

Перспективи змін механізмів підтримки транскордонного співробітництва в рамках Європейської політики сусідства впродовж 2014-2020 рр.

У статті проаналізовано перспективні аспекти змін механізмів підтримки транскордонного співробітництва, що покликані стимулювати розвиток двосторонніх взаємовідносин Україна-ЄС у межах фінансової ініціативи Європейської Політики Сусідства впродовж 2014-2020 рр. Розкрита концепція фінансування програмних періодів Європейської політики сусідства та охарактеризовано основні принципи реалізації зовнішніх ініціатив ЄС. Окреслено головні інструменти впровадження Європейської політики сусідства та перспективи їх фінансування впродовж чергового програмного періоду.

Ключові слова: Європейський Союз, Європейська політика сусідства, Європейський інструмент сусідства і партнерства, Європейський інструмент сусідства.

Актуальність дослідження. Орієнтація на проєвропейський вектор розвитку зовнішньої політики України вимагає необхідності забезпечення перспективних механізмів розвитку взаємодії суб'єктів економічних відносин у транскордонному просторі. Європейський Союз співпрацює зі своїми країнами-партнерами у формі зовнішніх ініціатив, однією з яких є Європейська політика Сусідства. В даному аспекті все більшого значення набуває транскордонний формат взаємовідносин, оскільки саме від того, як складеться співпраця прикордонних територій й залежить формат загальнодержавних зв'язків, в даному випадку – України з ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначена тема знайшла певне відображення в сучасній науковій думці. Зокрема, такі вчені, як П. Беленький, В. Геєць, Б. Губський, В. Дергачова, П. Еберхардт, В. Засадко, Є. Кіш, П. Кругман, Ю. Макогон, М. Мальський, Н. Мікула, А. Мокій, М. Ростішевські, І. Студеніков, Р. Федан, В. Чужиков присвятили свої дослідження лише окремим аспектам даної проблематики та в основному зосередили свою увагу на 2007-2013 рр. періоду реалізації Європейської політики сусідства. Саме тому, дослідження перспективи змін механізмів підтримки транскордонного співробітництва впродовж 2014-2020 рр. в рамках Європейської політики сусідства потребує подальшого ґрунтовного вивчення.

Мета дослідження – проаналізувати перспективні аспекти змін механізмів підтримки транскордонного співробітництва, що покликані стимулювати розвиток двосторонніх взаємовідносин Україна-ЄС у межах фінансової ініціативи Європейської Політики Сусідства впродовж 2014-2020 рр. Для досягнення зазначеної мети були поставлені та вирішувалися наступні **завдання**: розкрити концепцію фінансування програмних періодів Європейської політики сусідства; охарактеризувати основні принципи реалізації зовнішніх ініціатив ЄС на 2014-2020 рр.; окреслити інструменти впровадження Європейської політики сусідства та перспективи їх фінансування впродовж чергового програмного періоду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перед черговим впровадженням Європейської політики сусідства (ЄПС, англ. *European Neighbourhood Policy* – ENP) сусідніми країнами та країнами-членами, інституції Європейського Союзу (ЄС) раз на сім років здійснюють її перегляд. Оскільки більшість заходів в рамках ЄПС фінансуються з бюджету ЄС було прийнято адаптувати програмні періоди зовнішньої ініціативи відповідно до перегляду бюджету. Хоча, Лісабонський трактат конкретно не визначає тривалість програмного періоду, проте чітко зазначає, що він повинен тривати мінімум 5 років. З 1988 р., від моменту, коли вперше було започатковано багаторічне планування бюджету ЄС, дані періоди дещо підлягли зміні: перший період тривав п'ять років (1988-1992), наступні бюджети планували на семирічний період (1993-1999, 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020). Недолік планування бюджету ЄС на п'ять років полягав передусім в неспівпадінні каденцій Європейського парламенту та Європейської Комісії, оскільки відсутність даної синхронізації призвела до того, що парламент та комісія вимушені були реалізувати бюджет, який був розроблений та прийнятий інституціями попереднього скликання. З іншої сторони, п'ятирічний період виявився недостатнім для впровадження системних заходів та реформ, зокрема в рамках політики згуртування Співтовариства. Фінансові рамки визначають суми щорічних асигнувань з відповідним поділом на категорії витрат і річного обсягу фінансування та розробляють відповідні положення, необхідні для щорічної бюджетної процедури. Ця практика і наступні фінансові рамки дозволять значно спростити щорічну бюджетну процедуру та поліпшити співпрацю між інституціями при одночасному підвищенні бюджетної дисципліни [5].

