

М. М. Янків

Роль організаційно-економічного забезпечення в розвитку транскордонних регіонів

Розглянуто роль організаційно-економічного забезпечення в розвитку транскордонних регіонів, на прикладі євро регіональних структур за участю областей України, а також за участі країн ЄС. Проаналізовано низку проблем і шляхи їх вирішення, на прикладі успішного досвіду європейських держав.

Ключові слова: євро регіон, транскордонне співробітництво, транскордонні регіони, євро регіональні структури.

Постановка проблеми. На сьогодні Україна здійснює перехід до динамічної стратегії реформування економіки, дедалі більше активізуючи свою діяльність на світогосподарській арені. Зважаючи на це, особливої ваги набуває розробка не лише стратегічних напрямів інтеграції нашої держави до світового господарства, але й головних прийомів інтегрування, що б дозволили Україні як повноцінному партнеру, взаємодіяти з міжнародними економічними організаціями, іноземними партнерами та конкурентами, і тим самим сприяти здійсненню позитивних внутрішніх економічних перетворень.

Метою цього дослідження є визначення ролі організаційно-економічного забезпечення в розвитку транскордонних регіонів

Виклад основного матеріалу дослідження. Входження українських регіонів у «Європу регіонів» має реалізуватися на рівні ефективних організаційних, управлінських і технічних рішень. Очевидно, що без визначення цілей, розробки відповідних програм розвитку, пошуку оптимальних організаційно-управлінських структур і налагодження ефективного економічного механізму управління при цьому не обійтись.

Сучасний етап розвитку євро регіонального співробітництва України та ЄС характеризується значним поступом інституційного забезпечення: окрім євро регіонів, аналогічні функції лише на інших правових засадах можуть виконувати нові структури: європейські угруповання територіального співробітництва (ЄУТС) [8] та об'єднання євро регіонального співробітництва (ОЄС) [10].

Ефективне функціонування євро регіональних структур – організаційно-фінансової платформи транскордонного співробітництва – значним чином зумовлюється їх місцем і роллю в системі державного та регіонального

© М. М. Янків, 2014.

менеджменту, рівнем організаційно-економічного забезпечення реалізації їх завдань.

Усе ж потенціал регіонального співробітництва України та ЄС задіяно недостатньо. Так, за участі українських областей євро регіони («Карпатський євро регіон», «Буг», «Верхній Прут» і «Нижній Дунай»), ЄУТС («Чорне море»), порівняно з іншими аналогічними структурами у ЄС, недостатньо використовують потенціал транскордонного співробітництва для нівелювання впливу периферійного розміщення на соціально-економічний розвиток прикордонних територій, підвищення конкурентоспроможності їх економік і покращення життєвого рівня мешканців. Крім того, євро регіональні структури за участі областей України і досі не стали організаційно-фінансовою платформою координації транскордонного співробітництва в системі регіонального менеджменту, як це притаманно країнам ЄС.

Ці проблеми проявляються у низці аспектів:

1. Спостерігається низький рівень впливу євро регіонів на активізацію транскордонного співробітництва та соціально-економічний розвиток прикордонних регіонів порівняно з суміжними територіями сусідніх країн, що насамперед зумовлене різними організаційними підходами до формування євро регіональних структур. Основна ідея формування євро регіональних структур полягає у створенні організаційно-фінансової платформи для співпраці територіальних громад прикордоння. Тому в країнах ЄС першим етапом організації євро регіонів є створення асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських організацій та інших структур, які представляють інтереси місцевого населення прикордонних територій і об'єднують зусилля для вирішення спільних проблем у транскордонному регіоні. Ці структури є юридичними особами (на відміну від євро регіонів), і вони (а не обласні органи державної влади) приймають рішення й укладають угоди про формування євро регіону.

