

Транскордонна співпраця у процесах модернізації державного управління (досвід Трнавського краю Словаччини)

Гайданка Є. І., Ужгородський національний університет

Дослідження проведено у рамках проекту «Динаміка регіональних політичних еліт у прикордонно-му регіоні Європейського Союзу (Трнавський край, Словаччина)» на базі Трнавського університету за фінансової підтримки Міжнародного Вишеградського Фонду.

Країни колишнього постсоціалістичного простору стали успішним прикладом інституційної трансформації систем публічного управління. Вагомим складником оптимізації управлінської системи стала інтенсифікація транскордонного співробітництва та впровадження спільних програм сталого розвитку у прикордонних регіонах.

Виявлено, що ефективна модель транскордонного співробітництва у Словаччині була впроваджена після вступу до Європейського Союзу. Суттєвим є фінансовий супровід транскордонної співпраці у рамках євросоюзівської програми Interreg, що реалізується протягом 2007–2013 рр. (Interreg IV) та 2014–2010 рр. (Interreg V). Доведено, що найбільш ефективною є модель транскордонного співробітництва у Трнавському краї, що територіально впроваджена із сусідніми регіонами Чехії, Австрії та Угорщини. Визначено, що основними напрямками транскордонної співпраці у Трнавському самоврядному краї є реалізація спільних соціально-економічних програм (стратегії економічного зростання і зайнятості населення, культурно-освітні проекти, транспортна система тощо) і співпраця між муніципальними адміністраціями у питаннях оптимізації управлінських систем. Доведено, що переважна більшість фінансових ресурсів, що скеровуються європейськими фондами (зокрема, Європейський Фонд регіонального розвитку) на розвиток регіонального співробітництва, передусім, повинні розв'язати проблеми адміністративно-ресурсного розриву між міськими і сільськими територіями та належного забезпечення місцевим громадам вільного доступу до адміністративних ресурсів. Актуальним для Трнавського краю залишається кореляція стратегічних цілей і отриманих результатів транскордонної співпраці з єврорегіонами, із збереженням міцного фінансового забезпечення з боку структур ЄС.

Ключові слова: транскордонне співробітництво; трансформація; оптимізація управління; публічне управління; місцева адміністрація; єврорегіони; Трнавський самоврядний край

The Role of Cross-Border Cooperation in Modernising Public Administration (Experience of the Trnava Region, Slovakia)

Haydanka Y. I., Uzhhorod National University

The study was conducted at Trnava University within the framework of the project «The Dynamics of Regional Political Elites' Development in a Cross-Border Region of the European Union (Trnava Region, Slovakia)» with the financial support of the International Visegrad Fund.

The former post-socialist countries have become examples of the institutional transformation of public administration systems. An indispensable element of optimising public administration is intensification of cross-border cooperation and implementation of joint sustainable development programmes in the cross-border regions.

It has been found that an efficient cross-border cooperation model in Slovakia was introduced after joining the European Union. The financial support within the Interreg EU programme, implemented during 2007–2013 (Interreg IV) and 2014–2010 (Interreg V), has played an essential role. It has been proved that the most effective model is the cross-border cooperation model in Trnava Region, territorially implemented with the neighbouring regions of Austria, Hungary and the Czech Republic. It has been determined that the main directions of cross-border cooperation in the Trnava self-governing region are realization of joint socio-economic programmes (strategies of economic growth and regional employment, cultural and educational projects, transport system, etc.) as well as cooperation between municipal administrations on the issues of administrative systems optimization. It has been proved that the vast share of European

financial resources (for instance, the European Regional Development Fund), aimed at the development of regional cooperation, should, above all, bridge the administrative resource gap between urban and rural areas and ensure that local communities have free and equal access to administrative resources.

The traditions of effective cross-border cooperation between the Trnava self-governing region and respective cross-border regions of the Czech Republic, Austria and Hungary have been prolonged in the format of the European Interreg V Consolidation Programme for the period of 2014-2010. Cross-border projects are usually implemented for a period of 1–2 years, being aimed at fortifying intercultural ties on the neighbour territories. In Trnava Region it is strategically important to intensify cross-border cooperation in order to increase inter-institutional cooperation at the level of municipal administrations as well as strengthen cross-border ties at the level of population.

