

П. Ю. Петров

Стратегічне забезпечення транскордонного співробітництва

Розглянуто ключові аспекти функціонування системи стратегічного управління транскордонним співробітництвом на наддержавному, державному, регіональному та місцевому рівнях. Приведено приклади визначення стратегічних пріоритетів транскордонного співробітництва України, а також стратегічних цілей і завдань різних сврорегіонів.

Ключові слова: транскордонне співробітництво, стратегічне управління, сврорегіон, стратегічні напрями та цілі транскордонного співробітництва.

Постановка проблеми. Стале піднесення країн в сучасних умовах глобалізації все більше стає можливим завдяки впровадженню різноманітних механізмів соціально-економічного розвитку їх регіонів. Одним з суттєвих напрямів регіонального розвитку для певних територій стає транскордонний розвиток. Основною технологією забезпечення існування та зростання спільної діяльності сусідніх регіонів різних країн є стратегічне управління. Визначення основних елементів загальної конструкції системи такого управління задля ефективного розвитку транскордонного співробітництва регіонів України в перспективі принаймні до 2050 року є актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дослідження з питань міжрегіонального співробітництва прикордонних територій розвиваються в напрямках підвищення ефективної співпраці на нових засадах та в нових формах. Ці питання висвітлюються в роботах багатьох вітчизняних науковців, серед яких М. Долішній, Н. Мікула, Є. Кіш, М. Козоріз, О. Кушніренко, В. Толкованов, І. Студенніков, Ю. Цибульська та ін. Значний внесок у розвиток теорії регіонального управління в аспекті транскордонного співробітництва зроблено вітчизняними академічними інститутами. В багатьох публікаціях присвячених транскордонному співробітництву їх проблематика стосується теоретичної та практичної діяльності прикордонних територій та діяльності сврорегіонів. Але в сучасних умовах виникають нові комбіновані форми міжрегіонального співробітництва, які потребують усвідомлення з позиції достатньо загальної теорії управління.

Мета статті полягає у визначенні особливостей стратегічного забезпечення транскордонного співробітництва.

Виклад основного матеріалу. Транскордонне співробітництво сьогодні розглядається не лише як форма успішного вирішення місцевих проблем зусиллями регіонів та суб'єктів господарювання різних країн, але і як важливий чинник створення глобальної економічної системи. Існує багато різних точок

© П. Ю. Петров, 2014.

зору та базових методологій дослідження транскордонного співробітництва. С позиції формування системи забезпечення результативності такого співробітництва доцільно його розглянути як низку стратегічних рішень щодо формування глобальної економіки.

Транскордонне співробітництво означає співпрацю суміжних територій сусідніх держав, тобто визначальним є наявність кордону між співпрацюючими територіями. Можна вживати термін «міжтериторіальне транскордонне співробітництво», коли співпрацюють між собою прикордонні райони чи міста, але неможна говорити про транскордонне співробітництво держав, які не є сусідами [1, с. 10].

Проблема формування системи транскордонного співробітництва за європейськими стандартами в Україні є актуальним питанням теорії і практики європейської інтеграції України. Принципово важливим є, по-перше, системний підхід до реальної розбудови євро-регіональної співпраці і відмова від декларацій та імітації євро-регіонального співробітництва в Україні. По-друге, сьогодні за умов «пробуксовування» євроінтеграції України саме розбудова європейського рівня транскордонного співробітництва може стати серйозною конкретною презентацією європейських намірів України, по суті – першим реальним кроком узгодження інтересів Європейського Союзу (далі – ЄС) і України. Важливо також підкреслити, що хоча транскордонне співробітництво не є частиною *acquis communautaire*, втім воно є складовою регіональної політики ЄС, норми і принципи якої загальноприйняті в країнах Євросоюзу [2].

Таким чином, транскордонне співробітництво є формою здійснення державної політики з урахуванням наддержавних інтеграційних процесів. З іншого боку, таке співробітництво є формою регулювання різноманітних спільних заходів суб'єктів прикордонних територій, але в першу чергу – зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання. Отже, транскордонне співробітництво є спільною діяльністю керівних органів прикордонних регіонів сусідніх держав у здійсненні стратегічного управління цими регіонами.

