

О. А. Шевчук,

д. е. н., професор, Київський національний університет імені Вадима Гетьмана

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3206-6966>

А. М. Рвач,

аспірант, Київський національний університет імені Вадима Гетьмана

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7617-5734>

М. О. Мещеряков,

аспірант науково-дослідного інституту публічного права

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0000-6098-7239>

DOI: 10.32702/2306-6814.2025.1.176

ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО СЕРЕДОВИЩА УПРАВЛІННЯ ТРАНСКОРДОННИМ СПІВРОБІТНИЦТВОМ В УКРАЇНІ

O. Shevchuk,

Doctor of Economic Sciences, Professor, Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman

A. Rvach,

Postgraduate student, Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman

M. Meshcheryakov,

Postgraduate Student of the Research Institute of Public Law

CHARACTERISTICS OF THE INSTITUTIONAL ENVIRONMENT FOR THE MANAGEMENT OF CROSS-BORDER COOPERATION IN UKRAINE

У статті інституціональне середовище управління транскордонним співробітництвом в Україні проаналізовано виходячи з статус-кво в цій сфері загалом в державі та шляхом виявлення його специфічних особливостей з виокремленням наукового, нормативно-правового, правозастосовного, методологічного, інформаційно-аналітичного, фінансового, забезпечення управління транскордонним співробітництвом. Робиться висновок, що стан наукового забезпечення не є досконалим, адже відсутня обґрунтована оцінка кореляції національного та регіонального рівнів реалізації транскордонного співробітництва в стратегічному розвитку регіонів України. Недоліками нормативно-правового забезпечення є те, що воно не набуло логічно завершеного вигляду. Методологічне забезпечення є недосконалим унаслідок відсутності чіткої методології дослідження та оцінки ефективності цього різновиду публічного управління.

In the article, the institutional environment of cross-border cooperation management in Ukraine is analyzed based on the status quo in this field in general in the state and by identifying its specific features, highlighting the scientific, regulatory, law enforcement, organizational, institutional, methodological, methodical, informational and analytical, personnel, marketing, financial, management support for cross-border cooperation. It is concluded that the state of scientific support for the management of cross-border cooperation cannot be considered perfect, since, despite numerous studies on this issue, publications on the theory and practice of cross-border management are mostly descriptive; there is almost no substantiated evaluation of the correlation of the national

and regional levels of the implementation of cross-border cooperation in the strategic development of the regions of Ukraine. Disadvantages of regulatory and legal provision of management of cross-border cooperation are that: it has not acquired a logically complete form; the preparation of drafts of relevant legislative and by-laws on the management of cross-border cooperation is insufficiently thorough; the legal field of cross-border cooperation is characterized by instability. Problems have also been identified in law enforcement practice, in particular, non-compliance with current legislation; dispersion of regulatory functions of subjects of cross-border cooperation. Organizational provision of public management of cross-border cooperation is characterized by a lack of emphasis on the introduction of a cluster approach to regional and local development; insufficient implementation of OES, cross-border industrial parks, innovative projects and partnerships. Methodological support for the management of cross-border cooperation is imperfect due to the lack of a clear methodology for research and evaluation of the effectiveness of this type of public management.

Ключові слова: публічне управління, транскордонне співробітництво, інституційне забезпечення, економіка регіону, фінансове забезпечення.

