

**Замора Оксана Михайлівна**, кандидат економічних наук,  
доцент кафедри менеджменту ЗЕД та євроінтеграції  
Сумського НАУ

## **НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ АКТИВІЗАЦІЇ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА**

Регіональний розвиток в Україні вже не перший десяток років відзначається однією стійкою тенденцією – нерівномірністю розвитку регіонів від сходу до заходу, центральних та периферійних, що в більшості своїй, завдяки особливостям географічного розташування держави, є прикордонними. Потенціал конкурентоспроможності країни формується значною мірою у її регіонах, а, відтак, вимагає спеціальної уваги з боку державної політики України. Останнім часом динамічний розвиток економіки в умовах підвищеної зовнішньої конкуренції та суверенного суспільства потребував підвищення якості організуючого впливу органів виконавчої влади на суспільні процеси в державі та формування продуманої, спрямованої на комплексний розвиток регіональної політики. Нажаль, українська держава не відзначається високим рівнем організації виконавчої влади, властивим ефективній і структурно злагодженій системі. Процеси останніх років в Україні та особливості її самостійного становлення призвели до визрівання необхідності проведення адміністративної реформи, одним з наріжних каменів якої повинне стати надання більшої самостійності органам місцевого самоврядування та особлива увага розвитку прикордонних регіонів, які є учасниками єврорегіонів.

У вітчизняній науці проблеми покращення засад державної регіональної політики розглядаються досить широким колом науковців, а тому є досить висвітленими, що, проте, не зменшує актуальності такого аспекту проблеми, як активізація транскордонного співробітництва (далі - ТС) через залучення інструментів державного регулювання та підтримки. Особливо на часі стоїть питання необхідності загострення уваги держави до транскордонної співпраці за участі територій північного та східного кордонів України, які не є дотичними до країн ЄС. Останнє накладає не лише специфіку розвитку у зв'язку з

реальним потенціалом виникнення ускладнень характеру політичних відносин з країнами-сусідами, особливо з Російською Федерацією, що виступають торгівельними партнерами України, а і у зв'язку з відсутністю фінансової підтримки з донорських фондів ЄС на регіональний та єврорегіональний розвиток.

Проблеми підвищення ефективності функціонування в Україні державних органів влади на місцевому рівні розглядалися в роботах таких вітчизняних науковців, як: В. Бабаєв, О. Батанов, О. Бойко-Бойчук, Л. Беззубко, Р.Безсмертний, Е. Горян, А.Гошко, В. Дзюндзюк, Д. Кольцов, В. Корженко, І. Коліушко, О. Конотопцев, О. Коротич, Ю. Куц, О. Лазор, В. Малиновський, В. Мамонова, Г. Музиченко, Л. Товажнянський, Ю. Шаров та ін. Науковий внесок у вивчення проблематики транскордонного співробітництва було зроблено наступними вітчизняними та зарубіжними вченими: П. Беленьким, З. Бройде, В. Будкіним, М. Долішнім, Є. Кіш, М. Лендєл, П. Луцишиним, Ю. Макогоном, Н. Мікулою, А. Мокієм, В. Пилою, С. Писаренком, І. Студенніковим, О.Чмирем, В. Чужиковим, І. Школою, Т. Комарніцкім, Р. Ратті, М. Ростішевським, тощо. В той же час, надзвичайно актуальним для українських науковців є дослідження можливостей та потенційних напрямків розвитку державної регіональної політики в сфері активізації транскордонного співробітництва особливо для регіонів, що приймають участь у єврорегіонах. Але для цієї частини прикордонних територій залишається на часі проблема формування та реалізації потенціалу транскордонної співпраці і, на наш погляд, є можливою лише за рахунок зваженої державної регіональної політики.

Держава з'явилась як результат еволюції суспільства, при чому саме цей довготривалий та складний процес взаємодії та переплетіння факторів людської поведінки наклав на неї неминучий політичний відтінок. Сучасна демократична держава покликана раціонально поєднувати потреби та інтереси як суспільства в цілому, так і кожної його адміністративно-територіальної одиниці. [1] При чому необхідно розуміти різницю в понятті «держава» як чітко визначеної

території, що має суверенітет, та «держава» як суспільний інститут, що, власне, і здійснює державне управління на означеній території.

Процес державного управління полягає в реалізації державою управлінського впливу на суспільне життя окремої країни через діяльність виконавчої влади в суспільстві, а також в рамках державних підприємств, установ та організацій. Цей вплив реалізується за допомогою традиційної управлінської системи, яка охоплює: суб'єкти управління, управлінську діяльність чи процес, сфери і галузі суспільного життя. Тобто, державна влада виконує класичні функції управління в рамках встановлених законодавством та на основі певної сили, здатної до примусу, що є владою. Соціальний аспект влади проявляється в тому, що вона стає організуючим центром цілеспрямованої діяльності людей, їх колективів та всього суспільства загалом. [2]

Слід зазначити, що наскільки специфічними є інтереси регіонів, що відображають історичні, етнічні, природні, економічні, соціальні, культурні особливості територій, настільки конкретно диференційованими є інтереси держави стосовно них. [3] Розвитком регіонів країни опікується **регіональна політика держави**, в розумінні якої розрізняють два напрямки: 1) як політику держави щодо регіонів (державна регіональна політика, що реалізується центральними органами державної влади), 2) як регіональну політику, що здійснюється регіонами на місцях (органами місцевого самоврядування). Причому одним з основних завдань держави є, якраз, створення необхідних умов для місцевих органів влади з метою ефективного управління регіональними процесами.

Таким чином, у широкому розумінні регіональна політика — це система цілей і дій, що спрямовані на реалізацію інтересів держави щодо регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів, яка реалізується за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій. Як вже зазначалося, провідна роль у формуванні та реалізації

регіональної політики належить державі. [3] Тому далі мова йтиме саме про державну регіональну політику.

Її основною метою, на думку Зінь Е.А., є створення умов для динамічного, пропорційного та стабільного розвитку територій [4, с. 27]. Качан Є.П. дає майже таке ж визначення, проте термін звучить як регіональна *економічна* політика і зазначається, що вона є складовою державної регіональної політики [5, с. 637]. На нашу думку, така різниця пояснюється звуженим розумінням значення, суті та можливостей регіональної політики, яку дуже часто можна зустріти в суспільстві. Проте О.В. Берданова, Г. А. Борщ, Васильєва О.І. та інші автори говорять про наявні позитивні зрушення: «... закріплення поняття «регіон» на законодавчому рівні і відхід від ототожнення регіонального розвитку з суто економічним розумінням його у поєднанні екологічними, економічними і соціальними інтересами» [6, с. 50].

