

УДК 339.97
JEL F55, R11

О. Б. Цісінська

провідний інженер сектору проблем транскордонного співробітництва ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України», м. Львів
e-mail: tsisinska@i.ua
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8388-6078>

МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ТА МЕХАНІЗМІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В РАМКАХ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ

Наведено основні документи в Україні, які впливають на операційний цикл програмування. Показано взаємозв'язок політики, програм, проектів ЄС та України. Представлено основні елементи та структура Стратегічного документу, який має бути затверджений країною. Зазначено ключові елементи, що зазначені в Національній Індикативній програмі. В українсько-польському транскордонному регіоні показано приклад дотримання вимог та норм ЄС у процесі програмування з розробки Стратегій розвитку Підкарпатського воєводства 2020 та розвитку Люблінського воєводства 2014-2020.

Ключові слова: програмування, Стратегічний документ країни, Національна індикативна програма, ЄС, транскордонний регіон.

Tsisinska O. OPPORTUNITIES TO USE THE EUROPEAN UNION INSTRUMENTS AND MECHANISMS IN THE FRAMEWORK OF CROSS-BORDER COOPERATION OF UKRAINE

The European Union member states construct their development according to development plans, programs and strategies of a country, region or certain territory. Elaboration of these important documents requires certain structure, concrete research and stages of financing. With the EU-Ukraine Association Agreement, the latter has gained an opportunity to use certain EU financial instruments. However, it can use such a change only if it develops its strategic objectives and tasks in accordance with mechanisms and goals provide by European Union. Therefore, Ukraine's major problem nowadays is the fact that strategic documents of the country's development are formulaic, they do not examine the problems of the regions and their conditions and do not establish the monitoring of efficient operation of the documents. The paper aims to outline the European Union instruments and mechanisms worth implementing in the framework of Ukraine's cross-border cooperation. The paper presents major documents in Ukraine that influence the operational cycle of programming, in particular the Sustainable Development Strategy «Ukraine 2020», national programs of Ukraine's development in various branches, strategies of oblasts', regions' and the other administrative and territorial units' development. The interdependence of policy, programs and projects of the EU and Ukraine are shown. Main elements and structure of Strategic document to be adopted by the country are outlined. National Indicative Programs is analyzed with its major elements: global objectives defined on the basis of EU and countries' development priorities; financial framework in each cooperation sphere, duration and sum of each payment of beneficiaries; concrete goals and expected results for each cooperation sphere, including the major parameters and results of cooperation; methods to identify problems, e.g. gender equality, environmental protection, etc; programs to be introduced in order to achieve global and concrete goals (e. g. macroeconomic and technical assistance, investment, trainings, etc). An example of adherence to EU regulations in the process of programming on the development of the 2020 Strategy of Podkarpackie voivodeship development and 2014-2020 Strategy of Lubelskie voivodeship development, which cover the Ukrainian-Polish cross-border region, is explained.

Keywords: programming, Country's strategic document, National indicative program, EU, cross-border region.

Постановка проблеми. Країни, які є членами Європейського союзу, будують свій розвиток згідно планів, програм, стратегій розвитку країни, регіону чи конкретної місцевості. Написання таких важливих документів вимагає певної структурованості, конкретних досліджень та етапів фінансування. Україна, як країна, на території якої діє Угода про Асоціацію між Україною та Європейським союзом, також отримала можливість використовувати деякі фінансові інструменти з ЄС. Але, таким шансом вона може користуватись лиш тоді, коли будуватиме свої стратегічні цілі і завдання згідно механізмів та цілей, що прописані Європейським союзом. Тому, основною проблемою України сьогодні є те, що стратегічні документи розвитку країни формуються по шаблонному принципу, не вивчаючи проблем

регіонів, не досліджуючи їх стан та не прописуючи моніторинг перевірки ефективної діяльності таких документів.

Аналіз останніх досліджень. Так, як основа програмування закладена у написанні документів розвитку країн-членів ЄС або країн, які бажають стати членами ЄС, то основні дослідження з даної тематики проводяться науковцями, представниками влади та громадських організацій саме в країнах – членах Європейського союзу. В Україні процес програмування застосовується на етапах бізнес-планування, проектного менеджменту, інформаційних технологій та вивчається науковцями, які працюють у цих сферах.

Мета статті. Представлення інструментів та механізмів Європейського Союзу, які варто

застосовувати в рамках транскордонного співробітництва України.

Основні результати дослідження.