The correlation of strategic goals with the outcomes of cross-border cooperation with Euroregions, while retaining substantial financial support from the EU structures, is among the priority tasks.

Keywords: *cross-border cooperation; transformation; administrative system optimization; public administration; local administration; Euroregions; Trnava self-governing region*

Трансграничное сотрудничество в процессах модернизации государственного управления (опыт Трнавского края Словакии)

Гайданка Е. И., Ужгородский национальный университет

Исследование проведено в рамках проекта «Динамика региональных политических элит в пограничном регионе Европейского Союза (Трнавский край, Словакия)» на базе Трнавского университета при финансовой поддержке Международного Вышеградского Фонда.

Страны бывшего постсоциалистического пространства стали успешными примерами институциональной трансформации систем публичного управления. Весомым компонентом оптимизации управленческой системы стала интенсификация трансграничного сотрудничества и внедрение совместных программ устойчивого развития в приграничных регионах.

Обнаружено, что эффективная модель трансграничного сотрудничества в Словакии была внедрена после вступления в Европейский Союз. Существенным является финансовое сопровождение трансграничного сотрудничества в рамках евросоюзской программы Interreg, которая реализуется в течение 2007–2013 гг. (Interreg IV) и 2014–2010 гг. (Interreg V). Доказано, что наиболее эффективной является модель трансграничного сотрудничества в Трнавском крае, которая территориально введена с соседними регионами Чехии, Австрии и Венгрии. Определено, что основными направлениями трансграничного сотрудничества в Трнавском самоуправляемом крае является реализация совместных социально-экономических программ (стратегия экономического роста и занятости населения, культурно-образовательные проекты, транспортная система и т.д.) и сотрудничество между муниципальными администрациями в вопросах оптимизации управленческих систем. Доказано, что подавляющее большинство финансовых ресурсов, направляемых европейскими фондами (в частности, Европейским Фондом регионального развития) на развитие регионального сотрудничества, прежде всего, должны решить проблемы административно-ресурсного разрыва между городскими и сельскими территориями и надлежущего обеспечения местным общинам свободного доступа к административным ресурсам. Актуальным для Трнавского края остается корреляция стратегических целей и полученных результатов трансграничного сотрудничества с еврорегионами, с сохранением прочного финансового обеспечения со стороны структур ЕС.

Ключевые слова: *трансграничное сотрудничество; трансформация; оптимизация управления; публичное управление; местная администрация; еврорегионы; Трнавский самоуправляемый край*

Постановка проблеми.

Траекторія розвитку транзитивних демократій на початку ХХІ ст. виявилась багато в чому неочікуваною, особливо в контексті геополітичного розташування постсоціалістичної країни. Більше того, поступова інтеграція до економічних і

політичних структур ЄС актуалізує питання інтенсифікації транскордонної співпраці з прикордонними регіонами країн-членів ЄС. В інституційному розрізі ефективна модель транскордонного співробітництва є дієвим складником оптимізації системи державного управління. Трансформація перехідної

країни у бік модерної децентралізаційної системи суттєво полегшується в умовах дієвої комунікації та паритетної співпраці на кордонах країни. Після набуття членства в ЄС транскордонна співпраця дозволяє полегшити складний структурний перехід на європейські управлінські стандарти. Окрім того, в контексті транскордонного співробітництва країни ЄС отримують змогу користуватись значними інвестиційними та дотаційними можливостями європейських фінансових фондів.