Щодо законодавчого тлумачення, то проект Закону України «Про засади державної регіональної політики», що знаходиться в розробці та визначає державну регіональну політику як сукупність цілей, заходів, засобів та взаємоузгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для створення повноцінного середовища життєдіяльності людей на всій території України [7]. Проаналізовані погляди на суть державної регіональної політики показують, що в них не враховано такого важливого аспекту, як особливості функціонування прикордонного регіону, що, очевидно, вимагатимуть більш специфічних методів та форм державної уваги та допомоги. Мармазов В. та Друзенко Г. вважають, що «регіональну політику можна розглядати як інструмент коригування диспропорцій...» [8] і тут більшою мірою мова йде про диспропорції між центральними та периферійними областями країни. Відтак, 90% суті державної регіональної політики зводиться до роботи над проблемами прикордоння і транскордонного співробітництва.

Деякі науковці в якості елементів регіональної політики виділяють економічну, соціальну, науково-технічну, екологічну, демографічну та

гуманітарну складові. Інші вчені вважають, що регіональна політика держави охоплює такі аспекти: економічний, демографічний, соціальний, екологічний, поселенський, науково-технічний.

На основі визначених аспектів регіональної політики вітчизняний науковець З.С.Варналій визначає наступні цілі її реалізації [9, с.34]:

1) створення та зміцнення інтегрованого економічного простору і забезпечення достатніх економічних, соціальних, правових й організаційних основ державності;

2) відносне зрівняння умов соціально-економічного розвитку регіонів;

3) пріоритетний характер розвитку тих регіонів, що мають особливо важливе стратегічне значення для держави;

4) максимальне використання природного, зокрема ресурсного потенціалу регіонів, що становить його особливу характеристику та конкурентну перевагу;

5) запобігання забрудненню навколишнього середовища регіону та стимулювання регіональному природокористуванню, комплексний екологічний захист регіонів тощо.

Проте, вирішення соціальних, екологічних, науково-технічних, демографічних та інших проблем регіону можливе лише за наявності відповідних фінансових, кредитних і матеріальних ресурсів, які забезпечуються в результаті економічної діяльності регіону.

Відзначають значення і регіональної соціальної політики держави, метою якої є підвищення добробуту і задоволення потреб життєдіяльності всього населення на території регіону. Здійснення соціальної політики в регіоні значною мірою безпосередньо залежить від економічних можливостей країни, тієї частини національного доходу, що виділяється на споживання цим регіоном. Так, соціальна політика держави і регіону має загальну економічну і правову основу, яка забезпечує реалізацію прав і інтересів громадян держави. Ефективний розвиток конкретного регіону, що є складовою держави, означає кумулятивний ефект для розвитку всієї країни і навпаки.

Географічне розміщення нашої держави означає, що майже 90% областей є прикордонними, тобто а-ргіогі периферійними з точки зору розвитку. На додаток західний кордон України, що за часів СРСР традиційно був буферною зоною для всього радянського простору, не має промислових потужностей взагалі. Відтак, відокремлення України в якості самостійної держави залишило ці області без засобів розвитку, окрім потенціалу туристичної індустрії та міграційних процесів дорослого працездатного населення до країн Європи. Рятівником ситуації, що з часом отримав статус європейського стандарту якісного розвитку прикордонного регіону, стала участь у транскордонному співробітництві у формі єврорегіонів, що утворювалися в партнерстві з областями європейських країн-сусідок.

Також таке географічне розміщення нашої держави створило комплекс характеристик, які роблять її органічно вбудованою в систему комунікацій Європа-Азія, і єврорегіони з цього погляду є тими «містками», які допоможуть розвивати цей стратегічно важливий потенціал. 1991 рік став стартовим для усвідомлення нашою країною себе як партнера в міжрегіональних зв'язках з Європою та країнами СНД, але і роком, коли економіка країни стала занепадати, не витримавши удару від розпаду СРСР.

Слід зазначити, що і натеper розвиток регіонів відбувається надто диспропорційно від заходу до сходу та від центру до периферії, щоб країна могла впевнено рухатися до загального процвітання. Порівняльний аналіз стану соціально-економічного розвитку прикордонних областей України, що входять до складу єврорегіонів, показує, що майже за всіма показниками лідерами є Харківська та Одеська області. Наступною йде Львівська, у той час як Сумська, посідаючи одне з перших місць за рівнем безробіття, лідирує за коефіцієнтом покриття експорту імпортом. Проте, на жаль, маємо відмітити той факт, що обрані нами показники соціально-економічного розвитку майже жодної з прикордонних областей України, які входять до складу єврорегіонів, не перевищують середнього рівня в країні. Економічна та соціальна диспропорція, що все більше поглиблюється під впливом сплесків та спадів економічного

зростання в Україні, створює передумови до напруги в суспільстві та розподілу громадян на проєвропейських та проросійських. Саме така невизначеність у поглядах на стратегічний напрям руху країни, який позначається і на настроях правлячої еліти, міжнародному статусі країни та ефективності її участі в міжнародній співпраці. [10]

Виникнення такої ситуації може розглядатися через призму різних причин, зокрема:

- 1) обмеженість прав обласних та місцевих адміністрацій в Україні, що створює серйозні бюрократичні перепони для реалізації регіональних проєктів.
- 2) брак досвіду та кваліфікації посадовців обласних і місцевих адміністрацій для реалізації міжурядових чи міжрегіональних проєктів.
- 3) обмеженість місцевих бюджетів призводить до неспроможності української сторони внести свою частину фінансування транскордонних проєктів.
- 4) доступ до інформації про конкретні програми, умови й принципи підготовки документів для отримання технічної допомоги обмежений для всіх потенційних бенефіціаріїв, нею володіє невелика кількість експертів в цій сфері [11].

Це лише деякі з проблем, що популярно виокремлюються науковцями в цій сфері. Проте існує ще проблема відсутності чітко визначених прав й обов'язків суб'єктів транскордонного співробітництва в національному законодавстві, як і порядку отримання фінансової допомоги з-за кордону та її відображення у звітних документах суб'єктів.

Розглянемо основні особливості процесу розвитку транскордонного співробітництва на східному кордоні України та їх вплив на формування концепції державного регулювання цього процесу (табл. 1).

Проте, будь-які проблеми неможливо вирішити фрагментарними заходами. Таким чином, можемо бачити ряд напрямків, що потребують державного впливу, що підтримується відповідним регламентарною законодавчою базою.