Так, Польщу у «Карпатському євро регіоні» [3] представляє Асоціація «Євро регіон Карпати-Польща», членами якого є 58 представників органів самоврядування гмін, повітів, міст. Тому вся діяльність євро регіонів базується на безпосередній участі громад у виборі пріоритетів щодо вирішення спільних проблем у транскордонному регіоні, і реалізація завдань останніх проходить теж за безпосередньої участі громад. Аналогічна ситуація у євро регіоні «Буг» (88 членів Асоціації прикордонних територій євро регіону «Буг»).

Крім того, фінансування офісів євро регіонів відбувається у тому числі коштом місцевих бюджетів (наприклад, внесок гміни 1/10000 від

видаткової частини місцевого бюджету чи з розрахунку 10 злотих на особу – мешканця гміни). Уся інформація щодо фінансових потоків у єврорегіоні є доступною на офіційних веб-сайтах [4].

Усі єврорегіони на кордоні з ЄС за участі українських областей створені обласними органами влади, а громади, на території яких функціонує єврорегіон, фактично залишаються осторонь від їх активної діяльності. Лише у «Карпатському єврорегіоні» з 2007 р. працює Асоціація органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати-Україна», членами якої є 63 організації, і яка поставила роботу в єврорегіоні на аналогічному до країн ЄС рівні.

Організаційним прорахунком функціонування єврорегіонів за участі української сторони, на думку як вітчизняних, так і зарубіжних експертів, є також розміри єврорегіонів – усі вони створені за участі територій обласного рівня, у той час як єврорегіони ЄС переважно створені на рівні районних чи навіть селищних громад.

Так, основний недолік «Карпатського єврорегіону» полягає у його масштабі. Надто великий територіальний масштаб асоціації, що загалом охоплює 19 регіонів п'яти держав, відстань між центрами яких подекуди сягає 500 кілометрів, спричиняє труднощі у багатосторонніх контактах у межах асоціації, тому співпраця переважно реалізується у двосторонньому форматі. Політичне рішення про створення єврорегіону, що охоплює близько 16 мільйонів населення, величезну територію та різні за рівнем розвитку і потребами регіони, показує неспроможність повноцінного функціонування структури, породжує кризу ідентифікації регіонів-учасників з Асоціацією і, як наслідок, послаблює рівень заангажованості частини з них у діяльності «Карпатського єврорегіону» [3]. Отже, спільні проблеми, вирішення яких потребує об'єднання зусиль, існують на суміжних територіях і навіть не на обласному, а на районному рівні. Саме тому більшість транскордонних проєктів реалізується у двосторонньому форматі: Львівська область – Підкарпатське воєводство Польщі; Закарпатська область – область Саболч-Сатмар-Берег Угорщини; Закарпатська область – Кошицький край чи Пряшівський край Словаччини; Підкарпатське воєводство – Пряшівський край; Чернівецька область – Сучава, Марамуреш та інші округи Румунії. Івано-Франківська область за відсутності пункту пропуску через держкордон приєднується до Львівської чи Закарпатської областей.

Нині спостерігаються процеси формування менших єврорегіональних структур у межах «Карпатського єврорегіону». Остання пропозиція (січень 2013 р.) від сейму Підкарпатського воєводства – формування окремої

структури «Карпатського інституту» з Пряшівським краєм, з областю Саболч-Сатмар-Берег; аналогічні тенденції спостерігаються з боку угорської частини, Міжнародної асоціації інституцій регіонального розвитку (МАІРР), штаб-квартира якої розташована у Закарпатській області тощо, представники яких стверджують, що ефективність функціонування «Карпатського євро регіону» залежить від його докорінної реорганізації.