Проєвропейський вектор розвитку України останніх п'яти років спрямований на оптимізацію всієї системи державного управління. Вагомим складником «ментальної» інтеграції України з країнами ЄС мають слугувати позитивні відносини на кордонах; в інституційному розрізі прикордонні українські регіони повинні створити єдине позитивне поле для ефективного транскордонного співробітництва із сусідніми регіонами країн ЄС. Такий підхід вимагає відповідного планування та реалізації стратегії транскордонної співпраці, що може бути реалізованим виключно в умовах реформованої системи муніципального та державного управління в регіонах. За низкою типових ознак близькими у питанні необхідності організації ефективного транскордонного співробітництва є Закарпатська область в Україні та Трнавський край у Словацькій Республіці. Більше того, у різні часові рамки як Словаччина, так і Україна поставали перед важкою дилемою системної модернізації системи державного управління, вагомим складником якої стала дієва співпраця на західних кордонах обидвох держав.

Аналіз досліджень і публікацій.

Питанню модернізації постсоціалістичного інституту державного управління, так само як і розвитку транскордонного співробітництва, присвячено безліч дослідницької уваги як в українській науці державного управління, так і на міждисциплінарному рівні. У контексті проблематики нашого наукового дослідження, акцентуємо увагу на аналізі фундаментальних праць останніх років словацьких дослідників. Зокрема, питанням нормативних, управлінських і економічних аспектів транскордонної співпраці

у Словаччині загалом, та Трнавському краї зокрема, присвячені колективні дослідження за редакціями Ю. Якович [10], М. Галаса [3] та П. Калушіака [2]. Серед вітчизняних студій найбільш наближеною до тематики є спільна словацько-українська наукова стаття, присвячена вивченню соціально-політичної специфіки транскордонної співпраці у Трнавському краї Словацької Республіки [4].

Мета дослідження.

Виявити особливості організації та реалізації транскордонного співробітництва Трнавського краю Словаччини з прикордонними регіонами Чехії, Австрії та Угорщини. Важливо з'ясувати та проаналізувати управлінські, політичні та економічні складники транскордонної співпраці у Трнавському краї, враховуючи оптимізацію публічного управління та вступ Словаччини до ЄС.

Виклад основного матеріалу.

Протягом останніх декілька десятиріч років Словаччина пройшла нелегкий шлях від соціалістичної моделі урядування, транзитом через період політичної нестабільності 1990-их рр., до оптимізованої системи управління, що спирається на тісну співпрацю з країнами євросоюзівського простору. Найперше, Словацька Республіка після вступу до ЄС суттєво поглибила ступінь транскордонного співробітництва, оскільки відкрились реальні фінансові механізми з реалізації спільних міжнародних програм у прикордонних регіонах. Так, показовим є приклад Трнавського краю, розташованого на крайньому заході Словацької Республіки, який інтенсифікував транскордонне співробітництво як з давніми партнерами по Вишеградській четвірці Чеською Республікою та Угорщиною, так і з давнім членом ЄС Австрією. Поглиблення прикордонних зв'язків у різних сферах заклало інституційні основи для запозичення досвіду ефективного демократичного управління у постсоціалістичній Словаччині.

Залученість Словаччини до процесів європейського транскордонного співробітництва прослідковується після набуття країною членства в ЄС. Зокрема, транскордонна співпраця Трнавського краю реалізується у форматі програми Європейської Комісії Interreg: European Territorial

Co-operation [6]. У рамках цієї програми реалізуються інвестиційні та дотаційні програми у прикордонні регіони країн-членів ЄС, спрямовані на поглиблення співробітництва, підтримці регіональних проектів і імплементації європейського досвіду управління на локальному рівні. Виходячи з географічного розташування, транскордонне співробітництво у Трнавському краї реалізується з прикордонними регіонами Чеської Республіки, Австрії та Угорщини. Європейська програма Interreg передбачає для кожної країни і відповідних регіонів, що залучені до транскордонної співпраці, конкретний бюджет проектів і терміни його виконання, зазвичай 5-7 років. Вперше Трнавський край прийняв участь у програмі після вступу Словаччини до ЄС на виняткових умовах протягом 2004–2006 рр. за напрямку транскордонного співробітництва з Чехією, Угорщиною та Австрією у форматі Interreg III.

