

Н. А. Мікула

Організаційно-економічні механізми активізації транскордонного співробітництва західними регіонами України

Висвітлені основні організаційно-економічні механізми, дія яких спрямована на створення сприятливих умов ефективної та взаємовигідної співпраці суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва задля підвищення соціально-економічного розвитку та рівня життя мешканців. Обґрунтовано напрями державної політики щодо удосконалення означених механізмів, зокрема для подолання викликів та загроз, які виникають у транскордонному просторі України та ЄС.

Ключові слова: транскордонне співробітництво, регіональна політика, організаційно-економічні механізми.

Постановка проблеми. Складність процесів і явищ, які нині спостерігаються у транскордонному просторі України, актуалізує значимість формування і реалізації державної політики транскордонного співробітництва (ТКС), значення якої до останніх подій недооцінювалося у порівнянні з сусідніми державами [1]. Неefективне використання відомих у Європі організаційно-економічних механізмів розвитку транскордонного співробітництва [2] зумовлює необхідність їх дослідження та оцінки дії з позицій інституціональної теорії, яка визначає економічний механізм як сукупність множин варіантів поведінки суб'єктів економічних відносин, форм та методів господарювання, і який служить ув'язці та узгодженню суспільних, групових і приватних інтересів, забезпечує функціонування та розвиток національної економіки [3]. При цьому за Д. Нортон кожен інститут складається з правил (формальних та неформальних); організацій / гравців; механізмів контролю, примусу та / або покарання [4].

Отже, будь-яка зміна формальних правил діяльності суб'єктів економічних відносин по одну сторону кордону обумовлює подальшу адаптацію механізмів транскордонної взаємодії по другу сторону кордону. Інтенсивність та швидкість процесів адаптації зумовлюють нівелювання або ліквідацію можливих негативних наслідків таких змін по інший бік кордону. Слід зазначити, що низький рівень використання потенціалу транскордонного співробітництва в Україні зумовлений наявністю цілої низки механізмів блокування взаємодії та недостатнім рівнем забезпечення механізмами їх нівелювання. Так, якщо правове середовище України щодо

© *Н. А. Мікула*, 2014.

розвитку транскордонного співробітництва в основному сформоване, то організаційно-економічні механізми взаємодії суб'єктів економічних відносин по обидва боки кордону потребують значного удосконалення.

Метою статті є обґрунтування напрямів державної політики транскордонного співробітництва щодо удосконалення організаційно-економічних механізмів, дія яких спрямована на створення сприятливих умов ефективної та взаємовигідної співпраці суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва задля підвищення соціально-економічного розвитку прикордонних територій та рівня життя мешканців.

Виклад основного матеріалу. Найбільш відчутно негативні наслідки низької ефективності організаційно-економічних механізмів активізації транскордонного співробітництва на заході України проявляються в таких аспектах, як:

1. Зростаюча асиметрія розвитку (життєвого рівня населення, економіки, соціальних послуг тощо) територій західних областей та суміжних прикордонних територій сусідніх країн, які є членами ЄС. Так, наприклад, за даними Львівської області та Підкарпатського воєводства майже за всіма показниками польська сторона перевищує українські показники в 2-4 рази (на початку 90-х років показники були майже рівні) (табл. 1).

Таблиця 1

Окремі статистичні дані для Львівської області
та Підкарпатського воєводства (2012 р.)

	Підкарпатське воєводство	Львівська область
Населення, в млн. ос.	2,1	2,3
ВРП, в млрд. дол. США	18,76	7,745
ВРП на мешканця, в дол. США	8933,7	3048,3
Середньомісячна зарплата, в дол. США (в промисловості)	1062,3	210,8
Рівень безробіття, %	16,9	8,8
Доходи бюджету, в млн. дол. США	933,5	622,2
Видатки бюджету, в млн. дол. США	921,9	513,1
Кількість зареєстрованих підприємств, в тис. од	159,7	17,33
Обсяги реалізованої промислової продукції, в млн. дол. США	7057,6	328,5
Обсяги будівельних робіт, в млн. дол. США	632,1	228,9
Середня площа житла на 1 мешканця, кв. м.	77,1	19,8

Побудовано на основі [5; 6].