2. Дотепер залишаються невизначеними місце та роль євро регіонів у системі регіонального менеджменту, що зумовлює високий рівень суб'єктивізму у прийнятті управлінських рішень щодо вирішення спільних проблем транскордонних регіонів і запобігання поглибленню асиметрії розвитку у транскордонному просторі. Вітчизняні експерти звертають увагу на недооцінку центральною владою транскордонного співробітництва як реального практичного інструменту територіального та регіонального розвитку та поліпшення якості життя людей, що мешкають у прикордонних регіонах України, і вказують на обмеженість стратегічного бачення завдань і перспектив розвитку транскордонного співробітництва як з боку уряду, так і з боку місцевих органів влади в Україні. Євро регіони ще не сприймаються як інституції регіонального менеджменту й організаційні платформи для добровільної співпраці міст, громад та інституцій у прикордонному просторі сусідніх держав. На відміну від європейських держав, євро регіони України не отримують національного фінансування своєї діяльності. Прийняті дві державні програми розвитку транскордонного співробітництва так і не були реалізовані, оскільки Міністерство фінансів України не погодило фінансування реалізації жодного проекту. Проблемним питанням залишається невизначеність механізмів взаємодії та розподілу повноважень між інституціями держави та регіону, які взяли на себе зобов'язання щодо організаційної, фінансової та правової підтримки транскордонного співробітництва, що не відповідає сутності співробітництва і гальмує його. До цього часу не визначено, до функцій якого міністерства входить транскордонне співробітництво – МЗС, Мінекономіки і торгівлі чи Мінрегіонбуду; не працює міжвідомча комісія, не узгоджені діяльність і компетенції з відповідними міжурядовими комісіями України та Угорщини, Словаччини, Польщі, Румунії. Окрім того, центральними органами влади майже не використовуються напрацювання євро регіонів (як правило, потрібні лише звіти про їх діяльність) щодо основних проблем транскордонного співробітництва, вирішення яких є неможливим без участі центральних органів влади. Так, у країнах ЄС питання транскордонного співробітництва належать функцій Міністерств регіонального розвитку, у складі яких є відповідні

департаменти. Єврорегіони визнані як структури, які координують співпрацю прикордонних територій, мають відповідну фінансову підтримку (наприклад, на підтримку діяльності єврорегіонів Східної Польщі виділялося 1,5 млн злотих щорічно), керівники єврорегіонів співпрацюють з центральними органами влади щодо формування та реалізації державної політики транскордонного співробітництва, беруть участь у роботі спільних органів, створених для реалізації Програм фінансової допомоги зі структурних фондів ЄС та інших міжнародних фінансових структур.

Організаційна невизначеність щодо компетенції єврорегіональних структур на обласному рівні зумовлює періодичне включення і ведення питань транскордонного співробітництва функціональними підрозділами обласних державних адміністрацій. Проте після останніх реорганізацій оргструктур ОДА і створення нових департаментів транскордонне співробітництво як системний напрям діяльності прикордонних адміністрацій відійшло на другий план. Окрім того, не використовуються напрацювання «Карпатського єврорегіону», Карпатської конвенції (штаб-квартира у Відні). Ці інституції працюють відокремлено, без належної координації стратегічного бачення розвитку Карпат як єдиної екосистеми (у Західній Європі існує позитивний досвід вирішення спільних питань, у т. ч. єврорегіонами, які діють саме у межах екосистем, скажімо, у Балтійському чи Альпійському регіонах). У випадку вироблення спільної стратегії розвитку Карпат можна було б очікувати затвердження Європейською Комісією окремої операційної програми Європейського Союзу для території Карпат на фінансову перспективу 2014-2020 рр. Ця ініціатива знайшла підтримку серед членів «Карпатського єврорегіону», результатом чого стало прийняття рішення «Про напрацювання окремої операційної «Карпатської програми» для її фінансування Європейським Союзом на фінансову перспективу 2014-2020 рр.» на 39-му засіданні Ради МА «Карпатський єврорегіон» (листопад 2011 р.) [7]. Від української частини «Карпатського єврорегіону» головами обласних рад Львівської, Закарпатської, Івано-Франківської та Чернівецької областей була задекларована перед Кабінетом Міністрів України ініціатива спільної розробки та підписання Угоди щодо регіонального розвитку Українських Карпат (між Кабінетом Міністрів України – з одного боку і Закарпатською, Івано-Франківською, Львівською та Чернівецькою областями – з іншого). Підписання цієї Угоди повинне мати на меті сприяння формуванню ефективної політики уряду України, спрямованої на сталий розвиток Карпат, підвищення конкурентоспроможності

