

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ТРАНСКОРДОННИХ ВІДНОСИН ПОЛЬЩІ, УКРАЇНИ ТА БІЛОРУСІ

PROSPECTS FOR DEVELOPMENT OF CROSS-BORDER COOPERATION BETWEEN POLAND, UKRAINE AND BELARUS

Лемко Ю.Р.,

*кандидат політичних наук,
асистент кафедри політології і міжнародних відносин
Національного університету «Львівська політехніка»*

У статті проаналізовано основи та перспективи розвитку транскордонного співробітництва між такими країнами, як Польща, Україна та Білорусь. Ці держави мають значний досвід у налагодженні та просуванні взаємовигідних відносин у рамках транскордонного співробітництва. Окрім цього, транскордонне співробітництво Польщі, Білорусі та України відповідає визначеним у державах основним програмним та плановим документам у цій сфері, а також стратегіям та планам розвитку, що виконуються на регіональному рівні. У даній роботі особливу увагу приділено дослідженню співробітництва згаданих держав у рамках програм Європейського Союзу, що беруть початок з 2004 року, коли діяли програми INTERREG IIIA / TACIS CBC на 2004–2006 рр., дослідженню успішно реалізованих проєктів у межах 2007–2014 рр. та реалізації програм на 2014–2020 рр. Також увагу акцентовано на вивченні ініціювання наступної програми добросусідства на 2021–2027 рр. Йдеться про ключові аспекти нової Програми – її головну сферу та вибір цілей та пріоритетів, на які буде спрямовано Програму. У цьому контексті на веб-сайті Програми розпочато громадське опитування, результати якого будуть проаналізовані та обговорені для визначення перспектив програми. Зазначається, що найбільшим викликом для Програми є врахування в майбутній Програмі найважливіших потреб регіону та його населення. Аналізуючи результати програми, зазначається, що її реалізація позитивно вплинула на розвиток прикордонних регіонів. Окрім помітних змін у галузі інфраструктури, безпеки, здоров'я, доступності регіону, довкілля, транспорту та культурного обміну, «м'які» наслідки виявились більш важливими, оскільки йдеться про посилення соціально-культурної інтеграції місцевих громад, активізацію місцевих громад та громадських організацій, а також активізацію транскордонного співробітництва. Усі проєкти, реалізовані в рамках Програм, сприяли налагодженню та зміцненню співпраці, побудові стійких контактів та підстав для подальшої транскордонної співпраці.

Ключові слова: транскордонне співробітництво, ЄС, програми INTERREG IIIA / TACIS CBC, прикордонний регіон.

The article analyzes the basics and prospects for the development of cross-border cooperation between countries such as Poland, Ukraine and Belarus. These states have considerable experience in establishing and promoting mutually beneficial relations in the framework of cross-border cooperation. In addition, cross-border cooperation between Poland, Belarus and Ukraine corresponds to the main program and planning documents in this area defined in the countries, as well as strategies and development plans implemented at the regional level.

In this paper, special attention is paid to the study of cooperation of these countries in the framework of European Union programs, which date back to 2004, when the INTERREG IIIA / TACIS CBC programs for 2004–2006, the study of successfully implemented projects in 2007–2014, and implementation of programs for 2014–2020. Also, special attention is paid to the study of initiating the next neighborhood program for 2021–2027. These are the key aspects of the new Program – its main area and the choice of goals and priorities to which the Program will be directed.

In this context, a public survey has been launched on the Program website, the results of which will be analyzed and discussed to determine the prospects of the program. It is noted that the biggest challenge for the Program is to take into account the most important needs of the region and its population in the future Program. Analyzing the results of the program, it is noted that the implementation of the Programs has had a positive impact on the development of border regions.

In addition to significant changes in infrastructure, security, health, accessibility of the region, environment, transport and cultural exchange, the "soft" consequences were more important, as it is about strengthening the socio-cultural integration of local communities, activating local communities and NGOs., as well as intensification of cross-border cooperation. All projects implemented under the Programs contributed to the establishment and strengthening of cooperation, building stable contacts and grounds for further cross-border cooperation.

Key words: cross-border cooperation, EU, INTERREG IIIA / TACIS CBC programs, border region.

