

## ТРАНСРЕГІОНАЛЬНА СПІВПРАЦЯ ЯК ПРЕДМЕТ ВІДАННЯ ПУБЛІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ: НОРМАТИВНА ПЕРСПЕКТИВА ЄС ТА СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

### TRANSREGIONAL COOPERATION AS A SUBJECT OF PUBLIC MANAGEMENT: THE NORMATIVE PERSPECTIVE OF THE EU AND MODERN UKRAINE

Розглядається ефективність трансрегіональної співпраці в умовах російсько - української війни, яка вимагає суттєвої оптимізації нормативно-правових умов. Вивчаються пріоритети забезпечення сталого розвитку в Україні та ЄС, які формують ситуацію більш тісної інтеграції природоохоронного та ресурсного середовища. Розкривається специфіка адаптації та модернізації до сфери трансрегіональної співпраці сучасного українського законодавства. Встановлюються особливості врахування досвіду ЄС та активізації транснаціональної співпраці на основі збільшення інституційної спроможності системи публічного врядування на всіх рівнях. Аналізуються керівні документи зарубіжних країн, які описують стратегію міжрегіонального розвитку, а також засоби її реалізації. Розкривається специфіка законодавчого обґрунтування трансрегіональної співпраці в Україні та ЄС в рамках завдань публічного менеджменту. Обґрунтовано використання класичних методів науки державного управління (системний підхід, інституційний аналіз, нормативно - правовий аналіз) та поширених загальнонаукових методів (аналіз, синтез). Досліджуються результати співпраці у вигляді реалізації потужних інфраструктурних та гуманітарних проектів. З'ясовуються чинники інтенсифікації трансрегіональної взаємодії з країнами - сусідами. Розкрито зміст інтенсифікації економічних, соціальних та культурних взаємодій всередині ЄС. Встановлено, що зміст міждержавних угод на рівні Євросоюзу спрямований на більш вільні взаємини та спільну реалізацію інтересів регіонів. Досліджуються перелік значущих предметів відання публічного врядування в рамках трансрегіональної співпраці. Аналізується діяльність інститутів врядування, які корегують свою діяльність в рамках координації предметів відання. З'ясовуються фактори залучення вже існуючих наслідків та розробок для більш ефективної реалізації потенціалу регіонів. Зафіксовані основні форми співпраці з європейськими партнерами в українському законодавстві. Доведено, що пріоритетами європейського законодавства у сфері трансрегіональної співпраці є уніфікація та стандартизація національних умов економічної діяльності та усунення перешкод щодо співпраці.

**Ключові слова:** трансрегіональна співпраця, публічний менеджмент, економічна діяльність, публічний моніторинг, цифрове середовище, нормативно - правове забезпечення.

The effectiveness of transregional cooperation in the conditions of the Russian-Ukrainian war, which requires significant optimization of regulatory and legal conditions, is considered. The priorities of ensuring sustainable development in Ukraine and the EU are studied, which form a situation of closer integration of the environmental protection and resource environment. The specifics of adaptation to the sphere of transregional cooperation regarding the modernization of modern Ukrainian legislation are revealed. Features of taking into account the experience of the EU and intensifying transnational cooperation based on increasing the institutional capacity of the public governance system at all levels are established. The guiding documents of foreign countries, which describe the strategy of sustainable development, as well as the means of its implementation, are analyzed. The purpose of the article is to reveal the specifics of the legislative justification of transregional cooperation in Ukraine and the EU within the framework of public management tasks. The article uses classical methods of public administration sciences (systemic approach, institutional analysis, regulatory and legal analysis) and common general scientific methods (analysis, synthesis). The results of cooperation in the form of the implementation of powerful infrastructural and humanitarian projects are being studied. Factors of intensification of transregional interaction with neighboring countries are clarified. The content of the intensification of economic, social and cultural interactions within the EU is revealed. It was established that the content of interstate agreements at the level of the European Union is aimed at freer relations and joint realization of the interests of the regions. The list of significant subjects of public administration in the framework of transregional cooperation is studied. The activity of governance institutes is analyzed, which adjust their activities within the framework of the coordination of subjects. The factors of involvement of already existing consequences and developments for more effective implementation of the potential of the regions are clarified. The main forms of cooperation with European partners are recorded in Ukrainian legislation. It has been proven that the priorities of European legislation in the field of transregional cooperation are the unification and standardization of national conditions of economic activity.