економіки цього регіону, а також визначення та закріплення форми договірних відносин між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування регіону Українських Карпат (Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська та Чернівецька області) у сфері регіонального розвитку. Угода має визначати пріоритетні напрями і спільні заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямовані на забезпечення сталого розвитку Карпат, розробку Стратегії сталого розвитку регіону Українських Карпат, зобов'язання та відповідальність Кабінету Міністрів України та Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Чернівецької обласних рад щодо виконання Угоди, порядок, обсяг, форми та строки фінансування спільних заходів. Основні напрями, за якими мають здійснюватися спільні заходи:

- розробка Стратегії сталого розвитку регіону Українських Карпат;
- розробка Схеми просторового планування розвитку регіону Українських Карпат;
- створення ефективної системи охорони навколишнього природного середовища та запобігання природним і техногенним катаклізмам у регіоні Українських Карпат;
- покращення якості людського капіталу у регіоні;
- розвиток туризму шляхом розбудови транспортної, інформаційної та соціальної інфраструктури Українських Карпат;
- збереження автентичної історико-культурної спадщини.

До цього часу Європейський Союз не розглядав регіон Карпат як цілісну екологічну, економічну та гуманітарну систему (наприклад, на відміну від регіону Альп, де діє окрема програма ЄС). Натомість у рамках програм транскордонної співпраці Європейського інструменту партнерства і добросусідства на території Українських Карпат на перспективу 2007-2013 рр. реалізуються 3 програми («Україна – Польща – Білорусь» за участі Львівської, Закарпатської областей повною мірою та додатково (20% усього фінансування) Івано-Франківська область; «Україна – Словаччина – Угорщина – Румунія» за участі Закарпатської та Чернівецької областей повною мірою та Івано-Франківської області додатково; «Україна – Румунія – Молдова» за участі Чернівецької області). Тобто фактично у регіоні Карпат реалізується кілька ініціатив ЄС, що спричиняє відсутність системного підходу до трактування Карпат як спільної європейської спадщини. У зв'язку з викладеним запропоновано подати на розгляд Європейській Комісії пропозицію щодо напрацювання у фінансовій перспективі 2014-2020 рр. окремої операційної Карпатської програми, яка

підтримуватиме розвиток «Карпатського єврорегіону». Ця програма має базуватися на інтегрованому підході до фінансових вливань на користь соціально-економічного розвитку регіону Карпат, а розробку її української частини слід доручити Робочій групі при координації з боку уряду України. Слід зазначити, що усі держави, які входять до «Карпатського єврорегіону», крім України, є членами ЄС, і для розробки програм з їхньою участю Європейська Комісія застосовуватиме інші підходи. Натомість уряду України слід ще цього року подати пропозицію згідно з відповідними процедурами напрацювання окремої операційної Карпатської програми на період 2014-2020 рр. [1].

3. Низький рівень використання потенціалу транскордонного співробітництва у соціально-економічному розвитку прикордоння і підвищення конкурентоспроможності регіонів. Огляд офіційних сайтів єврорегіонів України та ЄС виявив таке: «Буг» [7] і «Карпатський єврорегіон», представлені з польської та української сторін відповідними згадуваними Асоціаціями і містять актуальну інформацію щодо всіх питань транскордонного співробітництва та транскордонних проектів. Щодо єврорегіону «Верхній Прут», то на новому офіційному сайті Чернівецької обласної державної адміністрації нічого про нього не згадується, як і про транскордонне співробітництво взагалі (однак інформація щодо Програми добросусідства «Румунія-Україна-Республіка Молдова» є). Це підтверджує несистемність і суб'єктивність підходів і залежність проблем транскордонного співробітництва, діяльності єврорегіонів від бачення керівництва області.

