

УДК 353: 5:351:82

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2023.4.8>

Щербак В. М.

кандидат політичних наук, доцент кафедри міжнародних відносин
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

ТРАНСРЕГІОНАЛЬНА СПІВПРАЦЯ ЯК ПРІОРИТЕТ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ СУЧАСНОГО ЄС: НАСЛІДКИ ДЛЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

Розглядається співпраця на горизонтальному рівні, яка виступає чинником більш тісного обміну товарами та послугами, а також інноваціями і ресурсами. Вивчається реалізація Європейським Союзом низки програм стосовно міжрегіональної та трансрегіональної співпраці. Розкривається специфіка зовнішньої політики ЄС, яка є суттєвим чинником у підвищенні інституційної спроможності України в умовах боротьби за незалежність. Встановлюються особливості трансрегіональної співпраці, яка значно пришвидшила процеси надання допомоги та підтримки України від зовнішніх партнерів. Аналізуються процеси трансформації трансрегіональної співпраці, яка включає Україну до процесів оновлення всіх сфер діяльності суспільства. З'ясовується значення трансрегіональної співпраці як пріоритету зовнішньої політики сучасного ЄС. Досліджується розвиток системи управління зовнішньополітичними зв'язками ЄС як інтеграційного об'єднання, який був спрямований на встановлення контактів між різними регіонами та вирівнювання їх розвитку. З'ясовується зовнішня діяльність Європейського Союзу, яка на сучасному етапі є розгалуженою та структурованою галуззю функціонування спільноти європейських держав. Розкрито зміст та необхідність належної підготовки проєктних пропозицій і стратегічної візії взаємних трансрегіональних контактів. Встановлено, що трансрегіональна співпраця при цьому стимулювалася ЄС як швидкий і надійний канал збільшення обсягу співпраці. Досліджується стимулювання зменшення диспропорцій у контактах між прикордонними та внутрішніми регіонами, яке є ключовим для України. З'ясовуються фактори формування інтеграційного простору ЄС, який охоплює суміжні країни та регіони на основі принципів деполітизації контактів та вигідної співпраці. Доведено, що структури публічного управління сучасної України мають ретельно вивчати середовище трансрегіональних взаємодій. Зроблено висновок, що директиви ЄС мінімально регулюють зміст трансрегіональної співпраці, вони акцентують увагу на загальному «заявному» характері інтеракцій між регіонами.

Ключові слова: зовнішня політика ЄС, публічне врядування, трансрегіональна співпраця, інституційна спроможність, кадровий менеджмент, проєктний менеджмент.

Постановка проблеми. Розвиток сучасних національних об'єднань неможливий без оптимізації взаємодій між конкретними територіями. Співпраця на горизонтальному рівні виступає чинником більш тісного обміну товарами та послугами, а також інноваціями і ресурсами. Сучасний Європейський Союз реалізує низку програм стосовно міжрегіональної та трансрегіональної співпраці. Зазначені програми виводять економічний розвиток країн-членів на новий рівень. Водночас, крім суто прагматичних вигід, трансрегіональна співпраця в ЄС має вагому складову інституційних змін. Зокрема, йдеться про оптимізацію міжнародного та національного рівня компетенцій публічного врядування, предметів відання конкретних підрозді-

лів та органів. Для сучасної України зовнішня політика ЄС є суттєвим чинником у підвищенні інституційної спроможності в умовах боротьби за суверенітет і цілісність. Можливості активізації співпраці між регіонами України та країн ЄС розкривається на основі усвідомлення економічного профілю територій, а також їх гуманітарних соціальних і культурних потреб. Як показав період повномасштабної агресії Росії, трансрегіональна співпраця значно пришвидшила процеси надання допомоги та підтримки України від зовнішніх партнерів. Для публічного врядування української держави європейські директиви трансрегіональної співпраці становлять новий простір докладання зусиль. Зокрема, йдеться про компетентності розроб-

ки і просування проєктів реалізації державних та громадських ініціатив тощо. Трансформація трансрегіональної співпраці включає Україну до процесів оновлення всіх сфер діяльності суспільства. Це вимагає аналізу спроможності публічного врядування, здатності сприйняти нові тенденції та якнайефективніше реалізувати вітчизняний потенціал.

Аналіз публікацій. Значення європейської трансрегіональної співпраці підкреслює низка вітчизняних вчених. Зокрема, І. Дунаєв визначає нову траєкторію в модернізації регіональної економічної політики на принципах коеволюції міжрегіональної взаємодії [1], І. Заблодська підсумовує результати наукових досліджень інфраструктурного забезпечення активізації міжрегіонального співробітництва в Україні [2], В. Мокін наводить елементи прогнозування хвиль коронавірусу на основі відновленої когнітивної карти міжрегіонального впливу [5], Д. Рослонь коментує партнерство Польщі з ЄС у зовнішній політиці Польщі [6], О. Садура визначає ефективність планування кошторису бюджетної установи на прикладі західного міжрегіонального управління міністерства юстиції [7], О. Холонюк встановлює основні напрями регулювання міжрегіональної цінової диференціації в контексті формування регіональної політики держави [9]. Поряд із цими здобутками існує необхідність виявлення взаємозв'язку еволюції публічного врядування та європейських практик стимулювання трансрегіонального розвитку.

