

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.4/04>

Бойко О.Я.

Національний університет «Львівська політехніка»

ТРАНСФОРМАЦІЯ МЕХАНІЗМУ ТРАНСКОРДОННОЇ СПІВПРАЦІ В РАМКАХ ПРОГРАМИ ДОБРОСУСІДСТВА ПОЛЬЩА–БІЛОРУСЬ–УКРАЇНА

Підтримка транскордонного співробітництва у польських, українських та білоруських прикордонних регіонах відбувалася в рамках Програми транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна.

Основними цілями Програми є розвиток і збереження історичної та культурної спадщини крайніми прикордонних регіонів, поліпшення туристичної інфраструктури, зміцнення добросусідських культурних зв'язків і співпраці, посилення привабливості регіонів та покращення рівня життя місцевих громад.

Програма транскордонного співробітництва відповідає національним і регіональним стратегіям соціально-економічного розвитку, які будуть корелюватися за допомогою ефективного нормативно-правового механізму за основними тематичними цілями та пріоритетними напрямками розвитку.

У статті проведено аналіз пріоритетів і цілей Програми, основних вимог щодо проєктів, які фінансуються в рамках Програми та їх життєздатність, а також трансформацію співпраці в умовах війни.

Виділено роль головних бенефіціарів/бенефіціарів проєктів, які реалізуються за допомогою Програми, їх співпрацю та взаємну юридичну та фінансову відповідальність за ті заходи, які вони виконують.

Здійснено моніторинг Програм, їх відповідність тематичним цілям та пріоритетним напрямкам транскордонного співробітництва.

Нові виклики в умовах сьогодення, пов'язані як із зовнішнім впливом збройної агресії росії щодо України, так і рядом внутрішніх чинників, формують необхідність переформатування Програм транскордонного співробітництва, зміцнення її пріоритетів для зміцнення існуючих зв'язків між Польщею та Україною та забезпечення сталого розвитку територій, збереження навколишнього природного середовища.

Ключові слова: бенефіціар, механізм транскордонної співпраці, проєкти, програми, транскордонне співробітництво.

Постановка проблеми. Зважаючи на те, що в Україні тривалий час реалізуються проєкти в рамках Програми транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна, їх успішність першочергово аналізується за визначеними наборами індикаторів, які дадуть змогу виміряти їх ефективність і життєздатність у майбутній перспективі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ефективність механізму транскордонної співпраці досліджували українські науковці: М. Долішній, Т. Денісова, В. Реутов, А. Старостіна, В. Устименко. Водночас об'єктивний аналіз ефективності впроваджених проєктів в рамках Програми набуває особливої актуальності та стає засобом досягнення

індикатора результатів Програми для обраного пріоритету.

Метою статті є дослідження трансформації механізму транскордонної співпраці в рамках Програми транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна.

Виклад основного матеріалу дослідження. Програма транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна 2014–2020 діяла в рамках Європейського Інструменту Сусідства (ЄІС) у прикордонних регіонах трьох згаданих країн, яка попередньо здійснювалась в рамках Програми Добросусідства Польща–Білорусь–Україна INTERREG IIIA/Tacis CBC 2004–2006 (Програма

Добросусідства) та Програми транскордонного співробітництва ЄСПП Польща–Білорусь–Україна 2007–2013.

Протягом багатьох років ця тристороння співпраця була досить успішною. Однак, через розпалювання кризи на зовнішніх кордонах ЄС, підтримку Білоруссю збройної агресії росії щодо України та грубе порушення норм міжнародного права, транскордонну співпрацю з Білоруссю було призупинено, тому Програма 2021–2027 буде двосторонньою – Interreg NEXТ Польща–Україна.

У будь-якому випадку стратегія Програми повинна відповідати національним і регіональним стратегіям соціально-економічного розвитку країн-учасниць і полягає у підтримці транскордонних процесів розвитку в прикордонних регіонах цих держав відповідно до цілей Європейського інструменту сусідства.

Програмна територіями Програми Interreg NEXТ Польща–Україна будуть Білостоцьке, Ломжинське, Сувальське, Остроленцьке, Седлецьке, Більське, Люблінське, Пулавське, Хелмсько-замойське, Перемишльське, Жешівське, Тарнобрезьке, Кросненське воєводства Польщі. А в Україні: Волинська, Львівська, Закарпатська, Рівненська, Тернопільська та Івано-Франківська області.

Прикордонні регіони Білорусі (Гродненська та Брестська області, а також прилеглі регіони: Мінська та Гомельська область), на території яких реалізовувалися проекти в рамках Програми транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна 2014–2020, виключено із Програми Interreg NEXТ Польща–Україна.