**Key words:** transregional cooperation, public management, economic activity, public monitoring, digital environment, regulatory and legal support.

УДК 354:332.122  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.31>

**Щербак В.М.**

канд. політ. наук,  
доцент кафедри міжнародних відносин,  
Дніпровський національний університет  
імені Олеся Гончара

**Постановка проблеми.** Нормативні засади сучасного трансрегіонального співробітництва виступають висхідними умовами реалізації важливих проектів міжнародного співробітництва. Для сучасної України нормативно - правові засади сучасного ЄС виступають критеріями та базовими підходами для

підвищення рівня соціально - економічного розвитку, інноваційної модернізації підприємств, уніфікації внутрішніх виробничих та управлінських процесів з найкращими світовими практиками.

Ефективність трансрегіональної співпраці в умовах російсько - української війни вима-

гає суттєвої оптимізації нормативно - правових умов. Вони стосуються підвищення контролю за захистом національних інтересів. Волонтерські організації та інституції громадянського суспільства в сучасній Україні вказують про необхідність оперативного розв'язання логістичних, організаційно - планувальних та розпорядчих завдань. Пріоритети забезпечення сталого розвитку в Україні та ЄС формують ситуацію більш тісної інтеграції природоохоронного та ресурсного середовища. Зазначені передумови вимагають зміни щодо конкуренції, ринкового середовища, ресурсного та технологічного забезпечення публічного врядування. Його залучення до сфери трансрегіональної співпраці спричиняє тенденції модернізації сучасного українського законодавства. Вони вимагають осмислення з метою врахування досвіду ЄС та активізації транснаціональної співпраці на основі збільшення інституційної спроможності системи публічного врядування на всіх рівнях.

**Аналіз публікацій** Оцінка ефективності трансрегіональної співпраці здійснюється на міждисциплінарній основі. Українська вчена Ю. Барабанова розглядає міжрегіональні асиметрії як сучасний стан логістичного менеджменту України [1], І. Бевз систематизує наукові підходи до оцінки міжрегіональної диспропорційності економічного розвитку [2], О. Перепелюкова здійснює дослідження теоретичних підходів до визначення складових інформаційних систем регіону в аспекті розвитку міжрегіонального співробітництва [4], С. Федуняк та І. Бочар розкривають безпекові аспекти трансрегіонального співробітництва Канади і США [6], В. Химинець О. Кушнір, А. Головка встановлюють специфіку транскордонної та міжрегіональної співпраці (на прикладі євро регіонів та європейських об'єднань територіального співробітництва) [7], О. Ципліцька виявляє значення регіональної та міжрегіональної мережевої взаємодії як чинника модернізації промислового сектору [8]. При цьому актуальним є розкриття нормативних положень трансрегіональної співпраці в контексті предметів відання сучасного національного та транснаціонального публічного менеджменту.

**Метою** роботи є розкриття специфіки законодавчого обґрунтування трансрегіональної співпраці в Україні та ЄС в рамках завдань публічного менеджменту. Завданням статті є встановлення потенціалу модернізації законодавчого забезпечення публічного менеджменту трансрегіональної співпраці.