Слід звернути увагу на кількість зареєстрованих підприємств на польській стороні в порівнянні з українською (перевищення майже у 10 разів) (табл. 1). Це робочі місця, доходи громадян і їх життєвий рівень, а, відповідно, і доходи регіону. Окрім того, інтенсивно розвивається інфраструктура оточення бізнесу (технологічні парки, система надання послуг, бізнес-інкубатори тощо), комунікаційна, соціальна, освітня інфраструктура, яка підвищує доступність периферійного регіону, забезпечує формування інноваційної моделі розвитку та регіональну конкурентоспроможність.

Такий прискорений розвиток суміжних територій країн-членів ЄС відбувається за чітким сценарієм, який визначається організаційно-економічним механізмом стратегічного планування. А це значить, що є поставлені цілі, обрані пріоритети, визначені засоби досягнення цілей – все це відображене у відповідних Стратегіях регіонального розвитку в загальній системі стратегічного планування розвитку ЄС та національних економік. Методологія стратегічного планування і механізми їх реалізації є спільними для всіх країн ЄС. Щодо сфери транскордонного співробітництва, то механізми реалізації регіональної політики ЄС розповсюджені також на прикордонні території України. Проте, поруч з цим на прикордонних територіях країн ЄС реалізуються багато інших спільних політик ЄС (торговельна, конкурентна, транспортна, аграрна та інші), що в сукупності створює умови їх прискореного соціально-економічного розвитку. Для реалізації цих політик розроблені відповідні організаційно-економічні механізми, які, на жаль, не використовуються в Україні (чи імітується їх використання), що, в свою чергу, зумовлює відставання соціально-економічного розвитку її прикордоння. При умові адаптації цих механізмів в українських прикордонних регіонах необхідно дотримуватися всіх правил перенесення інститутів із більш розвинутого середовища. Тобто, новий інститут, яким є транскордонне співробітництво для України, повинен охоплювати не лише правила (формальні і ментальні), а й суб'єкти економічних відносин (основні і допоміжні); механізми контролю, спонукання та / або примусу реалізації такого інституту. Якщо уважно розглянути еволюцію пріоритетів та цілей регіональної політики ЄС щодо України в сфері транскордонного співробітництва, то можна зауважити, що вони спрямовані на поступове формування всіх елементів інституту транскордонного співробітництва. Однак, доцільно підкреслити, що важливим моментом ефективної реалізації всіх стратегій у країнах ЄС є постійний моніторинг і актуалізація завдань та оперативних цілей, що супроводжуються прозорістю та доступністю до інформації для контролю

з боку громадян. Тобто, формування громадянського суспільства, розвиток демократичних засад функціонування економіки прикордонного регіону, забезпечення контролю за діями владних органів тощо є одним із основних організаційно-економічних механізмів активізації транскордонного співробітництва і використання потенціалу останнього.

2. Недостатнє використання потенціалу ТКС за ключовими сферами (економічній, соціально-культурній та інституціональній) у порівнянні з прилеглими територіями, що проявляється у зменшенні ділових контактів, взаємних інвестицій, спільних підприємств, низькою інтенсивністю створення спільних мереж, кластерів та інших сучасних форм організації території. З огляду на можливості використання потенціалу співробітництва для прискорення соціально-економічного розвитку регіону, слід зазначити що прикордонні області України у порівнянні із суміжними територіями країн ЄС значно відстають. І основним бар'єром при цьому залишається наявність державного кордону, правила його перетину людьми, товарами, послугами, капіталами. Основним досягненням ЄС у транскордонному просторі є нівелювання впливу наявності кордону для ведення спільної господарської діяльності. Посилення бар'єрної функції кордону на заході України у 2004 та 2007 рр. значно загальмувало розвиток ТКС, насамперед, за ключовими сферами (економічній, соціально-культурній та інституціональній) і щодо вирішення спільних та ідентичних проблем. Нині кожна сторона намагається самостійно вирішувати проблеми власних територій, у поодиноких випадках використовуючи координаційні можливості ТКС для вирішення спільних проблем. Проте поступове зростання розбіжностей у функціонуванні економічних механізмів по обидва боки кордону зумовлюють посилення загроз і небезпек у відстаючій стороні, насамперед, з огляду на вплив ресурсів у більш продуктивне середовище [7].

