважній більшості єврорегіонів фінанси учасників є незалежними, хоча й скоординованими. Єврорегіональні партнери акумулюють кошти на незалежних рахунках національних асоціацій.

Кошти на діяльність єврорегіонів та реалізацію проектів надходять з наступних джерел: з членських внесків; дотацій; дарів; інших фінансових джерел, включаючи вітчизняні фонди підтримки та фонди ЄС. Всі сторони мають доступ до інформації щодо використання фондів єврорегіону.

З членських внесків кошти йдуть на утримання структур єврорегіону, національних секретаріатів, а також, частково, на оплату робочих груп.

Основними ж джерелами фінансування є кошти структурних фондів та ініціатив ЄС, які були описані вище.

Для прикладу, розглянемо виконання програми транскордонного співробітництва PHARE CBC у Чехії, [205] де протягом 1994-2000 р. було отримано більше 180 млн.євро [додаток 5]. На початку у 1994-1998 рр. пріоритет надавався невеликій кількості великих інвестиційних проектів (будівництво доріг, мостів), потім навпаки – більшій кількості малих проектів, що не потребували значних фінансових вкладень, зокрема, будівництво та модернізація очисних споруд, проекти газифікації населених пунктів, розбудови туристичної інфраструктури тощо. Одночасно були виділені кошти на відновлення об'єктів, що постраждали від паводку.

З 1999 року програма PHARE CBC була розповсюджена на чесько-польський та чесько-словацький кордони. У таблиці 3.4. (А,Б,В) представлені дані щодо розподілу фінансування за програмою на кордонах Чехії з Австрією, Німеччиною та Польщею.

За три роки прикордонні території Чехії отримали 57 млн. євро, які переважно направлялися на розвиток території (50% на австрійське прикордоння і майже 40% – на німецьке); на розбудову транскордонної інфраструктури відповідно 21% та 38%; на економічну кооперацію – від 10% на німецьке прикордоння, до 50% – на польське. Транскордонні організації, людські ресурси отримали від 5 до 10%, не великі суми витрачалися на технічну допомогу. Кошти виділялися на інвестиційні проекти через систему грантів (87%) та через фонд малих проектів (13%). Проте, для польського прикордоння пропорції були інші – майже порівну.

Таким чином, передусім підтримувалися проекти просторового облаштування та розбудови транскордонної інфраструктури, однак при цьому на кожному кордоні визначалися свої пріоритети.

Дані щодо фінансування проектів, які реалізувалися в німецько-польському євро регіоні "Про Європа Віадрина" за рахунок програм INTERREG та PHARE CBC протягом 1995-1999 років показані таблицях 3.5. та 3.6. Слід зауважити, що фінансування з цих джерел здійснюється за умови співфінансування з боку приймаючої сторони, тобто за участю коштів з державних, місцевих бюджетів та інших джерел. В програмі INTERREG II частка фінансування ЄС – 75% (із 3-х структурних фондів – EFRE, ESF, EAGFL), частка фінансування федеральної землі – 5%, та 20% – це власні кошти. Таким чином, на територію в трохи більше 10 тис. км<sup>2</sup> з населенням 854 тис. осіб, щорічно витрачалось 23,6 млн. євро (26,9 євро на одного мешканця).

Таблиця 3.4

Індикативний розподіл фінансових засобів програми протягом 2000-2002 рр. (%)

Пріоритети	Всього	Спільний фонд малих проектів	Інвестиційні проекти і система грантів	% за напрямками
<b>А. Програма транскордонного співробітництва PHARE CBC Чехія – Австрія, (млн. євро)</b>				
Транскордонна економічна кооперація	2,51	0,335	2,175	21
Транскордонна інфраструктура	2,5	0,333	2,167	21
Транскордонні організаційні структури	0,6	0,08	0,52	5
Людські ресурси	0,4	0,053	0,347	3
Постійно стійкий розвиток території	5,94	0,792	5,148	50
Технічна допомога	0,05	0,007	0,043	0,4
Разом	12	1,6	10,4	100
<b>Б. Програма транскордонного співробітництва PHARE CBC Чехія-Польща (млн. євро)</b>				
Довкілля	6,6	0,3	6,3	
Економіка	7	0,3	6,7	
Суспільне середовище	1,4	-	-	
Разом	15	0,6 (+1,4)	13	
<b>В. Програма транскордонного співробітництва PHARE CBC Чехія – Німеччина (млн. євро)</b>				
<b>Чехія – Німеччина (Саксонія)</b>				
Економічний розвиток	1,9	0,25	1,65	9,5
Транскордонна інфраструктура	7	0,93	6,06	35
Постійно стійкий розвиток території	8,9	1,18	7,71	44,5
Людські ресурси	2,1	0,3	1,82	11
Технічна допомога	0,1	0,01	0,1	0,5
Разом	20	2,67	17,33	100
<b>Чехія – Німеччина (Баварія)</b>				
Економічний розвиток	1	0,13	0,87	10
Транскордонна інфраструктура	3,75	0,48	3,27	37,7
Постійно стійкий розвиток території	3,9	0,53	3,37	39
Людські ресурси	1,3	0,18	1,12	13
Технічна допомога	0,05	0,01	0,04	0,5
Разом	10	1,33	8,67	100