Key words: public administration, cross-border cooperation, institutional support, economy of the region, financial support.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Для характеристики інституціонального середовища публічного управління транскордонного співробітництва (ТКС) в Україні слід проаналізувати статус-кво в цій сфері загалом в нашій державі, виявити його специфічні особливості в досліджуваних регіонах з виокремленням наукового, нормативно-правового, правозастосовного, організаційного, інституціонального, методологічного, методичного, інформаційно-аналітичного, кадрового, маркетингового, фінансового, забезпечення публічного управління ТКС.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Вивченню питання дослідження інституціонального середовища ТКС приділяли увагу такі науковці: Борщевський В. В., Захарченко В. І., Ковальов В. Г., Лендшел М. О., Маркович В. В., Мошак О. В., Олдак Л. Я., Тищенко О. П. та інші. Високо оцінюючи вклад вчених в дослідження цієї проблеми, маємо однак відмітити, що відчувається розпорошеність науки публічного управління ТКС між політологією, економікою, юриспруденцією, соціологією, історією; незатребуваність наукових досліджень у цій сфері; необізнаність органів публічного управління про теоретичні напрацювання в профільних знанневих галузях і не використання їх у прийнятті управлінських рішень. Також відсутня обґрунтована і своєчасна діагностика рівня використання конкурентних переваг й визначення перспектив ТКС в умовах євроінтеграції для прийняття дієвих управлінських рішень, що спричиняє втрату західними регіонами України істотної частки можливостей в рамках програм ТКС з ЄС. Логічно незавершеними є й дослідження з проблематики впровадження ефективних механізмів публічного управління ТКС в умовах повномасштабної війни.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Основна ціль полягає в дослідженні інституціонального середовища управління транскордонного співробітництва в Україні та виявлення його специфічні особливості в досліджуваних регіонах з виокремленням наукового, нормативно-правового, правозастосовного, організаційного, інституціонального, методологічного, методичного, інформаційно-аналітичного, кадрового, маркетингового, фінансового, забезпечення публічного управління ТКС.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Стан наукового забезпечення публічного управління ТКС не можна визнати досконалим, позаяк, попри численні дослідження проблематики ТКС, вони є здебільшого описовими; майже відсутня обґрунтована оцінка кореляції національного та регіонального рівнів реалізації ТКС в стратегічному розвитку західних регіонів України; вітчизняними науковцями приділено недостатньо уваги висвітленню проблем його державного регулювання та особливостей державної політики України у цій сфері [1] й аналізу недоліків і причин неефективного використання потенціалу ТКС українськими регіонами [2].

Відтак, дуже важлива розробка науково-методологічних засад та інструментарію регіональної політики підвищення конкурентоспроможності прикордонних регіонів, що функціонують у чітких межах територіальних утворень (холдинги / кластери / партнерства) [3].

Нормативно-правове забезпечення публічного управління ТКС потребує особливої уваги. Так, жорстке державне регулювання всіх сфер життєдіяльності в Україні, надмірний адміністративний вплив на регіональний розвиток, зокрема, його транскордонну складову, недооцінка у державній підтримці розвитку ТКС унеможливають ефективну інтеграцію нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади з фор-

муванням адекватного забезпечення ТКС на рівні місцевих громад і саморегулювних інститутів громадянського суспільства, котрі є основними суб'єктами регулювання даної сфери у більшості держав.

Європейська територіальна співпраця на 2021—2027 рр. має три основних компоненти: транскордонну, транснаціональну та міжрегіональну співпрацю. Програми ТКС передбачають зближення регіонів / місцевих органів влади, що мають спільний кордон для розвитку прикордонних регіонів / вивчення їхнього потенціалу зростання / виявлення спільних викликів [4].

Як регламентує ратифікований Україною базовий документ у сфері ТКС Ради Європи — Європейська рамкова конвенція про ТКС між територіальними общинами або властями — ТКС — це співпраця між суміжними регіонами сусідніх держав, тоді як співпраця регіонів, що не є прикордонними, є міжрегіональним / міжтериторіальним співробітництвом.

ЄС визначає європейське ТКС — Interreg A — як співпрацю між регіонами NUTS III з принаймні двох різних країн-членів, що розташовані безпосередньо на кордоні або прилягають до нього, і декларує, що ТКС є ключовим елементом політики ЄС щодо його сусідів. В документах співтовариства зазначається, що поняття міжтериторіальної та транскордонної співпраці є відмінними, і критерієм відмінності є територіальна близькість [5].

Недоліками нормативно-правового забезпечення публічного управління ТКС є те, що:

- воно досі не набуло логічно завершеного вигляду, що спричиняє численні проблеми, зумовлені наявними відмінностями у законодавчих актах, що регламентують таке управління в Україні і країнах-партнерах ТКС;

- правове поле ТКС відрізняється нестабільністю;

- органи центральної виконавчої влади у своїй нормотворчій діяльності, попри істотні адміністративні повноваження в прийнятті управлінських рішень для підвищення ефективності ТКС, значною мірою не враховують практику ТКС регіонів України; дублюють функції, пов'язані з його координацією;

- регіональні владні органи не мають достатніх нормотворчих можливостей, а територіальні громади повинні заздалегідь узгоджувати з центральними органами влади укладання угод з питань прикордонного та міжтериторіального співробітництва, а відтак, не в змозі істотно впливати на унормування ТКС;

