

УДК 339.92

Ю.С. Вдовенко, канд. екон. наук

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

**ЄВРОПЕЙСЬКІ МЕХАНІЗМИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
МІЖСЕКТОРНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УКРАЇНО-БІЛОРУСЬКОМУ
ТРАНСКОРДОННОМУ ВИМІРІ****Ю.С. Вдовенко**, канд. экон. наук

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

**ЕВРОПЕЙСКИЕ МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
МЕЖСЕКТОРНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В УКРАИНО-БЕЛОРУССКОМ
ТРАНСГРАНИЧНОМ ИЗМЕРЕНИИ****Yurii Vdovenko**, PhD in Economics

Chernihiv National Technological University, Chernihiv, Ukraine

**EUROPEAN MECHANISMS OF FINANCIAL SUPPORT OF INTERSECTORAL
COOPERATION IN UKRAINE-BELARUS CROSS-BORDER DIMENSION**

Досліджено теоретичні засади адаптації україно-білоруського транскордонного співробітництва до вимог європейської регіональної політики. Актуальність дослідження обумовлюється впровадженням європейських моделей фінансування міжсекторних взаємодій на пострадянському просторі та реалізацією реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Ключові слова: транскордонне співробітництво, фінанси, регіональна політика.

Исследованы теоретические основы адаптации украино-белорусского трансграничного сотрудничества к требованиям европейской региональной политики. Актуальность исследования определяется внедрением европейских моделей финансирования межсекторных взаимодействий на постсоветском пространстве и реализацией реформы местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине.

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, финансы, региональная политика.

This article explores the theoretical basis of adapting Ukraine-Belarus cross-border cooperation with European regional policy. The relevance of research is driven by the introduction of European models of financing intersectoral cooperation on the post-Soviet space and implementation reform of local government and territorial organization of power in Ukraine.

Key words: cross-border cooperation, finance, regional policy.

Постановка проблеми. Створення у 2003 році Прикордонного співтовариства Єв-рорегіону «Дніпро» у складі Чернігівської (Україна), Гомельської (Республіка Білорусь) та Брянської областей (Російська Федерація), крім визначеної в офіційних документах мети та завдань, мало під собою й певне цивілізаційне підґрунтя. Вперше відбувалось перенесення засад європейської політики міжрегіонального співробітництва на прикордонні території країн, жодна з яких не належить до Європейського Союзу. При цьому ініціатива була сформована саме на регіональному рівні і ґрунтувалась на фундаменті попереднього співробітництва областей у межах Радянського Союзу.

Вихідні умови створення Єврорегіону «Дніпро» визначались загальною соціально-економічною ситуацією першого десятиріччя після розпаду Радянського Союзу та прагненням відновити втрачені економічні, наукові, культурні зв'язки. З іншого боку, прецедент створення єврорегіону за межами Європейського Союзу виявився досить неочікуваним і не викликав помітної реакції з боку його офіційних структур. Згодом Асоціація європейських прикордонних регіонів позитивно оцінить єврорегіональний рух на Схід, а зі створенням нових єврорегіонів на україно-російському кордоні ці процеси будуть сприйняті й іншими структурами ЄС, проте без надання значної інституційної та фінансової підтримки.

Пов'язаний з цим і закладений у саму природу Єврорегіону «Дніпро» дуалізм від початку став наріжним каменем у питаннях його ефективного функціонування. Фактично, внутрішні та зовнішні суперечності не були об'єктом уваги з боку сторін співробітництва, що зрештою приводило до формалізації відносин та «фасадного» використання реального інструменту європейської регіональної політики.

Аналіз досліджень і публікацій. Традиційними сферами транскордонного співробітництва, які постійно досліджуються українськими та білоруськими науковцями, є