Можна виокремити чотири рівні реалізації транскордонної співпраці:

- *міжнародний рівень*: реалізується політика загальноєвропейських інтересів, здійснюється координація національних регіональних політик для збалансованого розвитку європейського простору;
- *державний рівень*: виробляється національна політика транскордонного співробітництва та узгоджуються національні інтереси із загальноєвропейськими, а також здійснюється гармонізація національних та регіональних цілей;
- *регіональний рівень*: реалізується регіональна політика транскордонного співробітництва з урахуванням інтересів держави та місце-

вих органів влади, здійснюється координація між регіонами сусідніх країн. На цьому рівні для здійснення співробітництва здебільшого створюються такі транскордонні утворення, як єврорегіони, міжнародні асоціації, організації, фонди та Робочі співтовариства;

- *місцевий (локальний) рівень*: здійснюється координація планів розвитку місцевої влади з істотною увагою до регіональних та національних інтересів, відбувається конкретна співпраця між суб'єктами прикордонних територій.

З огляду на набутий досвід розвитку прикордонних відносин транскордонне співробітництво на місцевому рівні здебільшого здійснюється у таких формах: у рамках виконання проєктів, шляхом прямих контактів, на рівні Робочих груп [3, с. 19].

У сучасному світі створення такої системи може здійснюватись спираючись на методологію стратегічного управління у послідовності виконання етапів моделі такого управління:

- формулювання стратегії (розвиток загального бачення та формулювання місії; встановлення довготривалих цілей; визначення, оцінка та вибір стратегії);
- виконання стратегії (організаційне забезпечення – створення структури управління; маркетингове, фінансове, бюджетне, науково-дослідне та інформаційне забезпечення);
- оцінка стратегії (аналіз та оцінка виконання стратегії) [4, с. 14-15].

Ієрархія рівнів здійснення транскордонного співробітництва визначає ієрархію загального бачення співробітництва, стратегічних цілей та завдань за принципом вкладеності і відповідності. При цьому, для кожного рівня необхідним є формування вектора цілі з мінімізацією вектора помилки. Вектор цілі визначається фіксацією стану певного параметру об'єкта транскордонного співробітництва на момент прийняття рішення, його значення при завершенні програми співробітництва (чи його етапу) та технології досягнення поставленої мети. Вектор помилки мінімізується через визначення базових чинників впливу на процес координації проєктів та програм транскордонного співробітництва. Досліджуючи досвід формування системи цілей транскордонного співробітництва, можна виділити певні чинники, що обумовлюють якість їх формування та здійснення (рис. 1).

Прикладом стратегічного забезпечення транскордонного співробітництва на наддержавному рівні є відповідний досвід ЄС. Як відомо, найпоширеною формою транскордонного співробітництва в Європі є єврорегіон. Перший єврорегіон «Єврорегіо» (Euregio) був заснований у 1958 р. Регіонами-учасниками стали землі Нижня Саксонія та Північний Рейн – Вестфалія у Республіці Німеччина та провінції Гелдерланд, Оверейсел та Дренге з боку Нідерландів. Містами-учасниками стали Мюнстер, Енсхеде та Хенджело.

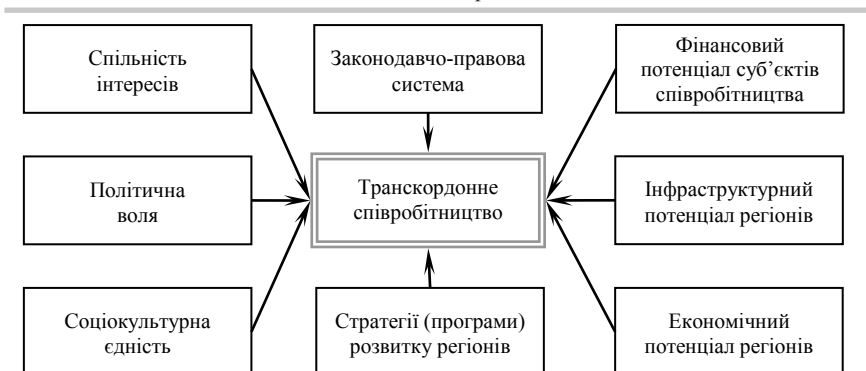


Рис. 1. Чинники, що впливають на результативність транскордонного співробітництва [5, с. 63]

