



**Ірина Софіщенко,**  
кандидат економічних наук,  
доцент кафедри міжнародної економіки  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## Співробітництво Україна – ЄС: особливості сучасного етапу та можливості для територіальних адміністративних одиниць

Європейський Союз є торговельним і впливовим партнером України. Стратегічною метою української зовнішньоекономічної політики є активне залучення країни до євроінтеграційних процесів.

Відносини ЄС та України характеризуються широким спектром зв'язків і передбачають торговельно-інвестиційне, регіональне співробітництво, надання технічної допомоги.

Динамічно розвиваються традиційні форми міжнародних зв'язків – торгівля та інвестиційне співробітництво. Зростають обсяги торгівлі товарами – вихід із посттрансформаційної кризи сприяв стрімкому нарощуванню зовнішньоторговельного обороту (ЗТО) між Україною і країнами ЄС. Водночас, протягом 2005–2007 рр. чітко окреслилися структурні вади зовнішньоторговельного співробітництва, які зумовили зростання негативного торгового сальдо (див. рис. 1).

За даними Держкомстату, обсяг негативного сальдо зовнішньоторговельного обороту України та ЄС склав \$5,1 млрд. за результатами I півріччя 2008 р., що вдвічі перевищило показники аналогічного періоду 2007 р. Характерно, що негативне торгове сальдо в торгівлі товарами за цей період сягнуло \$5,4 млрд. Зменшення позитивного сальдо в торгівлі послугами є одним із чинників

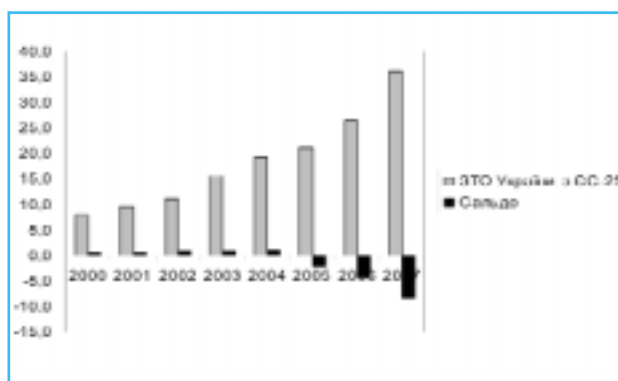


Рис. 1. Динаміка торгівлі товарами з ЄС, 2000-2007 рр. (млрд. дол. США)

зростання негативного результату торговельних відносин, проте провідним чинником можна вважати негативні структурні характеристики торговельних потоків.

Товарна структура торгівлі товарами, яка має незначні темпи диверсифікації, демонструє стійке домінування в експорті з України в ЄС енерго- та трудомістких товарів, а в імпорті з ЄС – капітало- та наукомістких товарів (див. табл.1).

Таблиця 1. Товарна структура торгівлі України з ЄС, 2007 р.

Товарні групи	Експорт у ЄС (%)	Імпорт з ЄС (%)	Сальдо (млн. євро)
Разом	100	100	-9 986
Товари промислового виробництва, в основному класифіковані за матеріалами	34,6	15,2	871
Нехарчова сировина, за винятком палива	13,3	1,4	1 340
Мінеральне паливо, паливо-мастильні матеріали	11,6	3,2	706
Хімічна та пов'язана з нею продукція	7,1	13,5	-2 139
Машинне та транспортне обладнання	7,1	34,7	-6 920
Змішані промислові статті	5	10,2	-1 667
Масла тваринного та рослинного походження, віск	4	0,1	478
Харчові продукти та живі тварини	2,9	3,8	-507
Інші товари	0,7	1,3	-199
Напої та тютюнові вироби	0,2	0,8	-155