Програмування – це один з основних інструментів країн-членів Європейського союзу в сфері допомоги розвитку країни та її регіонів. Він є багаторічним і координується службами Комісії ЄС. Така діяльність обов’язково підкріплюється фінансовими внесками від органів влад країн-партнерів.

Як це виглядає? У кожній країні затверджений Стратегічний документ країни, що містить багаторічну Національну індикативну програму, яка охоплює основні проблеми регіону та шляхи їх вирішення.

Першим кроком, який потрібно вжити країні, яка хоче отримати фінансову допомогу на розвиток своїх регіонів – це є отримання відповіді на певні запитання щодо основних пунктів прийняття рішень Європейською комісією. Вона обов’язково має сфокусуватись на питанні пріоритетів розвитку ЄС, країни – партнера, а також в якій сфері допомоги зосереджується увага ЄС?

Ключовим рішенням Європейської Комісії є наявність у країні Стратегічного документу країни та Національної програми розвитку. Також країна, яка просить фінансову допомогу має мати закріплену установу, яка нестиме первинну відповідальність за реалізацію Стратегії та Програми. Таким державним органом в Україні є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Також документи, якими має керуватись держава – це регламенти ЄС.

Так, наприклад, при Програмі Східного партнерства, де Україна є однією з країн, яка має право отримувати фінансову допомогу для розвитку прикордонних територій, такими документами є:

- Програмний документ для підтримки ЄС в транскордонній співпраці ENI (2014-2020)

- Постанова (ЄС) № 236/2014 Європейського Парламенту та Ради від 11 березня 2014 р., Що встановлює загальні правила та процедури для впровадження інструментів Союзу для фінансування зовнішніх заходів та ін.

Ці документи підтверджують можливість України брати активну участь у отриманні фінансової допомоги в рамках транскордонних програм: Програма ЄС ТКС Польща – Білорусь – Україна 2014-2020, Програма ЄС ТКС Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна 2014 – 2020, Програма ЄС ТКС Румунія – Україна – Республіка Молдова 2014 – 2020, Програма ЄС ТКС Румунія Україна 2014-2020.

Проте, ефективне використання цих фінансових інструментів для України можливе лише в тому випадку, коли цілі, завдання та пріоритети розвитку прикордонних території України співпадають із цілями, пріоритетами та завданнями, які прописані Європейською комісією у вищезгаданих документах.

З часу дії Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським союзом країна отримала можливість використовувати не лише фінансові, а й правові, управлінські інструменти тощо. Також вона взяла на себе зобов’язання працювати згідно розроблених механізмів та прописаним норм у законодавстві Європейського Союзу.

На етапі програмування найперше оцінюються пріоритети допомоги ЄС з пріоритетами країни, регіону чи децентралізованих суб’єктів, а також аналізується ситуація на національному, регіональному та місцевому рівнях цих країн.

Основні документи стратегічного розвитку України, на які впливає операційний цикл програмування в Європейському Союзі представлено на рис. 1.

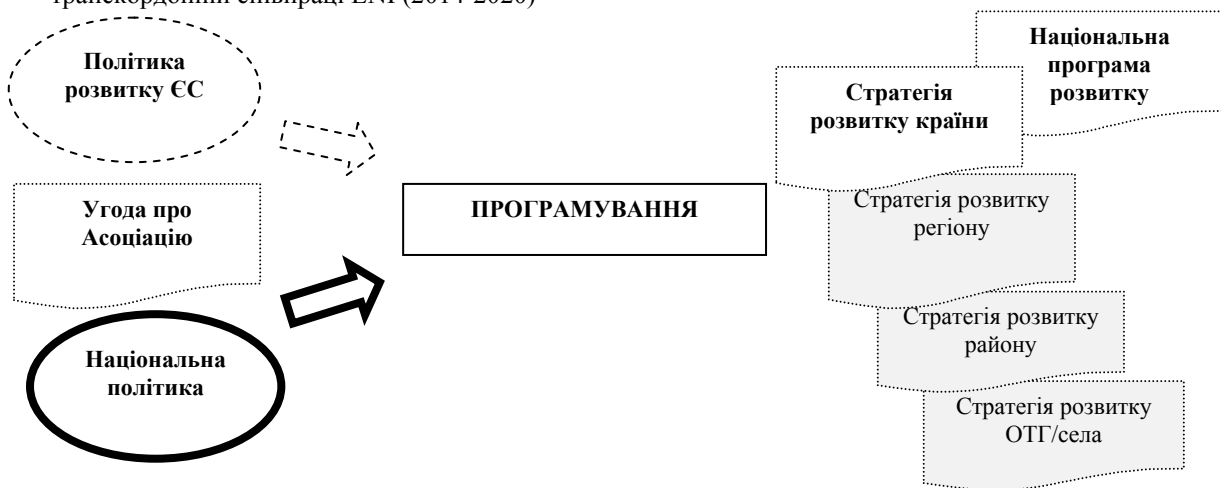


Рис.1. Основні документи стратегічного розвитку України, на які впливає операційний цикл програмування в Європейському Союзі (розроблено автором)