Розраховано за [205]

Таблиця 3.5

## Фінансування німецької сторони за програмами сприяння ЄС

Пріоритети і сфери		INTERREG (млн. DM)
Пріоритет 1		
1	Транспорт	15,647
2	Інфраструктура, територіальне облаштування	9,190
3	Охорона навколишнього середовища	13,767
Пріоритет 2		
1	Інвестиції	10,209
2	Економічна співпраця	6,479
3	Торгівля, маркетинг	1,574
Пріоритет 3		
1	Вирівнювання доходів на селі	6,474
Пріоритет 4		
1	Технічна допомога	1,495
Пріоритет 5		
1	Підвищення кваліфікації / діяльність з метою підвищення зайнятості	26,029
2	Освіта, культура	3,594
Разом		94,458 (або 45 млн. євро)

Таблиця 3.6

## Фінансування польської сторони за програмами сприяння ЄС

	Сфери	PHARE CBC, млн. євро
1	Транспорт	40,500
2	Охорона навколишнього середовища	9,338
3	Комунальна інфраструктура	2,650
4	Розвиток економіки	1,525
5	Сільське господарство:	
	трудові ресурси	16,500
	Фонд малих проектів	2,515
	Разом	73,028

У цьому випадку кошти витрачалися переважно на розбудову інфраструктури (майже 47%), на охорону довкілля (13,5%), на

діяльність з метою підвищення зайнятості (24,5%). З німецької сторони було підтримано 94 проекти. Серед інших – розбудова інфраструктури водних шляхів: зокрема, створено логістичні концепції гаваней на Одері та концепції розвитку водного туризму. Наступний пріоритет – охорона довкілля (очисні споруди, каналізація), попередження екологічної шкоди та катастроф, співпраця рятувальних служб тощо. Одним із найважливіших із реалізованих проектів в цей період – створення спільного освітнього закладу, Колегіуму Полонікум в Слубіце. Ця єдина в своєму роді навчальна та дослідницька установа, заснована Познанським університетом та Університетом Віадрина в Франкфурті на Одері.

З обох програм INTERREG та PHARE CBC було профінансовано формування структури управління, навчально-методичне забезпечення, працю викладачів, створення бібліотеки, гуртожитків, розробку навчальних курсів, тощо.

Є спеціальний фонд підтримки малих проектів, який склав 270 тис. євро. Це, в основному, спільні заходи – виставки, рекламні брошури, заходи для розбудови контактів, взаємного ознайомлення тощо (всього – 319 проектів).

Цікавим для аналізу є також приклад фінансування проектів у єврорегіоні "Карелія", де однією з основних проблем є координація фінансових механізмів програм ЄС INTERREG та TACIS. У 1996 році, багато в чому завдяки сприянню фінської регіональної влади, була прийнята поправка до програми TACIS, яка дозволяла витрачати до 10% засобів на прямі інвестиції у прикордонні регіони. В цілому у рамках усіх підпрограм TACIS було схвалено близько 40-а як тільки карельських, так і спільних з іншими регіонами Росії проектних пропозицій з обсягом фінансування від 100 тис. до 3,5 млн. євро кожний. Крім того, щорічно фінансувалися проекти від 10 до 100 тис. євро за програмами Бістро, TACIS-CBC – мікро, споріднені міста, Темпус, Інтас тощо. У той же час Європейським Союзом здійснюється програма INTERREG-II, III призначена для підтримки прикордонних регіонів країн-членів ЄС. У 1995 році Європейська Комісія схвалила програму INTERREG-IIА-Карелія терміном до 1999 року, спрямовану на розвиток прикордонних регіонів Фінляндії та Росії – майбутніх учасників єврорегіону "Карелія". Програма мала за мету розвиток транскордонного співробітництва суміжних регіонів Росії та Фінляндії за наступними

пріоритетами: підтримка підприємництва, навчання та перепідготовка фахівців, охорона навколишнього середовища.

За період з 1996-1999 рр. профінансовано проектів на загальну суму 216,15 млн. фінських марок, у тому числі: фінансування ЄС – 80,88 млн., Фінляндії – 84,81 млн., приватний капітал – 50,46 млн. фінських марок.