економічна, соціальна, екологічна та гуманітарна політика. З української сторони в цьому контексті слід відзначити роботи таких відомих учених, як О.І. Гонта, Н.А. Мікула, О.П. Тищенко, а також білоруських дослідників Г.М. Федоров, А.В. Русакович, Д.В. Юрчак. Проте останнім часом сфера дослідницьких інтересів розширюється і починає включати непритаманні регіональному рівню питання, як наприклад, безпекова, інформаційна, міграційна, фінансова політика тощо.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. За впровадженням єврорегіональної форми співробітництва в україно-білоруському транскордонні наступним кроком мала б відбутись практична адаптація положень європейської регіональної політики. Натомість розвиток єврорегіонального співробітництва підпорядковувався національним стратегіям, які з огляду на відмінності міждержавних позицій не могли забезпечити досягнення результатів зближення прикордонних регіонів. Разом з тим помітний вплив на результативність такого співробітництва справляла і відсутність достатніх ресурсів та переважання ситуативного підходу до вирішення спільних завдань. Відповідно, й переважна більшість наукових та аналітичних досліджень була зорієнтована на пошук адекватних моделей співробітництва, які б враховували специфіку транскордонного регіону. Тому початок процесу імплементації європейських фінансових механізмів вимагає вивчення нових можливостей та пояснення шляхів адаптації до них наявних міжсекторних відносин у прикордонних регіонах.

Мета статті. З огляду на вищезазначене, у цій статті здійснено дослідження нових механізмів фінансової підтримки Європейського Союзу, спрямованих на підтримку та розвиток україно-білоруського транскордонного співробітництва, з метою оптимального застосування адаптаційних підходів до узгодження місцевої регіональної політики з європейськими вимогами та практиками.

Виклад основного матеріалу. Сучасна європейська регіональна політика ґрунтується на політичному принципі, згідно з яким багатші країни і регіони мають забезпечувати солідарність з біднішими країнами і регіонами, а також на економічному принципі, згідно з яким нижчі обсяги виробництва в бідних країнах-учасниках і регіонах, або країнах і регіонах з високими рівнями безробіття є втратою потенціалу та можливості для Європейського Союзу в цілому. Інвестування в сучасну інфраструктуру та інноваційну діяльність, краща освіта і професійна підготовка для людей у слабких регіонах відкривають цінні нові ринки. Водночас, політика наближення допомагає підтримувати консенсус на фоні ключових історичних досягнень ЄС, зокрема створення єдиного ринку і впровадження єдиної валюти євро.

Регіональний розвиток є процесом, що потребує дієвих та ефективних інститутів, вимагаючи тісної співпраці між урядами, бізнес-організаціями і соціальними групами на кожному рівні. Європейська регіональна політика орієнтована на перетворення проблем на можливості.

Сьогодні регіональна політика ЄС має три основні напрямки [1].

По-перше, робиться акцент на сприянні економічному наближенню, щоб допомогти менш розвиненим регіонам (які розташовані, в основному, в нових країнах-учасниках) зменшити своє відставання від більш розвинених країн.

По-друге, реалізуються заходи, спрямовані на покращення регіональної конкурентоспроможності і зайнятості.

Третя категорія стратегій спрямована на сприяння співпраці між регіонами і країнами, щоб зменшити економічне значення національних кордонів.

Також існують три основні джерела фінансування, які були створені у різні часи розвитку ЄС. Фонд європейського регіонального розвитку зосереджується, в основному, на ініціативах, пов'язаних з економічним зростанням, зайнятістю і конкурентоспроможністю, включаючи інвестиції в інфраструктуру. Фонд наближення зосереджується на транспортній та екологічній інфраструктурі, включаючи відновлювальні джерела енер-

гії. По-третє, фінансування в межах Європейського соціального фонду спрямовується на інвестиції в людський капітал у сфері освіти і професійної підготовки.

Один із способів використання досвіду ЄС у сфері регіональної політики полягає у спробі виділити з цього досвіду важливі питання або проблеми.

По-перше, регіональна політика вимагає довгострокового стратегічного бачення цілей, які необхідно досягти. Вони можуть включати розвиток ключових секторів, зокрема транспорту, або географічних територій, наприклад, коли політика ЄС надає пріоритет менш розвиненим територіям. Програми ЄС характеризуються як секторним, так і географічним підходами. Що стосується транспорту, то варто зазначити, що пріоритет надавався проектам, які сприяють реалізації транс'європейських мереж, транспортній стратегії з метою забезпечення сполучення на території ЄС, що визначається країнами-учасниками.