Цей євро регіон бере початок у 1958 р., коли муніципальні об'єднання двох країн організували першу транскордонну конференцію. У 1966 р. була створена робоча група Євро регіону «Євро регіо», метою якої було зміцнення співробітництва між регіонами.

У ролі своєрідних локомотивів посилення регіоналізму в Європі та утворення різного роду міжтериторіальних об'єднань виступають регіони Німеччини. Особливою активністю відрізняється земля Північний Рейн-Вестфалія, регіональні і місцеві органи влади якої вже давно і активно працюють у галузі транскордонного співробітництва. Результатом цієї роботи стало створення чотирьох євро регіонів – «Центр-Гронау», «Рейн-Вааль», «Рейн-Маас-Норд», «Маас-Рейн» [1, с. 24-25].

Наприклад, розроблення Стратегії ЄС для регіону Балтійського моря було розпочато в 2009 р., Європа бачила зростаючу зацікавленість у співпраці великих європейських регіонів. Макро-регіональні стратегії дають нові можливості для всебічного розвитку великих регіонів, їх потенціалів та вирішення спільних проблем; додатково розкривають значення ЄС та посилюють горизонтальну політику ЄС. Вони реагують на такі виклики, як:

- погіршення екологічного стану Балтійського моря;
- невикористаний потенціал судноплавства та поліпшення якості води для привабливості Дунайського регіону;
- економічна, соціальна та екологічна різноманітність і фрагментація в регіоні Адріатичного та Іонічного морів;
- територіальні, економічні та соціальні дисбаланси між містами та сільськими районами в Альпах, що необхідно розглянути в майбутній Стратегії ЄС для альпійського регіону [6, с. 9].

На державному рівні стратегічне забезпечення транскордонного співробітництва розбудовується як державна політика такого співробітництва із визначенням стратегічних цілей та пріоритетних напрямів у системі інших політичних цілей.

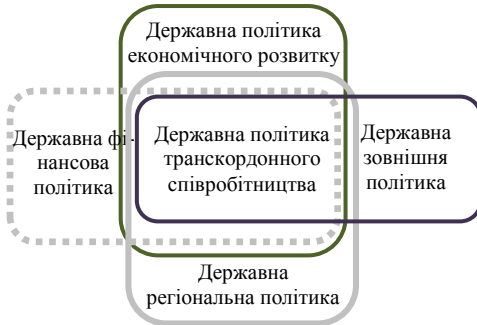


Рис. 2. Взаємозв'язок політики транскордонного співробітництва з іншими видами політики

Важливо підкреслити, що усі заходи транскордонного співробітництва здійснюються в межах державної політики такого співробітництва. З частини 2 статті 11 Закону України «Про транскордонне співробітництво» виходить, що така політика формується та реалізується на перетині чотирьох політик (рис. 2): «Державні програми розвитку транскордонного співробітництва розробляються суб'єктами транскордонного співробітництва України, погоджуються центральними органами виконавчої

влади, що забезпечують формування державної регіональної політики, державної політики у сфері економічного розвитку, державної фінансової політики, та Міністерством закордонних справ, а також центральними органами виконавчої влади, до компетенції яких належать питання транскордонного співробітництва, та подаються в установленому законодавством порядку до Кабінету Міністрів України» [7].

Сьогодні політика транскордонного співробітництва здійснюється в основному як політика євроінтеграції. Для України двері в Єдину Європу були відкриті у 1993 р. підписанням Маастрихтської угоди – цим Європейське економічне співтовариство було офіційно трансформовано в політичне утворення – Європейський Союз. Договір визначив можливість для країн Східної Європи приєднатися до ЄС [8, с. 14].