3. Складність перетину кордону Україна–ЄС, яка зумовлюється, окрім візового режиму для українців, низьким рівнем розвитку прикордонної інфраструктури (дороги, залізничні колії, контрольно-пропускні пункти тощо) як у кількісному, так і якісному значенні. Ця проблема стосується не тільки прикордонної інфраструктури, але і правових норм перетину державного кордону та роботи прикордонних переходів, в тому числі тривалого часу очікування для пасажирів та митного огляду вантажів. Візовий режим та діяльність польських консульств в Україні, які, з різних причин, не в змозі ефективно обробляти подані візові заявки, також є частиною проблеми. Особливою проблемою є фізична доступність кордону. Так, протягом 2013-2014 рр. на українсько-польській ділянці

кордону відкрито два міжнародні пункти перепуску через кордон з механізмом спільного догляду на польській стороні, що значно прискорило час перетину кордону. Проте, доїзд до цих КПП з української сторони обмежується низьким технічним рівнем під'їзних шляхів, особливо, жакливим станом доріг у невеликих містах. Привести дороги до належного технічного рівня повинні місцеві органи влади, використовуючи існуючі економічні механізми (державно-приватне партнерство, міжмуніципальне співробітництво, міжнародна фінансова допомога).

4. Відсутність «спільних продуктів» українських та учасників ТКС суміжних територій, насамперед, щодо промоції транскордонних регіонів. Основним моментом щодо розвитку прикордонних територій України є виявлення спільних проблем по обидва боки кордону. Це можливо лише при сприйнятті транскордонного регіону як унікальної територіальної суспільно-економічної системи. Ефективне вирішення спільних проблем лежить в площині формування спільних стратегічних документів із формулюванням завдань для територіальних органів влади по обидва боки кордону та спільним оргструктурам, до яких відносяться, насамперед, євро регіони. Нині за програмою Польща-Україна-Білорусь реалізується транскордонний проект «Розробка Стратегії розвитку рекреаційного туризму польсько-української частини Карпатського Євро регіону». І це не єдиний проект щодо розробки спільних документів. Проте основним при цьому залишається розробка механізму «спонукання або примусу» щодо реалізації в подальшому спільної Стратегії суб'єктами господарювання по обидва боки кордону. Тобто в спільній Стратегії повинні бути чітко означені процедури її реалізації і взаємовідносин сторін, а також підтверджена згода сторін на реалізацію стратегії.

5. Низька активність українських учасників в процесах ТКС, особливо територіальних громад, нерівномірний розподіл активності за районами і селищними радами. Однією з вимог більшості програм міжнародної технічної допомоги є спів фінансування проектів з боку місцевих бюджетів. Зокрема, в Програмі «Польща-Білорусь-Україна» передбачений механізм спів фінансування, який з боку бенефіціара має складати не менше 10% загальної вартості проекту.

Згідно статистики загальний бюджет 50 підтриманих проектів, які нині реалізуються на Львівщині становить 70,4 млн. євро, в тому числі 35,4 млн. євро – бюджет українських учасників. Власний внесок українських учасників відповідно становить 3,5 млн. євро, в середньому 70, 8 тис. євро на один проект.

Варто також зазначити, що згідно вимог Програми транскордонного співробітництва Польща – Білорусь – Україна 2007-2013 рр. (Посібник апліканта, розділ «Платежі і фінансова перевірка») процедури, що пов'язані з виплатами реалізуються в 3-х варіантах. Аналіз даних варіантів показує, що виплата грантових коштів здійснюється в рамках 90% співфінансування. Однак платежі здійснюються не в повному обсязі, а в середньому до 80% від загальної вартості проекту, решту 10% – після затвердження кінцевого звіту. Це означає для отримувача гранту, що окрім власного внеску 10% необхідно інвестувати в проект ще 10%, які в подальшому компенсуються чи не компенсуються в залежності від результатів затвердження кінцевого звіту. Тобто для виконання проекту необхідно в середньому 141, 6 тис євро власного внеску. Це достатньо значима сума, а для неурядових організацій і державних установ – практично недоступні кошти. Саме цей фактор є одним із найбільш стримуючих для більш активної участі в ТКС українських учасників на відміну від польських, в яких набагато більші можливості для дофінансування проектів.