4. Недоотримання фінансової підтримки з міжнародних фінансових структур, зокрема ЄС, зниження показників життєвого рівня мешканців українського прикордоння, порівняно із сусідніми територіями, що зумовлені низькою активністю громадянського суспільства у вирішенні власних проблем і проблем громади (українською стороною подається лише 10-30 % від кількості заявок, які подаються сусідніми країнами ЄС). Існування у країнах ЄС єдиного методологічного підходу до стратегічного планування соціально-економічного розвитку територій і операційних програм для реалізації поставлених завдань зумовлює систематичну роботу єврорегіональних структур щодо вирішення проблем транскордонних регіонів. Національні системи бюджетного планування передбачають можливість гарантованого співфінансування транскордонних проектів, які реалізуються за кошти міжнародних фінансових установ, зокрема коштом структурних фондів ЄС. Протягом усіх років підготовки до вступу до ЄС і у перші роки після вступу до ЄС сусідніх з Україною країн

відбувалися постійні тренінги для різних цільових груп з питань розвитку транскордонного співробітництва, виявлення спільних проблемних питань і розробки проектів щодо їх вирішення, а також підготовки заявок на отримання фінансової допомоги. Нині тематика тренінгів розширена і включає навчання з питань формування транскордонних кластерів, транскордонних партнерств тощо [9].

Так, усі прикордонні гміни Польщі реалізували проекти водопостачання, водовідведення, каналізування, освітлення своїх територій, забезпечили доступ до Інтернету, відремонтували і модернізували школи, дитячі заклади та установи системи охорони здоров'я. Нині тематика проектів включає будівництво стадіонів, басейнів, купівлю спортивного спорядження, вирішення проблем інвалідів тощо. Активність мешканців прикордоння щодо підвищення свого життєвого рівня зумовлена всебічною поінформованістю та обізнаністю щодо програмно-проектного підходу вирішення соціально-економічних проблем, підтримкою з боку органів державної влади і місцевого самоврядування, доступністю інформації на офіційних сайтах, у т. ч. єврорегіонів, щодо використання як бюджетних, так і проектних коштів [6]. Аналогічна ситуація спостерігається у прикордонні Словаччини, Угорщини, Румунії. На рівні областей фінансова допомога насамперед скеровується на розбудову інфраструктури для залучення бізнесу (технопарки, бізнес-інкубатори, інжинірингові та консалтингові структури, логістичні центри) і підтримку підприємництва (формування кластерів, промислових зон), причому проекти враховують можливості та потенціал транскордонного співробітництва. Так, підтримуються проекти розбудови центрів прикордонної торгівлі, придорожньої інфраструктури, різного роду сервісних та інформаційних центрів для обслуговування, у т. ч. мешканців суміжних територій тощо. Обґрунтування проектів базується на систематичному обліку, зборі та обробці транскордонної статистики, яка ведеться відповідними державними обласними статистичними підрозділами.

Таким чином, на сусідніх територіях країн ЄС відбувається прискорений соціально-економічний розвиток, формується більш продуктивне середовище, а отже, зростає конкурентоспроможність прикордонних регіонів, що зумовлює вплив ресурсів (насамперед людських і капіталу) із суміжних територій України [9].

5. Підвищений рівень впливу ресурсів у більш продуктивне середовище зумовлює подальшу деградацію периферійних територій в Україні та знижує регіональну безпеку. Відсутність почуття безпеки щодо ведення бізнесу, з одного боку, і заохочувальна політика урядів

сусідніх країн, зокрема, шляхом введення карти поляка, угорця, видачі паспорта румуна, шопінг-віз Словаччини та Польщі, спрощення вступу до вищих навчальних закладів, сприяння легальному працевлаштуванню, з іншого боку, стимулює активне населення і молодь до транскордонної міграції. Без активної конкурентної політики зайнятості з української сторони, без впровадження методологічних і методичних підходів регіонального розвитку ЄС, без підтримки діяльності єврорегіональних структур, які насамперед мають інформувати і допомагати мешканцям прикордоння, використовувачи синергію співпраці, відставання в соціально-економічному розвитку прикордонних територій України посилюватиметься прискореними темпами.