Постановка проблеми. Такі держави, як Польща, Україна та Білорусь, мають значний досвід у налагодженні та просуванні взаємовигідних відносин у рамках транскордонного співробітництва. Окрім цього, транскордонне співробітництво Польщі, Білорусі та України відповідає визначеним у державах основним програмним та плановим документам у цій сфері, а також

стратегіям та планам розвитку, що виконуються на регіональному рівні. Співпраця згаданих держав відбувається у тому числі й у рамках програм Європейського Союзу, що беруть початок з 2004 року, коли діяли програми INTERREG IIIA / TACIS CBC на 2004–2006 рр., успішно реалізовано проєкти 2007–2014 рр. та реалізовано програми на 2014–2020 рр.

Аналіз досліджень і публікацій останніх років відзначає великий інтерес до проблем транскордонного співробітництва. Можемо виокремити ряд досліджень даної проблеми в таких вітчизняних учених: М. Долішнього, В. Гейця, Ю. Макогона, С. Писаренко, Н. Мікули, І. Тимечко тощо. Наукові розробки даних дослідників пов'язані з вивченням просторового розвитку та співробітництва прикордонних регіонів у межах функціонування ЄС та використання відповідного досвіду для України. Актуальність питання транскордонного співробітництва є настільки високою, що зберігається вже не одне десятиліття, а також набуває все більшого значення не тільки на локальному рівнях, але й на загальнодержавному.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження сучасних процесів транскордонного співробітництва за участю України, Білорусії та Польщі й виявлення проблем і перспектив активізації цього процесу в умовах сучасних інтеграційних процесів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Історія тристоронньої транскордонної співпраці Польщі, Білорусії та України, в тому числі в рамках програм Європейського Союзу, розпочинається з 2004 року, коли діяли програми INTERREG IIIA / TACIS CBC на 2004–2006 рр., успішно реалізовували проекти 2007–2014 рр., триває реалізація програми на 2014–2020 рр. [9].

У 2019 р. розпочалась підготовка до ініціювання наступної програми добросусідства на 2021–2027 рр. О. Ганущин називає статистику конкурсів у попередніх програмах транскордонного співробітництва Польща – Білорусь – Україна. Так, на один грант припадає від 12 до 34 заявок. На думку місцевого політика, це є переконливим аргументом, що під час обговорення фінансування в новій європейській перспективі 2021–2027 рр. на цю програму слід урахувати бажання людей творити нову якість по обидва боки кордону ЄС та закладати більше коштів на цей інструмент транскордонного співробітництва й, напевно, на інші програми за принципом кількості заявників у попередньому періоді [7].

11 жовтня 2019 р. було проведено першу зустріч Спільного комітету з програмування (Joint Programming Committee), на якій представники Польщі, Білорусії та України (від національних та регіональних органів влади, економічних та соціальних структур, організацій громадянського суспільства) обумовили особливості підготовки нової програми на 2021–2027 рр. Йшлося про ключові аспекти нової Програми – її головну сферу та вибір цілей та пріоритетів, на які буде спрямовано Програму. У цьому контексті на веб-сайті Програми розпочато громадське опитування, результати якого будуть проаналізовані та обговорені для визначення перспектив програми. Най-

більшим викликом для Програми є врахування в майбутній Програмі найважливіших потреб регіону та його населення [8].

Варто відзначити, що нова Програма буде реалізовуватись в межах завдань «Європейського територіального співробітництва» («European Territorial Cooperation»), Європейської політики згуртованості (European Cohesion policy) («INTERREG») та нового Інструменту сусідства, міжнародного співробітництва та розвитку (Neighbourhood, International Cooperation and Development Instrument), який замінить діючий Європейський інструмент сусідства (European Neighbourhood Instrument) [8].

У світлі ймовірного продовження функціонування такої програми транскордонного співробітництва можемо виділити загальні характеристики реалізації програми транскордонної співпраці трьох держав. Передусім йдеться про їх загальну спрямованість на три ключові пріоритети:

- зростання конкурентоспроможності прикордонних територій через модернізацію та розвиток прикордонної інфраструктури;
- розвиток людського капіталу та посилення інституційного прикордонного співробітництва, включаючи безпеку на кордонах Європейського Союзу;
- технічна допомога [3].