- розпилення регуляторних функцій у сфері ТКС між різними владними органами спричиняє появу правових норм, що унеможливають його суб'єктам ефективно діяти у ТКС, призводять до дублювання повноважень та виникнення правових колізій в управлінні ТКС;

- відсутність критеріїв оцінки ефективності ТКС спричиняє безсистемність формування його нормативно-правового забезпечення і непідпорядкованість законодавчих актів мінімізації негативного впливу кордонів на розвиток прикордонних регіонів, поліпшення добробуту їхнього населення;

- попри регламентацію міжкордонного співробітництва в Україні чинними нормативно-правовими актами, серед яких прийнята Радою Європи Європейська рамкова конвенція про ТКС між територіальними громадами або владами, Методичні рекомендації з ТКС місце-

вих і регіональних влад в Європі [6], закони України "Про транскордонне співробітництво", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації", "Про державні цільові програми", "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", "Про засади державної регіональної політики", "Про зовнішньоекономічну діяльність", "Про державний кордон", "Про стимулювання розвитку регіонів", а також численні підзаконні акти, багато важливих питань публічного управління ТКС залишаються невнормованими загалом чи недостатньо унормованими.

Участь громадян у прийнятті управлінських рішень передбачена як на рівні міжнародних актів (зокрема, ч. 1 ст. 21 Загальної декларації прав людини передбачає, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо чи за посередництва вільно обраних представників), так і в Конституції України, яка у ст. 38 проголошує, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Право на участь у прийнятті управлінських рішень є важливим і у контексті ТКС.

Згадана рамкова конвенція 1980 р. (Україна приєдналася до неї в 1993 р.) на пряму не визначає форми залучення громадян до ТКС, але і не обмежує у цьому його суб'єктів. Позаяк громадяни є членами територіальних громад, вони можуть отримувати пряму користь від ТКС, тому їх участь у ньому не має обмежуватися.

Частиною 3 ст. 10 Європейської Хартії місцевого самоврядування визначено, що органи місцевого самоврядування мають право на умовах, передбачених законом, співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав. Це єдина норма у Хартії, присвячена міжнародній співпраці органів місцевого самоврядування, проте вона, завдячуючи своєму формулюванню, охоплює різні види такого співробітництва, включаючи, звісно, й транскордонне [7].

Водночас Закон України "Про транскордонне співробітництво" значною мірою є декларативним, позаяк його численні положення щодо принципів державної політики ТКС, форм його здійснення, повноважень та функцій його суб'єктів, механізму його концентрації здебільшого описують статус-кво у цій сфері, внаслідок чого недостатньо впливають на перебіг ТКС.

Водночас, за Законом України "Про транскордонне співробітництво", основними суб'єктами ТКС є територіальні громади / їхні представницькі органи / об'єднання, місцеві органи виконавчої влади. Утім, останні переважно залучені в АПК. У цьому законі є суперечливі правові норми, що регламентують різні питання участі місцевих органів влади у міжрегіональному та транскордонному співробітництві. Органи місцевого самоврядування на сьогодні стикаються з відсутністю затверджених норм організаційних механізмів взаємодії в рамках транскордонних регіонів [8].

Загалом ТКС західних регіонів України регламентується європейськими конвенціями, законами, постановами Уряду, концепціями, стратегіями, Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, міждержавними угодами, програмами.

Зокрема ст. 447 Угоди про асоціацію (УА) вимагає від України і ЄС підтримувати залучення місцевих органів влади до транскордонного співробітництва, відповідних управлінських структур, що має: посилити таке співробітництво завдяки формуванню відповідної законодавчої бази; сприяти зміцненню транскордонних та регіональних економічних зв'язків та ділового партнерства. Це власне й є дороговказом для трансформації механізмів публічного управління ТКС.

Органи центральної влади недооцінюють ТКС як інструмент розвитку територій та покращення якості життя людей у прикордонних регіонах, мають як і місцеві органи влади обмежене стратегічне бачення завдань і перспектив розвитку ТКС й навички спільного планування розвитку прикордонних територій.

ТКС в Україні так і не набуло системності, позаяк більшість підписаних документів його українських учасників не мали логічного завершення, тобто реалізації конкретних проектів.