6. Нерозвиненість механізмів транскордонної взаємодії суб'єктів господарювання, що зумовлює розвиток корупційних схем і кримінальних ситуацій. Основною функцією єврорегіонів є інформування населення щодо правил життєдіяльності у транскордонному просторі. Проведені обстеження домашніх господарств у прикордонних селищних і районних громадах виявили низький рівень обізнаності щодо можливості ведення бізнесу, прикордонної торгівлі, діяльності митниці. Про те, що не зовсім законно, а саме: понаднормові обсяги купівлі-продажу алкоголю, сигарет і бензину, розповсюдження інформації відбувається досить швидко. «Позитивний приклад» сусідів сприяє включенню у незаконні оборудки нових громадян. Водночас негативні приклади замовчуються і применшуються. Запобігання формуванню корупційних схем і кримінальних ситуацій можливе лише за відкритості і доступності інформації та ліквідації правого нігілізму громадян. Виправлення ситуації може прискорити прийняття законодавчої бази в Україні з питань організації прикордонної торгівлі, легалізації її суб'єктів [5].

Список використаних джерел:

1. Біла С. О. Карпатський єврорегіон як чинник європейської інтеграції України / С. О. Біла, В. В. Романова // Стратегічні пріоритети. – 2013. – №3(26). – С. 78-88.
2. Єврорегіон «Буг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eu-goregionbug.pl/content/view/6/6>
3. Карпатський єврорегіон [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.karpacki.pl/stowarzyszenie-karpaty>
4. Клімчук Б. П. «Єврорегіон Буг»: концепція та стратегія розвитку : монографія / Б. П. Клімчук, Н. П. Луцишин, П. В. Луцишин ; Волинський державний університет ім. Лесі Українки. – Луцьк : Вежа, 2002.

5. Мікула Н. А. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво : монографія / Н. А. Мікула. – Львів : Інститут регіональних досліджень НАН України, 2004. – 395 с.
6. Mochnaczewski P. Cele i zadania wspolpracy transgranicznej i miedzyregionalnej ze szczegolnym uwzglednieniem wschodnich sasiadow Polski // Regiony, euro-regiony, rozwoj regionalny / Red. M. Baltowski. Seria «Euroregion Bug». – Т. IV. – Norbertinum, Lublin. 1996.
7. Протокол №5 засідання робочої підгрупи «Створення ЗВТ з ЄС та транскордонне співробітництво» обласного комітету з економічних реформ 29.08.12. / Закарпатська облдержадміністрація. Підгрупа «Залучення інвестицій міжнародна інтеграція та співпраця» Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.carpathia.gov.ua/en/publication/content/7352.htm?lightWords=i
8. Регламент Європейського Парламенту та Ради Європи №1082/2006 про Європейські угруповання територіального співробітництва від 5 липня 2006 року.
9. Студенніков І. В. Транскордонне співробітництво та його місце в регіональному розвитку / І. В. Студенніков // Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / за ред. С. Максименка. – К. : Логос, 2000.
10. Третій протокол до Мадридської конвенції щодо транскордонного співробітництва між територіальними громадами і владами ратифікований Україною 16.05.2013 р.

Yankiv M. M. The role of organizational and economic support in the development of cross-border regions.

In the article the role of organizational and economic support in the development of cross-border regions for on the example of Euroregional structures involving regions of Ukraine, as well as the participation of the EU are considered. A number of problems and solutions on the example of successful experience of European countries is analyzed.

Keywords: European region, cross-border cooperation, cross-border regions, Euroregional structures.

Янків М. М. Роль організаційно-економічного забезпечення в розвитку транскордонних регіонів.

Рассмотрена роль организационно-экономического обеспечения в развитии трансграничных регионов на примере еврорегиональных структур с участием областей Украины, а также с участием стран ЕС. Проанализированы ряд проблем и пути их решения на примере успешного опыта европейских государств.

Ключевые слова: еврорегион, трансграничное сотрудничество, трансграничные регионы, еврорегиональные структуры.