Висновки. Таким чином, стратегічні орієнтири державної політики в напрямі підвищення ефективності організаційно-економічних механізмів активізації транскордонного співробітництва України та ЄС мають бути спрямовані на:

Завершення формування системи управління / координації транскордонним співробітництвом в Україні, визначення місця і ролі євро-регіональних структур в регіональному розвитку. Формування системи транскордонного співробітництва в Україні повинно базуватися на основних положеннях інституціональної теорії і передбачати наявність всіх складових елементів: правила (формальні і ментальні); суб'єкти економічних відносин (єврорегіони, агенції регіонального розвитку, громадські організації); механізми контролю, спонукання та / або примусу реалізації такого інституту (фінансове забезпечення, моніторинг та контроль).

Забезпечення дієвості системи стратегічного планування розвитку ТКС в регіональній політиці України, яке, однак, можливе лише за наявності визначеного координатора ТКС на центральному рівні, у функції якого буде входити методологічне забезпечення розвитку співробітництва. Окрім того, повинні бути розроблені організаційно-економічні механізми реалізації стратегій у транскордонному просторі.

Розширення спектру, насамперед, внутрішніх організаційно-економічних механізмів активізації транскордонного співробітництва.

Так, зважаючи на існуючий механізм співфінансування транскордонних проектів з боку ЄС Львівська обласна рада ініціювала розробку «Порядок співфінансування проектів міжнародної технічної допомоги з обласного бюджету», (затверджений у березні 2014 р. сесією обласної ради), згідно якого за результатами конкурсу з відбору проектів в обласному бюджеті передбачалися певні кошти на дофінансування. Так, на 2012-2014 рр. було передбачено 1 млн. 100 тис. грн. для співфінансування проектів міжнародної технічної допомоги.

На жаль, аналогічний механізм на рівні Державного бюджету України практично не функціонує. Так, в Україні обсяги фінансових асигнувань, спрямованих на державну підтримку ТКС, повинні визначатися у законі «Про Державний бюджет України» на відповідний період згідно з програмами ТКС, перелік яких щорічно формується Міністерством економічного розвитку України та затверджується Кабінетом Міністрів України. Проте з часу прийняття Закону України «Про транскордонне співробітництво» (впродовж 2004-2013 рр.) у Державному бюджеті України кошти на цільове фінансування проектів транскордонного співробітництва не передбачалися. Окрім того, важливим є також впровадження механізмів проведення відкритих конкурсів та тендерів з розподілу робіт в транскордонному просторі серед інституцій, що займаються місцевим чи регіональним розвитком, підприємницьких структур прикордонних районів.

У межах зазначених стратегічних орієнтирів державної політики необхідним є здійснення таких заходів:

Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України здійснити методологічне забезпечення і впровадити систему стратегічного планування транскордонного співробітництва, у тому числі реалізації спільних стратегій транскордонних регіонів чи єврорегіонів. Зокрема, в управлінні міжнародного співробітництва цього Міністерства відновити відділ транскордонного співробітництва для забезпечення реалізації державної політики ТКС, актуальність якої підтверджена нинішньою ситуацією в прикордонних регіонах України.

Переглянути механізми фінансування проектів ТКС з Державного фонду регіонального розвитку чи інших бюджетних джерел і узгодити їх дію з механізмами фінансування проектів за ініціативами ЄС.

Забезпечити організаційну і фінансову підтримку учасників міжнародних проектів, що реалізуються в межах програм співробітництва ЄС із сусідніми країнами. Для цього доцільно передати повноваження місцевим органам влади щодо конкурсного відбору проектів міжнародного

співробітництва та прийняття рішення про їх дофінансування в межах виділеної квоти з коштів державного бюджету чи за рахунок відповідної статті видатків місцевого бюджету. Запровадження такого механізму фінансування можливе за умови формування державного бюджету «знизу – догори» і передачі повноважень з формування місцевих бюджетів громадам, що забезпечить їх фінансову самостійність при реалізації спільних міжнародних проєктів, у тому числі і транскордонних.