Протягом 2000 р. здійснювалася розробка концепції нового етапу Програми INTERREG-ІІІА-Карелія на 2000-2006 роки з початком фінансування у 2001 році та обсягом 300-400 млн. фінських марок. Основною метою Програми є підвищення добробуту населення прикордонних територій з допомогою транскордонного співробітництва в рамках єврорегіону "Карелія".

Слід зазначити, що розробка Програми INTERREG-ІІІА-Карелія у Фінляндії здійснювалася паралельно з підготовкою Програми прикордонного співробітництва Республіки Карелія. Результатом стало вироблення концепції спільних цілей та пріоритетів прикордонного співробітництва обох територій.

Для Росії транскордонне співробітництво почало розвиватися у північно-західному регіоні, який охоплює Санкт-Петербург, Архангельську, Калінінградську, Ленінградську, Мурманську, Псковську області та Республіку Карелія.

Протягом 2001-2002 р.р. у північно-західному регіоні Росії були реалізовані загалом 74 проекти транскордонного співробітництва на загальну суму 36,6 млн. євро [182, с. 35].

Як видно за даними табл. 3.7 найбільше, понад 40 відсотків було профінансоване будівництво об'єктів інфраструктури (пункти перепуску через кордон), на другому місці – підтримка економічного розвитку регіонів (майже 36%). Регіональний розвиток та формування громадянського суспільства отримали відповідно 17,5% та 5,3%.

Для регіонів Росії це значна фінансова підтримка для цих територій. Проте фінансування надходить і з інших джерел.

Програми двохстороннього співробітництва країн – членів ЄС мають чітко окреслений регіональний аспект. Програми Фінляндії, Швеції, Данії та Нідерландів спрямовані передусім на охорону довкілля (у тому числі ядерну безпеку та енергозбереження), а програми британського (DFID), німецького (програма Трансформ) та голандського (Матра-Кап) урядів мають більш широкий діапазон

тем. Щодо ТКС, то у цій сфері основне фінансування спрямоване на транспорт та комунікації.

Таблиця 3.7

Фінансування проектів у північно-західному регіоні Росії за програмою TACIS CBC протягом 2001-2002 років (тис. євро)

Регіон	Економічний розвиток	Регіональний розвиток	Громадянське суспільство	Інфраструктура	Всього
Санкт-Петербург	2 920		548		3 468
Архангельська обл.	430		24		454
Калінінградська обл.	1 788	3 706	537	1 200*	6 031
Ленінградська обл.	1 607			8 000	1 607
Мурманська обл.	498	234	17	5 930	749
Псковська обл.	437		104		541
Республіка Карелія	2 494	449	704		3 647
Міжрегіональні (2003)	2 983	2 000			
Всього в секторах	13 157	6 389	1 934	15130	36 610
У %	35,9	17,5	5,3	41,3	100

Проаналізувати фінансування проектів у єврорегіонах за участю областей України було досить проблематичним із-за відсутності офіційної інформації. В даному дослідженні переважно використана інформація обласних державних адміністрацій.

За період діяльності Карпатського єврорегіону в Закарпатській області в рамках технічної допомоги Європейської комісії по програмі Тасіс починаючи з 1995 року реалізовано шість транскордонних проектів загальною вартістю більше 4943,8 тис. євро. Зокрема: "Розбудова КПП "Тиса" (здійснена реконструкція пункту перепуску Тиса на угорсько-українському кордоні), "Енергетична реконструкція житлового фонду в містах Ужгород (Україна), Дармштадт (Німеччина), Міхайловце (Словаччина)" (надано технічну допомогу місцевим муніципальним органам та власникам будинків з питань визначення технічного потенціалу

\* Загальна сума на проект розбудови пункту перепуску у Багатіоновську (Калінінградська обл), який завершився у 2003 склала 2,6 млн. євро

інвестицій в енергозбереження), "Створення інституцій для підтримки малого і середнього бізнесу" (створено Бізнес-інкубатор в м.Ужгород) тощо.

Спільно з агентством регіонального розвитку "Закарпаття" та відповідними установами Угорщини, Румунії, Словаччини та Польщі було розроблено транскордонний проект "Запровадження стратегічного підходу до розвитку транскордонного співробітництва в Карпатському регіоні "Стратегія "Карпати 2003-2011", який успішно реалізується за підтримки Європейської комісії.

На зменшення ризику природних катастроф уразливості місцевого населення від кліматично-небезпечних явищ та управління природними ресурсами націлений транскордонний проект "Швейцарський проект розвитку лісового господарства Закарпаття в Україні".

Розвитку туристичного потенціалу Карпатського регіону сприяв проект "Підтримка місцевого розвитку та туризму Карпатського регіону України" (загальна вартість 1,5 млн.дол. США), який реалізувався на території Івано-Франківської, Львівської, Чернівецької та Закарпатської областей.

В даний час в Івано-Франківській області реалізується проект "Партнери туризму в Європі", який сприятиме розвитку туристичної галузі та співпраці між прикордонними територіями п'яти країн: Польщі, Словаччини, Чехії, Німеччини та України).