**Основний зміст.** Одним з базових елементів нормативно - правового обґрунтування

трансрегіональної співпраці на рівні ЄС слід вважати програми міжрегіонального розвитку. Євросоюз декларує напрямки ресурсної підтримки та терміни впровадження проектних ініціатив для більшості регіонів. Наголошується на необхідності активної співпраці та широкої взаємодії. У рамках Ініціативи європейської територіальної співпраці «Interreg» транскордонні програми реалізуються в межах ЄС з бюджетом 6,5 мільярдів євро та на зовнішніх кордонах ЄС. Існує 49 програм в ЄС, які спрямовані на те, щоб переконатися, що перешкоди на кордоні перетворюються на можливості між державами - членами ЄС. Також запроваджено 10 програм Interreg IPA (Інструменту передасоціативної допомоги), які діють на кордоні ЄС з країнами IPA. Вони головним чином сприяють політиці розширення ЄС. Вагомими є 5 програм Interreg NEXT, реалізованих на зовнішніх східних та південних кордонах ЄС. Чотири транскордонні програми підтримують заходи співпраці з Україною та Молдовою [9]. У даному випадку можуть здійснюватися проекти з уточнення предметів відання інститутів публічного врядування в рамках транс регіональної співпраці.

Нормативні інструменти міжрегіональної співпраці на рівні ЄС визначають найбільш пріоритетні цілі міжрегіональної співпраці. В документах ЄС описується стратегія сталого розвитку, а також засоби її реалізації. При цьому рамки міжрегіональної співпраці є досить широкими. Як свідчить нормативна база «Interreg В», ЄС підтримує широкий спектр проектних інвестицій, пов'язаних з інноваціями, зеленим і цифровим переходом, доступністю, цифровізацією, розвитком міст, інноваціями в державному секторі та сумісністю тощо. Транснаціональні програми додають важливий додатковий європейський вимір до регіонального розвитку, що призводить до узгоджених пріоритетів та скоординована стратегічна відповідь у країнах програмної території. Зокрема, принципи спільної власності та співробітництва на рівних залишатимуться в основі програм співпраці на зовнішніх кордонах Європейського Союзу на 2021 - 2027 роки [9]. Отже, публічне врядування має охоплювати екологічні ініціативи та проекти.

Європейська міжрегіональна (Interreg) співпраця є концептом, який встановлює магістральне бачення ЄС стосовно подальшої інтеграції регіонів. Законодавці та керівники Євросоюзу наголошують на необхідності вирівнювання розвитку всіх територій. Керівництво ЄС бачить результати співпраці у вигляді реалізації потужних інфраструктурних та гуманітарних проектів. В рамках інструмен-

тів інституалізованої європейської співпраці «Interreg» завдяки бюджету майже 1,5 мільярда євро 14 програм транснаціональної співпраці на 2021 - 2027 роки сприяють стратегічній співпраці на великих територіях Європи та за її межами [9]. Вказана співпраця є відкритим процесом залучення публічного менеджменту.

У програмах міжрегіональної співпраці на рівні ЄС прописані окремі завдання для різних регіонів та галузей. Тобто надається увага стимулюванню якомога ширшого кола учасників. Також деталізовані очікувані результати публічного менеджменту від спрямування коштів. Комплекс програм в рамках «Interreg» отримали великий внесок IPA, а саме програма Interreg IPA Adriatic, Interreg Danube Region та Interreg Euro-Med. Усі ці програми дозволяють співпрацювати між державами - членами ЄС та країнами IPA [9]. Означене вказує на можливості посиленої підтримки з боку інститутів наднаціонального врядування.

Опікування стратегічними галузями соціально - економічного розвитку спонукає до уваги до суміжних географічних ареалів. Законодавство та розпорядчі документи ЄС акцентують увагу на розширенні кола регіонів, які вступають у співпрацю. Також ідеться про інтенсифікацію трансрегіональної взаємодії з країнами - сусідами. Згідно з даними Єврокомісії, враховуються транснаціональні програми Interreg NEXT, такі як Interreg NEXT MED, яка охоплює басейн Середземного моря, від Іспанії до Лівану, або Interreg NEXT Чорноморський басейн. Ці програми отримують підтримку NDICI (Інструменту сусідства, розвитку та міжнародного співробітництва) [9].