Внаслідок поганої активності державного сектору та відсутності достатньої співпраці з державними органами влади, взаємозв’язок між політикою України та ЄС має дещо інший характер, ніж у країнах-членах ЄС. Нехтування деякими нормами ЄС призводить до відсутності спільних пріоритетів

розвитку України та ЄС і низького рівня реалізації проєктів у вирішенні спільних проблем.

На рисунку 2 зображено реальний стан того, який може бути взаємозв’язок між політикою, програмами та проєктами ЄС та України:

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ

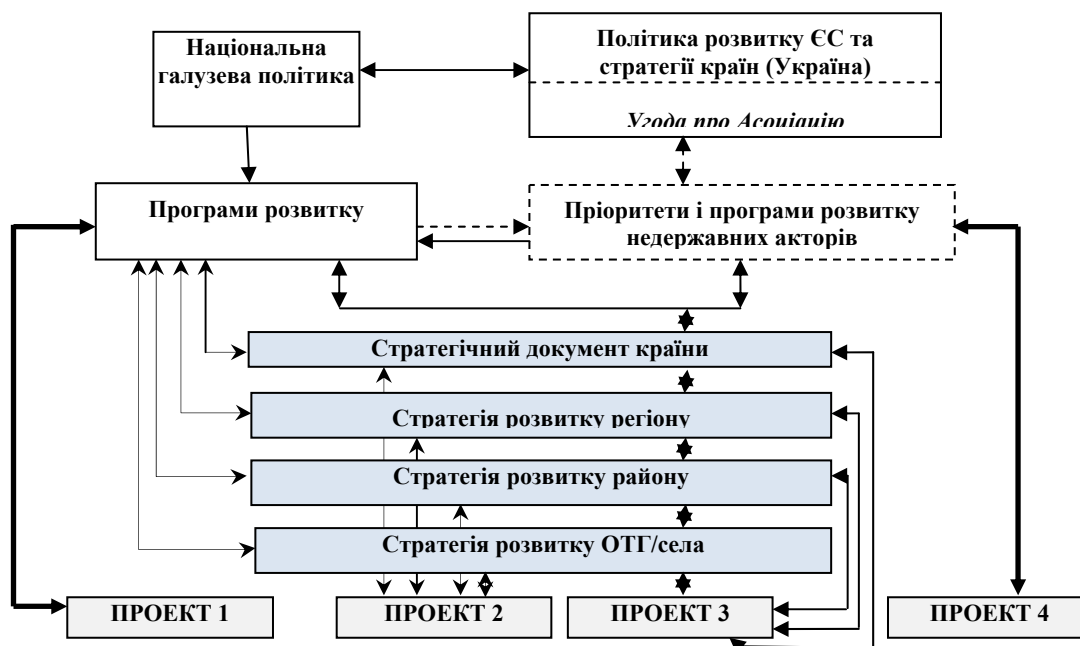


Рис. 2. Взаємозв'язок політики, програм, проєктів ЄС та України (розроблено автором)

Програмування являє собою серію взаємопов'язаних проєктів залежно від типу стратегій та галузевої політики; описує діяльність управління та процедури прийняття рішень протягом життєвого циклу проєкту.

Процес програмування фактично регулюється за одним логічно узгодженим документом, який може бути Стратегічним документом країни. Його основні елементи та структура подані на рисунку 3.



Рис. 3. Основні елементи та структура Стратегічного документу країни (розроблено автором на основі [9])

Щодо Національної індикативної Програми, то її ключові елементи, зазначені на рисунку 4.