Розвитку малого та середнього бізнесу, а також кредитних спілок у районах і селах Івано-Франківської області сприятиме реалізація проектів "Покращення середовища для розвитку малого та середнього підприємництва" та "Надання підтримки малим та середнім підприємствам на селі. Створення механізмів фінансування розвитку сільського господарства".

Українською стороною в рамках Карпатського єврорегіону проводиться співробітництво з відповідними структурами Словацької Республіки з питань надзвичайних ситуацій, інформування про виникнення надзвичайних ситуацій, які б мали наслідки для обох сторін, з урахуванням питань, які виникали при ліквідації наслідків паводків 1998 та 2001 року, забруднень річок Уж та Латориця та організації роботи при складних погодних умовах.

Важливим напрямком діяльності Карпатського єврорегіону є проведення ярмарок, фестивалів, регулярні обміни творчими колективами, групами спортсменів, науковцями, делегаціями

спеціалістів в області охорони здоров'я, екології, фахівців соціальних служб, зустрічі представників митних і прикордонних служб, правоохоронних органів.

Як своєрідний фінансовий інститут підтримки діяльності Карпатського єврорегіону доцільно розглянути Карпатський фонд [237], який був сформований з ініціативи Інституту "Схід-Захід" (попередня назва – Інститут досліджень "Схід-Захід"). У 1992 р. Інститут організував зустріч місцевих та регіональних лідерів з метою визначення перспектив розвитку транскордонного співробітництва у регіоні Карпат та Тиси. Під час зустрічі її учасники вказали на відсутність осіб та організацій, здатних ефективно координувати використання місцевих ресурсів і унікальних можливостей транскордонного регіону. У 1993 р. лідери п'яти країн, за сприяння Інституту "Схід-Захід", зібралися в Угорщині і підписали декларацію про створення Карпатського Єврорегіону як механізму співробітництва між органами державної влади. Це була перша подібна асоціація такого типу у Центрально-Східній Європі.

Оскільки Карпатський Єврорегіон займався виключно розвитком співробітництва між органами влади, то виникла потреба у створенні координаційної структури, яка б сприяла налагодженню зв'язків між пересічними громадянами, неурядовим сектором. Лідери регіону вирішили використати для цієї потреби модель громадської фундації, поширеної в США, вважаючи, що вона є придатною для створення міжнародного регіонального фонду. Фонд Чарлза Стюарта Мотта, оцінивши добрі перспективи утворення ефективної філантропічної організації в регіоні, надав на період 5 років грант розміром більше \$ 4 000 000.

У 1994 р. Інститутом досліджень "Схід-Захід" за підтримки Фонду Чарлза Стюарта Мотта було створено Фонд розвитку Карпатського Єврорегіону. Основною метою Фонду як динамічної міжрегіональної організації була підтримка громадських ініціатив у регіоні Карпат, проектів органів місцевого самоврядування і незалежних неурядових організацій (НУО). Поштовхом для розвитку у Центрально-Східній Європі саме такого типу фундації було переконання, що підтримка місцевої демократії, транскордонної і міжетнічної співпраці на локальному та регіональному рівні є важливим елементом будівництва стабільної та демократичної Європи.

Карпатський фонд є унікальною транскордонною регіональною фундацією, яка надає гранти та технічну допомогу громадським організаціям та органам місцевого самоврядування, зокрема, у сфері міжрегіональної та транскордонної співпраці та економічного розвитку. Фонд підтримує створення партнерств між державними, приватними та неурядовими організаціями, включно співпраці у питаннях транскордонного та міжетнічного співробітництва.

Метою Карпатського фонду є формування добросусідських відносин, соціальної стабільності і сприяння економічному прогресу на прикордонних територіях України, Угорщини, Румунії, Польщі, Словаччини. Для цього Карпатський фонд надає фінансову та технічну підтримку проектам, результатами яких є покращення якості життя людей у містах та сільських громадах Карпатського регіону.

Карпатський фонд виконує у регіоні наступні функції: об'єднання громадян, державного, громадського та приватного секторів; заохочення розвитку транскордонного співробітництва та гармонізації відносин між різними етнічними групами; визначення та поширення інноваційних підходів до місцевого та регіонального економічного розвитку; надання технічної допомоги органам місцевого самоврядування та громадським організаціям; здійснення фінансової підтримки місцевих та регіональних ініціатив громадських організацій та органів місцевого самоврядування (додаток б).

Карпатський фонд також виконує роль неупередженого посередника між місцевими-регіональними, регіональними-місцевими, регіональними-національними, регіональними-Європейськими сторонами діалогу та попереджає конфлікти шляхом налагодження міжетнічного співробітництва у багатонаціональному та поліконфесійному регіоні.