Значущим механізмом стимулювання міжрегіональної транскордонної співпраці слід вважати міжрегіональні угоди про співробітництво. На основі цих угод відбувається інтенсифікація економічних, соціальних та культурних взаємодій всередині ЄС. При цьому увага спрямовується на галузеві та територіальні специфікації. Зокрема, «Міжрегіональна рамкова угода» між ЄС та країнами - членами, наголошує на врахуванні політичної волі сторін щодо досягнення того, що в кінцевому підсумку буде політичним та економічним міжрегіональним об'єднанням, заснованим на більшій політичній співпраці та поступовій і взаємній лібералізації всієї торгівлі, беручи до уваги чутливість певних товарів і дотримуючись правил Світової організації торгівлі, та заснований, нарешті, на сприянні інвестиціям і тіснішій співпраці [10].

Нормативний зміст угод про співпрацю між регіонами є зобов'язувальним. Він враховує

не лише потреби, але й призначає конкретні терміни у просуванні щодо певних результатів. Зміст угод спрямований на більш вільні взаємини та спільну реалізацію інтересів регіонів. Зокрема, сторони зобов'язуються налагоджувати тісніші відносини з метою заохочення розширення та диверсифікації торгівлі, підготовки до наступної поступової та взаємної лібералізації торгівлі та сприяння умовам, які сприяють створенню Міжрегіональної асоціації, беручи до уваги, відповідно до Правил СОТ, чутливість щодо окремих товарів [10]. Це спонукає інститути публічного адміністрування планувати свою діяльність згідно з визначеними пріоритетами економічної діяльності.

Деталізація характеру міжрегіональної співпраці значно спрощує напрямки взаємодії. Комплексний характер співпраці відображений в угодах. Вона відображає весь перелік значущих предметів відання публічного врядування. Як наголошує «Міжрегіональна рамкова угода», трансрегіональне співробітництво в ЄС зосереджується головним чином на наступному: (а) доступ до ринку, лібералізація торгівлі (тарифні та нетарифні бар'єри) і торгова дисципліна, така як обмежувальна торгова практика, правила походження, гарантії та спеціальні митні заходи, наприклад; (б) торговельні відносини Сторін з країнами, що не є членами; (с) сумісність лібералізації торгівлі з правилами ГАТТ і СОТ; (д) визначення товарів, які Сторони вважають чутливими або мають пріоритетне значення; (е) співробітництво та обмін інформацією щодо послуг у межах відповідних сфер компетенції Сторін [10]. Відповідно, інститути врядування корегують свою діяльність в рамках координації предметів відання.

Особливим елементом налагодження міжрегіональної співпраці є інтеграція багатьох існуючих спільнот, асоціацій щодо досягнення спільної мети. Міжрегіональна співпраця передбачає залучення вже існуючих наслідків та розробок для більш ефективної реалізації потенціалу регіонів. Згідно з «Угодою», істотним пунктом є сприяння розвитку правового середовища, яке сприяє інвестиціям між сторонами, зокрема, у відповідних випадках, шляхом укладення між зацікавленими державами - членами Співтовариства та державами - учасницями МЕРКОСУР двосторонніх угод щодо заохочення та захисту інвестицій та двосторонні угоди про запобігання подвійному оподаткуванню [10].

У контексті російсько - української війни європейські структури та інституції намагаються запустити механізми багатосторонньої міжрегіональної допомоги. Вони виробля-



ють конкретні рекомендації для інституцій, відомств та громадських об'єднань. Згідно із заявою європейської секції міжнародної організації «Об'єднаних міст та локальних урядів», учасникам доречно поділитися інформацією про нагальні потреби українських муніципалітетів серед місцевих, національних та міжнародних партнерів. Організатори об'єднання закликають до заохочення їх звернутися до них і надіслати їм пряму та швидку допомогу. Також як необхідне закликають до заохочування своїх громадян через заходи з підвищення обізнаності та кампанії в соціальних мережах жертвувати кошти на гуманітарну допомогу. Фізичні особи можуть пожертвувати до Міністерства соціальної політики України чи інших організацій, які працюють на місцях. Європейська організація міст та локальних урядів наполегливо радить підтримати Асоціацію міст України (АМУ) благодійним внеском для забезпечення стабільної статутної діяльності АМУ та допомоги громадам. АМУ збирає інформацію про нагальні потреби муніципалітетів, координує волонтерів і співпрацює з військово - цивільною адміністрацією [11].

