



Центр регіональних досліджень
Center for Regional Studies

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ЯК ІНСТРУМЕНТ МІСЦЕВОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Аналітична доповідь

Електронне наукове видання

За повного або часткового відтворення цієї публікації посилання на видання обов'язкове

Химинець В. В., доктор економічних наук, доцент;

Головка А. А., кандидат політичних наук;

Мірус О. І.

Транскордонне співробітництво як інструмент місцевого та регіонального розвитку :
аналіт. доп. / [Химинець В. В., Головка А. А., Мірус О. І.]. – Київ : НІСД, 2021. – 47 с.

Відповідальна за випуск *І. О. Корецька*
Редактор *Т. М. Філіппова*. Коректор *Т. М. Філіппова*. Верстальник *І. О. Корецька*

Виготовлювач
Національний інститут стратегічних досліджень,
вул. Пирогова, 7-а, м. Київ, 01030
Тел./факс: (044) 234-50-07; e-mail: info-niss@niss.gov.ua; http://niss.gov.ua

Зміст

Список скорочень	3
Вступ	4
Розділ 1. Розвиток організаційних форм трансграничного співробітництва України	7
1.1. Єврорегіон як організаційна форма трансграничного співробітництва	7
1.2. Європейські об'єднання територіального співробітництва (EGTC).....	16
1.3. Перспективні напрями розвитку організаційних форм трансграничного співробітництва в Україні	18
Висновки до Розділу 1	21
Розділ 2. Трансграничне співробітництво як інструмент розвитку територіальних громад	23
2.1. Використання трансграничного співробітництва для зміцнення спроможності до розвитку територіальних громад	23
2.2. Напрями зміцнення суб'єктності територіальних громад у сфері трансграничного співробітництва	25
Висновки до Розділу 2	29
Розділ 3. Напрями формування синергії трансграничного співробітництва та регіонального розвитку	30
Висновки до Розділу 3	38
Висновки та рекомендації	40

Список скорочень

- АРР – агенція регіонального розвитку
- КМУ – Кабінет Міністрів України
- ВРУ – Верховна Рада України
- ОДА – обласна державна адміністрація
- ОМС – орган місцевого самоврядування
- МОДВ – місцеві органи державної влади
- ТГ – територіальна громада
- ТКС – транскордонне співробітництво
- МРС – міжрегіональне співробітництво
- МТД – міжнародна технічна допомога

Вступ

Децентралізація та субсидіарність як засадничі принципи реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади створюють на локальному рівні, зокрема, умови для активізації транскордонного співробітництва (далі – ТКС) як одного з інструментів розвитку громад і регіонів України.

В останнє десятиліття активно формується мережа горизонтальних економічних, культурних, освітніх та наукових взаємозв'язків між прикордонними регіонами України та країнами ЄС, яка забезпечує взаємодію органів влади та місцевого самоврядування, бізнесу, університетів, наукових установ, організацій громадянського суспільства. Серед сприятливих чинників розвитку такої взаємодії варто виділити *географічну близькість* (близькість до кордонів країн ЄС – Польщі, Словаччини, Угорщини, Румунії), *цільову довгострокову політику ЄС щодо макрорегіонів* (макрорегіональна стратегія ЄС для Дунайського регіону, та перспективи створення Карпатського макрорегіону); організаційні можливості (досвід проектного менеджменту та реалізації ініціатив у сфері ТКС, потенціал агенцій регіонального розвитку (далі – АРР); *історичні та соціокультурні зв'язки*, передусім західноукраїнських територій із європейськими країнами; *науково-експертний потенціал; зовнішньополітичний вектор України* (прагнення до інтеграції в євроатлантичний цивілізаційний простір).

Водночас перед прикордонними регіонами України постає низка цілей, які актуалізуються в контексті розвитку ТКС. Йдеться про створення та забезпечення розвитку організаційних форм ТКС, передусім єврорегіонів та європейських об'єднань територіального співробітництва (The European Grouping for Territorial Cooperation, далі – EGTC). Також важливу роль відіграє узгодженість та комплементарність цілей розвитку ТКС на загальнодержавному, регіональному та локальному рівнях, що зумовлює узгодження цілей програм транскордонного співробітництва, стратегій регіонального розвитку в Україні та інклюзивний підхід до організації взаємодії в межах ТКС. Це по-

силить сумарний позитивний ефект від поєднання всіх програм розвитку.

Розвиток транскордонної, а також міжрегіональної співпраці на західному кордоні України доречно розглядати як один із рушіїв імплементації Угоди про асоціацію України з ЄС та її практичної реалізації. Така співпраця сприятиме посиленню позитивного ефекту від євроінтеграції та розширенню кола її стейкхолдерів.

Окремо варто підкреслити, що актуальність дослідження посилюється також з огляду на російську агресію проти України – транскордонні можливості Східної України обмежені поточним станом зовнішньополітичних відносин, наслідком чого стала зупинка діяльності та занепад низки єврорегіонів, де представлені східноукраїнські області та невикористання останніми ТКС як інструменту регіонального розвитку.

Необхідно змінити існуючий підхід до сприйняття ТКС виключно як джерела залучення коштів. На противагу має бути впроваджений новий підхід, що передбачатиме сприйняття інструментів ТКС у контексті взаємно скоординованого співробітництва регіонів України та ЄС щодо динамізації розвитку транскордонних територій та «ретрансляції» європейських стандартів в управлінні, господарській сфері, міжкультурній взаємодії. Основними результатами такого підходу є розширення переліку інструментів реалізації складових потенціалу розвитку прикордонних регіонів та сприяння реалізації євроінтеграційних прагнень України.

Серед перспективних напрямів для дослідження, з метою оптимізації та посилення ТКС в Україні, авторами запропоновані наступні:

- забезпечення інклюзивності у сфері ТКС – високого ступеня участі місцевих стейкхолдерів та, зокрема, залучення науково-експертного потенціалу університетів і науково-дослідних установ до розвитку ТКС;
- узгодження цілей розвитку єврорегіонів, EGTC із місцевими та регіональними стратегіями та програмами розвитку; координація місцевих та регіональних стратегій і програм розвитку із цілями, визначеними у Державній програмі розвитку транс-

кордонного співробітництва на 2021–2027 рр. для досягнення синергетичного ефекту від їх впровадження;

- протидія згортанню державної підтримки ТКС, передусім завдяки подоланню несистемності механізму співфінансування проєктів та ініціатив ТКС;
- посилення конкурентоспроможності та ініціативності територіальних громад в рамках ТКС.

На думку авторів, за умови реалізації необхідних організаційних заходів та прийняття нормативно-правових засад, прикордонні регіони України зможуть реалізувати наявні можливості транскордонного та міжрегіонального співробітництва з метою розкриття свого внутрішнього потенціалу, коригування структурних деформацій, використання процесів взаємно скоординованого просторового планування розвитку та поглиблення соціальних, економічних та гуманітарних зв'язків між регіонами України та Європи.

Розділ 1.

Розвиток організаційних форм транскордонного співробітництва¹ України

1.1. Єврорегіон як організаційна форма транскордонного співробітництва

Для значної частки прикордонних регіонів (як і для частини сусідніх із Україною регіонів країн ЄС) характерні депресивність та наявність структурних деформацій, що становлять стримуючий фактор їх соціально-економічного розвитку: міжрегіональні / внутрішньорегіональні диспропорції, низький рівень розвитку інфраструктури та транспортної доступності регіону Українських Карпат (території Закарпатської, Львівської, Івано-Франківської та Чернівецької областей)²; депресивність, слабкий розвиток морегосподарського комплексу, аграризація економіки, підвищені ризики гібридної агресії (Одеська область)³ і т. д.

Соціальна згуртованість, розвиток господарства, інфраструктури та логістики, екологічна безпека та ефективний захист довкілля на прикордонних територіях слугують «іміджевими показниками». З одного боку, прикордонний регіон виконує функцію «візитної картки» країни – певного носія інформації про країну, її поточного рівня розвитку та успішності внутрішньої політики. Це впливає на характер транскордонної співпраці, розвиток туризму, інвестиційну привабливість та міждержавні відносини. З іншого боку, суттєвий дисбаланс у розвитку між прикордонням та географічно близькими регіонами інших країн може провокувати не тільки соціально-економічні наслідки (наприклад, критичний рівень відтоку робочої сили), але й політичну нестабільність.

¹Тобто партнерство між учасниками ТКС на договірних засадах, що передбачає створення об'єднань, котрі діють відповідно до двосторонніх та багатосторонніх угод (йдеться про єврорегіони, EGTC тощо).

²Драйвери розвитку економіки Західного регіону України : аналіт. зап. НІСД. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/drayveri-rozvitku-ekonomiki-zakhidnogo-regionu-ukraini>

³Рушії стратегічного розвитку регіонів Півдня України : аналіт. зап. НІСД. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-02/analit-zhalilo-fylypenko-shevchenko-regional-devel.-4-2020-11111.pdf>

Згадані проблеми у розвитку прикордонних територій, окрім свого негативного ефекту, мають певну позитивну функцію – вони демонструють, на яких саме проблемних ділянках доречно активізувати спільні зусилля регіонів-партнерів по ТКС (активізація торгівлі, інвестиційної активності, екологічна безпека, взаємодія у межах науки та інновацій тощо). Організаційні форми ТКС у даному випадку доречно розглядати як сполучні ланки у процесі вирішення спільних проблем та взаємовигідної співпраці.

Найпоширенішою організаційною формою ТКС є *єврорегіон*, який передбачає кооперацію між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами державної влади двох і більше країн, що мають спільний кордон, відповідно до двосторонніх або багатосторонніх угод.

Після створення першого єврорегіону «Гронау» у 1958 р., що об'єднав 144 німецькі та нідерландські громади, єврорегіони визнано оптимальними інструментами налагодження порозуміння між Німеччиною та у минулому окупованими сусідами. Крім економічної кооперації, акцент ставився на молодіжні обміни. У подальшому практично весь західний кордон ФРН став «вкритий» єврорегіонами, а після падіння Берлінського муру і на східному кордоні також утворилися єврорегіони.

Принципи створення та функціонування єврорегіонів визначені *«Європейською рамковою конвенцією про транскордонне співробітництво територіальних утворень та їх органів урядування»* (ухвалена 21 травня 1980 р. у Мадриді), ратифікована Україною в 1993 р.

Станом на січень 2021 р. прикордонні регіони України, зокрема Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Луганська, Одеська, Сумська, Харківська, Чернівецька, Чернігівська, Донецька області, стали учасниками десяти єврорегіонів. П'ять із них створено спільно з країнами ЄС (Республіка Польща, Словацька Республіка, Угорщина, Румунія), а саме: «Карпатський єврорегіон» (створений 14.02.1993 р.), «Буг» (29.09.1995 р.), «Нижній Дунай» (14.08.1998 р.), «Верхній Прут» (22.09.2000 р.), «Чорне Море» (26.09.2008 р.).

А також п'ять єврорегіонів створено спільно із країнами, які не входять до складу ЄС: «Дніпро» (створений 29.04.2003 р.), «Слобожанщина» (07.11.2003 р.), «Ярославна» (24.04.2007 р.), «Донбас» (29.10.2010 р.), «Дністер» (02.02.2012 р.) (рис. 1 та рис. 2). При цьому підкреслимо, що єврорегіони, утворені спільно з країнами ЄС, мають значно ширші мож-

ливості (зокрема в аспекті тісної співпраці із європейськими інвестиційними фондами), ніж євро регіони, утворені із країнами, які не входять до складу ЄС. Останні характеризуються значно нижчими інтенсивністю контактів та розгалуженістю соціально-економічних, гуманітарних зв'язків між регіонами України та регіонами країн-партнерів.