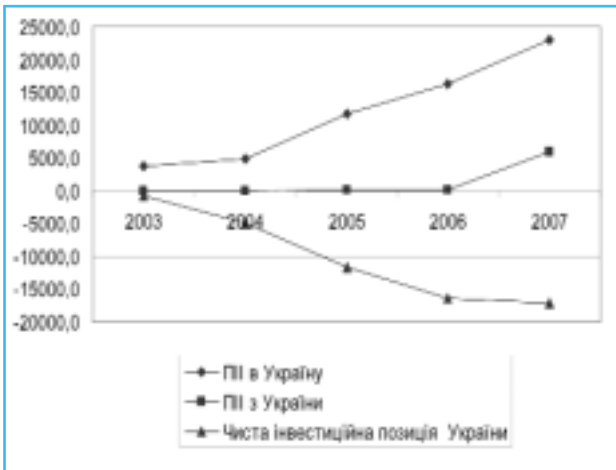


Рис. 2. Динаміка взаємних потоків ПІІ ЄС та України, 2003-2007 рр. (млн. дол. США)

Нестійкість ключових товарних груп українського експорту на ринку ЄС за усталеної структури імпорту вказує на слабкість конкурентних позицій українських експортерів на ринку ЄС та має значний потенціал зростання негативного сальдо торгівлі за несприятливих умов.

Події 2008 року, пов'язані із розгортанням кризових процесів у світовому та регіональному економічних про-

жать Донецька, Дніпропетровська, Запорізька, Закарпатська та Львівська області. Водночас, на країни Євросоюзу припадає понад 50% ЗТО у Закарпатській, Івано-Франківській, Тернопільській та Львівській областях.

Вузькість географічного простору і незначна географічна диверсифікація експорту та торгівлі з ЄС є перешкодою для стабільного розвитку торговельних відносин і поглиблення інтеграції.

Економічне зростання пов'язане з інтенсифікацією інвестиційного співробітництва з Євросоюзом. Після 2004 р. зростають обсяги взаємних потоків прямих іноземних інвестицій України та ЄС (див. рис. 2). У I півріччі 2008 р. в економіку України іноземними інвесторами вкладено \$6,8 млрд. прямих інвестицій, у т.ч. із країн ЄС надійшло \$5,6 млрд. (83,5% загального обсягу). Утім, необхідно зазначити, що \$2,4 млрд. (42% ПІІ з ЄС) склали інвестиції з Кіпру.

Регіональні особливості інвестиційної взаємодії з європейськими партнерами теж мають нерівномірний характер – в основному вони концентруються у місті Києві, Харківській, Дніпропетровській та Донецькій областях. Протягом 2004–2007 рр. секторальна структура європейських інвестицій в українську економіку демонструвала стрімкий приплив у фінансовий сектор та нестабільність вкладень у промисловість (див. рис. 3). Такий розподіл ПІІ свідчить певним чином про відсут-