Пропозиції стосовно розвитку ЄПС на наступні програмні 2014-2020 рр. спрямовані на досягнення цілей стратегії «Європа 2020» у

напряму сталого просторового розвитку, сприяючи соціальній активності та приділяючи особливу увагу, як і раніше, реалізації основних цілей Європейської політики сусідства [3].

Представляючи стратегію Європейської політики сусідства на наступний програмний період Європейська Комісія (ЄК) мала намір посилити підтримку процесу реформування, започаткованого в країнах-партнерах ЄПС. Новизна такого підходу протягом 2014-2020 рр. базується на виокремленні та диференціації цілей співробітництва для окремо взятої країни. Саму тому, плани дій для кожної країни, що визначають пріоритети короткострокової та середньострокової перспективи співробітництва, повинні бути краще зорієнтовані та більш еластичні для їх адаптації, по мірі необхідності, до нових фінансових пріоритетів [6].

На основі досвіду реалізації фінансових інструментів у поточному та попередніх роках програмування Європейської політики сусідства, а також при відображенні їхнього значення в багаторічних фінансових рамках на 2014-2020 рр. Європейська Комісія пропонує подальше розширення і зміцнення використання фінансових інструментів у наступному періоді в якості ефективної та сталої альтернативи на додаток до традиційного фінансування у вигляді грантів.

Впродовж 2014-2020 рр. Європейський Союз надалі буде продовжувати реалізувати цілі ЄПС за допомогою нового спеціального фінансового елементу – Європейського Інструменту Сусідства (ЄІС, англ. *European Neighbourhood Instrument – ENI*), який замінить Європейський Інструмент Сусідства і Партнерства (ЄІСП, англ. *European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI*) термін дії якого закінчується 31 грудня 2013 р. Від початку використання ЄІСП минуло чимало важливих подій, в тому числі поглиблення відносин з партнерами і започаткування регіональних ініціатив. Саме тому, у зв'язку з розвитком вищезгаданих відносин та зі зміною політичного контексту європейської площини виникла необхідність переглянути ЄПС, що в результаті призвело до розробки нового бачення Європейської політики сусідства, яке викладене у спільному повідомленні Верховного Представника ЄС з питань закордонних справ і політики безпеки та Європейської Комісії «Нова концепція заходів в умовах змін, що настають у сусідстві», ухваленої 25 травня 2011 р. [1].

В контексті нового підходу до ЄПС новий інструмент ЄІС забезпечить цільову підтримку тим самим 16 партнерським країнам, які були охоплені ЄІСП в 2007-2013 рр. програмного періоду (Алжир, Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Єгипет, Ізраїль,

Йорданія, Ліван, Лівія, Молдавія, Марокко, Сирія, Туніс, Україна, а також Палестинська автономія). Передбачається, що ЄІС дозволить зміцнити відносини з країнами-партнерами та принесе відчутну користь як для ЄС, так і для її партнерів в таких сферах, як демократія і права людини, верховенство закону, належне управління, сталий економічний і соціальний розвиток та допровадить до поступової економічної інтеграції в межах спільного ринку ЄС. Для того, аби даний інструмент зміг виконати амбітні плани нового бачення ЄПС, необхідно досягнути конкретні цілі Розпорядження, що виникають з контексту набутого досвіду, висновків та результатів, зокрема:

- використання принципу «більше за більше» та «взаємної відповідальності» відповідно до нової концепції європейської політики партнерства, заохочуючи партнерські країни до подальшого реформування; вирішення проблем, пов'язаних зі складністю та терміновістю програмного періоду надання допомоги ЄС з метою вдосконалення та напрацювання конкретних напрямків реалізації даного процесу;

- обмеження сфери застосування інструменту та відповідне балансування між його еластичністю та концентрацією на цілях даної політики і основних напрямках співробітництва;
- адаптація виконавчих норм і підвищення узгодженості між зовнішніми інструментами впливу ЄС;
- вдосконалення засад функціонування транскордонного співробітництва з метою підвищення ефективності та швидкої реалізації програм;
- сприяння налагодженню більш тісних взаємозв'язків з інструментами і внутрішніми політиками ЄС, в тому числі за допомогою розширення співробітництва з компетентними службами Європейської Комісії на етапі програмування, та в разі необхідності, залучення механізмів об'єднання джерел фінансування з внутрішніх і зовнішніх позицій бюджету ЄС [1].