Рис. 1. Євро регіони в Україні

Джерело: складено авторами за <https://svitppt.com.ua/ekonomika/klasteri-v-transkordonnih-industrialnih-parkah.html>



Рис. 2. Часовий графік створення євро регіонів за участю України.

Джерело: складено авторами за допомогою сервісу <https://time.graphics>

До того ж російська агресія проти України стала деструктивним чинником, що вплинув на функціонування єврорегіонів, створених між регіонами України та країн, які не входять до складу ЄС. Передусім вона призвела до закономірного припинення діяльності єврорегіонів «Донбас» (Донецька і Луганська області України та Ростовська і Воронежська області РФ), «Ярославна» (Сумська область України та Курська область РФ) та «Слобожанщина» (Харківська область України та Білгородська область РФ) наприкінці 2013 р. – на початку 2014 р. У межах єврорегіону «Дніпро» відбувається співпраця тільки між Чернігівською областю України та Гомельською областю Республіки Білорусь (хоча і досить обмежена) без залучення Брянської області РФ.

Безумовно, для кожного із єврорегіонів характерні свої специфічні характеристики та тенденції розвитку. Водночас, з огляду на згадані вище чинники, у межах єврорегіонів найбільш інтенсивною є співпраця саме з регіонами ЄС. У межах аналітичної доповіді окреслення ключових напрямів посилення взаємодії між учасниками «Карпатського єврорегіону» (на основі аналізу його функціонування) розглядається як дороговказ та приклад для інших єврорегіонів.

Територіально найбільший «Карпатський єврорегіон» створено 14 лютого 1993 р., завдяки підписанню у місті Дебрецен (Угорщина) міністрами закордонних справ України, Польщі та Угорщини *Декларації про співробітництво населення, яке проживає в Карпатському регіоні* (у подальшому до Декларації приєдналися Словачька Республіка та Румунія)⁴. Декларація зафіксувала офіційну підтримку бажання органів місцевого самоврядування та органів місцевої державної влади в регіоні Карпатського гірського масиву та річки Тиса створити таку форму ТКС як єврорегіон – структуру для підтримання відносин довгострокового співробітництва між різними його учасниками.

«Карпатський єврорегіон» включає в себе території України та чотирьох країн – членів ЄС – Республіки Польща, Словацької Республіки, Угорщини та Румунії (*табл. 1*).

⁴ Міжнародну Асоціацію «Карпатський єврорегіон» (КЄ) створено 14 лютого 1993 р., підписанням у м. Дебрецені (Угорщина) міністрами закордонних справ України, Польщі та Угорщини Декларації про співробітництво населення, яке проживає в Карпатському регіоні. URL: <https://uchni.com.ua/geografiya/1142/index.html>

Таблиця 1

Регіони – учасники «Карпатського єврорегіону»

Назва регіону	Кількість населення, млн осіб	Площа, кв. км
Підкарпатське воєводство (Польща)	2,2	18 683
Повіти Біхор, Селаж, Сату-Маре, Марамуреш, Харгіта, Сучава та Ботошань (Румунія)	3,4	42 308
Кошицький та Прешовський краї (Словацька Республіка)	1,6	10 459
Медьє Боршод-Абауй-Земплен, Гайду-Бігар, Гевеш, Яс-Надькун-Сольнок та Саболч-Сатмар-Берег (Угорщина)	2,6	28 639
Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська та Чернівецька області (Україна)	6,3	56 600
Загалом	16,1	156 689

Тісне співробітництво в рамках «Карпатського єврорегіону» уможливує використання низки інструментів забезпечення соціального та економічного розвитку прикордонних територій.

По-перше, єврорегіон є зручним «майданчиком» для впровадження транскордонними партнерами спільних ініціатив, що дозволяє досягнути сумарно кращих результатів, ніж у випадках, коли б вони діяли поодиночі. А можливість подачі спільної із партнерами по єврорегіону заявки на грантові проекти в рамках європейських програм транскордонного і територіального співробітництва збільшує шанси схвалення заявки грантодавцями.

У цьому контексті одним із показових прикладів доречно вважати україно-польські проекти, реалізовані в межах *Програми транскордонного співробітництва Польща – Білорусь – Україна 2007–2013 рр.* Розглянуті проекти спрямовані на розвиток туристичної галузі у частині промоції історико-культурної спадщини та природних зон регіону. Серед таких проектів: «*Стратегія розвитку рекреаційного туризму Польсько – Української частини Карпатського Єврорегіону*» (загальний бюджет проекту – 740 тис. грн); «*Промоція потенціалу Карпат – створення транскордонної промоційної платформи*» (загальний бюджет проекту – 740 тис. грн); «*Розробка інструментів транскордонного співробітництва на базі спільної історико-культурної спадщини*» (загальний бюджет проекту – 750 тис. грн).

У рамках згаданих проєктів здійснено наступні заходи: створено веб-сайт з інформацією про визначні історико-культурні пам'ятки, курорти, місця для кемпінгу, розваг та відпочинку; розроблено та опубліковано каталог з інформацією про курортні послуги, а також можливості проживання та відпочинку в містах-курортах; створено путівник територією українсько – польської частини Карпатського єврорегіону; засновано україно-польський транскордонний мікрорегіон «Форти прикордоння» та розроблено стратегію його промоції.

Показовим прикладом є також реалізовані проєкти, спрямовані на розвиток інфраструктури та поліпшення транспортної доступності в рамках Програми сусідства «Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна 2014–2020 рр.», яка поширювалася на учасників «Карпатського єврорегіону», і в рамках якої залучено 10 млн євро для розвитку прикордонної інфраструктури (будівництво та реконструкція пунктів пропуску на українсько-румунському, українсько-словацькому та українсько-угорському кордонах). Також участь у конкурсах згаданої програми дозволила залучити фінансування для чотирьох проєктів на території Закарпаття на загальну суму 2,75 млн євро, а саме: «Розвиток Берегівської транскордонної польдерної системи в басейні річки Тиса» – 720 тис. євро; «Чиста вода» – 600 тис. євро; «Транскордонні можливості розвитку транспортної логістики» – 540 тис. євро; «Поліпшення транскордонного автомобільного руху через будівництво об'їзної дороги навколо м. Берегово» – 900 тис. євро.

По-друге, кооперування для реалізації спільних проєктів спонукає учасників (*представників органів влади, місцевого самоврядування, наукових та освітніх установ, неурядових організацій*) до обміну досвідом щодо найуспішніших управлінських практик та ініціатив, спрямованих на розвиток регіону, а також організації та проведення навчань із проєктного менеджменту, консультацій щодо розвитку транскордонної та міжрегіональної співпраці для державних службовців і працівників ОМС.

Підтвердженням цьому стало впровадження на території областей – учасниць «Карпатського єврорегіону» низки відповідних ініціатив. До прикладу, в рамках уже згаданого проєкту «Розробка інструментів транскордонного співробітництва...» передбачено курси підвищення професійних навичок для представників бізнесу, ОМС, неурядових організацій у сфері туристичного маркетингу (загалом 60 осіб в За-

карпатській, Львівській, Івано-Франківській областях). Проект «*Нова якість проектних менеджерів Львівщини*» (реалізований у 2016 р. за рахунок коштів, залучених із Фонду Східної Європи; загальний бюджет проекту – 570 тис. грн) передбачав проведення курсів підвищення кваліфікації 100 представників неурядових організацій Львівської області з питань проектного менеджменту та залучення коштів у рамках МТД і програм транскордонного та територіального співробітництва; розроблено та розповсюджено відповідні методичні рекомендації.

По-третє, мешканці прикордонних територій – учасниць «Карпатського єврорегіону» мають можливість для спрощеного перетину міждержавного кордону (передусім у рамках такого інструменту, як «малий прикордонний рух»⁵). Це значно розширює можливості для ведення бізнесу, працевлаштування, наукової й освітньої діяльності.

По-четверте, використання згаданих вище інструментів, участь у спільних публічних комунікативних заходах під егідою «Карпатського єврорегіону» (міжнародні конференції, форуми, дистанційні он-лайн зустрічі та наради) є сприятливим чинником для встановлення горизонтальних зв'язків і диверсифікації ділових контактів, зростання довіри та мотивування кооперації між господарськими та бізнес-елітами суміжних прикордонних регіонів Західної України та країн-сусідів. Як наслідок, відбуваються активізація інвестиційної діяльності та збільшення обсягів транскордонної торгівлі товарами і послугами.

Зважаючи на результати зовнішньоекономічної діяльності згаданих вище західноукраїнських областей, зазначимо, що країни, чії регіони представлені в «Карпатському єврорегіоні», є найбільшими торговельними партнерами областей Західної України⁶:

⁵ Спираючись на визначення, яке представлено в Угоді про правила малого прикордонного руху між урядом Республіки Польща та Кабінетом Міністрів України від 28 березня 2008 року, «*місцевий (або малий) прикордонний рух*» – регулярний перетин спільного кордону держав Договірних Сторін мешканцями прикордонної зони держави однієї Договірної Сторони з метою перебування у прикордонній зоні держави іншої Договірної Сторони з суспільних, культурних або сімейних мотивів та обґрунтованих економічних міркувань, які відповідно до національного законодавства держави іншої Договірної Сторони не визначаються прибутковою діяльністю, протягом періоду, який не перевищує термінів перебування, встановлених цією Угодою. URL: <https://www.gov.pl/web/ukraina-uk/local-border-traffic-general-info>

⁶ За результатами зовнішньоекономічної діяльності Закарпатської, Львівської, Івано-Франківської, Чернівецької областей за три квартали (січень–вересень) 2020 року.

- *Угорщина* для Закарпатської області (частка обсягу експорту товарів області складає 36,8 %; обсягу експорту послуг – 49,1 %)⁷;
- *Польща* для Львівської області (28,2 % обсягу експорту товарів; 14,7 % обсягу експорту послуг)⁸;
- *Румунія* для Івано-Франківської (18,3 % обсягу експорту товарів; 45,3 % обсягу експорту послуг)⁹ та Чернівецької областей (40,6 % обсягу експорту товарів; 37,9 % обсягу експорту послуг)¹⁰.

Між тим, однією з характерних ознак української частки «Карпатського єврорегіону» є розбіжності в баченні обласних керівників та керівників ОМС ролі ТКС у досягненні цілей місцевого та регіонального розвитку. Такі розбіжності зумовлюють нерівномірність активності областей у процесах єврорегіонального співробітництва і посилюють міжрегіональні диспропорції. Як наслідок – значна частка територій (виняток Львівська область), сприймається інвесторами і транскордонними партнерами як стабільно дотаційна і проблемна периферія із депресивною економікою, яка зазнає втрат людського капіталу (через трудову міграцію), погіршення економічної динаміки, загострення соціальних та екологічних проблем¹¹. Така ситуація відтворюється у диференціації результатів транскордонної активності (наприклад, «насиченість» грантами та іншими елементами МТД Львівщини та їх дефіцит у Чернівецькій області), розшарування областей за рівнем інвестиційної привабливості (як приклад, знову, лідерські позиції Львівської області та відставання Чернівецької), що виявилось у динаміці прямих іноземних інвестицій у 2015–2020 рр. (рис. 3). Для української частки «Карпатського єврорегіону» характерним є безпосередній вплив рівня транскордонної активності області на її інвестиційну привабливість та показники залучення прямих іноземних інвестицій.