Українське законодавство також приділяє значну увагу трансрегіональній співпраці. Зокрема, зафіксовані основні форми співпраці з європейськими партнерами. Їх особливості визначають планування діяльності інститутів публічного врядування на всіх рівнях. Зокрема, в Законі України «Про транскордонне співробітництво» окреслено, що об'єднання євро-регіонального співробітництва – це форма транскордонного співробітництва зі статусом юридичної особи відповідно до національного законодавства держави, на території якої є його місцезнаходження, метою якого є заохочення, підтримка та розвиток в інтересах населення транскордонного та міжтериторіального співробітництва між суб'єктами і учасниками таких відносин у сферах спільної компетенції та відповідно до повноважень, встановлених згідно з національним законодавством відповідної держави [4].

Інструментарій угод про співробітництво через кордони значно інтенсифікує трансрегіональну співпрацю. Ці угоди створюють правове поле для взаємодії на всіх рівнях. Також вони надають можливість публічній владі оцінювати рівень взаємодії та їх результати. Згідно із «Законом України», угода про транскордонне співробітництво – це угода між територіальними громадами, їх представницькими органами та їх об'єднаннями, місцевими органами виконавчої влади України та відповідними органами влади сусідніх держав у межах своєї компетенції, встановленої чин-

ним законодавством України, яка регламентує правові, організаційні, економічні та інші аспекти цього співробітництва [4]. Особливо актуальним є розбудова актуального цифрового середовища діяльності щодо публічного адміністрування трансрегіональної співпраці.

Конкретні цілі державної політики у сфері трансрегіональної співпраці визначають застосування ресурсів та конкретну поведінку інститутів та відомств публічного менеджменту. Напрямами регулювання є усунення перешкод та інтенсифікація впровадження кращих практик. Як зазначено у вітчизняному законодавстві, метою державної політики у сфері трансрегіонального співробітництва є створення сприятливих умов для ефективною та взаємовигідної співпраці суб'єктів та учасників трансрегіонального співробітництва України, підвищення соціально-економічного розвитку регіонів України та рівня життя населення [4].

Перелік інструментів регіональної співпраці з боку України є досить широким. Проте він потребує доповнення на мікрорівні. Ідеться про розширення номенклатури угод між прикордонними регіонами. Також доцільним було б внести потреби конкретних українських регіонів до числа пріоритетних напрямків співробітництва з євро-регіонами. Згідно з даними Представництва України при Європейському Союзі, «правова основа співробітництва між Україною та ЄС у сфері регіонального розвитку, регіонального та трансрегіонального співробітництва визначена положеннями Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами - членами, з іншої сторони (2014), зокрема Глави 27 «Трансрегіональне та регіональне співробітництво» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» [5].

Конкретизація напрямків трансрегіональної співпраці забезпечує планування регіонального розвитку з урахуванням показників міжнародної інтеграції. Наявність профільних європейських інституцій полегшує пошук партнерів та оптимізацію форм взаємодії. Водночас в умовах війни актуалізувалося значення взаємодії між громадськими організаціями та іншими зацікавленими групами. Це може бути напрямком удосконалення національного законодавства. Як стверджують українські дипломати, коментуючи регіональне співробітництво, взаємодія між Україною та ЄС у сфері регіонального розвитку, на сьогодні, зосереджено на таких напрямках: налагодження взаємодії між представниками місцевої та регіональної влади України та ЄС у

рамках Комітету регіонів ЄС (КР); реалізація на регіональному рівні проектів за рахунок фінансових інструментів ЄС (Європейський інструмент сусідства) та фінансових установ ЄС (Європейський інвестиційний банк, Європейський банк реконструкції та розвитку); участь у реалізації програм трансграничного співробітництва та програм територіального співробітництва «Східного партнерства»; участь у реалізації Стратегії ЄС для Дунайського регіону та Дунайській трансграничній програмі; співробітництво з Об'єднаним дослідницьким центром Єврокомісії у розробці регіональних стратегій розумної спеціалізації [5].