По-друге, має існувати об'єктивний, або «неполітичний» метод залучення і розподілу ресурсів. Має бути зрозуміло, як залучаються і розподіляються гроші в межах програм або регіонів. Це має обґрунтовуватись статистичними показниками; таким чином, реалізація регіональної політики передбачає існування статистичної служби та відповідні інвестиції. Одне з питань, яке було центральним для європейських дебатів щодо відповідних стратегій, полягало у виборі між виключним та всеохопним підходом до бенефіціарів. Сьогодні в політиці ЄС застосовується всеохопний підхід до бенефіціарів, коли всі регіони мають право претендувати на певну форму підтримки, але в той же час мав місце дуже високий рівень концентрації ресурсів на менш розвинених регіонах.

По-третє, система, яка поєднує спільне фінансування і партнерство, посилює права власності. Органи управління, які поєднують широкий спектр інтересів, також мають покрити від 15 до 50 відсотків витрат, пов'язаних з конкретними проектами, за рахунок місцевих (державних або приватних) джерел. Немає сенсу в тих проектах, які нав'язуються органами вищого рівня, тому проекти дійсно належать громаді, яка отримує від них користь.

По-четверте, важливо відділяти правове поле, що встановлює широкий спектр правил, які регулюють впровадження стратегії, від окремих рішень по проектах. В ЄС це є результатом інституціональної архітектури, в межах якої є політичний рівень, коли країни-учасники та Європейський Парламент обирають правову основу, тоді як право вибору проектів делегується органам управління на національному і регіональному рівнях, які є відокремленими від європейського інституціонального рівня.

По-п'яте, приймається рішення щодо підтримки інтегрованих програм (тобто підтримки пов'язаних дій у сферах інфраструктури, людських ресурсів і розвитку бізнесу) або підтримки окремих проектів. Сьогодні ЄС працює в обох цих напрямках у межах різних фондів. Можна сказати, що інтегровані програми потребують більшого інституціонального потенціалу на регіональному рівні. Відповідно, коли інституціональний потенціал вважається слабким, рекомендується починати з проектного підходу.

По-шосте, існує проблема залежності від грантів, або від комбінації грантів і форми підтримки з відшкодуванням. Політика ЄС рухається у напрямку до збільшення обсягів допомоги, яку необхідно повертати, намагаючись збільшити рівень наявних ресурсів, створити додаткові стимули щодо забезпечення ефективності з боку бенефіціарів, а також додаткового досвіду, що надається банками і сектором фінансових послуг.

По-сьоме, сьогодні в ЄС визнається, що наявність адекватного формального і неформального інституціонального потенціалу є критично важливою для успішного управління програмами. Сюди входять можливості в таких сферах, як фінансовий менеджмент і контроль, планування економічного розвитку, а також ідентифікація і мотивація відповідних партнерів. Питання можливостей закладів – це окреме важливе питання для успішного впровадження програм для сусідніх країн, які включають поєднання адміністративних структур, що можуть мати обмежений досвід співпраці.

По-восьме, моніторинг та оцінювання дій є необхідними для того, щоб можна було продемонструвати створену цінність для бенефіціарів і платників податків. Це вимагає

включення технічного потенціалу в управління програмами, хоча деякі спеціальні завдання, зокрема макроекономічне моделювання, можуть виконуватись дослідницькими установами або університетами.

По-дев'яте, важливим в ЄС є питання обумовленості програм. Основні умови отримання підтримки включають: повагу до відкритих ринків в ЄС (правила конкуренції за державну допомогу, правила відкритих державних закупівель); повагу до екологічної політики і правил; повагу до принципу рівних можливостей; підхід, що ґрунтується на партнерстві і демократії. В ЄС невиконання вищезазначених умов часто призводило до застосування фінансових санкцій.

По-десяте, прозорість процесу реалізації стратегії і програми розглядається як важлива складова ефективного управління у XXI сторіччі. Відповідно, ефективні комунікаційні та інформаційні системи мають бути включені у процеси управління програмами, наприклад, для того, щоб вказувати на проекти, яким була надана допомога, результати моніторингу та оцінку, а також пояснення для потенційних бенефіціарів щодо того, як отримати державну допомогу.

Таким чином, розбудова в україно-білоруському транскордонному просторі структур, ідентичних європейським, вимагає відповідного врахування європейських напрацювань. Аналіз співробітництва учасників Єврорегіону «Дніпро» у секторальному розрізі показує, що поряд з традиційною активністю місцевих органів влади значний внесок у його функціонування здійснюють інші суб'єкти на засадах міжсекторного партнерства, які беруть на себе виконання значної частини операційної діяльності.