**Основні особливості розвитку транскордонного співробітництва на  
східному кордоні України та їх вплив на формування концепції  
державного регулювання цього процесу\***

<i>№ п/п</i>	<i>Особливість</i>	<i>Загальна характеристика сучасної ситуації</i>	<i>Авторський погляд на її вплив на основні позиції державного регулювання</i>
1	2	3	4
1	Вплив глобалізації – посилюються процеси інтеграції та інтернаціоналізації, у тому числі виробництва. Відкриття кордонів	Обговорюються можливості об'єднання ринків та виробничих потужностей. Ведеться робота над полегшенням руху ресурсів через митний кордон	Відкритість економіки в поєднанні з захистом вітчизняного виробника. Стимулювання руху капіталу, трудових ресурсів. Розвиток туризму, обміну інформацією
2	Лібералізація країною зовнішньої торгівлі. Активізація зовнішньоекономічної діяльності з РФ	Посилення зв'язків та відкриття нових ніш на ринках, посилення конкуренції. Пошук нових партнерів	Посилена увага до забезпечення інформацією про можливі партнерські зв'язки, пільгове кредитування експорту
3	Можливість реалізації економічного потенціалу регіону в поєднанні з вирішенням спільних проблем	Нерегулярні ділові зв'язки, складнощі в перетині кордону, відсутність достатньої інформаційної бази для партнерів	Максимальне полегшення умов перетину кордону для бізнесу, проведення спільних ярмарків, виставок, тощо. Кооперація виробництва
4	Можливість обміну та поєднання науково-технічних баз та досвіду, підвищення конкурентоспроможності 2х регіонів	Проведення наукових конференцій та заходів із залученням представників сусідньої країни, обміни досвідом	Підтримка регулярності ТС заходів у сфері науки та освіти, молодіжної співпраці, обміну кадрами та професійним досвідом
5	Розвиток спільної інфраструктури. Підвищення конкурентоспроможності двох регіонів	Розбудова прикордонної інфраструктури. Плани розвивати будівельний та інші кластери, побудови логістичного парку, спроби створити веб-сайти євро регіону на громадських засадах	Реальна підтримка місцевих ініціатив центральними органами влади на основі розуміння користі розвитку кожного регіону для всієї країни незалежно від напрямку інтеграції, визначеному владою
6	Полегшення соціально-культурних зв'язків	Їх активізація. Проведення спільних фестивалів, обміну творчими колективами, тощо. Створення умов для руху трудових ресурсів	Подальша робота над полегшенням перетину кордону з РФ громадянами. Розвиток співпраці між закладами освіти, спорту та мистецтва, туризму
7	Можливість застосовувати європейські стандарти інтеграції та залучення коштів	Недостатній рівень фінансування ТС у регіонах та співпраці з європейськими структурами, кваліфікації працівників органів влади та співпраці з представниками НДО	Проведення спільних курсів підвищення кваліфікації для державних чиновників, залучення спеціалістів до роботи з донорами та інвесторами, а також можливостей НДО



1	2	3	4
8	Відновлення історичного спільного простору співіснування братніх народів	Усунення психологічного дискомфорту в населення після розпаду СРСР, відновлення втрачених зв'язків	Проведення спільних соціально-культурних та спортивних заходів. Утворення спільного інформаційного видання. Створення веб-сайтів єврорегіонів та постійне їх оновлення
9	Можливість вирішення спільних екологічних, соціальних, культурних проблем через поєднання ресурсів, можливостей та ініціатив	Більшість транскордонних проектів перебувають у стадії планування або затвердження центральними органами влади. Високий ступінь бюрократизованості та політизованості процесу	Проведення інформаційної компанії щодо суті та можливостей ТС серед громадян, молоді, бізнес-сектора. Фінансування транскордонних проектів. Залучення до участі громадських організацій і донорських ресурсів за їх допомогою
10	Підвищення активності громадських ініціатив, крок до розбудови громадянського суспільства	Поодинокі громадські ініціативи, більшість заходів ініціюються органам влади, а тому залишаються більш формальними	Розвиток співпраці молоді та НДО, зокрема молодіжних. Підтримка транскордонних заходів та проектів, не обов'язково ініційованих владою. Якісна PR-кампанія щодо суті та можливостей ТС

\* Джерело: власна розробка [10].

Питання формування, координації та розвитку транскордонного співробітництва в Україні поряд з національним законодавством регулюються специфічними документами, а саме: Європейською рамковою конвенцією про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або органами влади (1980 р.), Додатковим протоколом до Європейської рамкової конвенції про ТС між територіальними общинами і властями (1995 р.) та Протоколом № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва (1998 р.). У країнах ЄС співпраця між регіонами регулюється також Європейською хартією регіонального просторового планування (1983 р.), Європейською хартією місцевого самоврядування (1985 р.), Хартією Конгресу місцевих і регіональних органів влади Європи (1994 р.), Європейською хартією регіонального самоврядування (1997 р.), Декларацією Асамблеї Європейських регіонів щодо регіоналізму в Європі (1996 р.). Національною юридичною

основою розвитку транскордонного співробітництва в Україні є Закони України «Про транскордонне співробітництво» (2004 р.), «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.), «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), «Про зовнішньоекономічну діяльність» (1991 р.), «Про державний кордон» (1991 р.); Митний кодекс України, інші нормативно-правові акти, що прямо чи опосередковано зачіпають питання транскордонного співробітництва, а також усі міжнародні нормативно-правові акти, що були ратифіковані Україною. [10]

Розвиток транскордонного співробітництва в Україні є одним із важливих напрямів формування її регіональної політики з використанням основ та принципів, що сповідаються європейською спільнотою. Регіональна політика уряду України, адаптуючи досвід ЄС, має перейти від пасивного міжрегіонального перерозподілу ресурсів до максимальної мобілізації ресурсів регіонів та всебічної реалізації їх потенціалу, у тому числі у сфері транскордонного співробітництва. Група таких науковців, як Чернюк Л.Г., Клиновий Д.В., Швець П.А. вважають: «Стратегія розвитку країни неможлива без урахування регіонального чинника, а, отже, й без ефективної державної регіональної політики» [12, с. 30].

Мікула Н.А., провідний фахівець з питань транскордонного співробітництва і регіонального розвитку, вважає, що регіональна політика транскордонної співпраці повинна бути складовою регіональної політики та зовнішньої стратегії країни, проте мати власне організаційне та науково-методичне забезпечення. Розвиток єврорегіонів повинен бути одним з найважливіших питань регіональної політики транскордонного співробітництва [13, с. 31]. Але центральні органи влади, проводячи загальнонаціональну політику розвитку регіонів повинні враховувати особливий статус прикордонних регіонів, зокрема на сході України, оскільки особливості процесу розвитку транскордонного співробітництва на східному кордоні позначаються на формуванні концепції державного регулювання. Таким чином, ще раз підкреслюємо той факт, що транскордонне співробітництво на нинішньому етапі функціонування та розвитку єврорегіонів на східному

кордоні України, потребує значної уваги та обережної політики з боку держави в контексті натягнутості політичного діалогу з РФ. Можливо, окрім всього, воно несе в собі потенціал вирівнювання напруженої політичної ситуації та попередження майбутніх військових конфліктів, адже посилить внутрішні міжрегіональні зв'язки територій.

Транскордонне співробітництво як інструмент вирівнювання регіональних диспропорцій та підвищення рівня життя громадян прикордонних територій є важливим напрямом регіональної політики країни, а тому потребує державного регулювання, стимулювання та контролю. Предметом, зокрема, правового регулювання державою розвитку транскордонного співробітництва на східному кордоні є сукупність відносин між усіма зацікавленими сторонами відносин «Україна – Російська Федерація» (рис. 1).