Інтенсифікацію транскордонної співпраці у Трнавському краї на початку 2000-их рр. слід пов'язувати не лише з успішним завершенням європейської інтеграції, але й паралельним завершенням реформ із децентралізації системи управління на національному рівні. Отримавши значну частину управлінських повноважень на місцях, переважна більшість словацьких регіонів (країв) починає впроваджувати автономну політику самоуправління, турбуючись про власне фінансово-бюджетне забезпечення. Звичайно, ефективна транскордонна співпраця з відповідним фінансовим супроводом Фондів ЄС дозволяє не тільки вирішувати нагальні проблеми у прикордонних регіонах, але й слугує своєрідним стабілізатором муніципального управління.

Основні стратегічні напрями транскордонної співпраці у Трнавському регіоні зосереджуються довкола загальних процесів «європеїзації» та поглиблення взаємодії між прикордонними регіонами. Можемо виділити три основні напрями реалізації транскордонного співробітництва:

1) створення єдиного просторового розвитку регіонів на основі європейських стандартів функціонування управлінської сфери та поглиблення економічної інтеграції;

2) зменшення соціально-економічних розривів між адміністративними центрами та сільською місцевістю;

3) розробка та реалізація спільних програм соціально-економічного розвитку місцевих громад (розв'язання актуальних проблем у сфері інформаційно-комунікаційних мереж, торгівлі, розвитку підприємництва, охорона здоров'я, культурна та освітня співпраця, вирішення поточних комунальних проблем) [1].

Уперше повноцінно, в сенсі часових рамок і повноправного партнерства, Трнавський край був залучений до програм транскордонної співпраці ЄС, починаючи з 2007 р. Саме у період 2007–2013 рр. адміністрація Трнавського краю долучається до євросоюзівської програми регіональної співпраці Interreg IV. Основні пріоритетні напрями транскордонного співробітництва були окреслені на національному рівні у форматі програм співпраці «Словаччина–Чеська Республіка», «Словаччина–Угорщина» та «Словаччина–Австрія», що територіально реалізовувались, передусім у Трнавському краї.

Переважна частина проектів транскордонного співробітництва була спрямована на вирішення мети з покращення соціально-економічного розвитку прикордонних територій, досягнення єдності у питаннях культурної та етнічної самобутності, спільне розв'язання поточних комунальних проблем. Поряд із тим важливим залишається сегмент співпраці в актуальних питаннях адміністративного та муніципального управління. Так, у рамках програми Interreg IV за напрямом «Розвиток комунікацій, партнерства, програми і проекти планування, потужності управлінського менеджменту» між Трнавським краєм та сусідніми територіями Угорщини було реалізовано сім великих міждержавних проектів [5]. Середній термін виконання таких проектів складає 2 роки, з обов'язковим залученням місцевих адміністрацій до транскордонного діалогу. Загальна сума, що була виділена на реалізацію проектів транскордонного співробітництва у сфері публічного адміністрування, склала 1,154 млн євро.

Активно впроваджувались європейські традиції транскордонної співпраці протягом

2008–2014 рр. у форматі Словаччина–Австрія. Враховуючи незначну територіальну спільність Трнавського краю з австрійським кордоном, адміністрація самоврядного словацького краю разом з австрійськими управлінськими суб'єктами виконали не так багато проектів. Всього можемо нарахувати вісім великих проектів транскордонної співпраці з активною участю адміністрацій Трнавського краю, представників мерії Трнави чи мерій менших міст районного адміністрування [8]. Переважна більшість транскордонних проектів була спрямована на сферу транспортних комунікацій, розвитку туризму та поглиблення освітньої взаємодії, у т.ч. на рівні дитячих садочків і початкових шкіл. У контексті розвитку регіонального співробітництва за напрямом оптимізації міжуправлінської співпраці виділяється проект, присвячений створенню кластерів для функціонування спільної системи регіонального менеджменту на прикордонних словацько-австрійських територіях. Цей проект реалізовувався протягом 2008–2014 рр. із загальним бюджетом 2,884 млн євро.