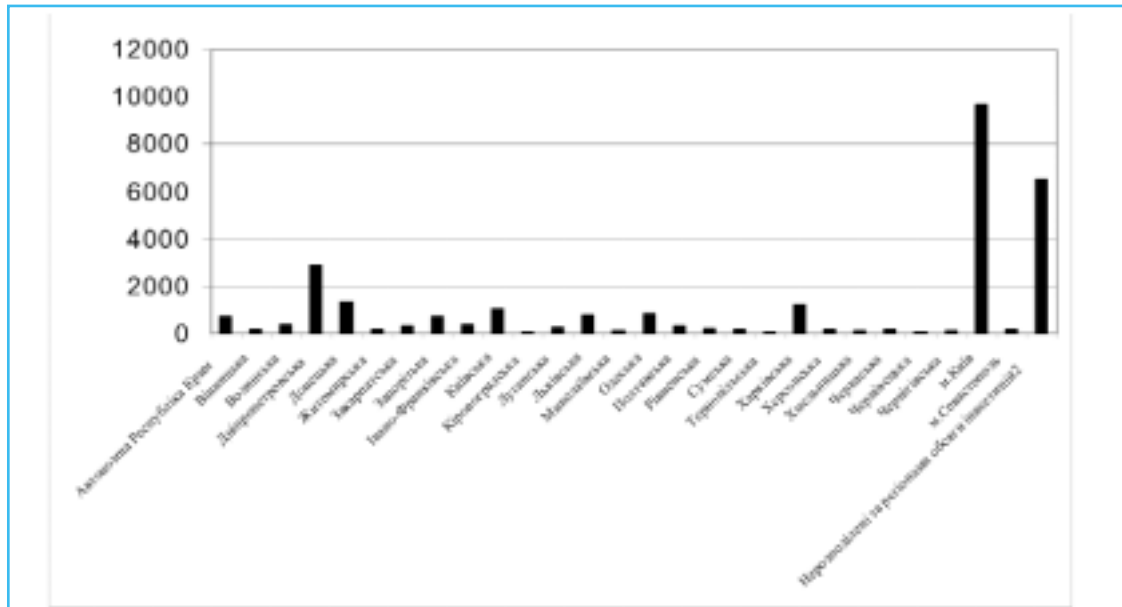


Рис. 3. ПІІ в українську економіку за регіонами України у I півріччі 2008 р. (млн. дол. США)

сторях, продемонстрували вразливість моделі торговельних відносин Україна – ЄС, яка склалася протягом останнього десятиліття.

Просторові характеристики цієї моделі теж засвідчують її обмежені можливості щодо розвитку та поглиблення співпраці з ЄС – спостерігається нерівномірність розподілу товарних потоків щодо країн ЄС та участі регіонів нашої країни в торгівлі з країнами Євросоюзу. Регіони України дуже диференційовані за характером включення у відносини з ЄС, що зумовлено рівнем розвитку економіки, експортного потенціалу та інфраструктури регіону. Згідно з даними Держкомстату, за обсягами торгівлі товарами з країнами ЄС до першої п'ятірки нале-

ність зацікавленості європейських компаній у стабільній присутності на українському ринку.

Аналіз торговельних та інвестиційних зв'язків з ЄС дозволяє зробити висновок, що структурні проблеми вітчизняної економіки призводять до деформацій і нестабільної динаміки відносин з ЄС. Як наслідок, темпи структурних зрушень та модернізації нашої економіки зумовлюють і темпи поглиблення взаємодії України з ЄС. Як виклики перед економікою України постають необхідність прискорення економічних реформ, модернізації виробництва та його структури, здійснення інституційних реформ для забезпечення належного урядування.

Посилення адаптаційних можливостей України в поточному періоді та з огляду на перспективу зумовлено використанням нових можливостей, які пов'язані з економічною інтеграцією і співробітництвом України та ЄС. Після вступу нашої країни до СОТ перспектива просування за межі існуючих форм партнерства до нового рівня інтеграції, на якому зростають можливості участі у внутрішньому ринку ЄС та ключових аспектах політик і програм Євросоюзу, набуває чіткіших обрисів та конкретики. Передусім, роль каталізатора у цій сфері може зіграти режим вільної торгівлі й створення поглибленої ЗВТ Україна – ЄС, яка передбачає зближення законодавства в економічній сфері, відкриття економік одна одній, подальше зменшення кількості торговельних бар'єрів, збільшення інвестицій, що стимулюватиме економічне зростання.

Позитивні результати євроінтеграції для економіки України значною мірою залежать від включення у ці процеси та ініціативи всіх рівнів національної економічної системи, і особливо територіальних адміністративних одиниць. Безумовно, відсутність комплексного реформування системи місцевого самоврядування в нашій країні можна вважати одним із факторів, який зумовив деформації системи зв'язків України та ЄС. Відсутність повноважень та фінансових можливостей у місцевих громадах суттєво гальмує не тільки економічні форми співпраці на регіональному рівні, а й контакти у сфері культурного обміну, захисту навколишнього середовища. Інституційна несумісність партнерів з боку ЄС та з боку України знижує ефективність і наявних форм взаємодії. Як наслідок, потенціал міжнародного співробітництва не може бути використаний повною мірою для забезпечення розвитку територій.

Водночас, навіть за теперішніх умов співробітництво з ЄС справляє відчутний вплив на інституційний розвиток громад. Для органів управління територіальних адміністративних одиниць воно є фактором підвищення конкурентоспроможності через набуття досвіду програмування та проектування відповідно до стандартів ЄС розвитку територій, галузей і виробничих об'єктів регіонального та місцевого значення, розбудови системи регіонального маркетингу, управління інвестиціями і фінансовою системою територіальних одиниць, їх виходу у сферу міжнародних контактів, нарешті, формування навичок звітності перед органами ЄС.