Рис. 1. Загальна схема предмета правового регулювання державою розвитку транскордонного співробітництва на східному кордоні України\*.

\* Джерело: власна розробка [10].

Таким чином ми можемо бачити комплексність розвитку транскордонного співробітництва на кордоні з РФ – цей процес розвивається за кількома рівнями взаємовідносин, кожен з яких вимагає особливого правового регулювання. І, якщо, політичний відтінок діалогу між органами державної влади може накладати певні обмеження в розвитку цього процесу, то стосунки

бізнес сектору, ЗМІ чи громадян, відбуватимуться по своїм законам і принципам розвитку, як це було і до офіційного створення єврорегіонів.

Проте слід пам'ятати, що розвиток транскордонного співробітництва відбувається в контексті та рамках загальнодержавних засад і тенденцій регіональної політики України (див. рис. 2), яка, у свою чергу, є складовою національної стратегії економічного та соціального розвитку країни.



Рис. 2. Схема комплексної системи управління реалізацією потенціалу транскордонного співробітництва як складової регіональної політики\*.

\* Джерело: власна розробка [10].

Таким чином, стратегії розвитку транскордонного співробітництва окремих регіонів, створені в складі загальнодержавної стратегії окремої країни є елементами стратегій розвитку транскордонного співробітництва вищого порядку, а відтак, у стратегії розвитку регіонів та співпраці всієї об'єднаної Європи.

Важливо пам'ятати, що транскордонне співробітництво – не просто вузький політичний чи економічний інструмент; воно спроможне дати результати і в соціальному, етнокультурному, освітньому, науковому, іміджевому, екологічному та інших вимірах. Це, так би мовити, один з не багатьох мультирезультатних процесів, що мають вплив на життя та розвиток регіону, і це значно збільшує його цінність у контексті конкурентоспроможності всієї країни. Група науковців Хлобистов Є.В., Жарова Л.В. та Ільїна М.В. зазначають: «Соціально-економічний розвиток України, за проведеними дослідженнями, характеризуватиметься політичною нестабільністю та схильністю до наслідування вже існуючих в інших країнах моделей розвитку». [14, с. 42]. Тобто логічно, що система управління розвитком транскордонного співробітництва та реалізацією потенціалу транскордонного співробітництва України для кожного окремого прикордонного регіону повинна розроблятися з урахуванням особливостей місцевих умов, враховуючи при цьому тенденції регіональної політики держави (див. рис. 3).

Таким чином, ми відзначаємо, що: **для успішного розвитку транскордонного співробітництва у кожному регіоні необхідними є такі умови** на рівні держави, як сформована відповідна нормативно-правова база, сприятлива політична ситуація, справедливий розподіл повноважень між центральними та регіональними органами влади, налагодженість механізму фінансування прикордонних програм/проектів, тощо; на рівні прикордонного регіону важливі такі умови, як достатній обсяг повноважень влади цього рівня, її вмотивованість розвивати відносини із сусідньою країною (наприклад, Російською Федерацією), достатнє інституційне, кадрове, фінансове, науково-методичне, інформаційне забезпечення розвитку транскордонного

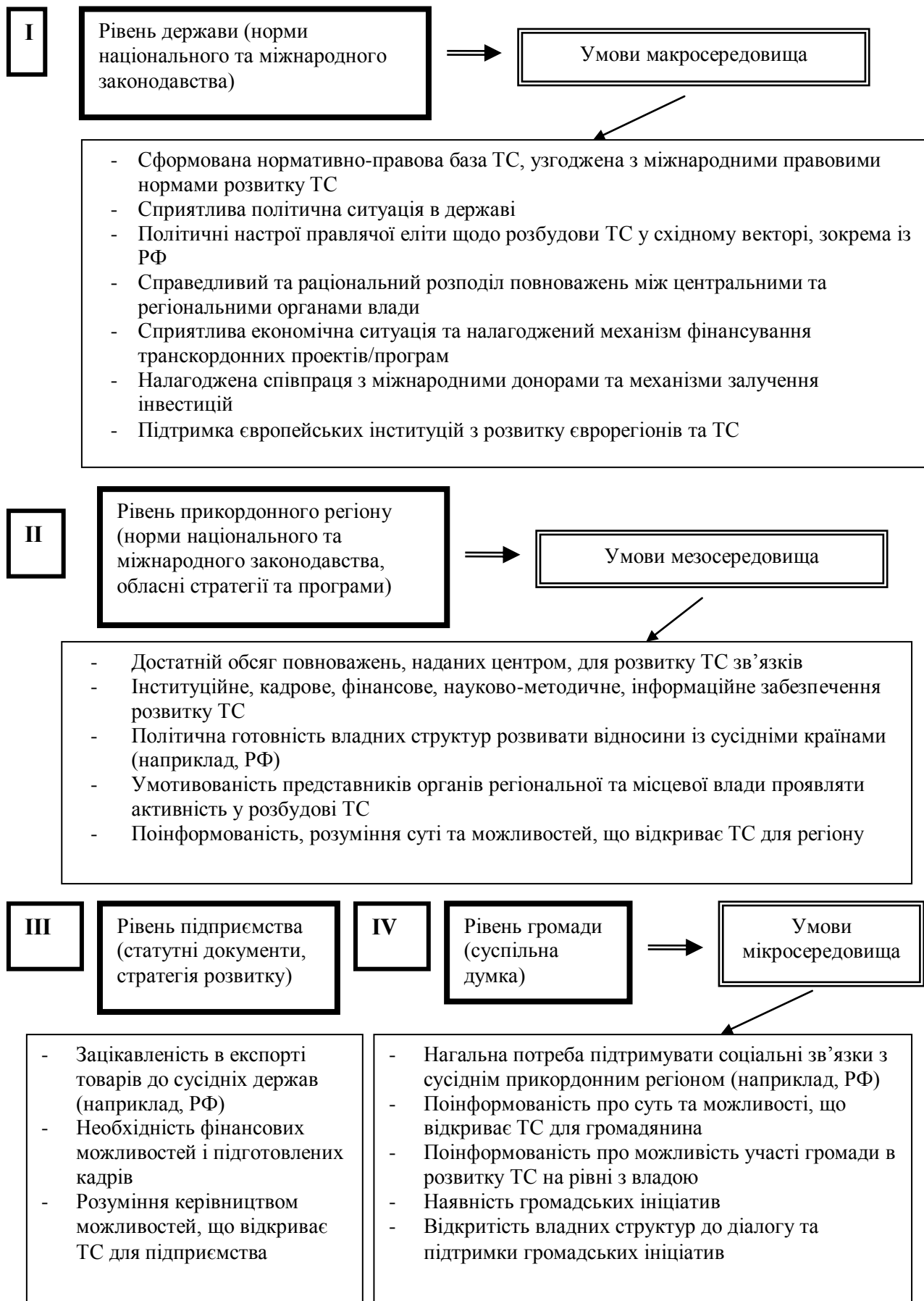


Рис. 3. Концепція управління розвитком транскордонного співробітництва на різних рівнях суспільства на східному кордоні України\*

\* Джерело: власна розробка на основі власних досліджень [10].