Утім, на організаційному забезпеченні публічного управління ТКС в західних регіонах України позначається брак акцентування уваги на запровадженні кластерного підходу до регіонального розвитку; недостатнє впровадження ОЕС, транскордонних промислових парків, інноваційних проектів та партнерств. Відсутні й єдині правила організаційного забезпечення реалізації державної та регіональної політики, належне стикування публічно-політичної, інституційної й організаційної форм публічного управління ТКС.

У Національній економічній стратегії на період до 2030 р. [9] викликами та бар'єрами досягненню стратегічної мети "Підвищення інституційної спроможності місцевих органів виконавчої влади для ефективного забезпечення розвитку регіонів і територіальних громад" визначено: низький рівень прозорості, ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, компетенції їхніх керівників і спеціалістів; низька спроможність АРР; незабезпеченість інструментами управління та моніторингу; неактивність територіальних громад.

В Україні вбачається і незавершеність адміністративно-територіальної реформи, що може спричинити інституційні диспропорції у взаємовідносинах органів державної влади й місцевого самоврядування різних рівнів. Розподіл управлінських функцій між органами державної влади і місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства здійснення ними повноважень у сфері публічного управління значною мірою залишається недоврегульованим. Поряд з цим, існують й такі інституційні дисфункції, що блокують ефективність механізмів публічного управління, як корупція, опортуністична поведінка громадян та функціонерів [10].

Інституціональне забезпечення публічного управління ТКС західних регіонів України виглядає краще, ніж на загальнодержавному рівні, що зумовлено участю в ньому на регіональному рівні агентств регіонального розвитку, обласних торговельно-промислових палат, асоціацій підприємців, громадських об'єднань, науково-аналітичних центрів. Хоча слід зазначити, що рівень участі органів місцевого самоврядування й громадських об'єднань недостатній, позаяк органи місцевого

самоврядування не мають належних адміністративних та фінансових важелів впливу, а громадські об'єднання виконують роль підрядників чи донорів з реалізації проектів ТКС, будучи радше квазіпідприємницькими, ніж транскордонними установами. Це зумовлено слабкістю інституційної бази регіонального розвитку, яка у прикордонних регіонах має відігравати роль однієї з рушійних сил ТКС; не усвідомленням місцевими органами влади, що розвиток ТКС вимагає від них не жорсткого адміністрування, а чіткої координації; відсутністю в західних областях єдиного координаційного центру, що окреслював стратегію політики ТКС.

Вбачається й розпорошення зусиль значної частини активності органів місцевого самоврядування на співпрацю з центральними органами виконавчої влади, а не на поглиблення співпраці з місцевими громадськими організаціями, підприємцями та закордонними партнерами.

Разом з тим, якщо у сусідніх країнах-членах ЄС у ТКС пріоритетами є інтереси місцевих громад, то в Україні — державні інтереси.

Сьогодні в інституційній інфраструктурі реалізації регіональної політики в Україні значне місце належить КМУ, який бере безпосередню участь не лише в розробці регіональної політики, але й в реалізації конкретних місцевих проектів та програм. В країнах ЄС роль центрального уряду більшою мірою зводиться до розробки концептуальних засад, необхідної нормативно-правової бази, тоді як у реалізації регіональної політики зростає роль місцевого самоврядування, громадських організацій з відстоювання інтересів громад, а також професійних структур, сприяє регіональним ініціативам і позбавленню впливу політичних інтересів. Такий порядок уможливорює оптимальне зближення державних та регіональних / місцевих інтересів й досягнення синергетичного ефекту.

Методологічне забезпечення публічного управління ТКС є недосконалим унаслідок відсутності чіткої методології дослідження / організації / оцінки ефективності цього різновиду публічного управління / формування й реалізації економічних проектів ТКС / єдиного методологічного підходу до оцінки якості життя / підвищення добробуту / організації публічного управління забезпеченням сталого розвитку, що знижує ефективність програм ТКС, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності західних регіонів / підвищення якості життя / забезпечення довкілля.

До недоліків методичного забезпечення публічного управління ТКС слід віднести брак загально визначених методик кількісних оцінок значущості ТКС у зовнішніх міжрегіональних зв'язках, відмінності у формуванні індикаторів досягнення його цілей та завдань, що спричиняє недооцінку впливу ТКС на розвиток західних регіонів України, активізацію взаємодії з прикордонними регіонами зарубіжних країн. Відсутні методичні рекомендації з формування ЄОТС між суб'єктами ТКС західних регіонів України й відповідними суб'єктами країн ЄС, що перешкоджає визначення умов створення таких об'єднань.