⁷ Зовнішньоекономічна діяльність підприємств Закарпатської області у сфері торгівлі товарами і послугами у січні–вересні 2020 р. URL: <https://carpathia.gov.ua/storinka/zovnishnoekonomichna-diyalnist>

⁸ Географічна структура зовнішньої торгівлі товарами Львівської області у січні 2021 р. URL: https://www.lv.ukrstat.gov.ua/ukr/news/index_t11.php

⁹ Головне управління статистики в Івано-Франківській області. URL: <http://www.ifstat.gov.ua/>

¹⁰ Стан зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів підприємництва Чернівецької області за січень 2021 р. URL: <https://bukoda.gov.ua/page/1778>

¹¹ X Всеукраїнський біологічний форум учнівської та студентської молоді «Дотик природи». Київ. 5-7 листоп. 2019 р. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/zahidnyi-region.pdf>

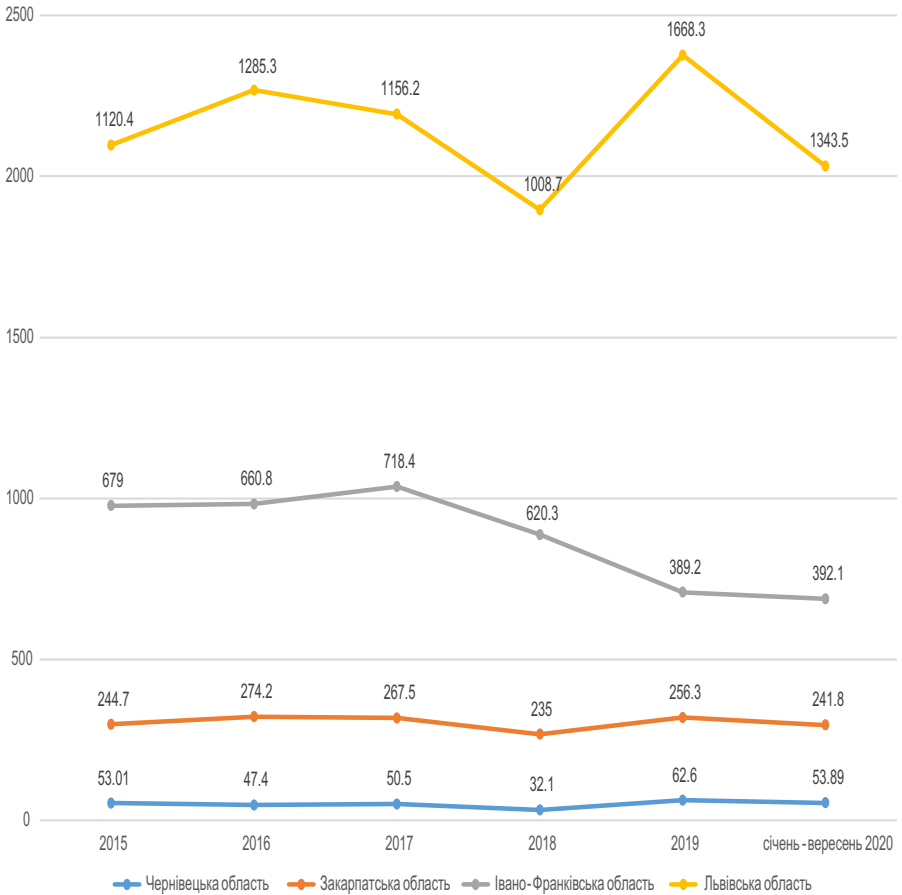


Рис. 3. Прямі інвестиції (інструменти участі в капіталі) в економіці областей, які входять до складу «Карпатського єврорегіону» (Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська, Чернівецька області), 2015–2020 рр.

Джерело: складено авторами на основі даних <https://bank.gov.ua/ua/statistic/sector-external/data-sector-external#1>

Існує низка факторів, що гальмують розвиток транскордонного, міжрегіонального партнерства в «Карпатському єврорегіоні», а саме:

- масштаб території «Карпатського єврорегіону» та велика кількість регіонів-учасників (див. *табл. 1*) ускладнюють процес взаємодії на рівні всього єврорегіону, а тому співробітництво здійснюється переважно у двосторонніх форматах;

- для учасників «Карпатського євро регіону» характерні різні обсяги компетенції та повноважень (це зумовлено різними системами АТУ та територіальної організації влади в Україні, Румунії, Польщі, Словацькій Республіці та Угорщині), що створює труднощі при визначенні адміністративних одиниць з однаковими повноваженнями, особливо на місцевому рівні, в рамках яких могла б розвиватися співпраця.

Також важливим фактором є незадовільний рівень інтерактивно-інформаційного супроводу «Карпатського євро регіону», ознаками чого є:

- досить низька частота оновлення наявних веб-сайтів, які висвітлюють інформацію щодо діяльності «Карпатського євро регіону»;
- недостатня присутність інформаційної бази «Карпатського євро регіону» у соціальних мережах і невикористання можливостей поширення аудіовізуальних матеріалів на популярних відеохостингах;
- низький рівень відтворення в інформаційному просторі успішних кейсів та проєктів, що реалізовані в рамках «Карпатського євро регіону», які могли би сприяти просуванню його позитивного іміджу та загалом популяризувати євро регіони як форму ТКС.

За сучасних умов важлива зміна підходів до реалізації складових потенціалу розвитку прикордонних регіонів, яка передбачає відмову від сприйняття інструментів ТКС виключно як джерела залучення фінансових ресурсів. З цієї метою потрібно утвердити підхід, за якого інструменти ТКС сприймаються як форма поглиблення економічних та гуманітарних зв'язків між регіонами України та ЄС (один із рушіїв євроінтеграції), встановлення симетричних партнерств між ними (в рамках яких розвиток одного партнера є одним із чинників розвитку іншого), а євро регіони виконуватимуть роль своєрідних «провідників» євроінтеграційних перетворень та впровадження європейських цінностей у сферах урядування, господарства, міжкультурної взаємодії.

1.2. Європейські об'єднання територіального співробітництва (EGTC)

Створення такої організаційної форми ТКС, як EGTC стало можливим після прийняття спільного рішення Європейського парламенту та Ради Європи № 1082/2006 від 5 липня 2006 р. Цей євро-

пейський правовий інструмент полягає у створенні суб'єктами¹² ТКС *об'єднання*, яке має статус юридичної особи¹³. В Україні створення EGTC було унормоване відповідно до Закону України 2515-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва» від 04.09.2018 р., що, безумовно, стало сприятливим чинником у рамках активізації процесів ТКС.

Втім варто констатувати брак поінформованості громад щодо сутності EGTC, юридичного алгоритму їх створення та можливостей, які вони дають. *Відсутні як методична підтримка* громад (нема розроблених методичних рекомендацій щодо формування EGTC між суб'єктами транскордонного співробітництва України та відповідними суб'єктами країн ЄС), так і *інформаційно-роз'яснювальна робота* серед громад із залученням відповідних фахівців та експертів для представників міст, селищ, сіл та територіальних громад. На місцевому рівні не практикуються *ділові поїздки* представників ТГ за кордон (в регіони, що мають досвід створення EGTC) з метою запозичення досвіду та вивчення зазначеної організаційної форми ТКС «зсередини».

Створений у рамках угоди *між Закарпатською областю та Саболч-Сатмар-Берег EGTC «ТИСА»* становить єдиний приклад практичного впровадження такої організаційної форми ТКС в Україні, як EGTC (станом на листопад 2020 р.). EGTC «ТИСА» об'єднує два регіони-сусіди – українське Закарпаття та угорський регіон Саболч-Сатмар-Берег, для яких характерні депресивність економіки, хронічна дотаційність та відставання від середніх показників розвитку регіонів відповідно в Україні та Угорщині.

Активна участь EGTC «ТИСА» у програмах ТКС в аспекті отримання фінансування проєктів, що становлять спільний інтерес для Закарпаття та регіону Саболч-Сатмар-Берег, розширює можливості для вирішення місцевих проблем. Показовими є проєкти, реалізовані у рамках оголошених конкурсів Програми прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства «Угорщина – Словач-

¹² Тобто територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав.

¹³ European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). European Commission, official website. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/egtc/

чина – Румунія – Україна 2014–2020 рр.» (ENI), у двох із яких EGTC «ТІСА» є головним партнером. Це проєкт «Zero Waste: Співпраця в галузі управління відходами Тиса», який передбачає будівництво полігону для заводу механізованої переробки твердих побутових відходів у с. Яноші Берегівського району (загальна сума проєкту 5 млн євро), а також проєкт «Екологічна оцінка можливостей відновлення природних ресурсів у Солотвино з метою запобігання подальшому забрудненню басейну р. Верхня Тиса через підготовку комплексної системи моніторингу РЕВІТАЛ 1» (загальна сума – близько 1 млн євро), які мають особливу вагу для Закарпаття. Наразі триває підготовка до підписання грантових угод.

Важливо, що створення EGTC «ТІСА» сприяло формуванню симетричних партнерських відносин між українським та угорським прикордонними регіонами в рамках реалізації проєктів, спрямованих на розвиток Закарпаття, в чому зацікавлені й угорські партнери (оскільки це позитивно впливає на розвиток міста Саболч-Сатмар-Берег). Крім того, EGTC «ТІСА» варто розглядати як сприятливий чинник у процесі налагодження діалогу між українськими та угорськими регіональними елітами у контексті подолання суперечностей та проблемних питань у відносинах між Україною та Угорщиною.

Актуальним є формування інституційних засад для практичного впровадження такої організаційної форми ТКС як EGTC у прикордонних територіях, а також необхідна інформаційно-роз'яснювальна та консультативна робота з метою підвищення компетенцій держслужбовців та працівників органів місцевого самоврядування щодо алгоритму створення EGTC та можливостей його використання для динамізації регіонального розвитку.

1.3. Перспективні напрями розвитку організаційних форм транскордонного співробітництва в Україні

Частиною політики сприяння розвитку ТКС в Україні є аналіз можливостей впровадження перспективних форм ТКС. Серед таких форм варто відзначити *євроокруг* – об'єднання, що утворюється завдяки двостороннім та багатостороннім угодам ТКС на території населених пунктів (міст, селищ) або міських агломерацій, які локалізовані на транскордонній території двох або більше держав (однією з яких є Україна).

До прикладу – реалізація такої інституціалізованої форми ТКС як євроокруг була б доцільною в транскордонній зоні між селищами *Малі Селменці* (Закарпатська область, Україна) та *Velké Slemence* (Кошицький Край, Словачька Республіка), що історично були одним населеним пунктом, але нині розділені українсько-словацьким кордоном (рис. 4).



Рис. 4. Малі Селменці та Velké Slemence

Джерело: Google Maps.

Створення таких форм ТКС розширить можливості учасників у рамках оптимізації та взаємних спрощень при перетині кордону мешканцями транскордонної зони, передусім у межах системи «малого прикордонного руху».