Для розбудови загального бачення розвитку країни в системі взаємовідносин із країнами-сусідами визначаються пріоритетні напрями двостороннього та багатостороннього співробітництва. Наприклад, пріоритетними напрямками співробітництва України із країнами Чорноморського регіону мають стати такі:

- із Грузією – європейська інтеграція, економічна співпраця;
- з Азербайджаном – співробітництво у сфері енергетики;

- з Вірменією – пошук нових механізмів співпраці після переорієнтації цієї країни на Митний союз;
- із Туреччиною – військово-морська безпека, безпека судноплавства, захист прав кримськотатарського населення, економічна співпраця та активізація роботи ОЧЕС;
- з Болгарією – європейська інтеграція, захист прав національних меншин, туризм;
- з Румунією – транскордонне співробітництво, європейська інтеграція, спільна участь у реалізації Стратегії ЄС для Дунайського регіону, безпека судноплавства, розвиток круїзного судноплавства, протиракетна оборона;
- з Молдовою – транскордонне співробітництво, безпека кордонів, урегулювання придністровського конфлікту, європейська інтеграція [9, с. 119].

На рівні регіонального та місцевого (локального) управління стратегічне забезпечення транскордонного співробітництва здійснюється шляхом визначення цілей та напрямів співробітництва, що із урахуванням територіальних особливостей втілюється через систему конкретних проєктів та програм на основі загального бачення їх призначення у системі наддержавного та державного управління.

У цьому розумінні, прикладом прикордонного співробітництва є Єврорегіон «Гельсінкі – Таллінн» (Фінляндія, Естонія). Цей регіон сприяє співробітництву усередині регіону і підвищенню позитивної регіональної інтеграції. Єврорегіон «Гельсінкі – Таллінн» є загальним форумом для місцевих і регіональних політиків, експертів, бізнесменів і громадських організацій для того, щоб разом об'єднатися для діалогу і проєктування загального майбутнього регіонів-близнюків Гельсінкі – Уусімаа і Таллінн – Хярьюмаа. Передбачається, що Єврорегіон «Гельсінкі – Таллінн» буде являти собою компактне, стабільне й ефективне об'єднання, що стане добре відомим каталізатором, координатором і посередником співробітництва серед своїх партнерів і в більш широкому регіоні Балтійського моря [10, с. 8].

Загальне бачення відбивається в системі цілей та підцілей прикордонного співробітництва. Для єврорегіону «Балтика» така система представлена в стратегії до 2020 р., яка є першою макро-регіональною стратегією в Європі (рис. 3).

Приведена схема демонструє взаємозв'язок стратегічних напрямів і пріоритетів, а також стратегічних цілей і задач Єврорегіону «Балтика», що є зразком формування системи загальнодержавного стратегічного забезпечення транскордонного співробітництва в Україні. Також відзначимо, що важливим стратегічним напрямом співробітництва є розвиток регіональної інфраструктури, іноді саме з цього й починається

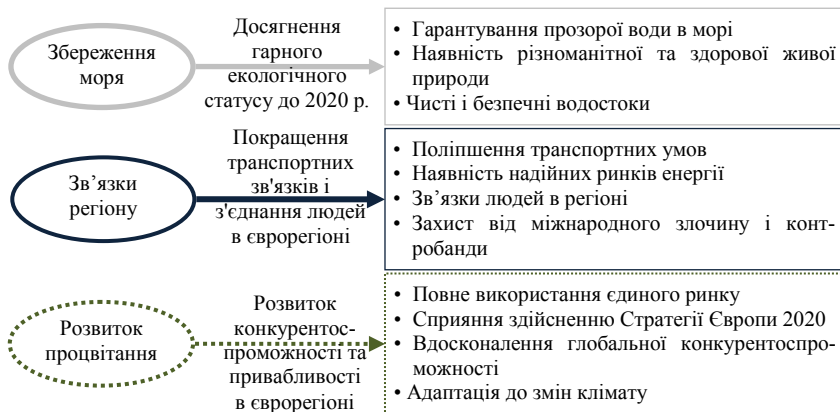


Рис. 3. Цілі стратегії Єврорегіону «Балтика» [11]

транскордонне співробітництво. У подальшому розвитку таке співробітництво формує відповідну інфраструктуру забезпечення реалізації спільних проектів та програм.