Мета дослідження: з'ясувати значення трансрегіональної співпраці як пріоритету зовнішньої політики сучасного ЄС.

Завдання дослідження: виявити напрями реалізації трансформації системи публічного врядування України в контексті політик ЄС.

Основний зміст. Трансрегіональна співпраця посідає одне з провідних місць у зовнішній політиці сучасного ЄС. Розвиток системи управління зовнішньополітичними зв'язками цього інтеграційного об'єднання був спрямований на встановлення контактів між різними регіонами та вирівнювання їх розвитку. На глобальному рівні ЄС також відіграє роль регіональної організації співпраці. Л. Фалалєєва та О. Давиденко аналізують динаміку міжнародних процесів, яка свідчить про те, що «значення регіональних систем безпеки в забезпеченні міжнародної стабільності надалі зростатиме, посилюється взаємозалежність універсальних, міжрегіональних і регіональних міжнародних організа-

цій колективної безпеки та оборони, серед яких ООН, НАТО, ОБСЄ та ЄС. З метою забезпечення національної безпеки України та реалізації її зовнішньополітичного курсу співробітництво з ЄС у зазначеній сфері має стати одним із пріоритетних» [8, с. 83].

Зовнішня діяльність Європейського Союзу на сучасному етапі є розгалуженою та структурованою галуззю функціонування спільноти європейських держав. Приєднання України до цього Союзу має враховувати зовнішні пріоритети розвитку. До них належить горизонтальна трансрегіональна співпраця й умови для безперешкодного налагодження контактів. Л. Фалалєєва та О. Давиденко вказують на те, що ЄСЗД має ефективно функціонувати як складова організаційного механізму ЄС, мінімізувати дублювання функцій, забезпечити відповідність кадрової політики, професійної підготовки спільній меті покращення результатів та внутрішньої дієвості [8, с. 87].

Внутрішні нормативні регуляції зовнішньої діяльності ЄС визначають підходи та можливості для тісної співпраці різних держав. Сусідні держави вступають в інтеракції з ЄС як зовнішні партнери всієї спільноти. Відповідно існує необхідність належної підготовки проєктних пропозицій та стратегічної візії взаємних контактів. М. Корчака слушно відзначає, що «у процесі розширення ЄС, коли кількість країн-учасниць збільшилась від 6 до 27, постало питання про ефективніше керування такою складною інституцією як ЄС. З метою покращення управління керівники об'єднаної Європи запропонували внести певні зміни і початок цих змін – 1 грудня 2009 року, офіційна дата впровадження Лісабонського Договору. Лісабонська Угода є синтезом двох юридичних документів: Угода ЄС і Угода про функціонування ЄС. Цей документ спрямований на реформування системи управління» [4, с. 21].

Публічна позиція України в умовах російської агресії була підтримана ЄС саме на основі функціонування системи врядування зовнішніх зв'язків. Це забезпечило консолідацію та єдину візію Союзу у збройному протистоянні. Трансрегіональна співпраця при цьому стимулювалася ЄС як швидкий і надійний канал збільшення обсягу співпраці. М. Корчака правильно вказує, на зміцнення ролі і позиції ЄС на світовій арені: «Ця багато в чому інноваційна угода, покликана закласти основи функціонування ЄС на найближчі 15–20 років» [4, с. 21].

Європейські практики зовнішньої діяльності спрямовують зусилля на залучення до розвитку суміжних країн, території регіонів і прикордонних громад, які розглядаються як потенційні простори для розгортання інноваційної діяльності. Для України ключовим є стимулювання зменшення диспропорцій у контактах між прикордонними та внутрішніми регіонами. Для цього нормативні регулятиви Лісабонської угоди відкривають прямий шлях. Н. Копотун аргументовано зауважує, що важливим для України є те, що «після набуття чинності Лісабонським договором Євросоюз отримає міжнародну правосуб'єктність, тобто діятиме фактично на рівні держави – матиме право укладати договори, бути членом певних міжнародних організацій. Нарешті буде наведено лад у взаємовідносинах різних структур ЄС. Лісабонський договір посилює роль Європарламенту, оскільки так історично склалося, що Європарламент є найактуальнішим і послідовним прибічником інтеграції України до ЄС» [3, с. 26].

