

УДК 339.942:338.48(477)(1—61CC)

В. Лутчак

ІНСТИТУЦІЙНЕ ТА РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИКИ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Розглянуто основні напрямки політики транскордонного співробітництва України з країнами Європейського Союзу, шляхи фінансового забезпечення зазначеної діяльності та підвищення конкурентоспроможності регіонів. Проаналізовано досвід співпраці та шляхи інституційного удосконалення, можливості ресурсного забезпечення транскордонного співробітництва України та країн Європейського Союзу.

Ключові слова: інституційне та ресурсне забезпечення, транскордонне співробітництво, Європейський Союз, Україна, міжрегіональна співпраця.

У сучасних умовах глобалізації інтеграційні процеси стають визначальними і значною мірою набувають регіонального відтінку. З огляду на це, зростає значення міжрегіональної та транскордонної співпраці. Такі форми співробітництва, починаючи з середини ХХ ст., стали особливо поширеними у країнах Західної Європи, де уже накопичено багаторічний досвід такої діяльності, спрямованої на посилення та поглиблення добросусідських взаємовідносин. Для України, яка обрала євроінтеграційний курс, міжрегіональна та транскордонна співпраця відіграє важливу роль, оскільки є рушієм розвитку регіонів та спонукає до прискорення процесів інтеграції. Для ефективного використання можливостей та отримання максимальної вигоди від міжнародної співпраці на регіональному рівні необхідно ретельно вивчати міжрегіональне та транскордонне співробітництво європейських країн та поетапно запроваджувати, враховуючи особливості та специфіку регіонів країни

У наукових працях висвітлено досить широке коло питань із цієї проблематики. Дослідженню вказаних проблем присвячені роботи провідних учених у сфері регіонального розвитку: В. Будкіна, О. Гонти, В. Гудака, В. Дмитрука, М. Долішнього, П. Ебергарда, Я. Жалило, Н. Косолапова, А. Лавренчука, Н. Леври, П. Луцишина, Я. Малика, Н. Мікули, В. Пили, С. Романова, І. Студеннікова, Р. Федана, С. Федонюка, А. Яроша та інших.

Метою статті є наукове обґрунтування ролі міжрегіонального і транскордонного співробітництва України з країнами ЄС, здійснення аналізу досвіду співпраці та окреслення шляхів інституційного удосконалення і можливостей ресурсного забезпечення співробітництва.

Першочерговим завданням держави на шляху транскордонного співробітництва України має стати пошук раціонального балансу між децентралізацією управління і “єдиновладдям”. Значна роль у цьому відводиться реформі політичної системи. Вирішення потребують не тільки питання узгодження повноважень на національному рівні, але й облаштування адміністративно-територіального устрою країни, зміцнення загальнонаціональної партійної системи, інтеграції регіональних еліт у загальнонаціональну еліту тощо.

Компромісних підходів потребує питання економічної свободи регіонів. У ринкових умовах жодному регіону не вигідні ізоляваність, прагнення до “самодостатності” і

економічної відокремленості. На зміну таким підходам повинен прийти принцип розширення міжрегіональної взаємодії на ринках товарів, послуг, праці і капіталу.

Особливу увагу в межах здійснення політики координації транскордонного співробітництва потрібно приділити розвитку мережних зв'язків між євро регіонами та суб'єктами транскордонного співробітництва. З огляду на це, необхідно відзначити ініціативу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України щодо утворення у 2010 р. Асамблеї українських прикордонних регіонів та Євро регіонів та Консультативно-дорадчої ради з питань транскордонного співробітництва.

Також доцільно зауважити, що подальший етап розвитку транскордонної співпраці потребує зміцнення інституційної спроможності існуючих євро регіонів у реалізації проектів та програм транскордонного співробітництва, більш детального вивчення існуючих проблем у діяльності євро регіонів та можливостей їх ефективного вирішення, а також вироблення довгострокових стратегій розвитку євро регіонів на основі рекомендацій європейських інституцій, кращих вітчизняних і зарубіжних практик.

Особливим елементом в управлінні міжнародним співробітництвом є діяльність спільних міжурядових комісій та робочих груп щодо міжрегіональної та транскордонної співпраці, на засіданнях яких обговорюються пріоритети та механізми її розвитку, критерії відбору транскордонних проектів.

Важливе значення в управлінні міжрегіональною та транскордонною співпрацею відіграють недержавні організації, зокрема агенції регіонального розвитку, які останнім часом активно розвиваються як в Україні, так і в Європі [1].