Свого часу подолання диспропорцій регіонального розвитку в ЄС передбачало встановлення тісних контактів між Єврокомісією та місцевими органами влади, оминаючи національні уряди. Така політика сприяла формуванню багаторівневого врядування в Європі, створенню умов для використання потенціалу просторового розвитку, посиленню регіоналізму. Спираючись на цей досвід, можна стверджувати, що використання потенціалу територіальних одиниць у сфері міжнародної співпраці може дати ефект каталізатора у поглибленні інтеграційної взаємодії України та ЄС.

У межах політики регіонального розвитку Євросоюзу є можливості для розбудови зв'язків на регіональному і місцевому рівнях. Нині на місцевому рівні вже напрацьовано певний досвід взаємодії в рамках європейської регіональної політики та Європейської політики сусідства.

Для впровадження європейської регіональної політики призначалися такі фінансові інструменти структурних фондів ЄС, як *INTERREG* і *TACIS CBC (Cross-Border Cooperation)*. Протягом 2004–2006 рр. у межах *INTERREG III A/TACIS CBC* для фінансування транскордонної кооперації Польща – Білорусь – Україна було надано 45,8 млн. євро (див. *табл. 2*).

Розвиток структурної політики та політики згуртування ЄС, яка створює фундамент подальшої конвергенції, зростання конкурентоспроможності та активізації транскордонного співробітництва, відкриває для України нові можливості, що пов'язані з розширенням Європейського Союзу. Адже нові члени ЄС, які є основними країнами-реципієнтами, територіально наближені до нашої країни. Приміром, для Польщі передбачено 55,3 млн. євро на розвиток транспортних сполучень, відсталіх регіонів, охорону навколишнього середовища, розвиток людських ресурсів та конкурентоспроможності; для Чеської Республіки – 26,6 млн. євро на захист довкілля, розвиток транспортної інфраструктури; для Словаччини – 10 млн. євро на вирішення питань навколишнього середовища та розвиток транспортної інфраструктури; для Болгарії – 5,9 млн. євро на вирішення питань навколишнього середовища та розвиток транспортної інфраструктури.

У 2003 р. Євросоюзом було сформовано нові підходи до транскордонного співробітництва, зокрема його фінансування із структурних фондів передбачено відповідно до статусу країн. Статус України визначено як

**Таблиця 2. Фінансування транскордонної кооперації Польща – Білорусь – Україна у 2004–2006 рр. в межах INTERREG III A/TACIS CBC (млн. євро)**

Пріоритети	Фінансування Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF)	Фінансування TACIS
Посилення конкурентоспроможності за рахунок модернізації та розвитку транскордонної інфраструктури	21,1	-
Розвиток людського капіталу та транскордонного співробітництва в інституційній сфері	14,1	-
Технічна допомога	2,6	8,0
Разом	37,8	8,0

Джерело: <http://www.delukr.cec.eu.int>

країни-сусіда, тому можливості участі органів місцевого самоврядування у програмах ЄС передбачаються Європейським інструментом сусідства та партнерства (ENPI). Відповідно до бюджету ЄС у 2007–2013 рр., на транскордонне, міжнаціональне та міжрегіональне співробітництво буде витрачено 8,6 млрд. євро із Фонду згуртування. У межах ENPI запроваджено три види програм:

1. Державні або міждержавні програми, які базуються на затверджених планах дій, що відповідатимуть національним пріоритетам та сприятимуть зближенню відповідних країн з ЄС (88% загальної суми бюджету ENPI).

2. Тематичні програми, які стосуються вирішення проблеми, спільної для країн – сусідів ЄС та для однієї або більше країн – члена ЄС (6,6% загальної суми бюджету ENPI).

3. Програми транскордонного співробітництва між сусідніми регіонами країн – сусідів ЄС та країн – членів ЄС (4,6% загальної суми бюджету).