НАЦІОНАЛЬНА
ІНДИКАТИВНА ПРОГРАМА

- Глобальні цілі, визначені на основі пріоритетів розвитку ЄС та країн
- Фінансові межі у кожній сфері співпраці, тривалість та сума кожного траншу для бенефіціарів
- Конкретні цілі та очікувані результати для кожної сфери співпраці, включаючи основні показники та результати співпраці
- Визначення проблем, наприклад, гендерна рівність, охорона навколишнього середовища тощо
- Програми, які мають бути впроваджені для досягнення глобальних та конкретних цілей (наприклад, макроекономічна та технічна допомога, інвестиції, тренінги тощо);

Рис. 4. Ключові елементи, що зазначені в Національній Індикативній програмі (розроблено автором на основі [4])

Отже, процес програмування повинен відповідати основним аналітичним елементам логічного рамкового підходу, а саме:

- визначати основних зацікавлених сторін та оцінити їхні потреби, інтереси та можливості;
- визначати аналіз проблем пріоритетного розвитку / обмежень та можливостей;
- визначати цілі розвитку, що стосуються визначених пріоритетних проблем;
- визначати стратегію розвитку допомоги ЄС, яка враховує поточний аналіз, включаючи обмеження спроможності, досвід, накопичений з попереднього, та поточні або плановані заходи інших донорів.

Як зазначалось вище, у зв'язку з тим, що написання документів, які відповідають за стратегічне бачення розвитку України чи її прикордонних територій, відбувається без врахування європейських пріоритетів розвитку, міжнародного становища та чіткого бачення та планування розвитку України та її регіонів, яскравим прикладом дотримання вимог та норм ЄС у процесі програмування в межах українсько-польського транскордонного регіону є розробка Стратегій розвитку Підкарпатського воєводства 2020 та розвитку Люблінського воєводства 2014-2020. Адже при внесенні змін та доповнень до них керувались:

- Стратегією «Європа 2020», яка діє на всю територію Європейського Союзу та включає три основних пріоритети – ріст економіки, заснованої на знаннях та інноваціях, стійке зростання для побудови більш конкурентоспроможної економіки та всеосяжне зростання для збільшення економічної активності, підвищення кваліфікації і боротьби з бідністю [6].
- Державною стратегією розвитку 2020, основними стратегічними напрямками якої є ефективна та продуктивна країна, конкурентоспроможна економіка, соціальна і територіальна єдність [7].
- Стратегією довгострокового розвитку. Польща 2030 – Третя хвиля сучасності, головною метою якої є поліпшення якості життя населення Польщі завдяки стабільному, високому темпу економічного зростання. Вона робить акцент на розвиток потенціалу польських регіонів для покращення транспортної доступності та регіонального розвитку [1].
- Середньостроковою Національною Стратегією розвитку 2020, яка визначає три стратегічні напрямки – ефективна держава, конкурентоспроможна економіка і соціальна та територіальна згуртованість [5].
- Національною стратегією регіонального розвитку 2010-2020: Регіони, міста, сільські місцевості, яка посилює роль і значення регіональної політики для посилення уваги до конкретних потреб і можливостей окремих регіонів Польщі [2].
- Стратегією соціально-економічного розвитку Східної Польщі до 2020 року, ціллю якої є

зростання продуктивності праці в усіх галузях економіки Східної Польщі. А стратегічними площинами – інноваційність, засоби праці і якість людського капіталу, транспортна і електроенергетична інфраструктура [8].

- Концепцією просторового розвитку країни 2030, яка пропонує заходи, спрямовані на перебудову польської системи просторового розвитку в цілях сприяння розвитку кожного регіону і країни в цілому [3].

Написання стратегічних документів розвитку регіонів Польщі саме за таким принципом показує те, що стратегічне бачення розвитку регіонів спирається та слідує розвитку самої країни та Європейського союзу в цілому.

Висновки. В Україні на даний час вже розпочинається практика розробки Стратегій розвитку регіонів із врахуванням стратегічного бачення розвитку країни в цілому. Щоправда, написання Стратегій розвитку областей України (переважна більшість діятиме до 2020 року) відбувалось із врахуванням лише пріоритетів Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року.

Список використаних джерел

1. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030 – trzecia fala nowoczesności. *Oficjalna strona Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji*. 02.2013. URL: <https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2013/02/Strategia-DSRK-PL2030-RM.pdf>
2. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie. *Oficjalna strona Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*. 13.07.2010. URL: http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Documents/KSRR_13_07_2010.pdf
3. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. *Oficjalna strona Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*. 2010. URL: http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf
4. Aid Delivery Methods. Vol. 1. Project Cycle Management Guidelines. *European Commission: Website*. 03.2004. 158 p. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-aid-delivery-methods-project-cycle-management-200403_en_2.pdf
5. Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020. *Oficjalna strona Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*. 11.2012. URL: http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK_2020/Documents/SRK_2020_112012_1.pdf
6. Strategia EUROPA 2020. *Oficjalna strona Komisji Europejskiej*. 2010. URL: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF>
7. Strategia Rozwoju Kraju 2020. *Oficjalna strona Uniwersytetu Jagiellońskiego*. URL: <http://www.fundusze.uj.edu.pl/documents/31275205/3ab2c864-e5fc-494b-8c23-0a1603852a81>
8. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020. *Oficjalna strona*