Висновки. Отже, транскордонне співробітництво є спільною діяльністю керівних органів прикордонних регіонів сусідніх держав у здійсненні стратегічного управління цими регіонами. Стратегічне забезпечення транскордонного співробітництва полягає у прийнятті, формалізації та втіленні управлінських рішень, що стосуються якісного розвитку співробітництва сусідніх регіонів різних держав, і являє собою систему наскрізної політики співробітництва на наддержавному, державному, регіональному та місцевому рівнях. При цьому розроблення стратегії транскордонного співробітництва має здійснюватись у відповідності до загальної теорії стратегічного управління та прийнятій методології формування стратегічних документів.

Список використаних джерел

1. Мікула Н. А. Транскордонне співробітництво : посібник / Н. А. Мікула, В. В. Толкованов. – К. : Крамар, 2011. – 259 с.
2. Кіш Є. Проблеми транскордонного співробітництва України і Євросоюзу [Електронний ресурс] / Є. Кіш. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=63&c=1412>
3. Овчар О. М. Розвиток транскордонного співробітництва в умовах Європейської політики сусідства : метод. рек. авт. кол. : О. М. Овчар, В. М. Кривцова, Н. І. Кадук. – К. : НАДУ, 2010. – 40 с.

4. Fred R. D. Strategic management: concepts and cases / R. D. Fred. – 13th ed. – Prentice Hall : Pearson Education, Inc., 2011. – 985 p.
5. Петров П. Ю. Чинники розвитку транскордонного співробітництва Росії та України / П. Ю. Петров, О. О. Кочкін // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. – 2014. – №3. – С. 60-64.
6. Radvilavicius S. Cross-border Cooperation in the Baltic Countries and North-West Russia. – Vilnius : Nordic Council of Ministers; M. Rudaicio PI «Sirta», 2004. – 28 с.
7. Закон України «Про транскордонне співробітництво» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-15>
8. Макогон Ю. В. Формы и направления межрегионального трансграничного экономического сотрудничества / Ю. В. Макогон, В. И. Ляшенко. – Донецк : Донецкий нац. ун-т Мин-ва образования и науки Украины, Ин-т экономики промышленности Национальной академии наук Украины, 2002. – 275 с.
9. Системна криза в Україні: передумови, ризики, шляхи подолання : аналіт. доп. Я. А. Жаліло, К. А. Кононенко, В. М. Яблонський [та ін.] ; за заг. ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2014. – 132 с.
10. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions concerning the governance of macro-regional strategies / European Commission. – Brussels, 20.5.2014. – 10 p.
11. The EU Strategy for the Baltic Sea Region: The three objectives. [Electronic resource] – Access mode : <http://www.balticsea-region-strategy.eu/attachments/article/590652/EUSBSR%20brochure.pdf>

Petrov P. Y. Strategic providing of cross-border cooperation.

Important positions functioning of the strategic management of the cross-border cooperation are presented in the article. Such a system includes supranational, national, regional and local levels. Examples of identifying strategic priorities cross-border cooperation of Ukraine and strategic goals and objectives of the various euro regions are given in the article.

Key words: cross-border cooperation, strategic management, Euroregion, strategic directions and goals of cross-border cooperation.

Петров П. Ю. Стратегическое обеспечение трансграничного сотрудничества.

Рассмотрены ключевые аспекты функционирования системы стратегического управления трансграничным сотрудничеством на над-государственном, государственном, региональном и местном уровнях. Приведены примеры определения стратегических приоритетов трансграничного сотрудничества Украины, а также стратегических целей и задач разных еврорегионов.

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, стратегическое управление, еврорегион, стратегическое направление и цели трансграничного сотрудничества.