Причому ключовими сферами фінансування визначено ті, що забезпечують підвищення якості людського капіталу та інституційної спроможності. Серед них пріоритетними названі такі:

- 1) Просування політичного діалогу і реформ;
- 2) Посилення національних інституцій та органів, які сприяють реалізації політики;
- 3) Захист навколишнього середовища й ефективне використання природних ресурсів;
- 4) Підтримка заходів, спрямованих на зменшення рівня бідності;
- 5) Діяльність, спрямована на підтримку соціального розвитку, гендерної рівності, працевлаштування та соціальної захищеності;
- 6) Підтримка транскордонного співробітництва у сфері економіки, соціального захисту й охорони навколишнього середовища;
- 7) Розвиток освіти та підтримка здорового способу життя;
- 8) Захист прав людини;
- 9) Підтримка реформ у сфері правосуддя і боротьби з тероризмом та організованою злочинністю;
- 10) Підтримка міжкультурного діалогу.

Відповідно до Політики сусідства ЄС взаємодія з країнами-сусідами відбувається в межах основних пріоритетів Національної індикативної програми на 2007–2010 рр. Для України фінансування реалізації заходів Національної індикативної програми було збільшено вдвічі – до 494 млн. євро проти 212 млн. євро у 2004–2006 рр. Передбачається фінансування таких основних напрямів: розвиток транспортних та енергетичних мереж; охорона навколишнього середовища; прикордонний і міграційний менеджмент; митна справа; боротьба з організованою злочинністю; культурний обмін, зв'язки між громадянами, обмін інформацією; протидія нелегальному поширенню зброї.

Упровадження нових механізмів співробітництва, таких як твіннінг і TAfEX (Технічна допомога з інформаційних обмінів) посилює здатність ЄК надавати фінансову та технічну допомогу Україні для підтримки реформ. Відповідно до визначених пріоритетів у межах Політики сусідства з метою реалізації Плану дій Україна – ЄС у частині «Стандарти, технічне регулювання та оцінка відповідності (гармонізовані з ЄС сфери)» Україні вже надається технічна допомога в галузі стандартизації за програмою TAfEX. Інший проект – «Впровадження інс-

трументу Twinning в Україні» – безпосередньо запроваджує Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України, який сьогодні виконує функції Адміністративного офісу програми Twinning. Адміністративний офіс забезпечує фаховим консультуванням і оперативними заходами тендерні процедури, а також процедуру відбору та оцінки проектів, що передбачають участь у програмі Twinning органів управління різних рівнів, видає інформаційний бюлетень «Twinning в Україні». Протягом 2005–2007 рр. запроваджено близько 30 проектів Twinning у міністерствах та інших органах центральної влади. Наприклад, здійснюється проект Twinning «Зміцнення стандартизації, ринкового нагляду, метрології, законодавчої метрології, оцінки відповідності та споживчої політики в Україні», що є складовою проекту «Норми і стандарти» за Національною програмою дій TACIS для України 2005 р. (початок запровадження – 2007 рік). У жовтні 2007 р. розпочалася програма Twinning спільно з Міністерством фінансів України (його Контрольно-ревізійним управлінням), спрямована на покращення системи внутрішнього контролю шляхом поступового впровадження та застосування принципів державного внутрішнього фінансового контролю. Не повністю реалізованим залишається потенціал програми у сфері підвищення інституційної спроможності на регіональному та місцевому рівнях. На цих рівнях зазначена програма дозволяє долучитися до досвіду країн ЄС у вирішенні проблем місцевого самоуправління через залучення відповідних фахівців до роботи в органах регіонального та місцевого управління.

Ключовим напрямом взаємодії є транскордонне співробітництво України та Європейського Союзу (через його держави-члени), що має розгалужену мережу інституційних форм, а саме: діяльність єврорегіонів, програм сусідства, міжнародних регіональних організацій та асоціацій, співпраця у межах угод про транскордонне співробітництво і програм прикордонного співробітництва в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства.

У Концепції регіонального розвитку України розвиток транскордонного співробітництва було визначено важливим пріоритетом й ефективним механізмом зміцнення міжнародних зв'язків та вирішення регіональних проблем. Нині шість областей, 100 районів, 109 міст України, де проживає майже кожен п'ятий її мешканець, задіяні в роботі єврорегіонів «Буг», «Верхній Прут», Карпатський єврорегіон, «Нижній Дунай», які є формою співробітництва між прикордонними адміністративно-територіальними одиницями. У вересні 2008 р. підписано статут ще одного єврорегіону – «Чорноморського», учасниками якого мають бути сім областей України. Статутом єврорегіону він визначається як негосподарська організація для сприяння співпраці між регіонами і муніципалітетами країн басейну Чорного моря. Планається тісне співробітництво єврорегіону з ОЧЕС.