Загалом, для Єврорегіону «Дніпро» характерною ознакою є різна активність та зацікавленість його учасників – протягом усього часу існування Чернігівська та Гомельська області проявляли порівняно вищий інтерес до питань активізації діяльності, ніж Брянська область. Нині диспропорційність, яка склалась в Єврорегіоні «Дніпро», буде посилюватись за рахунок включення в ці процеси Європейського Союзу, зокрема із початком активної фази Програм територіального співробітництва. Однією з її складових є Спільна операційна програма «Україна-Білорусь», яка охоплюватиме Брестську та Гомельську області Республіки Білорусь, Волинську, Рівненську, Житомирську, Київську та Чернігівську області України.

Нині оприлюднено проект Стратегії розвитку програм територіального співробітництва країн Східного партнерства, яка надає можливість скласти уявлення про механізми підтримки, що надаватиметься Європейським Союзом прикордонним регіонам-учасникам, у цьому випадку Гомельській та Чернігівській областям [2].

Основне завдання Програми – сприяти сталому розвитку територіального співробітництва між прикордонними регіонами-учасниками з метою підтримки соціально-економічного розвитку цих регіонів. Зокрема, завдання полягає у зміцненні транскордонних контактів місцевих органів влади, громад та організацій громадянського суспільства з метою сприяння розробленню спільних рішень у відповідь на спільні проблеми соціально-економічного розвитку у зазначених регіонах.

Програма спрямована на вирішення потреб місцевого розвитку та покликана підтримати невеликі транскордонні проекти місцевих партнерів і буде зосереджена на вирішенні трьох завдань:

1. Поліпшення умов життя місцевих громад у прикордонних регіонах через проведення спільних проектів на підтримку соціально-економічного розвитку:

- підтримка малих і середніх підприємств завдяки зміцненню інфраструктури, пов'язаної з обміном бізнес-інформацією, приділяючи особливу увагу транскордонній торгівлі;
- підвищення туристичної та інвестиційної привабливості регіонів;
- людський капітал і зайнятість, профорієнтація молоді, соціальна інтеграція інвалідів.

Прикладами такої діяльності можуть слугувати:

- розроблення й організація послуг обміну бізнес-інформацією для малих і середніх підприємств з метою підвищення доступу до інформації про ринок;
- вивчення митних процедур і застосовної практики через проведення бізнес-аналізу;
- розвиток професійних контактів і торгових відносин, які сприяють спільній роботі продукції з більш високою доданою вартістю;
- спільні дослідження, спрямовані на вивчення потенціалу ринку в прикордонних районах;
- спільні науково-дослідні проекти з метою покращення доступності транспортного обслуговування на рівні районів на регіональному та транскордонному рівні;
- створення мережі (об'єднання) туристичних агентств, операторів, інформаційних центрів і готелів у прикордонних регіонах;
- створення спільних транскордонних туристичних маршрутів;
- відтворення туристичних об'єктів з метою відродження внутрішніх та транскордонних туристських потоків;
- проведення спільних тренінгів для місцевих постачальників послуг у галузі туризму з метою підвищення якості надаваних послуг;
- відродження і розвиток спільних тренувальних баз для проведення спортивних заходів;
- обмін досвідом у залученні інвестицій на обласному (районному) рівні;
- створення центрів профорієнтації у ВНЗ;
- професійне навчання та позакласні заходи для молоді;
- удосконалення спеціальної інфраструктури для інвалідів;
- аналіз доступності соціальних послуг для людей з особливими потребами;
- спільні дії (інформаційні дні, семінари, візити) з метою обміну досвідом з питань підвищення соціальної інтеграції переселенців із зон, постраждалих внаслідок аварії на ЧАЕС.

2. Вирішення спільних проблем екології, зайнятості, охорони здоров'я та інших питань, які представляють спільний інтерес і мають транскордонне значення:

- спільний моніторинг та інформаційний обмін з питань екологічної ситуації, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та утилізації;
- охорона здоров'я – профілактика захворювань та рання діагностика.