Тематичними цілями Програми транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна 2014–2020 були:

- спадщина (як пріоритет – популяризація місцевої культури та збереження історичної спадщини);
- доступність (як пріоритет – розвиток інфраструктури і транспортних послуг);
- безпека (пріоритетами є розвиток охорони здоров'я та соціальних послуг);
- кордони (а саме їх безпека, покращення механізму управління кордонами, спрощення митних і вїзових процедур).

Пріоритетні напрямки Програми 2021–2027 Interreg NEXТ Польща–Україна дещо зміщено на наступні акценти:

- довкілля (запобігання ризикам стихійних лих і катастроф, сприяння адаптації до зміни клімату);
- демографічна ситуація, міцне здоров'я та благополуччя населення;

- економічна ситуація, освіта і ринок праці;
- туристичний потенціал держав.

В рамках Програми транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна 2014–2020 реалізовувалися проекти відповідно до поставлених програмних пріоритетів і цілей та аналізувався продукт, результат та ефект, яких цей проект повинен досягнути в межах визначених часових рамок та бюджету.

Проект може реалізуватися лише на території Програми та отримати фінансування за умови, що він має конкретний транскордонний вплив, приносить користь і робить значний внесок в стратегії та програми ЄС.

Яскравим прикладом може слугувати розробка у партнерстві спільної методології лікування лікарень Польщі та України.

Так, наприклад, за тематичною безпековою ціллю втілено великий інфраструктурний проект LIP/0010/16 «Зменшення ризику епідемії туберкульозу на прикордонних територіях України і Польщі шляхом будівництва туберкульозної лікарні на 100 ліжок в Закарпатській області та впровадження інноваційних методів моніторингу, профілактики і лікування туберкульозу» в рамках Програми транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна 2014–2020, пріоритетним напрямком якого є підтримка розвитку охорони здоров'я та соціальних послуг.

Проект LIP/0010/16 покликаний вирішити завдання із складною епідемічною ситуацією із захворюванням на туберкульоз у Закарпатській області, де рівень захворюваності є значно вищий, ніж у сусідніх країнах у зв'язку із значною міграцією населення, великою кількістю людей з груп ризику, наявністю важкодоступних сіл, недоліками в системі охорони здоров'я в Україні та відсутністю сучасного медичного діагностичного обладнання.

Така ситуація призводить до обмеженого доступу до сучасної діагностики туберкульозу та, зрештою, до низького виявлення хворих на туберкульоз. Що, в свою чергу, спричиняє розвиток і поширення хіміорезистентного туберкульозу, а враховуючи сильні міграційні процеси, така ситуація є загрозою для національної безпеки України, а також для сусідньої Польщі, особливо її південно-східної частини.

Тому, загальною метою проекту є зменшення кількості випадків туберкульозу на території Програми, яке повинно бути досягнуто, в першу чергу, шляхом створення туберкульозної лікарні у с. Нижня Апша (Закарпаття, Україна).

В рамках проекту також передбачається вдосконалення медичного обладнання в регіональній клінічній лікарні Фредеріка Шопена лікарні Фредеріка Шопена № 1 у Жешуві.

Проект має підвищити ефективність виявлення туберкульозу методом мікроскопії в загальномедичній мережі до 5 %, скоротити тривалість захворювання в 1,5 рази, завдяки впровадженню менше затратного лікування та підвищенню якості медичних послуг для лікування туберкульозу. Ці заходи вплинуть на кінцевих бенефіціарів проекту – 75 000 громадян буде охоплено покращеними медичними послугами. Населення Закарпатської області та Підкарпатського воєводства отримає користь від результатів. Та буде досягнуто ефекту налагодження більш тісного транскордонного співробітництва та обміну досвідом між медичними установами України та Польщі, що сприятиме досягненню пріоритетних цілей на довгострокову, стратегічно-перспективу [1].

Загальний бюджет проекту склав 6,4 млн євро, з яких 5,76 млн євро (90 %) – співфінансування з Європейського інституту сусідства.

У кожному проекті одна з організацій повинна виконувати роль головного бенефіціара. У даному випадку ним виступає Департамент охорони здоров'я Закарпатської облдержадміністрації (Закарпатська область, Україна).

Інші організації, що беруть участь у реалізації проекту, є бенефіціарами: Регіональна клінічна лікарня імені Фредеріка Шопена № 1 (Підкарпатське воєводство, Польща) та Комунальне некомерційне підприємство «Обласний клінічний фізіопульмонологічний лікувально-діагностичний центр» Закарпатської обласної (Закарпатська область, Україна).