Розвиток міжрегіональної та транскордонної співпраці обумовлює необхідність ресурсного забезпечення, що включає кадрове і матеріально-фінансове забезпечення.

На сьогодні є актуальним питання підготовки кваліфікованих кадрів для розробки та реалізації проектів транскордонного співробітництва. Питання кадрового забезпечення розвитку міжрегіональної та транскордонної співпраці має бути здійснено у рамках реалізації Національної стратегії системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Однак рівень їх освіти здебільшого не дає їм змоги кваліфіковано здійснювати свої повноваження та виконувати покладені на них обов'язки.

Навчальні заклади, які здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації посадових осіб, не задовольняють повною мірою потреби сьогодення. Рівень підготовки викладачів не завжди за змістом та якістю відповідає новим вимогам щодо підвищення кваліфікації посадових осіб та депутатів місцевих рад.

Кошти, що виділяються з місцевих бюджетів для підвищення кваліфікації посадових осіб, здебільшого використовуються нераціонально. Тому пріоритетом державної політики щодо кадрового забезпечення політики міжрегіональної та транскордонної співпраці має стати здійснення таких заходів [2]:

1. Визначення центрального органу виконавчої влади, відповідального за загальну координацію діяльності щодо кадрового забезпечення політики регіональної співпраці, який має забезпечити: формування державного замовлення на підвищення кваліфікації посадових осіб за професійними програмами підвищення кваліфікації (далі – професійні програми); затвердження професійних програм; проведення постійного моніторингу якості підвищення кваліфікації посадових осіб та депутатів місцевих рад; визначення потреби органів місцевого самоврядування у підвищенні кваліфікації посадових осіб;

організацію підвищення кваліфікації за професійними програмами; затвердження програм спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та короткострокових семінарів, тренінгів.

2. Визначення центрального органу виконавчої влади, відповідального за здійснення контролю за реалізацією заходів стосовного кадрового забезпечення політики регіональної співпраці, який має забезпечити: погодження професійних програм, програм спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та короткострокових семінарів, тренінгів; здійснення в межах свої повноважень контролю за формуванням державного замовлення на підвищення кваліфікації посадових осіб та його виконанням органами місцевого самоврядування; питання пропозицій щодо скерування на навчання за кордон (стажування) посадових осіб (зокрема тих, що скеровуються за кошти міжнародної технічної допомоги).

Професійними програмами передбачається вивчення основних європейських правових інструментів, законодавства України у галузі транскордонного співробітництва, а також основні аспекти (фінансові, інституційні, кадрові тощо) реалізації політики регіонального співробітництва.

Підвищення кваліфікації за професійними програмами з питань транскордонного співробітництва має проводитися для сільських, селищних, міських голів, голів та заступників голів районної, районної у місті ради, обласної ради, секретарів сільської, селищної та міської ради – не менше одного разу протягом року здійснення повноважень; для інших посадових осіб – один раз на п'ять років; для вперше призначених посадових осіб – протягом року після призначення; для депутатів місцевих рад – не менше одного разу протягом строку здійснення повноважень [3].

Фінансування підвищення кваліфікації суб'єктів транскордонного співробітництва має здійснюватися за кошти державного та місцевого бюджетів, а моніторинг якості підвищення кваліфікації – шляхом зовнішнього оцінювання знань посадових осіб, що підвищили кваліфікацію.

Існування відповідних фінансових ресурсів є одним із важливих інструментів для розвитку міжрегіональної та транскордонної співпраці. Від приватного сектора також очікується фінансова підтримка цієї діяльності. Що стосується державного сектора, то кошти залучення зовнішньої допомоги Європейського Союзу суттєво полегшили реалізацію транскордонних проектів.

Відповідно до вимог Європейського інструменту сусідства і партнерства Європейського Союзу і Стратегії його запровадження у Східному регіоні на 2007 – 2013 рр., інших інструментів ЄС щодо підтримки транскордонного співробітництва, співфінансування інформаційної підтримки та супроводження проектів має здійснюватися за рахунок: коштів державного і місцевого бюджетів, що виділялися на виконання Державної цільової програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008 – 2011 рр.; коштів спільних операційних програм ЄІСП, передбачених основними пріоритетами цих програм і технічної підтримки діяльності за програмами; коштів, закладених до конкретних транскордонних проектів для їх інформаційного забезпечення і супроводження; інших коштів суб'єктів і учасників транскордонного співробітництва, зокрема спеціально виділених для цього членами євро регіонів [4].