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ

Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. 11.07.2013. URL: https://www.mir.gov.pl/media/3372/Strategia_PW_11_07_2013_zmn.pdf

9. Forrester S., Sunar I. *Developing and Managing EU-Funded Projects*. Sarajevo: Technical Assistance for Civil Society Organisations – TACSO, 07.2011. 124 p. URL: <https://www.nuigalway.ie/media/staffsubsites/researchoffice/files/A-guide-to-Developing-and-Managing-EU-Funded-Projects.pdf>

References

1. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030 – trzecia fala nowoczesności [Long-term National Development Strategy. Poland 2030 – the third wave of modernity] (2013, Feb). *Official website of the Ministry of Administration and Digitization of Poland*. Retrieved from <https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2013/02/Strategia-DSRK-PL2030-RM.pdf> [in Polish].

2. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie [National Strategy of Regional Development 2010-2020: Regions, Cities, Rural Areas] (2010, Jul 13). *Official website of the Ministry of Regional Development of Poland*. Retrieved from http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Documents/KSRR_13_07_2010.pdf [in Polish].

3. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 [The Concept of the Spatial Development of the Country 2030] (2010). *Official website of the Ministry of Regional Development of Poland*. Retrieved from http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf [in Polish].

4. Aid Delivery Methods. Vol. 1. Project Cycle Management Guidelines (2004, Mar). *European Commission: Website*. Retrieved from https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-aid-delivery-methods-project-cycle-management-200403_en_2.pdf

5. Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020 [Medium-Term National Development Strategy 2020] (2012, Nov). *Official website of the Ministry of Regional Development of Poland*. Retrieved from http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK_2020/Documents/SRK_2020_112012_1.pdf [in Polish].

6. Strategia EUROPA 2020 [EUROPE 2020 Strategy] (2010). *Official website of European Commission*. Retrieved from <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF> [in Polish].

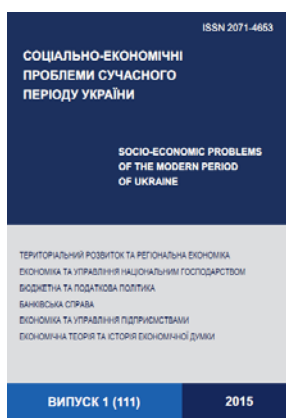
7. Strategia Rozwoju Kraju 2020 [National Development Strategy 2020] (2010). *Official website of the Jagiellonian University*. Retrieved from <http://www.fundusze.uj.edu.pl/documents/31275205/3ab2c864-e5fc-494b-8c23-0a1603852a81> [in Polish].

8. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020 [Strategy for socio-economic development of Eastern Poland until 2020] (2013, Jul 11). *Official website of the Ministry of Infrastructure and Development of Poland*. Retrieved from https://www.mir.gov.pl/media/3372/Strategia_PW_11_07_2013_zmn.pdf [in Polish].

9. Forrester, S., & Sunar, I. (2011, Jul). *Developing and Managing EU-Funded Projects*. Sarajevo: Technical Assistance for Civil Society Organisations – TACSO. Retrieved from <https://www.nuigalway.ie/media/staffsubsites/researchoffice/files/A-guide-to-Developing-and-Managing-EU-Funded-Projects.pdf>

Надійшло 19.03.2018 р.

Збірник наукових праць «СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ»



Збірник наукових праць «Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України» – це фахове науково-практичне видання, засноване Національною академією наук України та Інститутом регіональних досліджень НАН України.

У збірнику висвітлюються результати досліджень інституційних та соціально-економічних проблем розвитку України на макро-, мезо- та мікрорівнях, заохочуючи до публікації авторів, які здійснюють науково-дослідну роботу у різних сферах економіки.

Збірник «Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України» включений до Переліку наукових фахових видань України в галузі економічних наук (Наказ МОН України від 11.07.2016 р. №820).

Збірник включено до міжнародної наукометричної бази **Index Copernicus**, Польща – з 2014 року.

Сайт збірника: www.zbirnyk.ird.gov.ua