Прикладами такої діяльності можуть слугувати:

- створення єдиного інформаційного ресурсу для моніторингу транскордонних природних ресурсів, особливо річок, лісових масивів і природоохоронних територій;
- спільне вивчення гідроенергетичного потенціалу транскордонних річок;
- дослідження довгострокових екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи, наприклад, забруднення ґрунтів і збезлісення;
- заходи щодо активізації співпраці екстрених служб на транскордонному рівні;
- спільні дії щодо вирішення проблеми збору і переробки побутових відходів;
- обмін передовим досвідом у галузі геронтології та соціальних рішень для старіючого населення;
- обмін інформацією між медичними установами з питань інфекційних хвороб;
- інформаційні кампанії і проведення спільних публічних заходів для популяризації мобільності і здорового харчування;
- спільні заходи з поліпшення ранньої діагностики (у тому числі у зв'язку з захворюваннями, пов'язаними з аварією на ЧАЕС) та якості відповідного лікування;
- спільні заходи для відновлення дитячих ігрових та спортивних майданчиків.

3. Культура, освіта та спорт:

- збереження історично-культурної спадщини.

Прикладами такої діяльності можуть слугувати:

- створення спільного реєстру об'єктів культурної спадщини (пам'яток, районів, об'єктів тощо);
 - інформаційно-просвітницькі кампанії з питань культурної та історичної спадщини, у тому числі створення веб-ресурсів про спільні культурні та історичні території і об'єкти;
 - підвищення культурної обізнаності за допомогою проведення спільних заходів у колах;
 - організація та проведення етнографічних фестивалів по обидві сторони кордону;
 - просування угод про співпрацю між закладами культури та освітніми установами.
- Бенефіціарами цієї програми можуть бути:

- державні суб'єкти: місцеві та регіональні органи влади і надавачі різноманітних послуг, наприклад, лікарні, освітні, науково-дослідні установи та заклади культури, комунальні підприємства, асоціації;
- недержавні суб'єкти: організації громадянського суспільства у всьому своєму розмаїтті (незалежні політичні та науково-дослідні організації, ініціативи та об'єднання громадян, молодіжні організації, асоціації малого та середнього бізнесу тощо).

Також групу зацікавлених осіб представляють сторони, що приймають рішення на національному рівні та зацікавлені у сприянні територіальному співробітництву з країнами-сусідами. До цієї групи входять представники законодавчих та виконавчих органів, що відповідають за економічний і регіональний розвиток, а також (у відповідних випадках) розвиток інфраструктури. Представники цієї групи відіграють важливу роль у визначенні пріоритетів та заходів відповідних програм територіального співробітництва. Програма передбачає участь і державних, і недержавних суб'єктів. Для отримання підтримки проектів територіального співробітництва зацікавлені сторони повинні вміти розробляти й успішно реалізовувати такі проекти.

Загальний бюджет Програми територіального співробітництва становить 12,5 млн євро. Орієнтовна схема розподілу коштів між ними враховує кількість населення, рівень соціально-економічного розвитку та поглинання відповідних регіонів. Для фінансування Програми «Україна-Білорусь» передбачено виділення близько 3,3 млн євро. При встановлених обсягах фінансової підтримки фактор старту згадуваної Програми стає визначальним для стратегічного розвитку Єврорегіону «Дніпро».

Висновки і пропозиції. Таким чином, впровадження європейських механізмів фінансування співробітництва суб'єктів, які представляють різні сектори та здійснюють свою діяльність в умовах належності до різних соціально-економічних, нормативно-правових та адміністративно-територіальних систем потребуватиме зміни у підходах до реалізації єврорегіональних ініціатив. Для сучасних українських умов такі зміни вимагатимуть додаткового обґрунтування, обумовленого реалізацією реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що потребуватиме продовження наукових досліджень у цьому напрямку.

Список використаних джерел

1. *Європейська регіональна політика: натхнення для країн, що не входять до ЄС?* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_uk.pdf.
2. *Стратегія розвитку програм територіального співробітництва країн Східного партнерства* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eaptc.eu/ru/materials.html#fc2>.
3. *Проект Концепції розвитку єврорегіону «Дніпро»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gomel-agency.org/dnepr_docs.html.
4. *Юрчак Д. В.* Беларусь – Украина: 20 лет межгосударственных отношений / Д. В. Юрчак. – Витебск : ВГУ, 2009. – 280 с.