Головний бенефіціар та інші бенефіціари повинні активно співпрацювати у процесі розробки та реалізації проектів. Вони також повинні спільно забезпечити персонал та/або фінансування для свого проекту. Головний бенефіціар та інші бенефіціари несуть юридичну та фінансову відповідальність за ті заходи, які вони виконують і за ту частку фінансування ЄС, яку вони отримали. Головні бенефіціари та бенефіціари мають право укладати договори підряду. Підрядники не вважаються бенефіціарами і повинні діяти у відповідності до правил здійснення закупівель [2].

Слід навести приклади ще таких найбільших інфраструктурних проектів, які реалізуються в рамках Програми транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна 2014–2020 [3]:

– LIP/0001/16 Розширення/реконструкція регіональної дороги № 885 Перемишль – Германовіце – Державний кордон на км 3+642 – 10+257 (головний бенефіціар – Підкарпатське Регіональне Управління Доріг (Підкарпатське воєводство, Польща);

– LIP/0002/16 Будівництво інфраструктури залізничного пункту пропуску Семянувка (головний бенефіціар – Підляське воєводство, Польща);

– LIP/0003/16 Покращення доступу до прикордонного регіону шляхом реконструкції воєводської дороги № 698, що включає відновлення мосту над річкою Точна в Лосіцах (головний бенефіціар – Мазовецьке воєводство, Польща);

– LIP/0004/16 Розширення воєводської дороги № 812 на ділянці Королювка–Влодава (головний бенефіціар – Люблінське воєводство, Польща);

– LIP/0006/16 Транскордонна польсько-білоруська безпека. Посилення потенціалу пожежно-рятувальних служб (головний бенефіціар – Брестське обласне управління Міністерства з надзвичайних ситуацій Республіки Білорусь);

– LIP/0007/16 Удосконалення дорожньої інфраструктури прикордонного регіону задля забезпечення сталого доступу до прикордонного регіону (модернізація та будівництво дороги Р-16) (головний бенефіціар – Державне унітарне підприємство автомобільних доріг «Бреставтодор» (Брестська область, Білорусь);

– LIP/0008/16 Створення системи швидкого реагування на злочини і події у Львові (головний бенефіціар – Головне управління Національної поліції у Львівській області (Львівська область, Україна);

– LIP/0015/16 Будівництво пересувної системи рентгенівського сканування транспортних засобів на прикордонному пункті пропуску «Берестовиця» (головний бенефіціар – Гродненська обласна митниця (Гродненська область, Білорусь);

– LIP/0018/16 Покращення екологічної ситуації у Шацькому національному природному парку шляхом каналізування населених пунктів навколо озера Світязь (головний бенефіціар – Ковельська районна державна адміністрація (Волинська область, Україна).

Поряд із цим, в рамках Програми реалізується і ряд регулярних та мікро-проектів.

У програмному періоді 2014–2020 рр. для фінансування було відібрано більш ніж 160 проектів, були залучені як партнери проектів близько 450 бенефіціарів.

Збереження культурної і природної спадщини, підвищення рівня безпеки, включаючи охорону здоров'я та покращення транспортного сполучення, – були найпопулярнішими темами проектів у програмному періоді 2014–2020 рр.

Основні уроки, засвоєні у ході впровадження Програми 2014–2020 [4]:

- програма користується популярністю серед бенефіціарів – велика кількість організацій бере участь у конкурсах проектних заявок;
- у перші роки реалізації Програми у центрі уваги були конкурси та організаційні питання;
- у першому конкурсі проектних заявок для регулярних проектів (на які припадає більша частина бюджету Програми), тематичні цілі спадщина та безпека (включаючи охорону здоров'я та соціальні послуги) становили найбільший інтерес для заявників;
- співпраця між країнами-партнерами у рамках Програми була успішною і сприяла створенню стабільних і сталих партнерств;
- заявники повідомили лише про незначні проблеми пов'язані з використання програмного забезпечення (електронної системи подання заявок), загалом система виявилася ефективною;
- зв'язок із СТС/ОУ був ефективним – ці органи надавали (потенційним) заявникам і бенефіціарам актуальну інформацію та підтримували прямий контакт з ними протягом усіх процесів, така співпраця була обов'язковою умовою для забезпечення успішної реалізації Програми;
- рівень транскордонного співробітництва та вплив проектів, реалізованих окремими бенефіціарами в рамках Програми, іноді були сумнівними (деякі проекти, реалізовувалися здебільшого «на індивідуальній основі», без бачення цілісної картини проекту та Програми).

Важливим є той факт, що будь-який інвестиційний інфраструктурний проект повинен повернути фінансування ЄС, якщо протягом п'яти років після завершення проекту (або протягом іншого періоду часу, який встановлений в правилах надання державної допомоги) відбулися істотні зміни, які призвели до зміни його початкових цілей та зачіпають його характер. Кошти повертаються пропорційно до періоду, для якого вимога до життєздатності проекту не була дотримана.