Багатонаціональне та поліетнічне середовище визначає основні цінності Карпатського фонду. Основні принципи діяльності організації відповідають вимогам ефективності та відповідності місцевим потребам. Серед них: повага до етнічного та релігійного різноманіття регіону; толерантне ставлення до цінностей інших суспільних груп; багатоетнічність і полікультурність; увага до соціальних та екологічних питань; гармонізація принципів місцевого розвитку з вимогами глобалізації. Окрім згаданих базових цінностей, іншими пріоритетами Фонду є наступні: діяльність відповідно до

локальних потреб громад; поєднання у регіональному розвитку елементів міжетнічної співпраці та транскордонного співробітництва; започаткування ініціатив; відкритість до інноваційних та альтернативних рішень проблем.

Структура Карпатського фонду відображає полікультурний і поліетнічний аспект його діяльності. Для забезпечення організаційної єдності Фонду, окрім центрального офісу в м. Кошице, Словаччина, партнерські організації діють в кожній з країн Карпатського Євросередині. Карпатський фонд функціонує як нейтральна, неупереджена, неполітична організація. Оскільки Фонд діє на місцевому рівні, то серед основних засад діяльності є принцип економічної ефективності і доцільності, гнучкості у роботі, відповідності функціонування до місцевих потреб. Багатонаціональний склад Ради директорів і персоналу Карпатського фонду сприяє досягненню визначених завдань.

Для порівняння і оцінки можливостей отримання фінансової допомоги на підтримку розвитку транскордонного співробітництва в Україні розглянемо обсяги та структуру фінансування проектів на прикладі Львівської області. Як видно за даними табл. 3.8 та 3.9 фінансування здійснювалося з трьох джерел: за програмою технічної допомоги TACIS, DFID та Карпатського Фонду.

Таблиця 3.8

Обсяги фінансування проектів транскордонного співробітництва у Львівській області, 2003 р.  
(вартість проекту / розмір гранта, євро)

	Громадянське суспільство	Інституційна підтримка	Охорона довкілля	Туризм та рекреація	Разом за джерелами
TACIS	244310 / 195326	499186 / 349783	433905 / 335395		1177401 / 880504
DFID	2619 / 2035			3500 / 2768	6119 / 4803
Карпатський Фонд	33321 / 10333	7428 / 5833		7323 / 4141	48072 / 20307
Разом	280250 / 207694	506614 / 355616	433905 / 335395	10823 / 6909	1231592 / 905614

Таблиця 3.9

## Структура фінансування проектів транскордонного співробітництва у Львівській області, 2003 р.%

	Громадянське суспільство	Інституційна підтримка	Охорона довкілля	Туризм та рекреація	Разом за джерелами
TACIS	20,7 / 22,1	42,4 / 39,7	35,9 / 38,1	0	100 / 100
DFID	42.8 / 42.3	0	0	57.2 / 57.6	100 / 100
Карпатський Фонд	69.3 / 50.9	15.5 / 28.7	0	15.2 / 20.4	100 / 100
Разом	22.7 / 22.9	41.1 / 39.3	35.2 / 37.0	0.88 / 0.76	100 / 100

Найбільше коштів використано на фінансування інституційної підтримки розвитку прикордонного регіону (41.1%), охорони довкілля (35.2%) та формування громадянського суспільства (22.7%). Не значні кошти використано на туристично-рекреаційну сферу, хоча вона є пріоритетною в області. Всього ж область на 2003 р. отримала 905,6 тис. євро, що дуже мало, хоча з іншої сторони, це значний внесок грантових коштів у область, прибуток підприємств якої у 2003 році становив коло 70 млн. дол.США. Не отримано зовсім коштів на розвиток комунікаційної інфраструктури, що в інших країнах є пріоритетом фінансової підтримки

Тут є значні резерви для отримання фінансової підтримки проектів у Львівській області, і не лише з означених джерел, але й з інших, метою підтримки яких є, у тому числі, розвиток транскордонного співробітництва. У 2002-2003 роках Україна мала можливість скористатися 126 млн.євро за низкою спеціальних та регіональних програм щодо прикордонних територій та транскордонного співробітництва. (Як видно з даних додатку 6-1 Львівська область із інших джерел фінансування в середньому щорічно отримує понад 10 млн. дол. США).

На наш погляд, не значні кошти, які виділяються з обласного бюджету для підтримки малого підприємництва за регіональними програмами доцільно використати на оплату фахівців консалтингових фірм за допомогу підприємцям Львівщини у підготовці заявок до різноманітних фондів щодо отримання фінансової підтримки. У даний час фахової допомоги майже немає, бо така послуга коштує досить дорого для підприємців малого бізнесу і є досить ризиковим вкладенням.