Що стосується інформаційно-аналітичного забезпечення публічного управління ТКС західних регіонів України, то Міністерство розвитку громад, територій та

інфраструктури веде Реєстр угод про ТКС, до якого включені угоди в цій сфері з 1996 р.

До вад інформаційно-аналітичного забезпечення публічного управління ТКС належать: недостатня увага до цієї забезпечувальної підсистеми; нестача науково обгрунтованої системи збору, аналізу, діагностики інформації, необхідної для такого управління; відсутність офіційної статистики про кількість суб'єктів ТКС і його мотиви, обсяги, структуру, динаміку, виконання й формування баз даних у цій сфері; брак статданих про обсяги зовнішньоекономічного обороту товарів і послуг регіонів з прикордонними торговими партнерами, темпів їхнього зростання, частки ТКС в загальному обсязі зовнішньоторговельного обороту між країнами, статистичних досліджень процесів ТКС, що унеможлиблює об'єктивну оцінку і належні висновки про стан ТКС в регіоні, його ефективність та визначення перспектив його розвитку [11]. Практично відсутні збір та обробка статистичної інформації про результати ТКС на локальному, регіональному та загальнонаціональному рівнях, які відтворювали б їхній вплив на соціально-економічний розвиток громад та регіонів [12]. Крім того, існують відмінності у методиках розрахунку статистичних служб країн-учасниць ТКС.

Проблематично знайти в регіонах й упорядкований перелік усіх проектів. А для отримання інформації про обсяги їхнього співфінансування з місцевих бюджетів необхідні інформаційні запити.

Відсутня й повноцінна статистика ТКС, що ускладнює оцінку його розвитку, кон'юнктури на транскордонних ринках, здійснення НДР, обгрунтування стратегічного розвитку західних регіонів, обгрунтоване й своєчасне прийняття управлінських рішень.

Кадрове забезпечення публічного управління ТКС західних регіонів України є однією із найгостріших проблем, позаяк що нижчий ступінь ТКС, то менше професіоналізму у проектному менеджменті та компетентних людей й більше проблем з налагодженням дієвого співробітництва влади з бізнесом та громадськістю. Це спричиняє відсутність координації останніх в публічному управлінні ТКС, оскільки місцеві владні органи західних регіонів співпрацюють з аналогічними структурами суміжних регіонів зарубіжних країн: представники бізнесу — з представниками бізнесу, науковці — з науковцями, навчальні заклади — з навчальними закладами, а громадські організації — з громадськими організаціями. Бракує включеності представників західних регіонів України в розробку ПТКС на етапі їхньої підготовки, лобювання ними інтересів регіону при розробці відповідних програм.

Обмеження співробітництва владних органів з представниками у публічному управлінні ТКС зумовлено браком достатньої мотивації у органів центральної виконавчої влади активізувати роботу в цій сфері. Натомість розпилення зусиль і значна спрямованість активності місцевих органів на співпрацю з органами центральної виконавчої влади на противагу максимальній концентрації на поглибленні співпраці з громадськими організаціями та представниками бізнесу західних регіонів, зарубіжними партнерами з ТКС знижує мотивацію і місцевих органів. Все це знижує ефективність використання коштів за програмами добросусідства.

Відсутня належна увага і маркетинговому забезпеченню публічного управління ТКС західних регіонів України.

Розвиток ТКС неможливий без належного фінансового забезпечення публічного управління розбудовою прикордонної транспортної, логістичної та туристичної інфраструктури, що передбачає його державну підтримку та фінансування зарубіжними чи вітчизняними інституціями.

З трьох основних стратегічних підходів, які можуть ідентифікуватися як спроба ТКС, є: засвоєння методів, механізмів та інструментів стратегічного планування із застосуванням практики ЄС, які регулюють освоєння коштів структурних фондів [13].

З 1990 р. фінансова підтримка ТКС реалізується ЄС за допомогою таких ініціатив, як INTERREG, PHARE CBC, TACIS CBC, PHARE CREDO, MEDA, CARDS, LAGE, ЄІП. Програми ЄС за обсягами фінансування істотно переважають інші програми міжнародної технічної допомоги стосовно ТКС.