Необхідно зазначити, що централізація компетенцій в органах центральної влади України, гальмування адміністративної реформи щодо розмежування повноважень різних рівнів влади, інституційна та правова несумісність партнерів не дозволяють повною мірою задіяти потенціал цієї форми. Єврорегіони в Україні не мають статусу юридичної особи, як в ЄС. Відповідно до норм українського законодавства, територіальні громади, місцеве самоврядування не наділені правом самостійно

підписувати угоди про транскордонне співробітництво, як це визначено у ратифікованій Україною Європейській рамковій конвенції «Про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами» (1993 р.). Проте саме статус юридичної особи дає змогу євро регіону безпосередньо бути заявником у проектах міжнародної допомоги, розвивати спільне підприємництво, інтенсифікувати всі форми взаємодії.

Відповідно до трансформації відносин ЄС із країнами-сусідами сформувалися нові підходи до транскордонного співробітництва. Допомога Євросоюзу спрямовується відповідно до Стратегічного документа Україна – ЄС на 2007–2013 рр., який був прийнятий 7 березня 2007 року. Національна індикативна програма на 2007–2010 роки визначає спрямованість дій згідно з національним пакетом нового Інструменту європейського сусідства і партнерства (ІЄСП).

Програми прикордонного співробітництва (Програми) країн-сусідів уже розраховуються на 7 років і побудовані за принципами горизонтального програмування, партнерства, співфінансування, географічної близькості, законності, взаємовигідності, спільних діях, уніфікованих критеріях оцінки проектів, прозорій системі менеджменту та децентралізації відповідальності. Розвиток прикордонного співробітництва між Україною і ЄС має за мету прискорення процесу проведення адміністративної реформи та ефективного державного управління, активізацію участі територіальних громад і місцевих органів влади у питаннях прикордонного співробітництва, підготовку спеціалістів, які співпрацюватимуть за проектами, у тому числі за рахунок ЄС, проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед територіальних громад, залучення приватного сектору для участі у проектах. Учасниками можуть виступати як місцеві органи виконавчої влади, так і територіальні громади та їх представницькі органи, суб'єкти підприємницької діяльності – малі та середні підприємства. Наразі Україна є учасником чотирьох Програм, фінансування яких значно збільшується (див. табл. 3).

Програма сусідства діє на основі спільного конкурсу проектів та спільного процесу відбору, покриваючи обидві сторони кордону. Відповідно до цього підходу, індивідуальні проекти для фінансування визначатимуться через механізм розподілу грантів.

За рекомендаціями ЄК сторони формують органи управління Програмою: Спільний орган управління (*Joint Managing Authority, JMA*), на який покладені функції фінансового керуючого, адміністративні функції, можливість укладати багаторічні стандартизовані контракти фінансування прикордонних програм та контрактів за проектами, Спільний технічний секретаріат і Спільний моніторинговий комітет.

Євросоюзом запропонований новий порядок організації прикордонного співробітництва, який передбачає, що Європейська Комісія, сторони програми та Спільний орган управління підписують багаторічну фінансову програму діяльності в межах Програми.

Реалізація проектів має визначену послідовність дій для всіх сторін співробітництва (див. табл. 4).

Проектні заявки розглядаються в контексті прийнятих джерел вигодонабувачів та регіонів; узгодженості й відповідності з Програмою та цільовими заходами; обмежень бюджету, визначених у пакетах документів Програми; інших обмежень бюджету і вимог співфінансування; прийнятної запланованої діяльності відповідно до цільових заходів.

За умови обмежених можливостей бюджетів усіх рівнів реалізація принципу спільного фінансування вимагає залучення місцевими органами партнерів, зацікавлених у реалізації визначених пріоритетів Програм. Тому перед центральними і місцевими органами влади, територіальними громадами постає комплекс завдань: організація та проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи на місцях, участь у підготовці й менеджменті проектів. Проблеми пов'язані також із забезпеченням органів місцевого врядування кадрами відповідної кваліфікації у сфері проектування і фінансування підготовки проектів.