Окрім того, можливим напрямом кооперації є активізація взаємокоординованого просторового планування між потенційними учасниками євроокругу, що включатиме розвиток територій з метою ефективного використання їх ресурсних можливостей, сприяння активізації торгівлі та розвитку малих, середніх фермерських господарств, реалізації туристичного та транзитного потенціалів транскордонної зони, вирішення спільних локальних проблем екології тощо; проведення консультативних та експертно-наукових заходів з

метою обміну досвідом і обговорення алгоритмів вирішення спільних проблем.

Важливе значення має використання інструментів ТКС разом із посиленням залученості всіх зацікавлених сторін (стейкхолдерів) у рамках взаємовигідного партнерства «наука – освіта – бізнес», впровадження інноваційної складової для вирішення проблем розвитку громад та регіону в цілому, що сприятиме зростанню рівня згуртованості спільноти, зміцнення локальної ідентичності бізнесу та посилення його соціальної відповідальності. Особливо важливим є досягнення необхідного рівня взаємодії між владними інституціями, бізнесом, науковими та освітніми установами. Це можливо при реалізації відповідних дій на наступних напрямках:

- унормування механізмів співпраці у сфері ТКС між органами місцевого самоврядування, органами державної влади, з одного боку, та місцевими стейкхолдерами – з другого;
- забезпечення участі інститутів розвитку, наукових та освітніх установ (науково-дослідних та науково-навчальних інститутів, підрозділів університетів) у процесах регіонального та місцевого стратегування розвитку;
- сприяння комерціалізації наукових досліджень, технологічних і аналітичних розробок, впровадженню їх результатів у виробництво завдяки використанню спеціалізованих форм взаємодії «наука – освіта – бізнес» – наукових парків та бізнес-інкубаторів, центрів підприємництва та стартап-центрів при університетах, а також забезпечення їх взаємодії із відповідними фондами (Національний фонд досліджень України, Український Фонд Стартапів, Державний фонд регіонального розвитку).

Перспективним напрямом є створення *міжнародних консорціумів університетів та науково-дослідних установ* – форми транскордонного співробітництва між університетами, науково-дослідними установами України та країни (країн) ЄС¹⁴, які локалізовані на прикор-

¹⁴ За ініціативи керівництва ДВНЗ «Ужгородський національний університет» у квітні 2015 р. засновано Міжнародний консорціум університетів, що об'єднує українські та європейські вузи, а одним із основних пріоритетів діяльності консорціуму визначено розробку спільних наукових та освітніх проектів у рамках різних програм фінансування («Interreg Europe», «Visegrad Fund», «European Cooperation in Science and Technology», «EuropeAid», «Erasmus+»). URL: <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/consortium/>

донній території в межах освітньої мобільності, наукового туризму, комерціалізації науки, розробки та впровадження наукових розробок та інновацій, питань міжкультурної взаємодії та інших сфер, які не суперечать законодавству та ратифікованим міжнародним договорам України та країни-учасниці (країн-учасниць) консорціуму.

Таким чином, у сучасних умовах доречно розглядати організаційні форми ТКС як ретранслятор позитивних євроінтеграційних новацій, реалізації конкурентних переваг прикордонних регіонів (географічної близькості до ЄС, транзитного потенціалу, можливостей використання туристично-рекреаційного потенціалу на основі природних зон та історико-культурної спадщини).

Висновки до Розділу 1

З метою розвитку організаційних форм транскордонного співробітництва в Україні важливо створювати умови для взаємовигідної співпраці між прикордонними регіонами в умовах протидії гальмуванню позитивної соціально-економічної динаміки (наслідки пандемії COVID-19), нагромадженню внутрішніх / міжрегіональних дисбалансів. Для цього потрібно передбачити наступне.

1. Сприяти створенню та розвитку EGTC завдяки широкому залученню громад та місцевого бізнесу до участі у процесах ТКС. EGTC мають необхідний потенціал, щоб стати структурно-функціональною ланкою у складі євро регіонів. У даному контексті важливе значення матиме системність політики, яка може забезпечуватися за допомогою підготовки обласними державними адміністраціями проєктів перспективних планів створення EGTC та подання їх на розгляд обласних рад. Створенню згаданих перспективних планів EGTC мають передувати консультації та переговори (або цикл переговорів) із представниками сусідніх регіонів, з якими є намір створити EGTC. У цьому контексті варто підготувати методичні рекомендації щодо правових умов та послідовності кроків у створенні EGTC. Також важливо впроваджувати нові організаційні форми ТКС (зокрема «*євроокруги*»).

2. Надавати підтримку транскордонній науковій співпраці, побудові «локальних економік знань» завдяки розвитку спеціалізованих форм взаємодії «наука – освіта – бізнес» (наукових та індустріальних парків, бізнес-інкубаторів, центрів підприємництва та стартап-цент-

рів при університетах), наукового туризму, спільних досліджень, комерціалізації науки. Сприятливою основою для реалізації зазначених ініціатив може стати створення та розвиток *міжнародних консорціумів університетів та науково-дослідних установ*, які локалізовані в прикордонних зонах.

3. Оприлюднювати цілі розвитку євро регіонів у місцевих, регіональних програмах та стратегіях розвитку. Здійснювати диверсифіковану промоцію організаційних форм, що складатиметься з циклу інформаційно-консультаційних заходів на рівні громад та створення інтернет-ресурсів для євро регіонів.

Розділ 2.

Транскордонне співробітництво як інструмент розвитку територіальних громад

2.1. Використання транскордонного співробітництва для зміцнення спроможності до розвитку територіальних громад

Географічна близькість прикордонних регіонів України до кордонів країн ЄС, досвід реалізації транскордонних та міжрегіональних проектів, існуюча мережа організацій і установ (передусім громадських організацій, АРР), які спеціалізуються на такій діяльності, створюють умови для використання ТКС як інструменту активізації розвитку регіону та багатостороннього співробітництва між регіонами України та країн ЄС у контексті реалізації євроінтеграційних прагнень України. Закон України «Про транскордонне співробітництво» визначає територіальні громади основними суб'єктами ТКС. Результативність реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в аспекті зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування (збільшення обсягів місцевих бюджетів, надання місцевим громадам більшого обсягу прав у розпорядженні наявних на місцях ресурсів) стає суттєвим чинником активізації ТКС та формує умови для реалізації внутрішнього потенціалу громад цих регіонів. Активізація ТКС не лише сприятиме формуванню осередків активізації економічної діяльності в громадах, але й наблизитиме місцеві еліти, громадськість та бізнес по обидва боки кордону до усвідомлення принципу взаємозалежності їх прогресу.

Низький рівень координації та взаємодії між прикордонними громадами України та країн-сусідів (членів ЄС) у рамках ТКС має в собі ризики втратити можливості використання прикордонного географічного положення (особливо для Західноукраїнського прикордоння – невикористання близькості до кордонів ЄС) як конкурентної переваги; нереалізованості потенціалу ТКС для цілей регіонального розвитку, а тому, з високою долею ймовірності, – збереження депре-

сивності розвитку та внутрішніх / міжрегіональних диспропорцій, що характерні для значної частки прикордонних регіонів. До того ж нескоординованість ТКС зумовлює втрату прикордонними регіонами України статусу надійних партнерів, що в довгостроковій перспективі загрожує формуванням у ОМС, громад та бізнесу хибного сприйняття ТКС як «неперспективного» інструменту регіонального розвитку.

Важливим фактором розвитку українських громад на прикордонних територіях є їх перебування у сфері дії програм транскордонного співробітництва (виділених в рамках Європейського інструменту суспільства) та макрорегіональних стратегій, що є джерелом фінансових ресурсів і сприяє поглибленню співпраці із суміжними громадами сусідніх країн у рамках спільного виконання завдань місцевого розвитку. Об'єднання зусиль суміжних громад щодо вирішення спільних проблем («сміттева криза», екологічні проблеми, депресивність гірських територій Карпатського регіону, проблеми розвитку приморських регіонів Північного Причорномор'я в умовах російської агресії проти України тощо) мобілізує ресурси всіх зацікавлених сторін та сприяє досягненню синергетичного ефекту.

Таке припущення доречно зробити на основі аналізу існуючих спільних проблем українських та сусідніх із Україною прикордонних регіонів інших держав, які впливають як на внутрішньополітичні, внутрішньоєкономічні процеси, так і на характер міждержавних відносин. Такі тенденції доцільно констатувати в Карпатському регіоні. Зокрема йдеться про асиметрії у розвитку гірських, передгірних та рівнинних територій, які характерні й для сусідніх з Україною країн Європи, що свідчить про «згасання» драйверів розвитку регіонів (невикористання повною мірою конкурентних переваг регіонів у реалізації їх внутрішнього потенціалу до розвитку). Взаємно скоординоване просторове планування в межах ТКС, «інвентаризація» проблем та формування алгоритму їх ліквідації можуть створити умови для взаємодії в межах ефективного використання рушіїв розвитку транскордонних територій України та сусідніх країн (передусім країн – членів ЄС).

Важливою специфічною рисою розвитку західноукраїнських прикордонних територій є наявність громад із поліетнічною структурою населення. Це створює додаткові ризики для соціально-політичного становища й слугує чинником впливу на міждержавні відносини (по-

казовий приклад – криза відносин між Україною та Угорщиною через різні підходи щодо забезпечення мовних та культурних прав угорської спільноти Закарпаття).

Між тим, саме інструменти ТКС можуть відігравати дієву роль у формуванні якісної міжкультурної взаємодії учасників ТКС, передусім у зближенні сусідніх громад та регіонів, встановленні симетричних зв'язків між ними, попередженні міжетнічних / міжконфесійних конфліктів. З огляду на це, важливою є також і організація ділових закордонних поїздок делегацій від ТГ (працівників органів місцевого самоврядування, представників місцевого бізнесу, громадських активістів) у сусідні регіони для встановлення відповідних зв'язків з метою промоції потенціалу громад із поліетнічною структурою населення, залучення інвестицій у рамках реалізації ініціатив, необхідних для розкриття їх внутрішнього потенціалу.

2.2. Напрями зміцнення суб'єктності територіальних громад у сфері транскордонного співробітництва

Активізація процесів ТКС в Україні та їх нормативно-правове закріплення у відповідних цільових програмах та стратегіях розвитку передбачає подолання низки актуальних проблем, що стають перешкодою у перетворенні інструментів ТКС на рушій розвитку регіону. Як наслідок – низький рівень активності місцевих громад у програмах транскордонного та територіального співробітництва, невикористання можливостей щодо створення органів управління ТКС, де громади (передусім ЕГТС) могли б виявити себе. Основні проблеми ТКС у даному контексті стосуються такого.

1. *Відсутність інклюзивного підходу до процесів ТКС*, яким притаманні низький рівень кооперації на локальному рівні між експертним та фаховим середовищем, з одного боку, та органами місцевого самоврядування, з іншого; незалученість у процеси прийняття рішень щодо ТКС локальних стейкхолдерів (бізнесу, університетів, АРР); відсутність політики сприяння побудові партнерських відносин «влада – наука – бізнес» на прозорих принципах.

Спрямування дій локальних суб'єктів ТКС виключно на отримання коштів у межах міжнародної технічної допомоги призводить до ігнорування всього спектру засобів поглиблення відносин між учасни-

ками ТКС в Україні та сусідніх країнах, зокрема організаційних форм ТКС (передусім EGTC).