Аналізуючи реалізацію двох програм (аналіз по результатах програми 2007–2013 рр. здійснено, тоді як програма 2014–2020 рр. ще реалізується, та ключові результати ще будуть аналізуватись), можемо виділити такі її позитивні характеристики:

- її різновекторну спрямованість. Попри визначення трьох-чотирьох ключових пріоритетів, всі проекти програм були спрямовані на різні сфери як такі, що потребують підтримки – від розвитку дорожньої, прикордонної інфраструктури, малого та середнього підприємництва, економічного зростання, туризму, охорони довкілля та управління кризами до захисту пам'яток культурної та духовної спадщини, посилення людського капіталу та міжлюдських контактів через реалізацію місцевих ініціатив. Такі проекти сприяли встановленню нових зв'язків між прикордонними регіонами та подоланню перешкод у налагодженні транскордонних відносин;
- спрямованість на децентралізацію системи державного врядування, спрощення бюрократичних процедур на загальнодержавному та місцевому рівнях, посилення контактів між органами місцевої влади, бізнесом та громадськістю;
- залучення та широкий спектр реальних та потенційних бенефіціарів програми з трьох держав, що уможливило підготовку значно більшої кількості спільних транскордонних проектів (головно, мікропроектів). Так, за даними оцінки реалізації програми у 2007–2013 р. бенефіціарами

були органи місцевого самоврядування (38,78%), громадські організації (16,84%), органи державного управління (11,73%), навчальні підрозділи (7,65%) та лікарні (7,14%). Проекти здебільшого були націлені на якомога більшу кількість населення, отже, результати Програми використовуються всіма цільовими групами, на яких були спрямовані проекти [9];

– значну кількість та вартість підтримуваних проектів з одночасною націленістю на інвестиційні проекти, що вимагають залучення великих сум коштів та матимуть потенційно значні наслідки.

Звичайно, на думку аналітиків, позитивні висновки щодо реалізації Програми (у даному випадку 2007–2013 рр.) потребують підтвердження в довгостроковій перспективі. Аналіз результатів Програми вказує, що більшість проектів досягли своїх цілей і тому можуть вважатися ефективними. Отже, відбувається поглиблення і консолідація транскордонного співробітництва, а реалізовані проекти сприяють спільному вирішенню визначених проблем партнерів. Витрачання на проекти значних коштів матиме довгострокові наслідки, зумовлені мультиплікаційними ефектами від інвестицій чи підтримки, наданих підприємствам [5]. У багатьох випадках бенефіціарам вдалося досягти більшого, аніж очікувалося, зростає кількість учасників транскордонних заходів, нарад, семінарів, людей, які пройшли навчання. Лише в деяких випадках результати не були досягнуті повністю (наприклад, невиконання певних будівельних робіт або придбання певного обладнання).

Серед позитивів транскордонної співпраці О. Ганущин також виділяє певні можливості для ініціаторів, головно серед органів місцевого самоврядування. Так, йдеться про можливість навчитися жити та працювати за правилами Європейського Союзу. Це стосується всіх аспектів адаптації законодавства та нормативних актів України до стандартів та регламентів ЄС, у тому числі реалізації проектів із залученням публічних фінансів та контролю з боку ЄС. Значення має й те, що в рамках транскордонної співпраці фінанси, які отримують українські партнери від ЄС, йдуть за призначенням на вирішення проблем, котрі раніше не вдавалося вирішити коштом державного чи місцевого бюджетів [1].

Інша можливість пов'язана із творенням спільно з партнерами нових мереж співпраці, нових міжлюдських зв'язків, нових об'єднань та інституцій, які прагнуть бути ближчими і робити спільний продукт разом із колегами з ЄС. Такі успішні проекти за сприяння партнерів з ЄС стають прикладом для швидкого наслідування та рушієм до позитивних змін. О. Ганущин наводить приклад трьох переможних проектів у рамках програми, які присвячені очистці стоків міст Добромиля, Червонограда та Східниць, які можуть стати прикладом для інших міст щодо вирішення аналогічних проблем реконструкції очисних споруд [9].

У світлі вищесказаного можемо згадати й ключові типи проектів, які реалізовувались у межах

Програми. Так, аналітики стверджують, що попри те, що більшість організацій, які реалізують проекти, шукають тимчасових партнерів для досягнення конкретних цілей, проекти, які були реалізовані, сприяли створенню досить постійних альянсів. Відповідно, дослідники виділяють кілька типів альянсів: союз «прекрасних сестер» (альянс, в якому сторони бачать спільні переваги співпраці); союз «напівсестер» (альянс, в якому сторони стверджують, що державний кордон має істотний негативний вплив на співпрацю). Окрім цього, виявлено діяльність альянсів «жирних бананів», «гидких каченят» та «парасольок, що хитаються». Найпоширенішими альянсами вважають «прекрасних сестер», «напівсестер» і «парасолі, що хитаються» (для співробітництва потрібна сторона, яка стимулює взаємодію) [9].