По обидва боки кордону на території Програми існують спільні виклики, такі як: низький рівень соціально-економічного розвитку, загострені негативні демографічні процеси, такі як депопуляція та старіння; негативні наслідки периферійного розташування окремих частин території [5].

Їм можна протидіяти, розвиваючи туристичний потенціал цінних природних і культурних ресурсів регіону, забезпечуючи протидію погіршенню стану довкілля, спільно вирішувати назрілі інфраструктурні проблеми, розвиваючи та поглиблюючи територіальну співпрацю між Польщею та Україною.

Стратегія Програми Interreg NEXT Польща–Україна 2021–2027 має на меті зміцнення існуючих зв'язків між Польщею та Україною та побудову нових у сфері навколишнього середовища, охорони здоров'я, туризму, кордонів і співпраці. Програма стане продовженням і поглибленням процесів розвитку, розпочатих у 2014–2020 роках.

Однак, оскільки виникають нові виклики для транскордонної співпраці між Польщею та Україною, Програма буде більш адаптованою для максимізації її впливу на територію Програми, – для досягнення позитивної синергії, необхідно і надалі підтримувати взаємодоповнюваність тематичних і просторових зв'язків між різними інструментами інтервенції у майбутньому в напрямку довгострокових екологічних, соціально-економічних та інших змін.

Висновки. Підводячи підсумок трансформації механізму транскордонної співпраці в рамках Програми транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна слід відмітити основні зміни із тристоронньої співпраці на двосторонню, у зв'язку із припиненням співпраці з Білоруссю через її збройної агресії росії щодо України та грубе порушення норм міжнародного права.

Поряд із цим, у ході впровадження Програми 2014–2020 було зреалізовано ряд великих інфраструктурних проектів, регулярних та мікро-проектів, програма набула великої популярності серед бенефіціарів і загалом стала втіленням успішної співпраці між країнами-партнерами і сприяла створенню стабільних і сталих партнерств.

Саме тому стратегічно важливо і надалі продовжувати зміцнення існуючих зв'язків між Польщею та Україною, поглиблювати процеси розвитку, розпочаті у 2014–2020 роках, забезпечуючи спільне бачення пріоритетних напрямів Програми в умовах безпрецедентних викликів сьогодення, які стоять перед державами-учасницями.

Список літератури:

1. Програма транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна 2014–2020. URL: <https://www.pbu2020.eu/ua/projects2020/131>
2. Програмний посібник. Частина I – Заявник. 1-й конкурс проектних заявок. URL: <https://www.pbu2020.eu/ua/pages/274>

3. Програма транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна 2014–2020. URL: <https://www.pbu2020.eu/ua/projects2020>

4. Програма SFC2021 INTERREG. URL: https://www.pbu2020.eu/files/uploads/pages_en/pbu2021-2027/JOP%20zatwierdzony/Interreg%20NEXT%20Programme%20PL-UA%202021-2027_UA.pdf

5. Синергія програм транскордонного співробітництва та стратегій регіонального розвитку в Україні / упоряд. Є. Романенко. Чернігів : Поліський фонд міжнародних та регіональних досліджень, 2018. 92 с.

Boiko O.Ya. TRANSFORMATION OF THE STATE REGULATION MECHANISM OF THE POLAND-BELARUS-UKRAINE CROSS-BORDER COOPERATION PROGRAMME

Support for cross-border cooperation in Polish, Ukrainian and Belarusian border regions took place within the framework of the Poland–Belarus–Ukraine cross-border cooperation Program.

The main goals of the Program are the development and preservation of the historical and cultural heritage of the countries of the border regions, the improvement of tourist infrastructure, the strengthening of good-neighborly cultural ties and cooperation, the strengthening of the attractiveness of the regions and the improvement of the standard of living of local communities.

The Program of cross-border cooperation corresponds to national and regional strategies of socio-economic development, which will be correlated with the help of the effective regulatory and legal mechanism according to the main thematic goals and priority directions of development.

The article analyzes the Program's priorities and goals, the main requirements for projects financed under the Program and their viability, as well as the transformation of cooperation in wartime conditions.

The role of the main beneficiaries/beneficiaries of projects implemented with the help of the Program, their cooperation and mutual legal and financial responsibility for the activities they carry out is highlighted.

Programs were monitored, their compliance with thematic goals and priority areas of cross-border cooperation.

New challenges in today's conditions, related both to the external influence of Russia's armed aggression against Ukraine and a number of internal factors, create the need to reformat the cross-border cooperation Programs, shift its priorities to strengthen the existing ties between Poland and Ukraine and ensure the sustainable development of the territories, preservation of the natural environment.

Key words: *beneficiary, cross-border cooperation mechanism, projects, programs, cross-border cooperation.*