Незадіяним залишається значний кадровий потенціал, що міг би посилити можливості участі громад у ТКС. Відсутність партнерських відносин між місцевою владою та місцевим бізнесом блокує процес утвердження соціальної відповідальності бізнесу та породжує відчуття його «ізолюваності» від процесів вирішення локальних проблем окремої території чи регіону. Водночас це зумовлює появу та посилення скептицизму – в сприйнятті ТКС як специфічного виду «бізнесу місцевої еліти» щодо залучення та освоєння грантових коштів, які, в підсумку, розподіляються між наближеними до представників еліти громадськими організаціями.

Попри непоодинокі успішні приклади участі представників АРР, наукового та експертного середовища в процесах активізації розвитку громад та регіону із використанням інструментів ТКС¹⁵, залучення згаданих стейкхолдерів залишається ситуативним. Це перешкоджає комплексній фаховій оцінці проблем окремої громади чи регіону та виокремленню засобів їх вирішення за допомогою використання інструментів ТКС генерації проектних ідей. Окрім того, потрібне формування умов для взаємодії із представниками місцевого бізнесу на прозорих інклюзивних засадах, узгодження можливостей залучення додаткових ресурсів у рамках ТКС для реалізації затребуваних громадами та регіоном бізнес-ініціатив, посилення їх конкурентоспроможності (зокрема у межах реалізації підходу «розумної спеціалізації»).

2. *Брак компетенції працівників органів місцевого самоврядування в сфері ТКС, брак (або повна відсутність) досвіду і навичок оформлення заявок та апіляційних форм, іншої необхідної документації, комунікації з керівниками операційних програм і європейських проектів. Неєфективність інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо основних форм та інструментів формування добросусідських відносин, поглиблення взаємодії ОМС України та відповідних суб'єктів сусідніх країн ЄС задля досягнення спільних завдань місцевого й регіонального розвитку свідчать про низький рівень обізнаності місцевих гро-*

¹⁵ Показовим прикладом є проект «Розвиток інфраструктури у сфері туризму і рекреації шляхом реставрації пам'ятки архітектури національного значення – Невицького замку», який реалізується за активної участі КП «Ужгородське районне агентство розвитку» і фінансується за кошти ЄС та місцевих бюджетів.

мад та бізнесу щодо можливостей, які дає участь у ТКС. Як наслідок, спостерігається невикористання інструментів ТКС для реалізації внутрішнього потенціалу, що в перспективі може стати однією з причин структурних деформацій, збереження та посилення внутрішньорегіональних диспропорцій соціально-економічного розвитку.

Досягнення необхідного рівня компетенції працівників органів місцевого самоврядування у сфері ТКС тісно пов'язане із забезпеченням інклюзивності діяльності громад, оскільки передбачатиме залучення кадрового потенціалу університетів, АРР, експертних організацій для формування відповідних курсів підвищення компетенцій працівників місцевого самоврядування; залучення представників наукового та експертного середовища до участі у публічних комунікативних заходах, інформаційно-консультативних та ознайомчих турах щодо механізмів участі у ТКС, ключове завдання яких – заохочення реалізації затребуваних громадами та регіоном транскордонних ініціатив.

3. *Несистемність державної підтримки фінансування ТКС та вади механізму співфінансування українською стороною проектів ТКС.* Здебільшого внесок грантоотримувача у структурі бюджету проекту ТКС складає 10 %. Цей внесок забезпечується за рахунок коштів місцевих бюджетів та коштів Державного бюджету України (у вигляді субвенції на реалізацію проектів ТКС). Проте згадана субвенція в 2019 р. була профінансована в недостатньому обсязі, а у 2020 р. вона взагалі не була передбачена. Так, Кабінет Міністрів України у грудні 2019 р. затвердив субвенцію¹⁶ та її розподіл на реалізацію проектів ТКС у розмірі 10 млн грн (необхідний обсяг – 300 млн грн). Фінансування з Держбюджету було здійснено наприкінці бюджетного року, що значно ускладнило освоєння коштів, а також стало одним з основних факторів відхилення пропозиції народних депутатів України щодо включення до Державного бюджету на 2020 р. «Субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів транскордонного співробітництва».

На цю ж проблему вказано в підготовленому Асоціацією «Євро-регіон Карпати – Україна» зверненні до Кабінету Міністрів України

¹⁶ Уряд затвердив розподіл обсягу субвенції з Держбюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів транскордонного співробітництва у 2019 році. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-zatverdiv-rozpodil-obsyagu-subvenciyi-z-derzhbyudzhetu-miscevim-byudzheta-na-realizaciyu-proektiv-transkordonnogo-spivrobitnictva-u-2019-roci>

щодо пропозицій до *Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2021–2027 рр.*¹⁷, а також учасниками Форуму Карпатського євро регіону, проведеного в листопаді 2019 р. у м. Ужгороді¹⁸.

Формат фінансування ТКС передбачає, що у Державному бюджеті України на відповідний рік повинна бути передбачена субвенція для місцевих бюджетів, котра є своєрідною «страховкою» для співфінансування проекту ТКС у разі, якщо громада з об'єктивних причин не зможе виконати свої зобов'язання щодо співфінансування в повному обсязі. Відсутність передбаченої в Держбюджеті субвенції породжує невпевненість інституцій ЄС та партнерів по ТКС у спроможності українських суб'єктів виконати умови співфінансування транскордонного проекту (що є важливою передумовою у схваленні надання фінансування в рамках МТД або реалізації спільного транскордонного проекту). У довгостроковій перспективі можливим є скорочення переліку українських регіонів, на які поширюватиметься дія програм ТКС, зниження довіри до регіонів України як партнерів по ТКС.

У рамках залучення достатнього обсягу фінансових ресурсів для проектів ТКС майже відсутні заходи щодо акумуляції коштів за допомогою інструментів громадського фінансування (краудфандингу). Такі заходи передбачають створення відповідних краудфандинг-платформ (сайтів для організації громадського фінансування) та їх рекламування, подальшу публікацію успішних кейсів, що реалізовані за допомогою краудфандингу. Доречно припустити, що суспільний інтерес до краудфандинг-платформ, їх участь у фінансуванні проектів та ініціатив ТКС зумовлюватимуться зацікавленістю мешканців громад у реалізації локальних проектів (таких як модернізація дорожнього сполучення, попередження надзвичайних ситуацій, проекти у галузі туризму, залучення інвестицій, поліпшення послуг у системі охорони здоров'я, просування місцевої культури та збереження історичної спадщини), що безпосередньо впливатимуть на якість їх життя, господарську діяльність тощо.

¹⁷ Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2021–2027 рр. : Постанова Кабінету Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/408-2021-%D0%BF#Text>

¹⁸ Форум Карпатського євро регіону в м. Ужгороді. 07.11.2019. URL: <https://rada-uzhgorod.gov.ua/post/v-uzhhorodi-forum-karpatskoho-yevrorehionu>

Висновки до Розділу 2

Серед «гальмівних» чинників розвитку ТКС варто вказати на (1) неінклюзивність процесу ТКС; (2) негативну тенденцію до згортання державної підтримки транскордонних проєктів у частині співфінансування; (3) недостатній рівень компетенції працівників ОМС у сфері ТКС.

Згадані недоліки зумовлюють такі явища, як: (1) незалученість локальних стейкхолдерів та скептицизм мешканців громад та бізнесу; (2) невпевненість партнерів по ТКС у спроможності українських партнерів виконати умови співфінансування транскордонного проєкту; (3) невикористання територіальними громадами конкурентних переваг свого географічного положення та потенціалу ТКС, що могло б слугувати інструментом розкриття внутрішнього потенціалу до розвитку й поліпшення якості життя.

Зважаючи на зазначені проблемні питання, необхідно здійснити таке.

1. Забезпечити системність державної підтримки ТКС в аспекті співфінансування, що передбачає визначення в межах Державного бюджету на 2021 р. (та врахування на майбутні бюджетні періоди) субвенції для ТКС й затвердження її розподілу.

2. Створити інклюзивні умови для функціонування ТКС – забезпечити високий ступінь залученості регіональних стейкхолдерів, створити умови, що не тільки підвищать ефективність транскордонних проєктів, а й зміцнять регіональну ідентичність бізнесу, сприятимуть посиленню його соціальної відповідальності.

3. Реалізувати інформаційно-роз'яснювальну роботу, вжити навчальних та ознайомчих заходів з метою підвищення компетенції працівників ОМС у сфері транскордонного співробітництва, заохотити керівництво територіальних громад до активної кооперації із регіонами-сусідами. Для цього потрібно залучити інститути розвитку (АРР та «Офіси євроінтеграції»), кадровий склад університетів та науково-дослідних установ, фахівців із досвідом проєктного менеджменту та успішної участі в міжнародних / транскордонних ініціативах.

Розділ 3.

Напрями формування синергії транскордонного співробітництва та регіонального розвитку

Зростання ролі громад в ухваленні рішень для соціально-економічного розвитку потребує гармонізації національного, регіонального, субрегіонального і місцевого рівнів стратегування¹⁹. Адже наявна в державі система стратегування розбалансована й складається з кількох незалежних підсистем, що зумовлює додаткові ризики, зокрема в сфері ТКС.

Досягнення сумісності й взаємодоповнення стратегій місцевого / регіонального розвитку та програм ТКС має бути одним із пріоритетів розвитку транскордонної співпраці поряд із забезпеченням її інклюзивності, посиленням конкурентоспроможності громад, послідовністю державної підтримки ТКС, впровадженням та розвитком організаційних форм ТКС (рис. 5).

Доводиться констатувати відсутність єдиного підходу до відтворення транскордонного компоненту у програмах та стратегіях розвитку прикордонних областей, що обмежує як можливості їх узгодження із положеннями Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2021–2027 рр., так і можливості реалізації конкурентних переваг, пов'язаних із їх прикордонним розташуванням. На практиці це означає відсутність належних інституційних засад для використання інструменту ТКС у контексті реалізації складових потенціалу розвитку прикордонних регіонів (можливостей для розвитку туризму та рекреації регіону Українських Карпат і Приморських територій, транзитного потенціалу тощо), використання позитивного ефекту фінансової децентралізації (збільшення обсягів місцевих бюджетів). Тому встановлення стійкого взаємозв'язку між стратегіями розвитку прикордонних регіонів та визначеними в програмах ТКС пріоритетами набуває важливого значення.

¹⁹ Удосконалення регіонального та місцевого стратегування соціально-економічного розвитку: аналіт. зап. НІСД. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/socialno-ekonomichnyi-rozvytok-1.pdf>



Рис. 5. Рушії розвитку транскордонного співробітництва.

Джерело: складено авторами на основі <https://webdesguru.com/dizajn/kak-sozdat-idealnuju-infografiku/>

Недостатній рівень узгодження цілей стратегій розвитку прикордонних регіонів із пріоритетами, визначеними в програмах ТКС, виявляється у відсутності норми про обов'язкове залучення до стратегічних документів регіонального значення положень угод ТКС між українськими адміністративно-територіальними одиницями та відповідними суб'єктами сусідніх країн, пріоритетів, визначених в операційних програмах транскордонного співробітництва (що поширюються на українські регіони), формування власних проектів і їх просування серед партнерів України по ТКС²⁰. До того ж відсутні узгодження систем планування стратегій й програм розвитку з цілями, визначеними у Державній програмі транскордонного співробітництва 2021–2027 рр., а також методологія оцінки взаємозв'язків і синергії заходів і результатів, передбачених Програмою та регіональними, місцевими стратегіями і програмами розвитку.