Ще одним механізмом фінансування проектів у сфері транскордонного співробітництва є державно-приватне партнерство (ДПП), що отримало значне розповсюдження у Європі. Концепція партнерства державного та приватного секторів передбачає будь-які договірні відносини, що регулюють їх співробітництво з метою надання суспільних послуг, створення та модернізації соціальної інфраструктури, розвитку інших сфер, що стосуються загальнонаціональних інтересів [213].

Сфера застосування ДПП у країнах Західної Європи дуже різноманітна і включає транспорт (автомагістралі, фрахтові центри, термінали аеропортів, залізниці, міський державний транспорт тощо), міське планування та відновлення (відновлення і розвиток землі, локальний маркетинг, комунікаційна політика), розселення, розвиток центрів технології, муніципальні мережі водопостачання та каналізації, створення і підтримка освітніх, культурних та адміністративних служб, розвиток інфраструктури туризму тощо.

У більшості випадків фінансові ресурси, призначені для фінансування проектів ДПП, мобілізуються одночасно по трьом каналам: державні (чи муніципальні) субсидії, активи акціонерів та банківські займи.

У рамках концепції ДПП сформувалося п'ять базових моделей співробітництва держави та приватного сектора, що характеризуються особливими формами власності, фінансування та управління (табл.3.10).

Таблиця 3.10

## Базові моделі ДПП

Моделі	Фінансування	Власність	Управління
Оператора	Приватне	Приватно/державна	Приватне
Кооперації	Приватно/державне	Приватно/державна	Приватно/державне
Концесії	Приватно/державне	Державна	Приватно/державне
Договірні	Приватне	Приватно/державна	Приватне
Лізингу	Приватно/державне	Приватна	Приватно/державне

У практиці вибір моделі залежить від того, у якій сфері інфраструктури здійснюється проект. Так, модель оператора використовується передусім у переробці відходів і характеризується чітким розподілом відповідальності між приватним підприємством і контролем зі сторони держави.

Модель кооперації – у галузях, у котрих послуги недостатньо точно визначені і тому не можуть бути об'єктом амортизації. У цьому випадку проект реалізується спільною компанією за участю держави і приватних інвесторів.

Модель концесії – в основному у галузях, для яких характерний довгий термін реалізації проектів, і у тих випадках, коли передача прав власності виключається за політичними або правовими мотивами.

Договірна модель – у енергетиці, де інвестиції орієнтовані передусім на зниження поточних витрат. В ідеальному випадку, економія, яка отримується за рахунок зниження поточних витрат, перевищує інвестиційні затрати.

Модель лізингу – при будівництві громадських будинків. Лізинг будинків органами місцевого самоврядування є найбільш розповсюджена форма ДПП, у реалізації якої держави отримали немалий досвід.

У практиці у чистому виді моделі зустрічаються рідко, найчастіше використовуються змішані їх форми. Регіональна структура фінансування спільних проектів у ЄС у 2001 р. виглядає так: Велика Британія – 28%, Данія/Швеція – 25, Португалія – 19, Греція – 10, Іспанія – 8, Італія – 5, Нідерланди – 3, Німеччина та Ірландія – по 1%. Розподіл за галузями був таким: залізниця – 46%, автомагістралі – 35, аеропорти – 6, енергетика – 7, освіта – 3 і охорона здоров'я – 3% [216].

В Україні найбільше законодавче забезпечення отримала концесійна модель. Тому, розглянемо застосування цієї моделі у Центрально-Східній Європі і порівняємо з вітчизняним досвідом. У повідомленні щодо ДПП у Трансевропейських транспортних проектах (СОМ (97) 453, кінцева версія 10/09/1997), Європейська Комісія вказала на свій намір просувати цю форму партнерства, особливо за проектами Трансевропейських транспортних мереж як альтернативний шлях фінансування транспортної інфраструктури, що важливо для транскордонних регіонів.

На початку 90-тих років в Угорщині було вирішено віддати будівництво автомагістралей приватному сектору через концесійні угоди. У рамках цієї структури були побудовані автомагістралі М 1 / М 15 (зв'язок між трьома містами столицями – Віднем, Будапештом і Братиславою) і М 5 (Будапешт – кордон Югославії). Особливо у випадку М 1 / М 15, інтенсивність руху по автомагістралям

залишався набагато нижчим прогнозованого. Результатом цього стало те, що дохід від плати за проїзд ледве досягав 50% прогнозованого. Крім того, невдовзі після відкриття автострад проти концесіонера був розпочатий судовий процес із-за занадто високих тарифів оплати. У випадку М 5, держава повинна була взяти частину відповідальності на себе, надавши концесіонеру субсидії, які захищають його від занадто низького рівня інтенсивності.