На наступні роки програмування ЄК дещо спростить ЄІС. Головна ціль зовнішньої політики ЄС в рамках даного інструменту – це підвищення ефективності впливу для явних конкретних змін в країнах-партнерах. Саме тому, даний вплив має контролюватися за допомогою відповідного механізму і оцінюватись на основі чітких, прозорих і вимірних показників, які були визначені раніше для кожної країни окремо. Власне на основі вищезнаданих показників, можна буде зробити висновки чи країна дотримується демократичних цінностей, які ЄС намагається промувати за

допомогою ЄС. На думку Комітету регіонів, для розширення принципу «більше за більше», із загального бюджету, виділеного на фінансування інструменту варто було б виокремити відповідну частину у вигляді «стимулів», за допомогою яких здійснювалась б підтримка тих партнерських країн, які досягли значних випереджуючих результатів в розбудові та зміцненню стійкої демократії. Даний принцип також необхідно застосовувати для урахування інтересів уразливих груп населення в цих країнах. Проте, це не повинно призвести до скорочення обсягів допомоги для інших країн, а лише до перерозподілу даної допомоги – у напрямку від влади до громадянського суспільства [3].

В рамках багаторічних періодів фінансування ЄС на 2014-2020 рр. Європейська Комісія запропонувала майже на 40 % збільшити обсяги фінансування Європейської політики сусідства. Фінансові асигнування на потреби реалізації Розпорядження про ЄС протягом 2014-2020 рр. становитимуть майже 18,2 млрд. євро. В межах зовнішніх ініціатив відповідно до бюджету ЄС загальна квота фінансування всіх інструментів складає 96,2 млрд. євро в продовж вищезгаданого програмного періоду (табл. 1).

Таблиця 1

Перспективи фінансування інструментів зовнішньої політики ЄС впродовж 2014-2020 рр.*

Інструмент	Сума фінансування, млн. євро
Інструмент підготовки до вступу в ЄС	14 110
Європейський інструмент сусідства	18 182
Інструмент фінансування співробітництва заради розвитку	23 295
Інструмент партнерства	1131
Інструмент стабільності	2829
Європейський інструмент з демократії та прав людини	1578
Інструмент співробітництва з ядерної безпеки	631
Інструмент розвитку Гренландії	219
Європейський фонд розвитку (поза бюджетом ЄС)	34 276

*Джерело: http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial_framework_news_p1.htm

ЄІС забезпечить в більшій мірі фінансування з бюджету ЄС саме для країн-партнерів. Допомога Європейського Союзу надаватиметься в рамках наступних типів програм: двосторонні, багатонаціональні та транскордонні. На програми транскордонного співробітництва припадає більше 5 % від загальної суми асигнувань Європейського інструменту сусідства, враховуючи, у тому числі, програми з підтримки демократії на місцевому та регіональному рівні [5].

Зважаючи на те, що Волинська область у 2007-2013 рр. є учасником Програми транскордонного співробітництва Польща-Білорусь-Україна (PL-BY-UA), важливо відзначити той факт, що протягом 2014-2020 рр. планується продовження її реалізації. Враховуючи попередній досвід, запропоновано залишити управління програмою за польською стороною та обмежити сфери підтримки по українській та білоруській стороні з метою збалансування охоплення програми по обидві сторони кордону ЄС. У той же час в програмі пропонується дозволити видатки обмеженої частину бюджету програми на проекти аплікатів з так званих «прилеглих» регіонів підтримки, реалізація яких матиме значний транскордонний ефект [4].