Всі перелічені вище позитиви реалізації програм транскордонної співпраці трьох країн корелюються з визначеними дослідниками позиціями доданої вартості (у політичній, інституційній, соціально-економічній та соціокультурній сферах), якими характеризується транскордонне співробітництво в Європі.

Так, з політичної точки зору транскордонна співпраця сприяє розвитку Європи та європейській інтеграції (у нашому випадку євроінтеграції України); знайомству, спілкуванню, розумінню одне одного та побудові довіри; здійсненню принципів субсидарності та партнерства; посиленню економічної та соціальної згуртованості; підготовці до вступу до ЄС нових членів; використанню фінансування ЄС для забезпечення транскордонного співробітництва за допомогою багаторічних програм та забезпеченню необхідного національного та регіонального співфінансування в довгостроковій перспективі.

З інституційної точки зору транскордонне співробітництво має значення для активізації залучення та участі громадян, органів влади, політичних та соціальних груп по обидва боки кордону; отримання надійного знання про свого сусіда (регіональні органи влади, соціальні партнери тощо); для довгострокового співробітництва в структурах, здатних ефективно працювати як вертикальні й горизонтальні партнерства, незважаючи на їх різну структуру та сфери відповідальності, та як законодавчо регульовані партнери, які отримують та адмініструють кошти; для спільної розробки, реалізації та фінансування транскордонних програм та проектів.

Із соціально-економічної точки зору додана вартість транскордонного співробітництва проявляється в: мобілізації ендегенного потенціалу шляхом посилення регіонального та місцевого рівнів як партнерів та ініціаторів транскордонного співробітництва; залученості суб'єктів економічного та соціального секторів (наприклад, торгових палат, асоціацій, компаній, профспілок, культурних та соціальних установ, екологічних організацій та туристичних агентств); відкритті ринку праці та гармонізації професійних кваліфікацій; додатковому розвитку, наприклад, сфери інфраструктури,

транспорту, туризму, довілля, освіти, науки та співробітництва між малими та середніми підприємствами, а також створення більшої кількості робочих місць у цих галузях; постійному вдосконаленні планування просторового розвитку та регіональної політики (включаючи довілля); вдосконаленні транскордонної транспортної інфраструктури.

Із соціально-культурної точки зору додана вартість такого співробітництва передбачає: тривале, повторюване поширення знань про географічну, структурну, економічну, соціокультурну та історичну ситуацію в прикордонних регіонах (у тому числі за допомогою засобів масової інформації); огляд транскордонного регіону через карти, публікації, навчальні матеріали тощо; розвиток мережі «відданих експертів (мультиплікаторів)», таких як церкви, школи, молодіжні та дорослі навчальні заклади, заклади охорони природи, культурні об'єднання, бібліотеки, музеї тощо; рівні можливості та розширення володіння мовою сусідньої країни чи діалектами як складову частину транскордонного регіонального розвитку і передумову для комунікації та спілкування.

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, можемо говорити, що розвиток транскордонної співпраці України, Польщі та Білорусі матиме наслідки в кількох вимірах. По-перше, йдеться про посилення міжінституційної та міжособистісної співпраці, що сприятиме стійкому транскордонному партнерству між державами, підвищенню конкурентоспроможності регіонів-учасниць, окремих громад. По-друге, зростатиме можливість виходу українських товаровиробників на європейський ринок та ринок країн-партнерів, виявлятимуться та розвиватимуться нові ринкові можливості. На рівні домогосподарств транскордонна співпраця надаватиме можливість підприєм-

цям займатися торговою діяльністю, яка насамперед є засобом виживання, але також може стати кроком до розвитку великих підприємств. По-третє, вдосконалюватиметься інституційна система та нормативно-правова база України в питаннях транскордонного співробітництва, розширюватимуться можливості з імплементації європейського законодавства в цій сфері у практику України. По-четверте, посилюватимуться міжлюдські контакти, які сприятимуть налагодженню взаємовигідної співпраці на місцевому рівні.