Досвід впровадження концесії на будівництво та експлуатацію автострад у Польщі виявив, що лише один з 4-х проектів будівництва та експлуатації ділянок автострад А-1, А-2 та А-4 виявився ефективним. Це обумовило необхідність змін концесійного законодавства, переходу на нову систему підготовки об'єктів концесії, збільшенню участі держави у концесійному підприємстві шляхом фінансування будівництва автострад за допомогою коштів Державного Автострадного Фонду (КФА). Цей фонд створений у Банку Державного Господарства (ВГК). Джерелами доходів КФА є, окрім інших, засоби з державного бюджету (складають частину запланованих бюджетних доходів від акцизного податку від автомобільних транспортних засобів), доходи від продажу акцій і часток у товариствах, переданих ВГК державною скарбницею з метою поповнення КФА, доходи від акцій та часток, впливи від кредитів, отриманих через Агенцію будівництва та експлуатації автострад або нею емітовані облігації з метою поповнення КФА. Завданням КФА є передусім, надання концесіонерам дотацій або позик під час будівництва і експлуатації автострад на умовах, визначених концесійним договором (покриття певних недоборів поточних доходів із експлуатації, підтримка будівництва) [183].

За результатами досвіду будівництва автомагістралей в державах Центральної та Східної Європи, було встановлено, що приватному фінансуванню перешкоджають декілька чинників: низький рівень довіри зі сторони іноземних інвесторів, слабкість національних ринків капіталу, повільне збільшення доходів, традиційні методи управління у державних установах, а також скромна купівельна спроможність користувачів автомагістралей. При "нормальних" ринкових умовах, ризик щодо можливих змін у політиці і ненадійності законодавства, можна перенести на державний сектор, приймаючи до уваги, що ризик щодо інтенсивності руху, буде нести приватний сектор. У існуючих умовах концесіонери країн ЦСЄ

намагаються перерозподілити високу частку комерційного ризику урядам.

В Україні, в основному, сформована законодавчо-нормативна база для концесійної діяльності, зокрема, будівництва транспортної інфраструктури на концесійних засадах, а саме: 1. Закон України "Про концесію" [62]; 2. Закон України "Про концесію на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг" [63]. 3. Постанови Кабінету Міністрів України: Про затвердження Положення про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються в концесію (від 12.04.2000, № 642); Про затвердження Типового концесійного договору (від 12.04.2000, № 643); Про затвердження Порядку визначення об'єктів концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг загального користування (від 06.07.2000, №1064); Про затвердження порядку відшкодування за безоплатний проїзд автомобільними дорогами, побудованими на умовах концесії (від 06.07.2000, №1065).

У процесі застосування в Україні концесійного права були дещо враховані вище означені помилки Угорщини та Польщі. У двох укладених концесійних договорах на будівництво та експлуатацію ділянок транспортного коридору № 3 ризику щодо недостатньої інтенсивності руху та 40% фінансування взяла на себе держава. Автор приймала участь у обґрунтуванні цих положень першого концесійного договору. Проте, цього виявилось не достатньо для іноземного інвестора, якого утримувала від участі у концесії не стабільна політична ситуація в Україні. Тому нами була запропонована модель створення міжнародної фінансової структури, основною метою діяльності якої буде сприяння отриманню довгострокових кредитів, насамперед концесіонерами, для реалізації проектів розбудови комунікаційної інфраструктури за підтримки відповідних обласних адміністрацій [118] та удосконалення системи управління формуванням мережі транспортних коридорів в Україні. В процесі реалізації проектів будівництва ділянок автомагістралей на концесійних засадах були також виявлені недосконалості законодавства щодо концесій в частині управління майном, переданим у концесію. Крім того, як виявилось, потребує удосконалення порядок амортизації основних фондів, створених на виконання умов договору концесії; врегулювання використання амортизаційних відрахувань відповідно до економічного змісту

даної категорії (зауваження стосується положення щодо виключного використання нарахованих амортизаційних відрахувань на відновлення об'єкта концесії), зняття або трансформація обмежень стосовно використання вітчизняних матеріалів та робочої сили; відшкодування ПДВ, сплаченого концесіонером при оплаті робіт з будівництва концесійної автодороги (адаптація положень Законів України "Про оподаткування прибутку підприємств" та "Про податок на додану вартість" до випадків будівництва автомобільних доріг на умовах концесії); врегулювання питання впровадженної Земельним Кодексом оренди земельної ділянки під об'єктом концесії (необхідність спеціального режиму землекористування на землях, де будуватимуться концесійні автодороги); удосконалення методики розрахунку концесійних платежів; деталізоване висвітлення питань організації функціонування служби сервісу на концесійних автодорогах, врегулювання майнових прав стосовно об'єктів сервісу та земельних ділянок, на яких вони розташовані.