7 грудня 2011 р. Європейська Комісія затвердила пропозиції щодо бюджету зовнішніх інструментів на 2014-2020 рр., які покликані підтримувати новий підхід ЄК «Програма дій заради змін» [2], що має на меті сконцентрувати допомогу ЄС не меншій кількості сфер, а саме: розвиток демократії, права людини і верховенство закону та стимулювання сталого просторового розвитку соціальної активності. Заради підтримки принципу диверсифікації ЄС планує виділити більше коштів на ті сфери, де допомога буде мати найбільший вплив: регіонам і країнам, що найбільше потребують допомоги, у тому числі нестабільним державам. Країни, які можуть генерувати достатні ресурси для забезпечення власного розвитку, більше не будуть отримувати двосторонніх дотацій та зможуть скористатися перевагами від нових форм партнерства та продовжуватимуть отримувати кошти з тематичних і регіональних програм, які доповнюватимуть різноманітні інноваційні модулі співпраці, такі як об'єднання дотацій і позички. Відповідно до Розпорядження ЄК впродовж 2014-2020 рр. дії в рамках ЄІС додатково будуть підсилюватись заходами, що реалізуватимуться в рамках інших інструментів та політик ЄС. Зокрема, заходи у сфері транскордонного співробітництва на зовнішніх кордонах Європейського Союзу будуть узгоджуватись з політикою згуртування ЄС та підтримуватись за рахунок асигнувань з Європейського фонду регіонального розвитку.

Висновки. Отже, Європейська політика сусідства є важливим елементом забезпечення просторового розвитку транскордонного

регіону. Попередній досвід реалізації ЄПС дозволив запровадити якісно новий фінансовий інструмент – Європейський інструмент сусідства, що дозволить активно протистояти майбутнім викликами зовнішньої ініціативи Європейського Союзу. Тим не менше, необхідно провести подальший аналіз запровадження основних механізмів даного формату взаємовідносин на національному рівні, що дозволить забезпечити належний рівень підтримки демократії та соціально-економічного розвитку України.

Список використаних джерел

1. Dokument roboczy Służb Komisji: Streszczenie oceny skutków. Towarzystwo dokumentowi: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady określające ogólne przepisy ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa, SEK(2011) 1467 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.douri=SEC:2011:1467:FIN:PL:PDF>.

2. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian, KOM(2011) 637 wersja ostateczna [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/document/agenda_for_change_pl.pdf.

3. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II) oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa, Brussels, 15/01/2013, COM(2011) 838 final.

4. Programy współpracy terytorialnej z udziałem Polski w perspektywie 2014–2020, s. 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ewt.gov.pl/Wiadomosci/Documents/Programy_wspolpracy_terytorialnej_z_udzialem_Polski_2014_2020.pdf.

5. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, establishing a European Neighbourhood Instrument, Brussels, 7.12.2011, COM(2011) 839 final.

6. Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 25 maja 2011 r. „Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie”, COM(2011) 303 wersja ostateczna [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third

Сьдорук М.В.

**Перспективы изменений механизмов поддержки
трансграничного сотрудничества в рамках
Европейской политики соседства на протяжении
2014-2020 гг.**

В статье проанализированы перспективные аспекты изменений механизмов поддержки трансграничного сотрудничества, которые призваны стимулировать развитие двусторонних взаимоотношений Украина-ЕС в рамках финансовой инициативы Европейской Политики Соседства в течение 2014-2020 гг. Раскрыта концепция финансирования программных периодов Европейской политики соседства и охарактеризованы основные принципы реализации внешней инициативы ЕС. Определены главные инструменты внедрения Европейской политики соседства и перспективы их финансирования в течение очередного программного периода.

Ключевые слова: Европейский Союз, Европейская политика соседства, Европейский инструмент соседства и партнерства, Европейский инструмент соседства.

Sydoruk M.V.

**Perspectives on changing of the cross-border
cooperation mechanisms support of the European
Neighbourhood Policy for the years 2014-2020**

This article analyzes perspectives on changing of the cross-border cooperation mechanisms support of the European Neighbourhood Policy for the years 2014-2020. The author report on the key issues regarding the multiannual financial framework of European Neighbourhood Policy for the years 2014-2020. Next, the basic principles of the EU's initiatives are analysed. The author look at the main instruments in the context of European Neighbourhood Policy and the financing perspectives for the years 2014-2020.

Key words: European Union, European Neighbourhood Policy, European Neighbourhood and Partnership Instrument, European Neighbourhood Instrument.