співробітництва у регіоні, освіченість представників зацікавлених сторін щодо суті та можливостей, що відкриваються для них з розвитком такої співпраці в їх регіоні, тощо; на рівні найменших одиниць соціально-економічної активності підприємств, тобто господарюючих суб'єктів, та громади (окремих громадян, їх груп, загальна суспільна думка) необхідне формування наступних умов: їх зацікавленості в експорті товарів до сусідньої країни (РФ, наприклад, якщо вести мову про східні єврорегіони країни) та розвитку інших видів транскордонних зв'язків із сусіднім регіоном, потреба в фінансових ресурсах і підготовлених кадрах, поінформованість про суть і можливості, що відкриває транскордонного співробітництва для громадянина та суб'єкта господарювання, освіченість про можливості участі громади в розвитку транскордонного співробітництва на рівні з владою, наявність громадських ініціатив та відкритість владних структур до діалогу та їх підтримки.

На основі запропонованої нами концепції управління розвитком транскордонного співробітництва на різних рівнях суспільства на східному кордоні України нами була розроблена трирівнева ієрархічна система управління розвитком транскордонного співробітництва (рис 4).

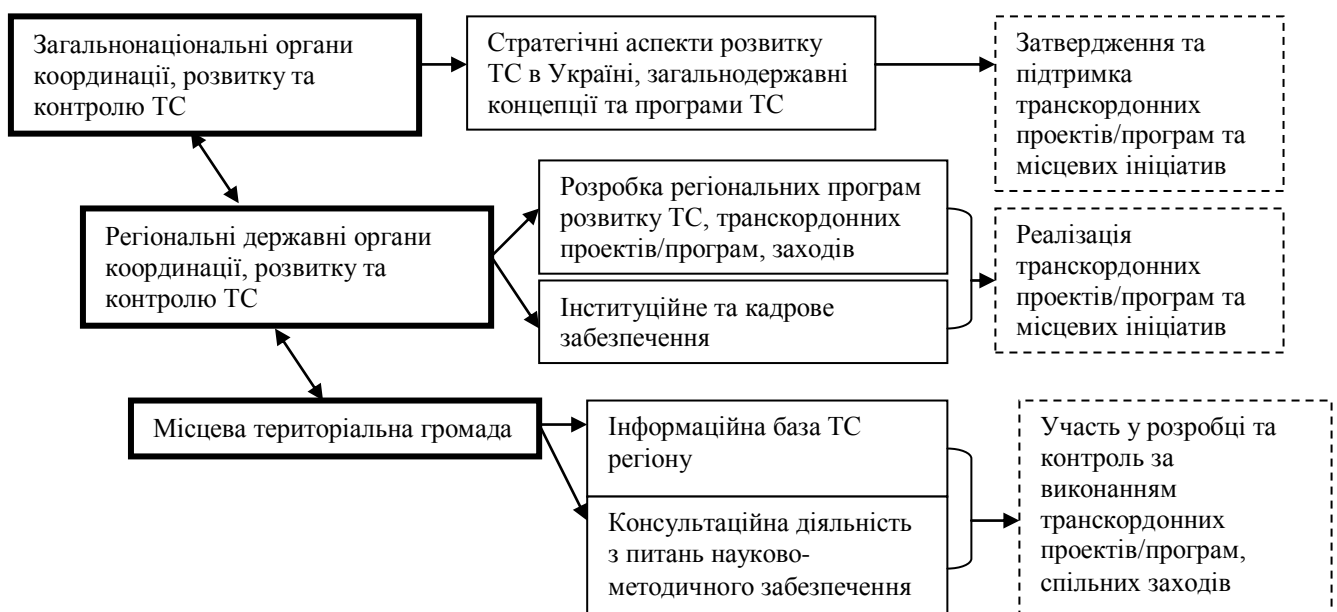


Рис. 4. Трирівнева ієрархічна система управління розвитком ТС у державі

\* Джерело: власна розробка на основі власних досліджень [10].

Так, елементом організаційного забезпечення реалізації стратегії транскордонного розвитку на макрорівні стає вдосконалення ієрархічної системи управління ТС, яка відповідає за координацію, стимулювання, розвиток і контроль процесів створення та реалізації проектів/програм ТС на всіх рівнях. При цьому важливо зазначити, що в ідеалі контроль повинен відбуватися не лише на двох класичних владних рівнях, а і з боку місцевої територіальної громади, яка має брати активну участь у розвитку ТС, спираючись на підтримку та відкритість владних структур регіонального рівня.

Досвід західних країн показує, що їх громадські організації краще організовані і мають у своєму розпорядженні значні кошти, досвід роботи [15, 16, 17], а також налагодженість соціального партнерства з владними структурами. Погоджуємося з думкою Михайлової Л.І. та Борисової Л.Л., які вважають, що «Україна сьогодні знаходиться в процесі реструктуризації своєї конституційної та інституційної структур державного управління, рушійною силою яких є децентралізація та регіоналізація» [18, с. 1604].

Основними задекларованими напрямками транскордонного співробітництва в усіх євро регіонах України та Європи як законодавчо, так і за практичним досвідом, є: економічне співробітництво, наукове, соціальне та культурно-освітнє співробітництво, розвиток транспортної та інформаційної інфраструктури, сільського господарства, співробітництво у сфері екології та в законодавчій сфері, спільне використання туристичного та рекреаційного потенціалу прикордонних регіонів областей [10]. Окремим напрямом економічної співпраці розглядається можливість створення кластерів. «У країнах-членах ЄС кластеризація є однією з умов підвищення конкурентоспроможної економіки регіонів та держави», – зазначає Левковська Л.В. [19, с. 117].

Студенніков І. В. відзначає, що реалізація транскордонних проектів на західній Україні від початку відбувається в основному за донорства ЄС: «...починаючи з 1991 р. вона отримала від Євросоюзу більш ніж 1 млрд. євро» [20, с. 315]. Мова йде про проекти, фінансовані Європейською Комісією на



територіях Волинської, Львівської, Закарпатської, Івано-Франківської, Чернівецької та Одеської областей. Проте, як правильно зазначили авторитетні у сфері регіональної економіки науковці Пила В.І. та Штокалюк Т.В., якщо повернути свій погляд на сфери, в яких так чи інакше успішно реалізуються українські транскордонні проекти, то це в основному екологія, наука, освіта, культура, набагато менш поширені та мають реальні приклади ефективної реалізації проекти економічного характеру [21, с. 22]. На східних кордонах України, як і в ЄС, від транскордонної співпраці перш за все очікують економічного ефекту, хоча діяльність проводиться в основному в таких же напрямках, як культура, освіта, митниця. Проте окремі дослідники вважають, що західні українські єврорегіони, які включають території Польщі, повинні концентруватися більше на економічній складовій для того, щоб уникати питань етнічної приналежності та вирівняти негативну історичну пам'ять, залишену комуністичним режимом СРСР.