Суттєвий вплив на результативність ТКС завдає відсутність уніфікованого підходу щодо визначених індикаторів ефективності реалізації окремих проектів та ініціатив. Це призводить до формалізованості та декларативності результатів, які зводяться до проведення публічних за-

²⁰ Синергія програм транскордонного співробітництва та стратегій регіонального розвитку в Україні / упоряд. Є. Романенко. Чернігів: Поліський фонд міжнародних та регіональних досліджень. 2018. – 92 с.

ходів (семінарів, тренінгів, конференцій) та використання умовних «кліше» при звітуванні: «сприяли становленню інструментів розвитку бізнесу»; «надавали інформаційно-аналітичну підтримку»; «визначали нові точки зростання гірських територій»; «розробляли інтегровані стратегії сталого розвитку»; «проводили моніторинг реалізації інтелектуального потенціалу випускників ВНЗ прикордонного регіону»; «розробляли концепції дизайну промоційних матеріалів»; «виготовляли слайди для презентацій чиновників під час їхніх закордонних відряджень».

Важливою є також синергія цілей регіонального та місцевого розвитку із основними пріоритетами макрорегіональних стратегій ЄС, зокрема Стратегією Європейського Союзу для Дунайського регіону.

Довідково. Стратегія Європейського Союзу для Дунайського регіону (далі Дунайська стратегія) – довгострокова політика Європейського Союзу щодо вирішення проблем розвитку Дунайського макрорегіону, прийнята Єврокомісією 8 грудня 2011 р. та підтримана Європарламентом і Радою ЄС. Учасники – 9 країн – членів ЄС (Німеччина, Австрія, Угорщина, Чехія, Словаччина, Болгарія, Румунія, Словенія, Хорватія) і 5 країн, що не входять до складу ЄС (Боснія і Герцеговина, Сербія, Чорногорія, Молдова, Україна). Україна в Дунайській стратегії представлена чотирма областями – Одеською, Івано-Франківською, Чернівецькою та Закарпатською (рис. 6).

Згадана макрорегіональна стратегія є політичною основою, яка дозволяє країнам «Дунайського регіону» разом виявляти та вирішувати проблеми як краще використовувати спільний потенціал. Таким чином, вони отримують користь від посилення співпраці, що робить їхню політику ефективнішою, ніж при самостійному вирішенні тих самих питань. Макрорегіональна стратегія ЄС може отримувати підтримку фондів ЄС, зокрема європейських структурних та інвестиційних фондів²¹.

У рамках Дунайської стратегії на регіональному та локальному рівнях реалізуються 7 проєктів за участю українських партнерів:

- «Підтримка інновацій у Дунайському регіоні за допомогою знань та управління інтелектуальною власністю» (KnowING IPR) (партнер проєкту – «Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва «Закарпаття» Закарпатської обласної ради»);

²¹ Що являє собою макрорегіональна стратегія ЄС? URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/mrs_factsheet_uk.pdf

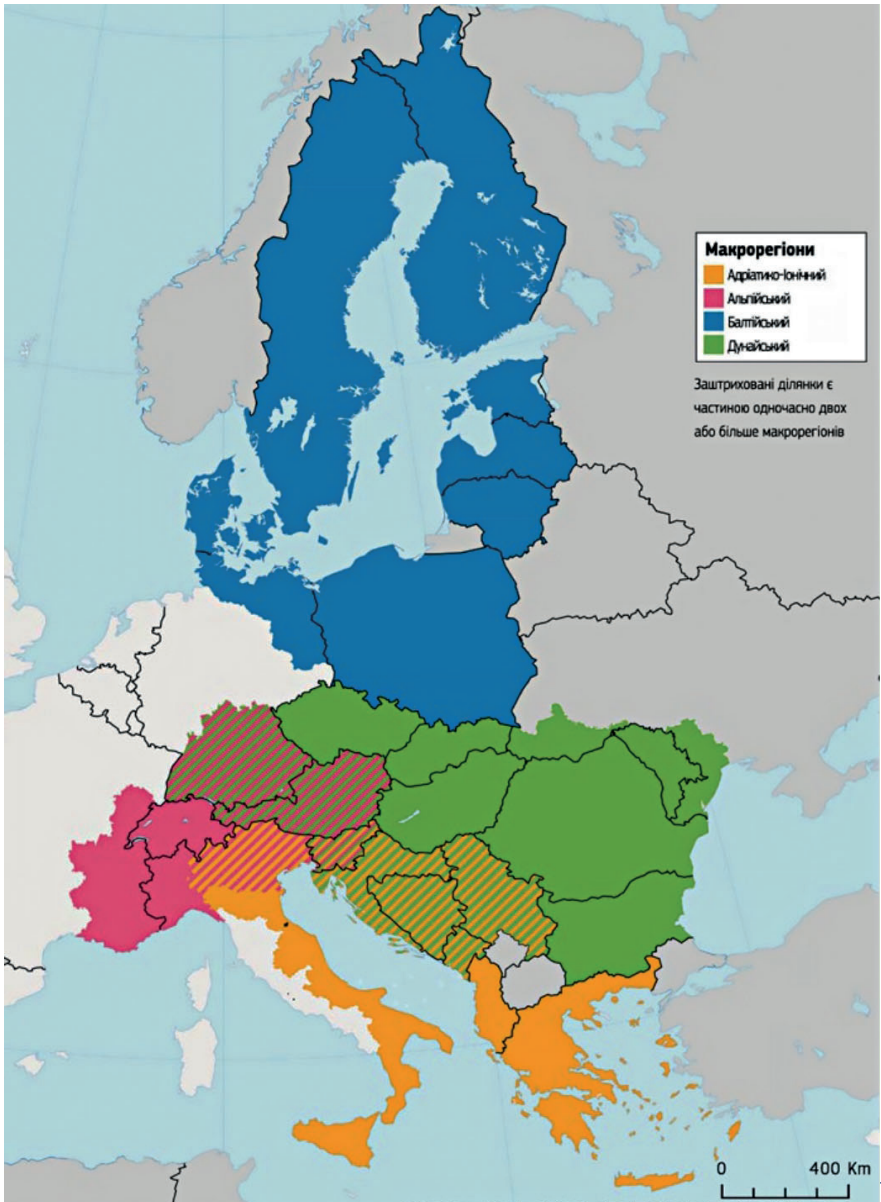


Рис. 6. Визначені Євросоюзом географічні межі макрорегіонів²²

Джерело: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/mrs_factsheet_uk.pdf

²² Що являє собою макрорегіональна стратегія ЄС? URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/mrs_factsheet_uk.pdf

- «Danubeenergy+» – підвищення потенціалу молодих новаторів щодо започаткування змін у сфері енергоефективності в Дунайському макрорегіоні» (партнер проекту – ГО «Центр європейських ініціатив»);
- «Система інформації, моніторингу та оцінки якості донних відкладів для підтримки транснаціонального співробітництва для спільного управління водними ресурсами Дунаю (SIMONA DTP2-093-2.1)» (партнер проекту – ДП «Українська геологічна компанія»; Закарпатська область є територією, де впроваджуватимуться заходи в рамках проекту);
- «Проект технічної допомоги Європейського Союзу DTP2-064-2.1 «ДАРЕФФОРТ», Система прогнозування паводків та льодових явищ у басейні річки Дунай» (партнер проекту – Український гідрометеорологічний центр, м. Київ; Закарпатська область є територією, де впроваджуватимуться заходи в рамках проекту);
- «Finance4socialchange» (Залучення фінансів для соціальних змін; партнер проекту – Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України; Одеська, Івано-Франківська, Чернівецька та Закарпатська області є територією, де впроваджуватимуться заходи в рамках проекту);
- «Управління та використання міських лісів як природної спадщини в містах Дунайського регіону» (партнер проекту – місто Івано-Франківськ);
- «Транснаціональна кластерна співпраця, активна в галузі агропродовольства, заснована на підході «смарт-спеціалізації» в Дунайському регіоні» (Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України; Одеська, Івано-Франківська, Чернівецька та Закарпатська області є територією, де впроваджуватимуться заходи в рамках проекту).

У квітні 2020 р. оприлюднено «новації» Єврокомісії щодо Дунайської стратегії в аспекті викликів пандемії COVID-19: заходи з підтримки малого й середнього бізнесу, а також підтримка туризму, які є найбільш чутливими сферами, отримання допомоги зі структурних та інвестиційних фондів Євросоюзу для пом'якшення економічних наслідків карантинних обмежень і підвищених епідемічних ризиків. Водночас існують окремі проблемні питання, що перешкоджають використанню потенціалу Дунайської стратегії у контексті регіонального розвитку.

- На регіональному рівні все ще зберігається низька сумісність й узгодженість цілей регіонального розвитку та імплементації Дунайської стратегії. Лише Одеська обласна рада затвердила *Перспективний план заходів щодо імплементації на території Одеської області Стратегії ЄС для Дунайського регіону* (21 грудня 2017 р.)²³.
- Невирішеною досі є ситуація з наданням доступу Державній аудиторській службі України до електронної системи (eMS – electronic Monitoring System Дунайської транснаціональної програми) для перевірки звітів партнерів проєктів з України. Через це українські бенефіціари не можуть повною мірою виконувати фінансові зобов'язання за проєктом, оскільки на відміну від Європейських партнерів вони не отримали відшкодування витрат за попередні фінансові періоди та існує ризик не отримати їх і надалі²⁴.

Важливого значення набуває активізація співпраці із зацікавленими країнами ЄС щодо підготовки й лобювання імплементації стратегії ЄС для Карпатського регіону (*далі* – Карпатська стратегія). В українській стороні є можливість сформулювати пропозиції для Єврокомісії щодо положень Карпатської стратегії в межах виконання положень *Декларації про наміри щодо створення макрорегіональної Стратегії ЄС для Карпатського регіону*. Ключовими орієнтирами мають стати: пошук можливостей координованого просторового планування розвитку Карпатського регіону між регіонами України й регіонами країн ЄС; стратегування соціально-економічного розвитку (зокрема, взаємодія в таких сферах, як вирішення екологічних проблем, стимулювання розвитку туристично-рекреаційної сфери, трансфер технологій і комерціалізація науки тощо), спільне управління (включно визначення перспектив створення нових EGTC), лобювання необхідних для динамізації розвитку Карпатського регіону змін до двосторонніх або багатосторонніх угод про ТКС.

²³ Про затвердження Перспективного плану заходів щодо імплементації на території Одеської області Стратегії ЄС для Дунайського регіону. Рішення Одеської обласної ради від 21 грудня 2017 р. № 577-VII. URL: <http://oblrada.odessa.gov.ua/wp-content/uploads/577-VII.pdf>

²⁴ Зокрема на наявність даної проблеми вказали на засіданні Координаційного центру, яке відбулося 20 жовтня за головування Міністерства розвитку громад та територій України, інших профільних міністерств, фахівці Агентства регіонального розвитку й транскордонного співробітництва «Закарпаття» Закарпатської обласної ради та ГО «Центр європейських ініціатив». URL: <https://carpathia.gov.ua/novyna/zakarpatska-oblast-zdiysnyuye-spivrobitnytstvo-u-ramkah-dunayskoyi-transnacionalnoyi-programy>

Успішне формування, узгодження та прийняття Єврокомісією Карпатської стратегії зумовить географічне накладання із Дунайською стратегією (коли на окремі регіони поширюватимуться обидві макро-регіональні стратегії). Це створить можливості для сумісності й взаємодоповнення двох згаданих стратегій – кооперації та координованого планування з метою збільшення взаємної користі та досягнення синергетичного ефекту від реалізації спільних проєктів зацікавленими сторонами з двох макрорегіонів.