Активними темпами у період 2007–2013 рр. розвивається транскордонна співпраця між колишніми неподільними суб'єктами соціалістичної Чехословацької Федерації, а нині національними демократіями – Словацькою та Чеською Республіками. На найвищому міждержавному рівні визначились, що словацько-чеське прикордоння, враховуючи спільність в історичному минулому та ментальну близькість, потребує

детальної стратегії реалізації політики транскордонної співпраці. Згідно загальної концепції транскордонної співпраці основними рівнями реалізації транскордонного співробітництва слід визначати:

1) стимулювання соціально-економічного розвитку прикордонних територій за рахунок збільшення рівня конкурентоздатності підприємств і зайнятості населення;

2) загальна цілісність, сталий розвиток транскордонних регіонів та розширення загального доступу населення до місцевих ресурсів [7, с. 34-35].

Реалізується велика кількість спільних проектів, активною стороною яких виступає адміністрація Трнавського краю, за фінансового супроводу структур ЄС. У контексті поглиблення управлінської взаємодії між Словаччиною та Чехією транскордонне співробітництво реалізується як на загальнонаціональному, так і регіональному рівнях, спираючись на відповідні багаторічні стратегічні нормативи. Так, на регіональному рівні транскордонна співпраця Трнавського краю реалізується у руслі нормативних положень Програми економічного та соціального розвитку Трнавського самоврядного краю та Програми спільного розвитку євро регіонів; чеські прикордонні регіони реалізують транскордонне співробітництво у контексті Регіональної програми розвитку країв, в яких розташовані субрегіони підтримані у рамках Програми транскордонної співпраці 2007–2013 рр. та Плану розвитку мікрорегіонів, міст і сіл.

Таблиця 1

Співвідношення стратегічних програм транскордонної співпраці Словацької та Чеської Республік на 2007–2013 рр.

Словаччина	Чехія
Національна стратегічна рамкова програма Словацької Республіки	Національний план розвитку Чеської Республіки 2007–2013 рр.
Національна стратегія сталого розвитку	Національна стратегічна рамкова програма 2007–2013 рр. з підтримки економічного зростання та зайнятості населення
Концепція територіального розвитку Словаччини	Стратегія економічного зростання
Концепція розвитку конкурентоздатності Словаччини до 2010 року	Концепція та документи Стратегії регіонального розвитку секторів
Національна програма реформ 2006–2008 рр.	Стратегія розвитку людських ресурсів; Національна програма планування зайнятості; Національна програма соціального забезпечення; Національна програма освіти та досліджень

Груповано автором на основі даних Програми транскордонної співпраці Словацька Республіка–Чеська Республіка на 2007–2013 рр. [7]

Словацько-чеська транскордонна співпраця проявляється у різних соціально-економічних сегментах і спрямована на розв'язання практичних завдань у прикордонних територіях. Формат інтенсивного співробітництва потребує належного фінансового забезпечення. Згідно структури фінансування транскордонних проектів близько 85% всіх надходжень забезпечуються Європейським Фондом регіонального розвитку. Фінансова статистика свідчить, що у період 2007–2013 рр. вищезазначена європейська організація

виділила на реалізацію програм транскордонної співпраці між Словацькою та Чеською Республіками понад 92 млн євро [7, с. 51].

Традиції ефективної транскордонної співпраці між Трнавським самоврядним краєм та прикордонними територіями Чеської Республіки, Австрії та Угорщини пролонговані у форматі європейської програми поглиблення територіальної консолідації Interreg V, розрахованої на 2014–2010 рр. Переважно реалізуються транскордонні проекти терміном на 1-2 роки, спрямовані на зміцнення

міжкультурних зв'язків сусідніх територій. Важливим є реалізація у Трнавському краї напряму транскордонного співробітництва з підвищення рівня міжінституційної співпраці на рівні адміністрацій муніципалітетів і зміцнення транскордонних зв'язків на рівні громадян.

Як приклад дворівневого формату транскордонного співробітництва можемо навести нормативи зі Стратегії доповнення пропозицій щодо фінансових внесків на реалізацію малих проектів у Трнавському краї та прикордонних угорських територій [9]. На транскордонний проект виділено значні фінанси, що розподілені між двома напрямками: 1) охорона навколишнього середовища та культурна спадщина (264 тис. євро) та 2) підтримка транскордонного співробітництва органів управління та громадян прикордонних територій (794 тис. євро).