Наголос тут слід робити й на довготривалості результатів таких проєктів. Звичайно, стійкі результати проєктів, які пов'язані з інвестиціями в інфраструктуру, мають довговічне значення. Однак довговічність характерна і для так званих м'яких проєктів, що передбачають інвестиції в людський капітал. Стійкі результати цього типу проєктів передбачають подальшу організацію зустрічей, тренінгів, семінарів, що призводить до зростання знань, досвіду та навичок їх учасників.

Ініціювання програми на 2021–2027 рр. засвідчує, що інтерес до програм ЄС щодо транскордонного співробітництва зростає, збільшується кількість учасників, збільшується кількість партнерських відносин. Звичайно, потрібен час, щоб точно оцінити, наскільки ефективні такі партнерські відносини, для чого вони служать, яку користь для регіонів вони приносять. Разом із тим слід посилювати взаємну координаційну роботу загальнодержавних і місцевих органів влади та самоврядування з імплементації проєктів транскордонної співпраці. У такий спосіб зростатиме ефективність використання наявних ресурсів, а реалізація проєктів транскордонної співпраці уможливить наближення України до реалізації її стратегічної мети – інтеграції до Європейського Союзу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ганущин О. 2020 мав би вирішити усі суперечності раз і назавжди. URL: [ftp://www.golos.com.ua/article/314658](http://www.golos.com.ua/article/314658)
2. Конкурентоспроможність територій : практ. посіб. / А.Ткачук та ін. Київ : Легальний статус, 2011. С. 5–6.
3. Львівщина – один із лідерів відображення теми транскордонного співробітництва у місцевих програмах регіонального розвитку. URL: [ftp://www.civic-synergy.org.ua/news/lvivshhyna-odyn-z-lideriv-vidobrazhennya-temy-transkordonnogo-spivrobitnytstva-u-mistsevyh-programah-regionalnogo-rozvytku/](http://www.civic-synergy.org.ua/news/lvivshhyna-odyn-z-lideriv-vidobrazhennya-temy-transkordonnogo-spivrobitnytstva-u-mistsevyh-programah-regionalnogo-rozvytku/)
4. Носата Н. Посібник з транскордонного співробітництва. Проєкт ТАСІС «Карпати 2003–2011» / Н. Носата та ін. АРР Закарпаття, 2005. 70 с. URL: [ftp://www.arr.com.ua/files/sitefiles/book2.pdf](http://www.arr.com.ua/files/sitefiles/book2.pdf)
5. Регіональне співробітництво між Україною та ЄС. URL: [ftp://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/eu-regional-cooperation](http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/eu-regional-cooperation)
6. Проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2121–2027 роки». URL: [ftp://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskistyuu/proekt-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrayiny-pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-programy-rozvytku-transkordonnogo-spivrobitnytstva-na-2021-2027-roky/](http://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskistyuu/proekt-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrayiny-pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-programy-rozvytku-transkordonnogo-spivrobitnytstva-na-2021-2027-roky/)
7. Тимечко І.Р. Особливості розвитку прикордонних територіальних громад. URL: [ftp://financial.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/10/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA-3-2017-2-1.pdf#page=182](http://financial.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/10/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA-3-2017-2-1.pdf#page=182)
8. Preparation of the programme for years 2021–2027. URL: [ftp://pbu2020.eu/en/news/1264?fbclid=IwAR31aUoVW2Bt2T19-e5LEsYSAKdBWjQq7dUMDHlRQlvfWFoIA5BE9I9LA](http://pbu2020.eu/en/news/1264?fbclid=IwAR31aUoVW2Bt2T19-e5LEsYSAKdBWjQq7dUMDHlRQlvfWFoIA5BE9I9LA)
9. Ex-post evaluation of actions cofinanced by the Cross-Border Cooperation Programme Poland – Belarus – Ukraine 2007–2013: Final Report on the evaluation study. URL: [ftp://www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analzy/wyniki-badan-ewaluacyjnych/badania-ewaluacyjne/ex-post-evaluation-of-actions-cofinanced-by-the-cross-border-cooperation-programmepoland-belarus-ukraine-2007-2013/](http://www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analzy/wyniki-badan-ewaluacyjnych/badania-ewaluacyjne/ex-post-evaluation-of-actions-cofinanced-by-the-cross-border-cooperation-programmepoland-belarus-ukraine-2007-2013/)