Серед країн ЄС поширеними є успішні практики забезпечення сумісності й взаємодоповнення макрорегіональних стратегій. Наприклад, на початку вересня 2017 р. у м. Порторож (Словенія) проведено тиждень макрорегіональних стратегій ЄС, мета якого – обмін досвідом та вдосконалення комунікації, обговорення можливостей спільних ініціатив. Це створило умови для проведення неформальних комунікацій та узгодження організації спільних нарад між учасниками згаданих макрорегіональних стратегій за тематичними сферами, що становлять спільний інтерес.

Безумовно, співпраця в рамках реалізації *макрорегіональних стратегій* при все ще не розробленій Карпатській стратегії може розглядатися тільки теоретично, однак уже нині набуває значення комунікація між представниками українських громад, органами місцевого самоврядування / органами державної влади, АРР, представниками бізнесу прикордонних регіонів України із керівними органами, міжнародними та партнерськими організаціями країн ЄС; створення відповідних майданчиків для комунікації, генерування проєктних ідей; промоції потенціалу громад на прикордонних територіях, заохочення зовнішніх інвестицій та залучення коштів МТД. Такий цикл заходів міг би бути проведений в одному із міст прикордонних областей України, де використовується досвід та традиції активної участі в процесах ТКС. Також доцільним є надання черговості «Тижню макрорегіональних стратегій ЄС в Україні» – планування проведення такого циклу заходів щорічно, починаючи з 2021 р.

Відсутним є брак інформаційно-консультаційних заходів на рівні територіальних громад²⁵ що, окрім «популяризації» ТКС як інструменту стимулювання та динамізації розвитку громад, могли б допомогти

²⁵ Із залученням фахівців із досвідом проєктного менеджменту, АРР, громадських організацій, наукових кадрів університетів та НДІ.

сформувані серед працівників органів місцевого самоврядування та державних службовців необхідний комплекс знань та компетенцій щодо участі у процесах ТКС (проектного менеджменту, пошуку та комунікації із потенційними грантодавцями, створення організаційних форм ТКС).

Зважаючи на брак ефективності ініціатив, спрямованих на підвищення компетенцій працівників органів місцевого самоврядування та державних службовців, зазначимо недостатню взаємодію владних інституцій із університетами та науково-дослідними установами, іншими структурами та установами (за загальної координації Мінрегіону). З огляду на зазначене, потенціал такої взаємодії наразі є практично не реалізованим, зокрема за напрямками:

- створення нових та коригування чинних програм навчання та підготовки фахівців із державного управління та суміжних спеціальностей в університетах, коледжах, інших освітніх закладах;
- уведення відповідних навчальних напрямів підвищення кваліфікації / перекваліфікації працівників органів місцевого самоврядування та державних службовців;
- взаємодії та координації в межах підготовки відповідних курсів, присвячених використанню інструментів ТКС; у даному контексті перспективним є створення масових відкритих он-лайн курсів на відповідних платформах («Prometeus»);
- проведення семінарів / вебінарів, он-лайн практикумів і тренінгів, присвячених заповненню аплікаційних форм, підготовці відповідних управлінських рішень тощо.

Загалом важливо підкреслити, що відсутнім є брак висвітлення в інформаційному просторі (сайтах органів державної влади та місцевого самоврядування, ЗМІ, соціальних мережах) успішних кейсів та практик ТКС, а також алгоритму їх досягнення. Набувають поширення поодинокі приклади успішного використання інструменту ТКС на рівні окремих громад / області, або ж інформація щодо процесів упровадження програм транскордонного співробітництва в конкретному регіоні (програми співробітництва «Білорусь – Україна», «Молдова – Україна», «Польща – Білорусь – Україна 2014–2020 рр.», спільні операційні програми «Румунія – Україна», «Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна 2014–2020 рр.»).

Практично відсутні збір та обробка статистичної інформації щодо результатів ТКС на локальному, регіональному та загальнонаціональ-

ному рівнях, котрі відтворювали б їх вплив на соціально-економічний розвиток громад та регіонів.

Не ведеться подальша публікація такої інформації на відкритих ресурсах, не використовується вона й під час проведення публічних комунікативних заходів. Висвітлення результатів ТКС в Україні підвищило б вмотивованість як влади, так і громадськості до активнішого вивчення та практичного впровадження інструментів ТКС, мало б важливе ідеологічне значення, оскільки сприяло б «відчуттю» місцевими елітами та громадами (йдеться передусім про прикордонні території) свого вкладу не тільки у розвиток регіону, але й в одну із основних зовнішньополітичних цілей України – інтеграцію до європейського цивілізаційного простору.

Висновки до Розділу 3

Отже, ТКС доречно розглядати як «підсилювач» позитивних змін внаслідок розширення повноважень територіальних громад щодо управління ресурсами. Для синергетичного ефекту від реалізації регіональних, місцевих програм і стратегій розвитку та програм ТКС, макрорегіональних стратегій (Дунайська стратегія, а в перспективі, потенційно, Карпатська стратегія) потрібен уніфікований підхід до узгодження положень та пріоритетів усіх згаданих інструментів розвитку. Важливого значення набуває також відтворення в стратегічних документах місцевого та регіонального значень положень Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2021–2027 рр.

Забезпечення сумісності й взаємодоповнення *ТКС* та *регіонального, місцевого розвитку* має включати два напрями.

1. На даний момент потенціал синергії ТКС та регіонального, місцевого розвитку не реалізовано повною мірою, що виявляється у відсутності в регіональних програмах розвитку: відтворення прикордонного географічного розташування регіону (зокрема географічної близькості до країн ЄС) як важливої конкурентної переваги у «*місії*» та «*баченні*»; сформованих окремих стратегічних цілей (та навіть операційних цілей), відтворення ТКС у розроблених індикаторах досягнення цілей програми, програмах плану заходів із реалізації регіональних стратегій у 2021–2023 рр.

У цьому контексті сумісність і взаємодоповнення ТКС та регіонального стратегування, місцеві, регіональні програми та стратегії розвитку передбачено узгоджувати із:

- положеннями Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2021–2027 рр.;
- пріоритетами, визначеними в актуальних програмах транскордонного співробітництва, спільними операційними програмами, програмою територіального співробітництва країн Східного партнерства.

2. Забезпечення активної взаємодії із зацікавленими державами – членами ЄС щодо підготовки та подальшої імплементації макрорегіональної стратегії ЄС для Карпатського регіону. В перспективі – досягнення її сумісності й взаємодоповнення із макрорегіональною стратегією ЄС для Дунайського регіону у спосіб:

- проведення циклів міжнародних заходів «Тижні макрорегіональних стратегій» з метою комунікації та обміну досвідом;
- підготовки спільних нарад між учасниками згаданих макрорегіональних стратегій за тематичними сферами, що становлять спільний інтерес (транспорт, екологія, інновації тощо);
- узгодження *спільного стратегічного плану* розвитку транскордонних зв'язків та кооперації між учасниками двох макрорегіональних стратегій.

Висновки та рекомендації

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні створює передумови для посилення спроможності та ініціативності місцевих громад, розширює можливості активізації їх розвитку завдяки ефективному використанню потенціалу ТКС як драйвера розвитку прикордонних регіонів. Це зумовлює подолання проблем низької активності та конкурентоспроможності, а також неінклюзивної діяльності ТГ прикордонних регіонів у сфері ТКС (низький рівень співробітництва з місцевими стейкхолдерами²⁶).

Пропонується розглядати згадані проблеми як передумови для активізації консолідованих дій (влада, бізнес, громадянське суспільство, наукове та експертне середовище) на «слабких» ділянках ТКС.

Для вирішення згаданих вище проблем та застосування комплексного підходу до використання переваг транскордонного та міжрегіонального співробітництва в контексті розширених повноважень місцевого самоврядування та нової територіальної організації влади **рекомендується таке.**

НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ РІВНІ

У короткостроковій перспективі

1. Створити умови для оцінки узгодженості регіональних стратегій розвитку із завданнями та планом заходів Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2021–2027 рр. у спосіб проведення циклу обговорень із залученням широкого кола зацікавлених сторін – представників місцевих ОДВ та ОМС прикордонних областей, університетів, науково-дослідних установ, експертного та наукового середовища. Залучення учасників із регіонів можливе завдяки проведенню інтерактивних сесій та дистанційних обговорень із застосуванням необхідного програмного забезпечення.

2. Запровадити в установленому порядку обов'язковість узгодження регіональних, місцевих стратегій і програм розвитку із Державною програмою розвитку транскордонного співробітництва на 2021–2027 рр.

²⁶ Місцевий бізнес, АРР, наукові установи, університети, регіональні офіси міжнародних програм, організації громадянського суспільства.

3. Розробити механізм узгодження системи планування регіональних, місцевих стратегій і програм розвитку із пріоритетами та цілями розвитку євро регіонів, EGTC та інших організаційних форм транскордонного співробітництва, визначених у двосторонніх або багатосторонніх угодах про транскордонне співробітництво.

4. Створити²⁷ інституційні засади формування та розвитку *європейських об'єднань територіального співробітництва*²⁸ (*The European Grouping for Territorial Cooperation (EGTC)*) в рамках поглиблення локальної транскордонної співпраці між Україною та країнами ЄС у спосіб:

- впровадження методичних рекомендацій щодо процесу формування EGTC;
- розробки облдержадміністраціями перспективних планів створення EGTC; проведення циклу консультацій для представників громад із залученням відповідних фахівців та експертів, зокрема й зарубіжних;
- організації ділових поїздок представників ТГ за кордон у регіони, які активно практикують створення EGTC для встановлення симетричних партнерств, стажування та набуття досвіду за даним напрямом.

5. Забезпечити підготовку облдержадміністраціями розпоряджень щодо утворення обласних робочих груп з питань транскордонного співробітництва (*дали* – робоча група) у прикордонних областях у складі працівників профільних підрозділів облдержадміністрацій (до компетенції яких входять транскордонне співробітництво, зовнішньоекономічні зв'язки та інвестиції). Залучити до складу робочих груп представників інститутів розвитку (АРР, «Офіси Євроінтеграції»), науково-дослідних установ, науково-дослідних підрозділів університетів, координаторів міжнародних програм ЄС та США в Україні, експертів з досвідом проєктного менеджменту. Для цього потрібно організувати:

²⁷ У спосіб визначення запропонованих заходів у Плані реалізації Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2021–2023 рр.

²⁸ Згідно зі статтею 1, Закону України «Про транскордонне співробітництво», Європейське об'єднання територіального співробітництва – це об'єднання суб'єктів транскордонного співробітництва України та відповідних суб'єктів сусідніх держав – членів Європейського Союзу зі статусом юридичної особи відповідно до національного законодавства держави – члена Європейського Союзу, на території якої є його місце знаходження. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15>.

- проведення робочими групами засідань щодо підготовки обласних планів розвитку транскордонного співробітництва; процес підготовки має включати критичний аналіз поточного рівня розвитку транскордонного співробітництва (особливо виокремлення поточних проблем та перешкод), комунікацію із потенційними транскордонними партнерами, грантодавцями;
- підготовку та впровадження робочою групою он-лайн практикумів, а також створення масових відкритих он-лайн курсів на найбільш розвинених платформах, націлених на навчання особливостям участі у проектах та ініціативах ТКС (це може бути здійснено, передусім, завдяки співпраці із науковими, освітніми установами, інститутами розвитку);
- здійснення робочою групою підготовки для проведення в прикордонних областях циклу публічних комунікативних заходів та тренінгів, присвячених розвитку транскордонного співробітництва;
- проведення робочою групою моніторингу щодо актуальних ініціатив та проектів транскордонного співробітництва²⁹ (з подальшою публікацією його результатів у вигляді дайджесту актуальної інформації на сайтах відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування).