З огляду на зазначене вище, особливого значення набуває питання належного фінансування проектів транскордонного співробітництва, про що, зокрема, зазначається

у Постанові “Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках євро регіонів та перспективи співробітництва” [5].

Дієвим механізмом, який би забезпечив можливості синхронного співфінансування проектів транскордонного співробітництва з боку Європейського Союзу, могло б стати введення окремої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування проектів транскордонного співробітництва. Кошти згаданої державної субвенції необхідно спрямувати виключно на реалізацію інфраструктурних проектів.

Важливим завданням з питань ресурсного забезпечення міжрегіональної та транскордонної співпраці має стати розвиток публічно-приватного партнерства та розбудова мережі партнерських організацій, які сприятимуть іншим органам державної влади та органам місцевого самоврядування в реалізації політики регіонального розвитку. Тому уже на сьогодні має бути проведена активна робота щодо обґрунтування доцільності запровадження субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підвищення інституційної спроможності програм регіонального розвитку.

Доцільно також зазначити, що за визначеннями Закону України “Про транскордонне співробітництво” проекти та програми як комплекси (системи) заходів суб’єктів і учасників транскордонного співробітництва можуть бути національними або спільними та отримувати державну підтримку в різних формах, зокрема за державними програмами розвитку транскордонного співробітництва [6].

Сучасна регіональна політика орієнтується, насамперед, на пошук нових форм та механізмів створення умов для мобілізації місцевого потенціалу і ресурсів, посилення конкурентоспроможності регіонів. На сьогодні міжрегіональна та транскордонна співпраця активно розвивається в напрямку ефективної взаємодії на нових засадах та у нових формах.

Основним законодавчим підґрунтям у сфері транскордонного та міжрегіонального співробітництва в Україні є Закон України “Про транскордонне співробітництво”, який перелічує форми такої співпраці в Україні, а саме: у межах створеного євро регіону; шляхом укладення угод про транскордонне співробітництво в окремих сферах; через встановлення та розвиток взаємовигідних контактів між суб’єктами транскордонного співробітництва [7]. Водночас дозволяється, відповідно до законодавства України, обирати інші форми транскордонної співпраці.

У Європі найбільш розповсюджена форма співпраці – це євро регіони, уніфіковані структури, що координують співпрацю та, у багатьох випадках, виконують роль організаційно-фінансового центру реалізації транскордонних проектів. На сьогодні на європейських кордонах функціонує більше сотні таких утворень. Україна також має досвід у розвитку євро регіональної форми транскордонного співробітництва.

Проте цього виявилось недостатньо з огляду на розвиток міжнародної конкуренції і підвищення ролі регіонів у самостійному вирішенні власних проблем, без очікування вказівок центру.

Іншою новою формою співробітництва є транскордонні кластери. Кластери – це географічно близькі групи взаємопов’язаних компаній та асоційованих установ в окремій галузі, що пов’язані спільними технологіями та навиками [8]. Кластерна модель ведення господарства надзвичайно популярна в державах-членах Європейського Союзу, оскільки вона обумовлена сприятливим поєднанням регіональних факторів і наступним розвитком

зв'язків між підприємствами всередині самого кластеру. Транскордонне співробітництво в формі кластерів сприяє забезпеченню належного рівня національного виробництва, залученню інвестицій, підвищенню ефективності та розвитку регіону. Особливістю транскордонних кластерів є те, що учасники кластерів розміщені у різних податкових, митних, законодавчих середовищах сусідніх країн, однак можуть мати спільні підприємства та організації, користуватися спільною інфраструктурою, і функціонують, насамперед, на транскордонних ринках.

Іншою особливістю кластерів є те, що інтенсивність мережевих взаємодій у кластері обмежується наявністю кордону, який створює додаткові бар'єри для вільного руху товарів, робочої сили, капіталу. Бар'єрами для налагодження співпраці також можуть бути різний менталітет, традиції, мова, культура, негативні сторінки історії.

Для того, щоб кластери стали успішними, потрібен час – численні приклади свідчать про те, що на формування кластеру потрібно десятиріччя, щоб розробити вагому та реальну конкурентну перевагу [9].