З метою виконання завдань єврорегіонів у рамках означених напрямів реалізуються **транскордонні та спільні проекти/програми**. Означені терміни та процедура відбору та реалізації проектів і програм транскордонного співробітництва визначені Законом України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 року № 1861-IV [22]. Так, здійснення спільного проекту чи програми (що часто асоціюється зі звичайним заходом між двома сусідніми прикордонними областями) в рамках єврорегіону не вимагає його оцінки конкурсною комісією та подальшої передачі до Міністерства економіки України. Спільний проект/програма також не включаються до державних програм розвитку транскордонного співробітництва (на відміну від проектів та програм ТС). Цікаво, що в ст. 7 Закону, яка присвячена повноваженням суб'єктів транскордонної співпраці, йдеться лише про те, що останні беруть участь у розробленні та реалізації спільних проектів (програм), а у ст. 13 про функції суб'єктів у сфері державної підтримки розвитку транскордонного співробітництва – про те, що вони лише організовують та координують роботу з підготовки та реалізації проектів

(програм) ТС та беруть участь у розробленні спільних проектів (програм) та координують їх реалізацію. Таким чином, виходить, що суб'єкти транскордонного співробітництва в Україні вповноважені брати участь у роботі над спільними проектами та програмами, а щодо більш серйозних заходів – проектів та програмам ТС, то вони лише організують роботу, координують її, а участь в розробці та реалізації не беруть. Таке твердження, на нашу думку, є несправедливим, оскільки органи влади повинні брати участь в усіх етапах створення та реалізації на практиці транскордонного проекту чи програми. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсного відбору проектів транскордонного співробітництва, які можуть бути включені до Державної Програми розвитку транскордонного співробітництва» № 339 від 11 травня 2005 року, проекти транскордонного співробітництва розробляються суб'єктами та учасниками ТС, а потім подаються на розгляд конкурсних комісій. Наступним є етап оцінки та затвердження в центральних органах влади.

Як уже зазначалося, фінансування проектів в Україні відбувається переважно із залученням коштів міжнародних донорів і на основі внесків місцевих бюджетів, а також певного відсотка з національного бюджету, у той час як на східному кордоні через відсутність зовнішнього спонсорства та внутрішнього бюджетного фінансування більшість проектів транскордонного співробітництва залишаються не реалізованими. А відтак, звітування про розвиток ТС відбувається в основному кількістю проведених саме спільних проектів/програм, що не мають статусу транскордонних. Як зазначає Кушніренко О.М., досвід функціонування єврорегіонів показує, що їх окремі складові «мають бути наділені деякими підприємницькими повноваженнями з можливістю самофінансування» [23, с. 407]. У ситуації з єврорегіонами на східному кордоні України, коли існують непереборні складнощі отримання фінансування не лише з національних бюджетів, а навіть із регіональних, на фоні повної відсутності роботи з міжнародними донорами, така думка є

слушною, оскільки дає можливість не залежати від налагодженості співпраці органів влади з відповідними донорськими структурами, а покладатися на власні сили. Також ефективність розвитку транскордонних зв'язків повинна заохочуватися державою через відпрацьований механізм підтримки транскордонного співробітництва (фінансова допомога, податкові пільги, тощо).

У той же час, не можемо погодитися з думкою Кушніренко О.М. про те, що перевага в адресуванні державою допомоги повинна надаватися лише бізнес-проектам та суб'єктам малого підприємництва [24], що автоматично виключає із пріоритетних сфер державної підтримки культурні, соціальні чи екологічні проекти. Аналіз сучасних тенденцій цього питання показує, що переважають саме проекти такої спрямованості. Виходить певна колізія між реальною ситуацією і тими засадами, над якими, власне, працює влада. Напевно, тому з усіх проектів транскордонного співробітництва єврорегіону «Ярославна», які були саме екологічної та соціально-культурної спрямованості, фінансової підтримки не отримав жодний.

Зміни до Закону України «Про транскордонне співробітництво» обіцяють змінити механізми участі держави у проектах ТС, а також висвітлюють фінансову сторону їх забезпечення (особливо з джерел Ради Європи). Протокол № 3 до «Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами стосовно Об'єднань єврорегіонального співробітництва», запропонований Європейським Комітетом місцевої та регіональної демократії, очікується, врегулює механізми участі України в єврорегіональних об'єднаннях.

Ми провели порівняльний аналіз досвіду функціонування єврорегіонів України (табл. 2), який показав, що найбільший та найактивніший він на заході, де іноземними учасниками утворень є країни-члени ЄС. Транскордонне співробітництво України та держав-членів Європейського Союзу відбувається через діяльність у рамках єврорегіонів, програм сусідства, діяльність міжнародних регіональних організацій та асоціацій, міжрегіональну співпрацю

(угоди про ТС), програми прикордонного співробітництва в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства, що розпочався з 2007 року. Сьогодні більшість областей України мають підписані угоди про співпрацю в різних сферах із суміжними територіями сусідніх держав, а також про співпрацю з відповідними регіональними органами влади. Саме на основі таких документів і розпочинає свою офіціальну ходу транскордонне співробітництво.

В той же час, Україною не у повній мірі використовується потенціал транскордонної співпраці, що здатна забезпечити сталий розвиток та конкурентоспроможність прикордонних регіонів держави. Таким чином, вважаємо критичним прийняття до уваги необхідність фінансової, організаційної, інформаційної та інституційної підтримки розвитку існуючих єврорегіонів країни.

#### **Список використаних джерел:**

1. Молдован В.В., Чулінда Л.І. Правознавство: 2-ге вид. - Навчальний посібник. [Електронний ресурс] / В. Молдован. - К.: Центр учбової літератури, 2010. - 184 с. - Режим доступу: [http://pidruchniki.ws/11460204/pravo/ponyattya\\_derzhavi\\_oznaki](http://pidruchniki.ws/11460204/pravo/ponyattya_derzhavi_oznaki)
2. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. / В.Я. Малиновський. - Луцьк: Ред.-вид. відд. "Вежа " Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. - 558 с.
3. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети. / М.І. Долішній. – К.: Наукова думка, 2006. – С.
4. Зінь Е. А. Регіональна економіка: підручник. / Е. А. Зінь – К.: Професіонал, 2007. – 528 с.
5. Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка: навч. посібник/ Є. Качан, Т.Є. Царик, Д.В. Ткач [та ін.]; ред. Є.П. Качана. – К.: Юридична книга, 2005. – 704 с.