Висновки.

Ефективна модель транскордонної співпраці слугує дієвим засобом оптимізації системи публічного управління, передусім в аспектах міжінституційних зв'язків місцевих адміністрацій у прикордонних регіонах. Досвід організації транскордонного співробітництва Трнавського краю засвідчує, що лише після вступу Словацької Республіки до ЄС вдалося налагодити належний фінансовий супровід запропонованих транскордонних проектів із регіонами Чеської Республіки, Австрії та Угорщини. Євросоюзівська програма з підтримки розвитку регіонів Interreg залишається інституційним засобом з реалізації стратегій транскордонної співпраці, зміцнюючи культурні зв'язки на кордонах і забезпечуючи транскордонне співробітництво органів самоуправління.

REFERENCES

1. *Cezhraničná spolupráca*. Retrieved from: <https://www.trnava-vuc.sk/menu-vlavo-cezhranicna-spolupraca>.
2. Kalusiak, P. (Ed.). (2011). *Cezhranicna spolupraca statov V4: medzinarodna vedecka konferencia Sladkovicovo–Trnava–Komarno–Svaty Peter–Buc*. Sladkovicovo: Vysoka skola v Sladkovicove.
3. Halas, M. (2005). *Cezhranicne vazby cezhranicna spolupraca na priklade slovensko-ceskeho pohranicia s dorazom na jeho slovensku cast*. Bratislava: Univerzita Komenskeho vo Vydavatelstve UK.
4. Haydanka, Y., & Martinkovic, M. (2017). Socio-Political Fragmentation and Peculiarities of Transboundary Cooperation of the Highest Self-government Body (on the example of the Trnava Region of the Slovak Republic). *Hileya*, 126, 484-487.
5. *Hungary-Slovakia Cross-border Co-operation Programme 2007–2013*. Retrieved from: http://www.husk-cbc.eu/en/financed_projects.
6. *Interreg: European Territorial Co-operation*. Retrieved from: http://ec.europa.eu/regional_policy/sk/policy/cooperation/european-territorial.
7. *Operačný program cezhraničnej spolupráce Slovenská republika–Česká republika 2007–2013*.
8. *Projektová databáza. Zoznam projektov (zoraďený)*. Retrieved from: <http://www-old.sk-at.eu/sk-at/projekte/sort/sk/akronym-auf.php>.
9. *Výzva na predkladanie žiadostí o finančný príspevok pre malé projekty SKHU/WETA/1801*. Retrieved from: http://rdvegtc-spf.eu/vyzva_na_predkladani/vyzva-na-predkladanie-ziadosti-o-financny-prispevok-pre-male-projekty/?lang=sk.
10. Jakowitsch, J. (Ed.). (2007). *Vzdelavanie dospelych v hranicom priestore Rakusko–Madarsko–Slovensko: Prirucka*. Eisenstadt: Burgenlandska vyskumna spolocnost.

Гайданка Євгеній Іванович

Кандидат політичних наук, доцент
Ужгородський національний університет
88016, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Email: haydankayew@ukr.net

Haydanka Yevheniy

Ph.D. in Political Sciences, Associate Professor
Uzhhorod National University
14, University St., Uzhhorod, 88016, Ukraine

Цитування: Гайданка Є. І. Транскордонна співпраця у процесах модернізації державного управління (досвід Трнавського краю Словаччини) / Є. І. Гайданка // *Аспекти публічного управління*. – 2018. – Т. 6. – № 10. – С. 47-53.

Citation: Haydanka, Y.V. (2018). Transkordonna spivpratsia u protsesakh modernizatsii derzhavnoho upravlinnia (dosvid Trnavskoho kraiu Slovachchyny) [The Role of Cross-Border Cooperation in Modernising Public Administration (Experience of the Trnava Region, Slovakia)]. *Public administration aspects*, 6 (10), 47-53.

Стаття надійшла / Article arrived: 11.09.2018

Схвалено до друку / Accepted: 15.10.2018