Таблиця 3. Програми прикордонного співробітництва за участю України

Програма прикордонного співробітництва	Регіони України – учасники програм	Загальне фінансування у 2004–2006 рр. (млн. євро)	Орієнтовний бюджет на 2007–2013 рр. (млн. євро)
Польща – Білорусь – Україна	Волинська, Закарпатська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Івано-Франківська	38,0	186,2
Україна – Угорщина – Словаччина – Румунія	Закарпатська, Івано-Франківська, Чернівецька	27,0	68,6
Україна – Румунія – Молдова	Одеська, Івано-Франківська, Чернівецька, Вінницька, Тернопільська, Хмельницька	35,5	126,7
Чорне море	Одеська, Миколаївська, Запорізька, Херсонська, Донецька, АРК, Севастополь	-	17,3
Разом		100,5	378,8

Таблиця 4. Порядок організації конкурсу та реалізації проектів Програм

Етап	Зміст етапу	Компетентний орган Програми
Підготовчий	Підготовка пакету документів для конкурсу проектів, настанов для заявників та заявки-анкети відповідно до правил, які розробляються ЄК.	Спільний технічний секретаріат під наглядом Спільного моніторингового комітету.
Оголошення конкурсу проектів	Поширення інформації про оголошення конкурсу проектів на національному та регіональному рівнях. Надання роз'яснень і консультацій потенційним заявникам щодо підготовки анкет-заявок.	Спільний технічний секретаріат.
Укладення контрактів	Відбір проектів. Підписання контрактів.	Спільні оцінювальні Комітети, Спільний орган управління, Представництво Європейської Комісії.
Моніторинг та контроль відібраних проектів	Моніторинг усіх проектів проводиться відповідно до стандартних процедур. Оцінювання та моніторинг проектів передбачає періодичну оцінку прогресу в досягненні цілей проекту.	Спільний моніторинговий комітет.

1. Повідомлення Європейської Комісії для Європейської Ради та Парламенту «Розширена Європа – сусідні країни: Нова стратегія відносин з нашими східними та південними сусідами» від 11.03.2003 р. – [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)
2. Повідомлення Європейської Комісії для Європейської Ради та Парламенту «Прокладаючи шлях для запровадження нового інструмента відносин з країнами – сусідами» від 01.07.2003 р. – [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)
3. Повідомлення Європейської Комісії для Європейської Ради та Парламенту «Європейська політика сусідства, Стратегічний документ» від 12.05.2004 р. – [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)
4. Регламент (ЄС) Європейського Парламенту і Ради № 1638/2006 від 24 жовтня 2006 року, що встановлює загальні положення про Інструмент європейського сусідства і партнерства.
5. Закон України «Про транскордонне співробітництво» № 1861 – IV від 24.06.2004 р. – [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)

6. Інструмент європейського сусідства і партнерства: Україна. Національна індикативна програма 2007–2010 рр. – <http://www.delukr.cec.eu.int/site/page1139.html>
7. Інструмент європейського сусідства і партнерства – нові можливості для України / За ред. Н. Андрусевич. – Львів, 2008. – 160 с.
8. Landaburu E. From Neighbourhood to Integration Policy. Are there concrete alternatives to enlargement? // CEPS Policy brief. – № 95. – March 2006.
9. Рассоха Л. Шляхи забезпечення національних інтересів України у процесі діяльності євро регіонів «Чорне море» і «Нижній Дунай». – [www.niss.gov.ua/Monitor/juni08/05.htm](http://www.niss.gov.ua/Monitor/juni08/05.htm)
10. Білик О. Негосподарську організацію «Чорноморський євро-регіон» засновано на конференції у Варні. – <http://www.ukrinform.ua/ukr/order/?id=736729>

## ЕКОНОМІЧНИЙ ЧАСОПИС-XXI

Журнал для національної еліти України

**ПЕРЕДПЛАТИ І ДОЛУЧАЙСЯ!**

Передплата через редакцію з будь-якого місяця року