Трансформація фінансових інструментів PHARE/TACIS в єдиний ЄІП поліпшило управління проектами ТКС та сприяло залученню партнерів з різних країн завдяки уніфікації процедур для країн-учасниць з фінансування та звітності.

Проблеми фінансового забезпечення публічного управління ТКС західних регіонів України зумовлені тим, що:

механізми виділення та використання асигнувань на ТКС чітко не прописані;

відсутні чітко визначені механізми формування та використання фінансових ресурсів місцевих влад, територіальних громад і залучення іноземної фінансової допомоги, що зумовлено відсутністю чіткого бачення особливостей залучення фінансування ТКС ЄС, спричиненою браком досвіду у питаннях фандрайзингу, управління залученими коштами, труднощами у пошуку партнерів, недосконалим кредитуванням суб'єктів ТКС західних регіонів та неможливістю дофінансування проектів у рамках програм ЄС за рахунок приватних інвестицій, що гальмує участь у публічному управлінні громадського сектора й бізнесу;

рівень фінансової підтримки спільних транскордонних проектів як урядом, так і місцевими органами був мізерним;

вбачається несистемність механізму співфінансування українською стороною проектів ТКС;

унаслідок браку коштів на організацію і розвиток ТКС у Державному бюджеті України видатки на це зазвичай перекладалися на місцеві бюджети, недостатні обсяги і дефіцит яких зумовлювався недостатніми темпами соціально-економічного розвитку західних регіонів України та нерозвиненістю інструментів його підтримки, що, безумовно, не сприяло виконанню зазначених завдань;

часто рішення про співфінансування та його обсяги приймаються місцевою радою вже після отримання повідомлення про перемогу проекту в конкурсі, що спричиняє спонтанність процесу, що потребує ретельного планування / поле для маневрів на користь приватним інтересам;

за рахунок хронічно недостатніх бюджетних коштів неможливо забезпечити належний (за європейським виміром) рівень розвитку прикордонної інфраструктури й розв'язати проблеми поживлення ТКС територіальних громад;

простежується низька інвестиційна привабливість спільних проектів ТКС;

відмінність ставок ПДВ та митних платежів учасників ТКС в Україні і сусідніх країнах істотно ускладнює бюджетне планування та звітність;

проекти ТКС, що фінансуються з ЄС чи будь-яких міжнародних ресурсів, плануються в євро чи доларах США, тоді як їхня реалізація фінансується у національній валюті, нестабільність якої може зумовити серйозні фінансові проблеми;

перелік проектних ідей фінансово нереалістичний для реалізації у визначених стратегічними документами часових межах;

фінансові параметри, зафіксовані в програмних документах, не виконувались (наприклад, в 2019 р. в рамках Державної програми ТКС на 2016—2020 рр. було виділено лише 10 млн грн замість передбачених 300 млн грн [14], у регіони кошти надійшли наприкінці бюджетного 2019 р.; у 2022 р. держбюджет передбачав лише 60 млн грн на проекти ТКС / конкурсний відбір / механізм фінансування, але внаслідок воєнної агресії РФ це не було реалізовано, що ускладнювало їхнє використання розпорядниками нижчого рівня [1];

низький рівень транспарентності бюджетних відносин ускладнює залучення вітчизняних/іноземних інвестицій в розвиток ТКС.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Дослідження вітчизняної практики публічного управління ТКС дозволило зробити такі висновки:

1. Стан наукового забезпечення публічного управління ТКС не можна визнати досконалим, позаяк, попри численні дослідження проблематики ТКС, вони є здебільшого описовими; майже відсутня обґрунтована оцінка кореляції національного та регіонального рівнів реалізації ТКС в стратегічному розвитку західних регіонів України; вітчизняними науковцями приділено недостатньо уваги висвітленню проблем його державного регулювання.