Органам влади і місцевого самоврядування регіонального рівня у співпраці з регіональними торговельно-промисловими палатами здійснювати активну підтримку економічної складової транскордонної співпраці і надання консультацій економічного характеру для підприємств, що перебувають у пошуку партнерів по той бік кордону.

Регіональним органам влади активно сприяти поінформованості потенційних бенефіціарів про існуючі програми ТКС. Для підвищення ефективності реалізації проєктів на офіційних веб-сторінках обласних, районних, міських державних адміністрацій доцільно розмістити перелік та умови відповідних програм технічної допомоги ЄС, а також власну регіональну стратегію розвитку транскордонного співробітництва. Метою роботи у цьому напрямі є узгодження проєктів з регіональними, державними та загальноєвропейськими пріоритетами, досягнення взаємоузгодженості реалізації проєктів у різні часові періоди і з різними джерелами фінансування.

Розширення інформаційної підтримки ТКС можна досягти і шляхом популяризації переваг і позитивних ефектів ТКС серед населення прикордонних регіонів, інформаційного сприяння у формуванні ініціативних груп просування ТКС у різних його формах і проявах: прикордонних асоціацій, транскордонних громадських організацій, міжнародних підприємницьких об'єднань, багатонаціональних культурних товариств тощо.

Список використаних джерел

1. Конвергенція регіонів у транскордонному просторі : монографія / [Н. А. Мікула, Є. Е. Матвеев, В. В. Гоблик та ін.]; відп. ред. Н. А. Мікула. – Львів : Інститут регіональних досліджень НАН України, Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 2012. – 368 с.
2. Мікула Н. А. Щодо підвищення ефективності організаційно-економічного забезпечення єврорегіонального співробітництва України та ЄС. Аналітична записка. 2013 [Електронний ресурс] / Н. А. Мікула. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1229>

3. Матвеев С. Е. Теоретичні основи дослідження механізмів взаємодії суб'єктів економічних відносин / С. Е. Матвеев // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Механізми взаємодії суб'єктів економічних відносин у транскордонному просторі : [зб. наук. пр.] / НАН України. Ін-т регіональних досліджень ; відп. ред. В. С. Кравців. – Львів, 2013. – Вип. 4 (102). – 448 с.
4. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт ; пер. с англ. А. Н. Нестеренко ; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. – М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с. – (Серия: Современная институционально-эволюционная теория).
5. Статистичний щорічник Львівської області за 2012 рік. Ч. 1 / Головне управління статистики у Львівській області. – Львів, 2013. – 366 с.
6. Podkarpackie w liczbach / Urząd statystyczny w Rzeszowie. – Rzeszow, 2013. – 20 s.
7. Мікула Н. А. Чинники конвергенції регіонів у транскордонному просторі України та ЄС. Аналітична записка. 2013 [Електронний ресурс] / Н. А. Мікула. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1310/>

Mikula N. A. Organizational and economic mechanisms for activation the cross-border cooperation of Western regions of Ukraine.

The article highlights the major organizational and economic mechanisms, which are aimed at creating favorable conditions for effective and mutually beneficial cooperation between actors and participants in cross-border cooperation to improve the socio-economic development and living standards of residents. The directions of the state policy on the improvement of the mentioned mechanisms, particularly to overcome the challenges and threats that arise in cross-border area of Ukraine and the EU.

Key words: cross-border cooperation, regional policy, organizational and economic mechanisms.

Микула Н. А. Организационно-экономические механизмы активизации трансграничного сотрудничества западными регионами Украины.

Освещены основные организационно-экономические механизмы, действие которых направлено на создание благоприятных условий эффективного и взаимовыгодного сотрудничества субъектов и участников трансграничного сотрудничества для повышения социально-экономического развития и уровня жизни жителей. Обоснованы направления государственной политики по совершенствованию указанных механизмов, в частности для преодоления вызовов и угроз, возникающих в трансграничном пространстве Украины и ЕС.

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, региональная политика, организационно-экономические механизмы.