6. Інструменти регіонального розвитку в Україні : навч. посіб. [Електронний ресурс]/ О. В. Берданова та ін. ; за ред. В. М. Вакуленка, О. В. Берданової. — К. : НАДУ, 2013. — 286 с. - Режим доступу: <http://www.rgd.org.ua/books/Instrumenty%20reg%20rozvitku%20WEB.pdf>
7. Абрам'юк І. Аналіз проекту закону України «про основні засади державної регіональної політики» [Електронний ресурс] / І. Абрам'юк. - Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=1919#more-1919>.
8. Мармазов В., Друзенко Г. Адаптація законодавства до стандартів ЄС: підсумки п'ятирічного шляху / В. Мармазов, Г. Друзенко // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 234. – С. 7.
9. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: Монографія / за ред. З.С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 820 с.
- 10.Замора О.М. Регіональні особливості розвитку транскордонного співробітництва.: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.05 – Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка / Терещенко Тетяна Василівна. – К., 2011. – С. 156-159.
- 11.Васильєва О. І. Міжрегіональні зв'язки та транскордонне співробітництво – важлива складова сучасної державної регіональної політики України [Текст] / О. І. Васильєва // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 1. – С. 70–73.
- 12.Конкурентоспроможність регіонів України (методологія і практика): Чернюк Л.Г., Клиновий Д.В., Швець П.А., Троян В.Л., Петровська І.О., Ярош О.М. /За науковою редакцією д.е.н., проф. Л.Г. Чернюк. – К.: РВПС України НАН України, 2010. - 108 с.
- 13.Мікула Н. А. Транскордонне співробітництво в умовах інтеграційних процесів України: автореф. дис. на здобуття ступеня д-ра. екон. наук: спец. 08.10.01 «Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка» / Мікула Надія Анатоліївна – Л., 2005. – 40 с.
- 14.Хлобистов Є.В., Жарова Л.В., Ільїна М.В. Сталий розвиток та екологічна політика у глобальних викликах: від передбачення до

- прогнозування./Є.В. Хлобистов [Електронний ресурс] // «Економіка природокористування і охорони довкілля». – 2008. - Режим доступу: <http://economics-of-nature.net/uploads/arhiv/2008/Khlobystov.pdf>.
15. Баранец Г. Программы трансграничного сотрудничества Евросоюза / Г. Баранец [Електронний ресурс] / Научно практический журнал наука и инновации – 2009. – № 3(73) – Режим доступу: <http://innosfera.org/node/390>
16. Куцаб-Бонк К. Механізми інституційного забезпечення розвитку українсько-польського транскордонного регіону: автореф. дис. на здобуття ступеня канд. екон. наук: спец. 08. 10.01 «Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка» / Куцаб-Бонк К. – Львів, 2006. - С. 19.
17. Лендшел М. Механізми реалізації регіональної політики в Україні. Досвід становлення Агентств регіонального розвитку / М. Лендшел // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / ред. С. Максименка. – К.: Міленіум, 2001.– 244 с.
18. Михайлова Л.І. Регіональні особливості впровадження євроінтеграційних пріоритетів України / Л.І. Михайлова, Л.Л. Борисова, О.М. Замора // Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект. – Донецьк, 2007. – Ч.4 – С. 1602-1607.
19. Левковська Л.В. Формування інноваційних кластерів в Україні [Електронний ресурс] / Л.В. Левковська. – Режим доступу: <http://dspace.nbuiv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/5902/12-Levkovsjka.pdf?sequence=1>
20. Студенніков І. Транскордонне співробітництво та його роль в процесі європейської інтеграції України / І. Студенніков // Міжнародні зв'язки України: наукові пошуки і знахідки. – К.: Ін-т історії України НАН України, 2006. – Вип. 15 – С. 309–322.

21. Пила В. І. Функціонування єврорегіонів: окремі аспекти зарубіжного та українського досвіду / В. І. Пила, Т. В. Штокалюк // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – Хмельницький, 2002. – №3. – С. 18–24.
22. Закон України про транскордонне співробітництво від 24.06.2004 // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 45. – С. 499.
23. Кушніренко О. М. Державна підтримка розвитку транскордонного співробітництва: автореф. дис. на здобуття ступеня канд. екон. наук: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління»/ Кушніренко Олександр Миколайович. – К., 2007. — 20 с.
24. Кушніренко О. М. Фінансова підтримка розвитку єврорегіонів / О. М. Кушніренко // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: зб. тез доповідей за матеріалами наук.-практ. конф. за міжнар. участю (31 травня 2006 р.): у 2 т. Т. 2. – К.: НАДУ, 2006. – С. 406–408.

Таблиця 2.

## Порівняльний аналіз досвіду функціонування євро регіонів України

Назва євро регіону	Рік утворення	Території, що входять	Структура керівних органів	Основні завдання та напрями розвитку	Особливості фінансування	Примітка
Карпатський євро регіон	1993	Прикордонні території України, Польщі, Словачії, Угорщини та Румунії у вигляді транскордонної Міжнародної асоціації прикордонних адміністративних районів країн-учасниць, яка не є юридичною особою і в якій національним представником України визнано Асоціацію органів місцевого самоврядування «Євро регіон Карпати-Україна»	Рада (стратегічно важливі рішення), секретаріат з національними представництвами, робочі комісії (напрями регіонального розвитку, соціальної інфраструктури, туризму, торгівлі, охорони довкілля та надзвичайних ситуацій). Також є виконавчий директор, який повсякденно управляє євро регіоном через секретаріат, координує виконання рішень ради та роботу робочих комісій, підтримує контакти з відповідними інституціями	Розвиток економіки, інфраструктура і транспортний зв'язок, туризм, євроінтеграція та співробітництво з ЄС і НАТО	Бюджет євро регіону формується із внесків країн-учасниць та фінансової підтримки донорів міжнародного рівня, але більшість проектів орієнтується на пошук коштів з інших джерел, крім власного бюджету	Був першим для України, а головне – першим євро регіоном на пострадянському просторі
Буг	1995	Охоплює Волинську область України, Люблінське воєводство Польщі та Брестську область Білорусі. У 1999 році Сокальський і Жовківський райони Львівської області України виявили ініціативу розпочати приєднання до «Бугу»	Рада (найвищий орган), президія ради євро регіону, секретаріат (поточна робота) з двома національними бюро та спеціалізовані робочі групи (територіальний розвиток, транспорт і зв'язок, екологія, інформація, розвиток контактів на всіх рівнях між регіонами, взаємодія правоохоронних органів, освіта, охорона здоров'я, культура, спорт, туризм)	Промислова кооперація та зв'язки, вільний рух ресурсів, розвиток комунікацій, транскордонних інфраструктурних систем, екологія, культура, поживлення транскордонної торгівлі, розбудова прикордонної інфраструктури, реконструкція та створення автомобільних магістралей і супутніх об'єктів, соціально орієнтована діяльність з метою забезпечення прав найуразливіших верств населення, створення інформаційної бази даних про регіон	-	Наступного року після створення євро регіон став членом АЄПР. З метою розвитку ТС у рамках євро регіону створено Депозитно-кредитний банк у м. Луцьк.