6. Забезпечити фінансування на поворотній основі фінального (балансового) платежу за проектами МТД (останнього грантового платежу, що надходить від грантодавця після прийняття балансового звіту за 100 % реалізації проекту ТКС у рамках виконання програм ТКС Європейського Союзу відповідно до умов міжнародних договорів України.

7. Передбачити³⁰ серед цілей діяльності робочих груп *функцію моніторингу* виконання Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2021–2027 рр. Реалізацію даної функції пропонується забезпечити у спосіб проведення експертних обговорень у форматі фокус-груп з метою моніторингу, оцінки заходів щодо реалізації держпрограми ТКС у регіоні (регіонах). Підготовка робочими група-

²⁹ Наприклад, програм транскордонного співробітництва, заявку на участь у яких можуть подавати територіальні громади.

³⁰ У рамках завдання щодо моніторингу реалізації держпрограми ТКС, визначеного в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2021–2027 рр.»

ми (щорічно до 15 лютого³¹ протягом 2021–2027 рр.) моніторингових матеріалів для Міністерства розвитку громад та територій України, що мають містити огляд поточної ситуації в сфері ТКС, аналіз результатів та основних проблем у процесі виконання *Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2021–2027 рр.*

8. Передбачити серед переліку трансфертів, що надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам, субвенцію місцевим бюджетам на реалізацію проєктів ТКС, завдяки доповненню пункту 1 статті 97 Бюджетного кодексу України словами: «11-2 Субвенція з Державного бюджету України місцевим бюджетам на реалізацію проєктів транскордонного співробітництва» та, після прийняття зазначених змін, забезпечити врахування цього трансферту при підготовці проєктів Державного бюджету України на наступні бюджетні періоди, починаючи з 2021 року.

У довгостроковій перспективі

1. Організовувати інформаційні тури для партнерів з прилеглих регіонів країн Європи та українців з-за кордону (мігрантів, їхніх родин, а також представників діаспори) з метою промоції потенціалу ТГ, налагодження партнерських відносин та залучення переказів, інвестицій для розвитку малого та середнього бізнесу.

2. Запровадити щорічні цикли заходів під назвою «Тиждень макро-регіональних стратегій ЄС в Україні», де організувати взаємодію з країнами ЄС, міжнародними та партнерськими організаціями Європи в одному з міст прикордонних областей (Ужгород, Львів, Чернівці, Одеса, Луцьк або інше місто) з метою обміну практичним досвідом ТКС, вдосконалення комунікації, генерації ідей щодо нових партнерств.

3. Узгодити та внести в установленому порядку пропозиції щодо змін до Закону України «Про транскордонне співробітництво» в частині визначення нових організаційних форм ТКС, що розширить коло його учасників (зокрема університетами, науково-дослідними установами), а також збільшить перелік інструментів для взаємодії за напря-

³¹ Рекомендацією щодо створення обласних робочих груп ТКС може бути надання їм функції моніторингу основних тенденцій розвитку ТКС на обласному рівні (передусім про хід виконання Держпрограми та основних проблем, які виникають, недоліків програми, що не були «помітними»), надаючи щорічно до 15 лютого результати моніторингу Мінрегіону, який протягом місяця зводить інформацію.

мами спрощення та оптимізації перетину кордону, розвитку освіти та науки тощо.

Євроокруг – форма ТКС, яка діє на підставі двосторонніх та багатосторонніх угод і поширюється на населені пункти або міські агломерації, котрі знаходяться через кордон між двома або більше державами.

Консорціум університетів та науково-дослідних установ – форма транскордонного співробітництва між університетами, науково-дослідними установами України та країни (країн) ЄС³², які локалізовані на прикордонній території в межах освітньої мобільності, наукового туризму, комерціалізації науки, розробки та впровадження наукових розробок та інновацій, питань міжкультурної взаємодії та інших сфер, які не суперечать законодавству та ратифікованим міжнародним угодам України та країни-учасниці (країн-учасниць) консорціуму.

4. Розробити та запровадити в установленому порядку залучення представників АРР, наукових установ, університетів, регіональних офісів міжнародних програм, організацій громадянського суспільства, бізнесу до процесу розробки та реалізації регіональних, місцевих стратегій і програм розвитку.

5. Запровадити механізм збору і обробки статистичних даних (цю функцію можна було б покласти на обласні робочі групи з питань транскордонного співробітництва та зводити готову статистичну інформацію на рівні Мінрегіону), формувати за їх результатами відповідну базу даних, придатну як для моніторингу процесів ТКС в Україні, визначення тенденцій та формування коротко- та багатотермінових прогнозів, так і для оприлюднення результатів ТКС – впливу на соціальну та економічну сфери України, демонстрації основних досягнень на загальнонаціональному рівні.

6. В установленому законодавством порядку запропонувати зміни до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» з метою врахування пріоритетів програм ТКС, можливостей створення нових

³² За ініціативи керівництва ДВНЗ «Ужгородський національний університет» у квітні 2015 р. засновано Міжнародний консорціум університетів, що об'єднує українські та європейські вузи, а одним із основних пріоритетів діяльності консорціуму визначено розробку спільних наукових та освітніх проектів у рамках різних програм фінансування («Interreg Europe», «Visegrad Fund», «European Cooperation in Science and Technology», «EuropeAid», «Erasmus+»).

об'єднань єврорегіонального співробітництва та EGTC, встановлення симетричних партнерств між українськими громадами та відповідними суб'єктами прикордонних регіонів країн-сусідів України.

НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНЯХ

У короткостроковій перспективі

1. Утворити робочі групи з питань транскордонного співробітництва при облдержадміністраціях прикордонних регіонів. Серед основних функцій цих робочих груп визначити: забезпечення інформування та консультаційного супроводу територіальних громад у рамках транскордонного співробітництва (у спосіб підготовки та проведення циклу публічних комунікативних заходів із залученням відповідних експертів, проведення консультаційно-навчальних турів до територіальних громад, постійна комунікація тощо); координація участі територіальних громад у програмах транскордонних проєктів, конкурсах грантів; підготовка презентацій успішних прикладів і «кейсів» транскордонного співробітництва та сприяння їх висвітленню у місцевих ЗМІ, соціальних мережах, а також на сайтах органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

2. Доручити робочим групам розробити проєкти перспективних планів створення EGTC на прикордонних територіях України і країн ЄС, після чого подати їх на розгляд обласних рад прикордонних областей. Процес розробки таких планів має включати в себе консультації, узгодження з представниками прикордонних регіонів ЄС (які розглядатимуться робочими групами як потенційні партнери по EGTC).

3. Поставити перед робочими групами завдання розробити плани розвитку транскордонного співробітництва (після завершення розробки планів подати їх на розгляд обласних рад), що мають містити цілі (та алгоритм їх досягнення) щодо активної кооперації між місцевими громадами та відповідними суб'єктами сусідніх держав – членів ЄС. Крім визначених цілей укладення угод про ТКС, у планах мають відтворюватися розробка й практичне впровадження програм та стратегічних документів щодо питань, які становлять спільний інтерес учасників, узгодження завдань щодо акумуляції наявних ресурсів, проведення публічних комунікаційних заходів і заходів щодо реалізації необхідних ініціатив.

4. Започаткувати організацію щорічних закордонних презентаційних заходів (в умовах стабільної епідеміологічної ситуації і відсутнос-

ті карантинних обмежень), на яких повинні бути висвітлені найбільш перспективні галузі регіональних економік прикордонних областей, їх ресурсний та людський потенціал. Для організації таких презентацій необхідно залучити представників регіональних підприємств, малих та середніх крафтових господарств, університетів (передусім керівників стартап-центрів, бізнес-інкубаторів, наукових парків, НДІ та університетських підрозділів, що спеціалізуються на науково-дослідній роботі). Такі кроки створили б умови для підвищення рівня інвестиційної привабливості регіонів, заохочення підтримки стартапів, інноваційних проектів, наукових досліджень, сприяння доведенню їх результатів до рівня, придатного для комерціалізації.

У довгостроковій перспективі

1. Провести цикл нарад із керівництвом регіональних університетів та науково-дослідних установ щодо створення *Консорціуму університетів та науково-дослідних установ* як форми співробітництва між університетами, науково-дослідними установами (як України, так і країн ЄС), які локалізовані на території однієї або двох областей у межах освітньої мобільності, наукового туризму, комерціалізації науки, розроблення та впровадження наукових розробок та інновацій, міжкультурної взаємодії, які не суперечать законодавству та ратифікованим міжнародним договорам України та країни-учасниці (країн-учасниць) консорціуму.

Серед потенційних напрямів співробітництва (та для їх подальшого закріплення у відповідних двосторонніх та багатосторонніх угодах) у межах згаданого вище консорціуму доречно виокремити наступні:

- сприяння освітній мобільності, науковому туризму, міжкультурній взаємодії;
- акумуляція фінансових ресурсів та кадрового потенціалу для створення та розвитку спеціалізованих форм взаємодії «наука – освіта – бізнес» – наукових парків та бізнес-інкубаторів, центрів підприємництва та стартап-центрів при університетах;
- проведення спільних досліджень, доведення їх результатів та наукових розробок до рівня, придатного для комерціалізації;
- створення міжуніверситетських фондів (кошти яких можуть формуватися за рахунок міжнародної технічної допомоги та внесків приватних донорів) для фінансування необхідної інфра-

- структури (лабораторій, приміщень та обладнання), для функціонування спеціалізованих форм взаємодії «наука – освіта – бізнес» та для проведення досліджень, доведення їх результатів та наукових розробок до рівня, придатного для комерціалізації;
- узгодження спільних навчальних курсів, програм включно із застосуванням необхідного програмного забезпечення для інтернет-телефонії, live-трансляцій на базі відеохостингів (YouTube) та соціальних мереж (Facebook), підготовка курсів відео-лекцій для відповідних платформ та веб-сервісів («Prometeus», «Google Classroom»).

2. Розглянути можливість створення краудфандингових платформ для акумуляції фінансових ресурсів у рамках забезпечення достатнього рівня фінансування проектів та ініціатив ТКС.

3. Організувати обговорення можливостей здійснення презентаційних поїздок за кордон на території, які є партнерами України в рамках єврорегіонів³³, що передбачатиме залучення представників регіональних підприємств, малих та середніх крафтових господарств, університетів. Забезпечити відповідну промоційну підтримку в рамках таких презентаційних заходів – підготовку необхідних для презентації аудіовізуальних матеріалів, координацію розробки дизайну та виготовлення рекламної продукції.

³³ Власне поїздки доречно приурочити до відповідних знаменних дат та інших загальнодержавних / регіональних заходів у сусідніх країнах – дні міст, дні Європи тощо, або узгодити із зарубіжними партнерами можливість визначення дат для проведення спільних масових заходів, присвячених співпраці в рамках єврорегіонів, презентації потенціалу регіонів-учасників, організації обговорень проблемних питань та пошуку спільних векторів розвитку.