Нами також були запропоновані методичні рекомендації для міських властей України щодо процесу використання у господарстві міста Закону України "Про концесії" (Додаток 7). Проте, процес цей вимагає значної підготовчої роботи, у тому числі фінансування, а також професійної підготовки керівників та службовців і за сучасних умов його застосування гальмується. А за умов розвитку транскордонного співробітництва було б доцільно впровадити у практику реалізацію проектів на засадах приватно-державного партнерства. Крім таких важливих проектів як формування транспортних коридорів, такі моделі можуть бути застосовані при будівництві спільних об'єктів інфраструктури (мостів, аеропортів, терміналів, очисних споруд тощо), використанні окремих об'єктів, що знаходяться на території транскордонного регіону другою стороною, зокрема для сфери освіти та охорони здоров'я, тощо.

## Висновки до розділу

1. Враховуючи те, що транскордонне співробітництво стосується всіх сфер життя, доцільно систематизувати нормативно-правове забезпечення у чотирьох групах: 1) європейське законодавство, що стосується безпосередньо транскордонного співробітництва; 2) європейське загальне законодавство щодо регіонів; 3) інші європейські документи, у яких згадується транскордонне

співробітництво; 4) національне законодавство.

2. 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. Україна користується з допомоги за програмами TACIS CBC та CADSES.

3. Систему фінансування ТКС забезпечили безпосередні інституції ТКС – єврорегіони, фінансування яких здійснюється незалежно всіма членами єврорегіонів. Всі єврорегіональні партнери акумулюють кошти на незалежних рахунках національних асоціацій. Кошти на діяльність єврорегіонів та реалізацію проектів надходять з наступних джерел: з членських внесків; дотацій; дарів; інших фінансових джерел, включаючи вітчизняні фонди підтримки та фонди ЄС. З членських внесків кошти йдуть на утримання структур єврорегіону, національних секретаріатів, а також, частково, на оплату робочих груп. Проте, основними джерелами фінансування є кошти структурних фондів та ініціатив ЄС.

4. Фінансову підтримку за напрямом сприяння розвитку транскордонного співробітництва передусім отримують проекти щодо розбудови комунікаційної інфраструктури, охорони довкілля, інституційного розвитку та формування громадянського суспільства. Україна та Львівщина зокрема, мають всі шанси отримати значно більшу фінансову допомогу при відповідній організації підготовки заявок у міжнародні фінансові структури.

5. Не значні кошти, що виділяються з обласного бюджету для підтримки малого підприємництва доцільно використати на оплату фахівців консалтингових фірм за допомогу підприємцям Львівщини у підготовці заявок у різноманітні фонди. У даний час такої допомоги майже немає, бо така послуга коштує досить дорого для підприємців малого бізнесу.

6. Доцільно ширше впроваджувати у практику розбудови інфраструктури та суспільно значимих проектів моделі приватно-державного партнерства. Для цього передусім потрібно забезпечити відповідними науково-методичними розробками щодо застосування цих моделей у господарстві території місцеві органи влади. Не менш важливим є підбір кваліфікованих кадрів для управління територією, зокрема з можливістю використання транскордонного співробітництва.

## **РОЗДІЛ 4 МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА**

### **4.1. Концепція транскордонного регіону як територіальної суспільної системи**

На сучасному етапі розвитку регіоналістики та регіональної економіки найбільше розповсюдження отримали чотири парадигми дослідження регіону: регіон як квазідержавна, регіон як квазікорпорація, підхід до регіону як до ринку, підхід до регіону як до соціуму [34, С. 45].

Регіон як квазідержавна – відносно відокремлена підсистема держави і національної економіки (процеси децентралізації і централізації взаємодія центр-регіон тощо).

Регіон як квазікорпорація – є великий суб'єкт власності (регіональний та муніципальний) і економічної діяльності. У цьому випадку регіони стають учасниками конкурентної боротьби на ринках товарів, послуг, капіталу (захист торгової марки місцевих продуктів, інвестиційний рейтинг). Регіон як економічний суб'єкт взаємодіє з національними та транснаціональними корпораціями. Регіони володіють значними ресурсами для саморозвитку. (Розширення економічної самостійності регіонів).

Підхід до регіону як до ринку, що має визначені межі (ареал), акцентує увагу на загальних умовах економічної діяльності (регіональне ринковедення) особливості регіональних ринків.

Вказані парадигми включають проблему співвідношення ринкового саморегулювання, державного регулювання і соціального контролю.

Підхід до регіону як до соціуму (сукупності людей, що проживають на спільній території) – на перший план висуваються вимоги відтворення соціального життя (населення і трудових ресурсів, освіти, охорони здоров'я, культура, довкілля) і розвиток системи розселення.

Інші спеціалізовані підходи: регіон як підсистема інформаційного суспільства, регіон як безпосередній учасник глобалізації і інтеграції економіки.

Фактично, всі ці підходи можна використати для дослідження транскордонного регіону як бази транскордонного співробітництва.