\* Джерело: [10].



## Продовження табл. 2

Назва єврорегіону	Рік утворення	Території, що входять	Структура керівних органів	Основні завдання та напрями розвитку	Особливості фінансування	Примітка
Нижній Дунай	1998	Одеська область України, Вулканештський, Кагульський і Кантемирівський райони Республіки Молдова, а також повіти Бреїла, Галац і Гульча Румунії	Рада єврорегіону з головою єврорегіону та віце-головами (вищий орган, презентаційні функції), комісії, сформовані за сферами діяльності (регіональний розвиток, економіка, торгівля, туризм, гармонізація нормативно-правових актів, транспорт, комунікації, екологія, демографія, освіта, наука, культура, спорт, охорона здоров'я, фінансовий аудит, боротьба з злочинністю, ліквідація наслідків стихії), а також координаційний центр (адміністративні функції). Для рівноправної участі в раді передбачена умова: якщо головою є румунський представник, то віце-головами – представники двох інших членів єврорегіону	Створення спільних підприємств та банків зі спільним капіталом, спільні програми захисту навколишнього середовища басейнів річок, озер та плавнів Дунаю, розвиток інфраструктури туризму та рекреації, спільні заходи щодо ліквідації наслідків природних стихій, узгодження тарифів на транзит вантажів	Фінансування транскордонних проектів «Нижнього Дунаю» надається переважно Європейською Комісією в рамках програм PHARE та TACIS «Прикордонне співробітництво».	Усі учасники єврорегіону є членами Асамблеї європейських регіонів. Одеська область першою в Україні стала її членом. Також вона є членом наступних організацій: Робоче співтовариство Придунайських країн, АЄПР, конференція Приморських регіонів Європи та Асамблея виноробних регіонів Європи
Асоціація «Чорноморський Єврорегіон» (ЧМСР)	2008	Республіки Азербайджан, Албанія, Болгарія, Греція, Грузія, Молдова, Російська, Сербія, Румунія, Туреччина, Україна	Генеральна асамблея, рада директорів з головою ради директорів, постійні комітети, Рада аудиторів. Діяльність ЧМСР здійснюється технічними бюро, розміщеними в кожній з країн-членів	Мета – розвиток громадянського суспільства та взаємозв'язків між громадянами, створення умов для активної соціально-економічної діяльності, реалізація спільних проектів. Напрями: розбудова інфраструктури, демократії, економічних зв'язків, розвиток туризму, науки, освіти, співпраця у сферах культури, охорони здоров'я, спорту. Основні акценти – збереження прибережних зон, міграційних потоків, інтеграції іммігрантів	-	-

Продовження табл. 2

Назва єврорегіону	Рік утворення	Території, що входять	Структура керівних органів	Основні завдання та напрями розвитку	Особливості фінансування	Примітка
Верхній Прут	2000	Чернівецька область (Україна), Білецький та Єдинецький повіти Молдови, Ботошанський і Сучавський повіти Румунії	Рада (вищий орган), виконавчий голова (організація роботи ради, реалізація поточних завдань єврорегіону), секретаріат (діловодство, організація роботи ради та виконавчого голови) з національними секретаріатами в кожній адміністративно-територіальній одиниці, редакційна рада, робочі комісії (виконавчі функції з напрямів: економіка, інфраструктура, туризм; екологія, сталий розвиток; наука, освіта, культура, спорт, молодь; розвиток міжрегіональних зв'язків, місцевого самоврядування, ЗМІ)  Окремо для реалізації конкретних проектів чи завдань та на строк їх перетіку можуть створюватися експертні робочі групи, в яких представлені інтереси всіх суб'єктів єврорегіону	Головне призначення єврорегіону – екологічно безпечний розвиток територій  Напрямами спільної діяльності в його рамках є: спільні проекти з екологічно безпечного та соціального розвитку, співпраця у сфері охорони навколишнього середовища та здоров'я, запобігання техногенним лихам, адаптації європейського законодавства і стандартів щодо екології, боротьби з відходами та вирішення надзвичайних ситуацій	-	У Статуті єврорегіону передбачений також статус партнера для будь-якої адміністративно-територіальної одиниці, яка має угоду про партнерство чи протоколи про співпрацю, або побратимство з учасниками «Верхнього Пруту»  Багаторівнева організаційна структура, на думку розробників, є певною запорукою і подальшого функціонування єврорегіону навіть за умови «замороження» зв'язків на одному з рівнів

Продовження табл. 2

Назва єврорегіону	Рік утворення	Території, що входять	Структура керівних органів	Основні завдання та напрями розвитку	Особливості фінансування	Примітка
Слобожанщина	2003	Білгородська область РФ та Харківська України	Співпраця органів місцевого самоврядування, видання інформаційного бюлетеня «Слобожанщина», налагодження зв'язків з єврорегіонами інших країн для залучення іноземних інвестицій, з АСПР, розбудова різних кластерів (будівництво, транспорт, туризм, фінанси, фармакологія), співпраця у сферах науки, екології, культури, освіти. Сприяння розвитку коопераційних зв'язків та координації діяльності єврорегіонів за участю України, РФ та ЄС	Включає раду, президію ради, секретаріат єврорегіону, ревізійну комісію	Планується державний бюджет	Створений у формі громадської організації. 2007 року підписана Угода про створення будівельного кластера, наступного року – туристичного і підготовлена для створення фармацевтичного
Дніпро	2003	Брянська область РФ, Гомельська – Білорусі та Чернігівська – України	Створений з метою покращення економічного та інноваційного рівня розвитку регіонів. Завдання: поглиблення виробничої кооперації та створення спільних підприємств і виробництв, інноваційно-інвестиційна складова проектної діяльності, співпраця з європейськими організаціями з чорнобильського питання, а також культура, соціальна сфера, зайнятість, охорона здоров'я, туризм, екологія. Проте, за даними Міністерства регіонального будівництва України, ні здійснених проектів, ні запланованих на 2009 рік у рамках єврорегіону «Дніпро» ще не має	Керівними органами є рада прикордонного співтовариства «Єврорегіон «Дніпро», президія (працює між засіданнями ради, здійснюючи робочі, координаційні й представницькі функції), секретаріат (виконавчий, адмініструючий та координуючий орган) із національними координаційними бюро, ревізійна комісія (контролюючий орган) та робочі групи (постійні та тимчасові, подають пропозиції на розгляд секретаріату, проте напрями роботи та фінансування визначає президія). Структура та компетенція керівних органів можуть змінюватися за згодою сторін		При розробці організаційної структури єврорегіону використано переважно досвід українських утворень аналогічного типу, але він був адаптований до умов та цілей саме «Дніпра»