В Україні кластерна форма організації господарства ще не набула достатнього застосування і поширення. Відсутні досконалі інвестиційно-інноваційні механізми формування і функціонування кластерів, малоефективними є фінансові механізми державного регулювання їх діяльності.

На сьогодні у законодавстві України не розроблено нормативно-правових актів, які б регулювали процеси кластеризації. Однак, відповідно до п. 6 розпорядження Кабінету Міністрів України № 1214-р від 10.09.2008 р. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України спільно з Національною академією наук України визначено співвиконавцями заходів із розробки “Регіональної стратегії створення і ведення транскордонних кластерів” як інструменту здійснення державної регіональної політики у транскордонних регіонах із метою підвищення конкурентоспроможності останніх [10].

Усе більше набувають розвитку такі нові форми транскордонного співробітництва в рамках Європейського Союзу, як Європейські угруповання територіального співробітництва, які створені з метою полегшення та сприяння транскордонному, транснаціональному та/чи міжрегіональному співробітництву між членами Європейського Союзу в цілях зміцнення економічного та соціального єднання [11]. Створення та діяльність ЄУТС має певні особливості, відмінні від інших форм транскордонного співробітництва, а саме: ЄУТС є юридичною особою, учасниками якої можуть бути не лише держава, органи регіональної чи місцевої влади, а й громадські організації чи інші юридичні особи, які реалізують співробітництво на всіх рівнях регіональної політики ЄС (транскордонному, транснаціональному та міжрегіональному рівнях). Діяльність Європейського угруповання територіального співробітництва регулюється Регламентом Європейського Союзу № 1082/2006, угодою та статутом, на основі якого діє таке угруповання, а у випадках, коли певні положення не знайшли свого відображення у Регламенті чи угоді та статуті – національним законодавством тієї держави, де ЄУТС зареєструвало свою адресу [12].

ЄУТС наділені правом мати свій власний бюджет та повноваження його виконувати. Вони можуть укладати контракти, наймати персонал, мати рухоме й нерухоме майно та вчиняти процесуальні дії. Єдиної моделі фінансування в рамках Європейських угруповань територіального співробітництва не існує [13].

Проте, як і всі форми транскордонного співробітництва, ЄУТС стикається з певними проблемами правового (тривалий період адаптації нових норм до національного законодавства) та економічного (проблеми фінансування та контролю за наданими коштами) змісту.

Нещодавно виникла ще одна форма транскордонного співробітництва – Об'єднання єврорегіонального співробітництва, що є органом транскордонного чи міжтериторіального співробітництва між територіальними громадами або владами двох або більше держав, державними чи приватними юридичними особами, прибутковими суб'єктами, заснованими у державах-членах, що діють у спільних суспільних інтересах, та асоціаціями органів влади [14]. Особливістю ОЄС є те, що учасниками угруповання можуть бути не тільки члени Європейського Союзу, а й держави-члени Ради Європи, які не є членами ЄС.

Однією з перспективних форм транскордонного співробітництва, яка останнім часом набула особливого поширення в європейських країнах, є транскордонне партнерство, що здійснюється на основі добровільної співпраці двох або кількох територіальних громад, їх представницьких органів, місцевих органів виконавчої влади, громадських організацій, юридичних та фізичних осіб із різних сторін кордону, що діють відповідно до умов формалізованого договору, з метою виконання спільних проектів, програм та вирішення соціальних, добродійних, культурних, освітніх, наукових та управлінських завдань [15].

Інституційне забезпечення міжрегіональної та транскордонної співпраці включає нормативно-правову систему, регламентацію механізмів взаємодії між органами влади різних рівнів, а також створення достатньої кількості дієвих інституцій, що сприяють реалізації транскордонних проектів із залученням громадських організацій, недержавних установ, навчально-освітніх закладів, наукових установ тощо. До цих інституцій доцільно, насамперед, віднести торговельно-промислові палати, агенції регіонального розвитку, бізнес-центри, а також різного роду галузеві асоціації. Адже вони є тим дієвим середовищем, у якому формуються громадські ініціативи, спрямовані на удосконалення регуляторної політики у сфері міжрегіональної та транскордонної співпраці, а також розробляються проектні заявки на залучення зовнішньої допомоги Європейського Союзу.

Власне, ці інституції повинні здійснювати ефективну інформаційно-консультаційну діяльність для суб'єктів транскордонного співробітництва щодо організаційних і фінансових можливостей, які відкриває перед ними участь у міжнародному співробітництві.