2. Недоліками нормативно-правового забезпечення публічного управління ТКС є те, що: воно не набуло логічно завершеного вигляду; підготовка проектів відповідних законодавчих і підзаконних актів з публічного управління ТКС є недостатньо ретельною; правове поле ТКС відрізняється нестабільністю; органи центральної виконавчої влади у своїй нормотворчій діяльності, попри істотні адміністративні повноваження в прийнятті управлінських рішень для підвищення ефективності ТКС, значною мірою не враховують практику ТКС регіонів України; дублюють функції, пов'язані з його координацією; регіональні владні органи не мають достатніх нормотворчих можливостей; розпилення регуляторних функцій у сфері ТКС між різними владними органами спричиняє появу правових норм, що унеможливають його суб'єктам ефек-

тивно діяти у ТКС, призводять до дублювання повноважень, виникнення правових колізій в управлінні ТКС; відсутність критеріїв оцінки ефективності ТКС спричиняє безсистемність формування його нормативно-правового забезпечення і непідпорядкованість законодавчих актів мінімізації негативного впливу кордонів на розвиток прикордонних регіонів, поліпшення добробуту їхнього населення; попри регламентацію міжкордонного співробітництва в Україні чинними нормативно-правовими актами, законами України і численними підзаконними актами, багато важливих питань публічного управління ТКС залишаються невнормованими загалом чи недостатньо унормованими.

3. Існують проблеми і у правозастосовній практиці, зокрема, недотримання чинного законодавства; розпорошення регуляторних функцій суб'єктів ТКС; помилки у прийнятті управлінських рішень в практиці відповідних учасників публічного управління ТКС. Органи центральної влади недооцінюють ТКС як інструмент розвитку територій та покращення якості життя людей у прикордонних регіонах, мають як і місцеві органи влади обмежене стратегічне бачення завдань та перспектив розвитку ТКС й навички спільного планування розвитку прикордонних територій. — ТКС в Україні так і не набуло системності, позаяк більшість підписаних документів його українських учасників не мали логічного завершення, тобто реалізації конкретних проектів. Численні проблеми у взаємовідносинах владних органів і бізнесу існують в таких ділянках державного управління: ліцензування, одержання дозволів, землевідведення, захист прав власності та розв'язання господарських суперечок.

4. На організаційному забезпеченні публічного управління ТКС в західних регіонах України позначається брак акцентування уваги на запровадженні кластерного підходу до місцевого розвитку; недостатнє впровадження ОЕС, транскордонних промислових парків, інноваційних проектів та партнерств. Відсутні й єдині правила організаційного забезпечення реалізації державної та регіональної політики, належне стикування публічно-політичної, інституційної й організаційної форм публічного управління ТКС. Вбачається й спрямування значної частини активності органів місцевого самоврядування на співпрацю з центральними органами виконавчої влади, а не на поглиблення співпраці з місцевими громадськими організаціями, підприємцями та закордонними партнерами. Переважним контактором в рамках публічного управління ТКС в Україні є обласні органи влади, тоді як владні органи нижчого рівня істотно менше контактують з інституціями сусідніх країн ЄС.

5. Методологічне забезпечення публічного управління ТКС є недосконалим унаслідок відсутності чіткої методології дослідження організації та оцінки ефективності цього різновиду публічного управління, формування й реалізації економічних проектів ТКС, єдиного методологічного підходу до оцінки організації публічного управління забезпеченням сталого розвитку, що знижує ефективність програм ТКС, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності західних регіонів, підвищення якості життя та забезпечення довкілля.

Література:

1. Олдак Л. Я., Гулько Л. В., Шевкун А. І. Державне регулювання транскордонного співробітництва на регіональному рівні. Ефективність державного управління. 2021. Вип. 1 (66): у 2 ч. Ч. 1. С. 127—137. С. 128.
2. Тищенко О. П. Розвиток транскордонного співробітництва: досвід Європи та нові можливості для України. Економічний часопис-XXI. 2013. № 1—2. С. 8—11. С. 8.
3. Захарченко В.І., Кластеризація транскордонного співробітництва в контексті євроінтеграції України. Аналітичний звіт. Одеса, 2022. С.4. 20 с.
4. Рекомендації міжнародної науково-практичної конференції "Досвід ЄС у стимулюванні місцевого економічного зростання у процесі європейської інтеграції: кращі практики країн Східного партнерства" (21—22 жовтня 2021 р., Львів). URL: https://re.gov.ua/doi/re2021.04.072_u
5. Interreg A — Cross-border cooperation — European Commission. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/
6. Handbook on transfrontier cooperation for local and regional authorities in Europe. Strasbourg. 1995. 147 p.
7. Мошак О. В. Міжнародні стандарти локальної демократії і транскордонне співробітництво: шляхи розбудови. LEX PORTUS. 2019. № 3. С. 69—84. С. 74—75
8. Височанська М. Я. Організаційно-економічні механізми еколого-економічних засад розвитку аграрного сектору у контексті транскордонного співробітництва. Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 15. С. 58.
9. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року. Постанова КМУ від 3 березня 2021 р. № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text>
10. Борщевський В. В., Василиця О. Б., Матвеев Є. Е. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування. 2022. № 2 (76). С. 33.
11. Транскордонне співробітництво України: стан, проблеми, перспективи: монографія/за редакцією І. В. Артьомова. Ужгород, 2012. С. 105.
12. Транскордонне співробітництво як інструмент місцевого та регіонального розвитку: аналіт. доп. / Химинець В. В., Головка А. А., Мірус О. І. К.: НІСД, 2021. С. 37—38. 47 с.
13. Синергія програм транскордонного співробітництва та стратегій регіонального розвитку в Україні / упоряд. Є. Романенко. Чернівці: Поліський фонд міжнародних та регіональних досліджень, 2018. С. 35. 92 с.
14. Ковальов В. Г. Децентралізація та транскордонне співробітництво: організаційно-правові засади. Право та державне управління. 2020 р. № 1, том 2. С. 245—251. С. 248—249.
2. Tyshchenko, O. P. (2013), "Development of cross-border cooperation: European experience and new opportunities for Ukraine", Economic journal-XXI. vol. 1—2, pp.8—11.
3. Zakharchenko, V.I., (2022), Klasteryzatsiia transkordonnoho spivrobitnytstva v konteksti ievrointehratsii Ukrainy. Analitychnyj zvit [Clustering of cross-border cooperation in the context of European integration of Ukraine. Analytical report], Odesa, Ukraine.
4. Regional Economy (2021), "Recommendations of the international scientific and practical conference "The experience of the EU in stimulating local economic growth in the process of European integration: best practices of the countries of the Eastern Partnership", available at: https://re.gov.ua/doi/re2021.04.072_u (Accessed 25.11.2024).
5. European Commission (2024), "Interreg A — Cross-border cooperation", available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/ (Accessed 25.11.2024).
6. Council of Europe (1995), Handbook on transfrontier cooperation for local and regional authorities in Europe, Council of Europe publishing, Strasbourg.
7. Moshak, O. I. (2019), "International standards of local democracy and cross-border cooperation: ways of development", LEX PORTUS, vol. 3, pp. 69—84.
8. Vysochanska, M. I. (2021), "Organizational and economic mechanisms of the ecological and economic foundations of the development of the agrarian sector in the context of cross-border cooperation", Investments: practice and experience, vol. 15, p. 58.
9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2021), Resolution "On the approval of the National Economic Strategy for the period until 2030", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text>, (Accessed 25.11.2024).
10. Borshchevskiy, V. V., Vasylitsa, O. B. and Matveev, E. (2022) "THERE ARE. Public administration under martial law: institutional transformations, strategic planning and development mechanisms", State and regions. Series: Public management and administration, Vol. 2 (76), p. 33.
11. Artyomova, I. I. (2012), Transkordonne spivrobitnytstvo Ukrainy: stan, problemy, perspektyvy [Cross-border cooperation of Ukraine: state, problems, prospects], Uzhgorod, Ukraine.
12. Khymynets, V. V., Golovka, A. A. and Mirus, O. K. (2021), Transkordonne spivrobitnytstvo iak instrument mistsevoho ta rehional'noho rozvytku [Cross-border cooperation as a tool of local and regional development: analyst. Add], NISD, Kyiv, Ukraine, pp. 37—38.
13. Romanenko, E. (2018), Synerhiia prohram transkordonnoho spivrobitnytstva ta stratehij rehional'noho rozvytku v Ukraini [Synergy of cross-border cooperation programs and regional development strategies in Ukraine], Polish Foundation for International and Regional Studies, Chernihiv, Ukraine.
14. Kovalev, V. G. (2020), "Decentralization and cross-border cooperation: organizational and legal foundations", Law and public administration. vol. 1, pp. 245—251. *Стаття надійшла до редакції 29.11.2024 р.*

References:

1. Oldak, L. Ya., Gunko, L. V. and Shevkun, A. A. (2021), "State regulation of cross-border cooperation at the regional level", Efficiency of public administration, vol. 1, pp. 127—137.