Отже, національне та європейське законодавство щодо трансграничної співпраці забезпечує можливості інтенсифікації контактів та реалізації стратегічних завдань. Умови російсько - української війни спонукали до пошуків оптимізації європейсько - українських трансграничних комунікацій. На сучасному етапі є актуальною розробка шляхів модернізації наявного нормативного обґрунтування трансграничної співпраці в рамках уточнення предметів відання інститутів та органів публічного врядування.

#### Висновки

Таким чином, пріоритети трансграничної співпраці формують ситуацію викликів для національного законодавства України та ЄС. Регулювання процесів публічного менеджменту, як свідчить аналіз частини українського законодавства, формує потребу модернізації деяких норм. Вони стосуються передусім оптимізації цифрових взаємодій та статусу інтеграції у цій сфері. Також йдеться про підвищення рівня безпеки трансграничної співпраці та реалізації проектів захисту інформації.

Пріоритетами європейського законодавства у сфері трансграничної співпраці є уніфікація та стандартизація національних умов економічної діяльності. Водночас в умовах виходу Великої Британії із складу ЄС з'явилася потреба перегляду деяких загальноєвропейських директив та кодифікуючих документів. Трансгранична співпраця стає більш гнучкою та виступає предметом відання не лише національних держав, але й територіальних громад. В цілому Брюссель прагне зняти всі бар'єри для міжрегиональної співпраці.

Практика трансграничної співпраці країн ЄС засвідчує, що трансгранична взаємодія регіонів здатна значно підвищити динаміку економічних, соціальних та культурних інтеграцій всередині ЄС. Для сучасної України такі практики визначають доступ до ринків збуту, а

також ринків інвестицій. Відповідно українська сторона прагне якомога ширше впровадити європейські стандарти у дозвільні процедури трансграничної співпраці. Також ідеться про спрощення процедури контролю та моніторингу. В умовах післявоєнної відбудови України очікується значне поживлення трансграничної співпраці, що вимагає зусиль щодо модернізації законодавства. Зазначене слід вважати перспективними напрямками подальших досліджень за обраною тематикою.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Барабанова Ю. Є. Сучасний стан логістичного менеджменту України: міжрегиональні асиметрії. *Вісник ХНАУ*. Серія : Економічні науки. 2019. № 4(2). С. 95 - 106.
2. Бевз І. А. Наукові підходи до оцінки міжрегиональної диспропорційності економічного розвитку. *Ефективна економіка*. 2014. № 12. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2014\\_12\\_74](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2014_12_74).
3. Закон України «Про трансграничне співробітництво» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 45, ст.499) URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15#Text>
4. Перепелюкова О. В. Дослідження теоретичних підходів до визначення складових інформаційних систем регіону в аспекті розвитку міжрегионального співробітництва. *Вісник ХНАУ*. Серія : Економічні науки. 2019. № 4(1). С. 130 - 140.
5. Регіональне співробітництво. URL: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/galuzveve-spivrobitnictvo/regionalne-spivrobitnictvo>
6. Федуняк С. І. Бочар Безпекові аспекти трансграничного співробітництва Канади і США. *Історико-політичні проблеми сучасного світу*. 2011. Т. 23 - 24. С. 114 - 120.
7. Химинець В. В., Кушнір Н. О., Головка А. А. Трансгранична та міжрегиональна співпраця (на прикладі євро регіонів та європейських об'єднань територіального співробітництва). *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2020. Вип. 33(2). С. 102 - 107.
8. Циплицька О. О. Регіональна та міжрегиональна мережева взаємодія як чинник модернізації промислового сектору. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2020. № 2. С. 171 - 178.
9. Interreg: European Territorial Co-operation. URL: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/cooperation/european-territorial\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial_en)
10. Interregional framework cooperation agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Southern Common Market and its Party States, of the other part. URL:[http://www.sice.oas.org/tpd/mer\\_eu/negotiations/Framework1995\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/tpd/mer_eu/negotiations/Framework1995_e.pdf)
11. War against Ukraine European section of United Cities and Local Governments. URL: <https://ccre.org/en/activites/view/47>