Висновки

У системі регіонального управління єврорегіони повинні повністю узяти на себе координацію розвитку транскордонних регіонів і забезпечити їх конкурентоспроможність не лише у внутрішньодержавному, а й у глобальному просторі, що призведе до розширення ринку праці, товарів, послуг, інвестицій.

Така діяльність повинна ґрунтуватися на відповідній системі мотивації та належне кадрове забезпечення. У цьому контексті актуалізується роль регіональних органів державної влади, які спроможні виступити ініціатором розвитку інституційного середовища, спрямованого на формування ефективного міжрегіонального та транскордонного співробітництва. Адже, з одного боку, ці органи, на відміну від центральних інститутів державної влади, значно краще обізнані з проблематикою,

можливостями та перспективами розвитку міжрегіональної та транскордонної співпраці, а також тими потенційними перевагами, які воно дає у контексті оптимізації зовнішньоекономічної діяльності регіонів. З іншого боку, повноваження, кадрове забезпечення і вплив цих органів на центральну владу є суттєво вищим ніж у самоврядних інституцій.

Паралельно із цим, має відбуватися посилення впливу інститутів громадянського суспільства на центральні органи державної влади з метою усвідомлення останніми всіх тих переваг та системних ефектів, які несе у собі міжрегіональна та транскордонна співпраця в контексті активізації зовнішньоекономічної діяльності регіонів, а в ширшому розумінні – в процесі європейської інтеграції України загалом. Адже у транскордонній сфері зароджується низка підприємницьких ініціатив, які згодом спроможні перетворюватись в серйозні інвестиційні проекти [16].

Досягнення повномасштабного інтегрованого простору та нівелювання діючих на сьогодні кордонів для українського населення обумовлює необхідність пошуку нових форм транскордонного співробітництва з метою підвищення ефективності транскордонного співробітництва, удосконалення державної регіональної політики тощо.

Література

1. Транскордонне співробітництво [Текст] : посібник / Н. А. Мікула, В. В. Толкованов. — К. : Крамар, 2011. — С. 62.
2. Там само. — С. 75.
3. Там само. — С. 76.
4. Там само. — С. 83.
5. Про Рекомендації парламентських слухань на тему “Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках євро регіонів та перспективи транскордонного співробітництва” : Постанова Верховної Ради України № 1242-V від 27.06.2007 р. [чинна] / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2007. — № 45. — Ст. 1997. — С. 7.
6. Про транскордонне співробітництво : Закон України № 1861-IV від 24.06.2004 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2004. — № 45. — Ст. 499. — С. 5.
7. Там само. — С. 5.
8. Жук О. П. Європейські угруповання територіального співробітництва (СУТС) / О. П. Жук // Розвиток нових форм транскордонного співробітництва [Текст] : матер. кругл. стол. (28 квітня 2009 р.) / відп. ред. Мікула Н. А. — Львів : ІРД НАН України, 2009. — С. 57.
9. Транскордонне співробітництво... — С. 92.
10. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Стратегії національної безпеки України на 2008 рік [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1214-р від 10.09.2008 р. [чинне]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/1214-2008-p>.
11. Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai [Electronic resource]. — Access mode : <http://urbact.eu>.
12. Регламент ЄС № 1082/2006 Європарламенту і Ради від 05.07.2006 р. щодо Європейських угруповань територіального співробітництва [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.eur-lex.europa.eu/.../LexUriServ.do?uri.
13. Транскордонне співробітництво... — С. 110.

14. Там само. — С. 112.

15. Там само. — С. 114.

16. Мікула Н. Пріоритети та механізми міжрегіональної та транскордонної співпраці для реалізації потенціалу розвитку, нагромадженого при підготовці та проведенні Євро-2012 [Електронний ресурс] : аналіт. зап. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/982/>.

V. Lutchak

**INSTITUTIONAL AND RESOURCE SUPPORT
OF CROSS-BORDER COOPERATION POLICY
OF UKRAINE AND THE EUROPEAN UNION COUNTRIES**

The basic policies of cross-border cooperation between Ukraine and the European Union countries, ways of financial support of mentioned activity and increasing the competitiveness of the regions are considered. The experience of cooperation and ways of institutional improvement, the possibility of resource support of cross-border cooperation of Ukraine and the European Union countries are analyzed.

Key words: institutional and resource support, cross-border cooperation, European Union, Ukraine, interregional cooperation.