Інтеграційний простір ЄС охоплює суміжні країни та регіони на основі принципів деполітизації контактів і вигідної співпраці. Ці засади в минулому спричинили значну залежність європейської спільноти від постачання російських енергоносіїв. На сучасному етапі ситуація виправляється шляхом введення міжнародних санкційних режимів. Відповідно, Україна повинна скористатися можливістю замінити партнерів росії у співпраці з країнами ЄС. Український фахівець Н. Копотун влучно пояснює унікальність сучасного інтеграційного простору в Європі «формуванням багатовекторної та інструментально різнопланової зовнішньої політики. Її інструментарій із часом може виявитися здатним збагатити уявлення про можливості дипломатії взагалі» [3, с. 28].

Регулятиви ЄС щодо зовнішньої діяльності формують ситуацію відкритості регіонального рівня для безпосередніх контактів. Структури публічного управління сучасної України мають ретельно вивчити середовище трансрегіональних взаємодій. Потрібно якнайшвидше пристосуватися до нових можливостей просування українських інтересів. Н. Копотун вважає зрозумілим, що «для завершення перетворень, які передбачені у Конституційному договорі, повинен пройти певний адаптаційний період, за який члени Європейського союзу усвідомлять ефективність та необхідність чітко дотримуватися його положень» [3, с. 28].

Трансрегіональний простір зовнішньої діяльності з'являється як єдина система багатопрофільної співпраці. При цьому стандарти ЄС вимагають зусиль щодо якості товарів, послуг та доцільності пропозицій. Українські громади та регіони також можуть виробити власну пріоритетну позицію на основі узгоджень та обговорень стосовно черговості та пріоритетності напрямів співпраці. Н. Копотун слушно висловлюється, що «Євросоюзу як інтеграційному угрупованню необхідні зміцнення солідарності й готовність поступатися національними інтересами на користь загальноєвропейських, більш ефективна і гнучка система управління, активна економічна політика і підвищена увага до вирівнювання економічного розвитку країн-членів» [3, с. 28].

Однією з провідних цілей зовнішньої діяльності ЄС є вирівнювання розвитку регіонів. Із цією метою запроваджено низку проєктів та програм для України. Важливим є показати свою зацікавленість у застосуванні інструментів ЄС. Документи Єврокомісії визначають трансрегіональне співробітництво, відоме як Interreg С, як таке, що працює на загальноєвропейському рівні, охоплюючи всі країни – члени ЄС та країни-партнери. Воно будує мережі для розвитку належної практики та сприяння обміну та передачі досвіду успішними регіонами. Це інструмент для зміцнення згуртованості та подолання поточних і майбутніх викликів [11].

Основні напрями співпраці на регіональному рівні виявляють ключові аспекти докладання зусиль публічної влади. Етапами співпраці є консультативний рівень обмін практиками та проведеної пілотних завдань і проєктів. Це може здійснюватися різними регіонами та громадами. Згідно з документами інструменту Interreg С, ця Програма підтримуватиме проєкти міжрегіонального співробітництва між суб'єктами регіональної політики для пошуку рішень їхніх регіональних викликів шляхом нарощування спроможності, передачі досвіду та передових практик, інноваційних підходів з конкретною метою підготовки до інтеграції уроків співпраці в регіональну політику та дії [11].

Пріоритети трансрегіональної співпраці ЄС орієнтовані на інноваційний розвиток для українських регіонів. Важливо показати відповідність загальноєвропейському рівню. Це здійснюється на основі участі в конкурсах реципієнтів грантової допомоги. З іншого боку, програма Interreg С продовжуватиме сприяти послугам з вивчен-

ня політики та капіталізації передових практик регіональної політики на постійній основі – відповідно до підходу платформи для вивчення політики, – щоб надати змогу учасникам регіонального рівня з усього ЄС використовувати відповідний досвід та практики, коли вони потрібні для зміцнення своєї політики. Ці дві дії застосовуються до всіх конкретних цілей, які підтримує програма [11].

Інструменти європейської трансрегіональної політики передбачають вплив на різні сфери життєдіяльності суспільства. Крім економічної та технологічної співпраці, важливим елементом є усунення гендерних диспропорцій у відносинах зайнятості. Такі проблеми можуть бути характерними для окремих громад і регіонів України. Згідно з доповіддю, зменшення регіональної різниці в зайнятості вимагає більшого зростання зайнятості та зменшення гендерного розриву. У менш розвинутих регіонах гендерний розрив у зайнятості майже вдвічі більший, ніж у більш розвинених регіонах (17 проти 9 процентних пунктів). Загалом жінки в менш розвинутих регіонах частіше опиняються в несприятливому становищі порівняно з чоловіками в тому самому регіоні та рідше мають високий рівень досягнень порівняно з жінками в інших регіонах [10].

Суттєвим чинником підвищення динаміки регіональної співпраці є кейси кризових ситуацій. Зокрема, надзвичайні режими взаємодії під час пандемії COVID-19 відкрили багато нових способів здійснювати контакти та розбудовувати співпрацю. Відповідно військова криза в Україні дала змогу оперативнo задіяти кризові механізми. Згідно з доповідями щодо згуртованості в Європі до 2050 року, політика згуртованості швидко відреагувала на кризу COVID-19, мобілізувавши додаткове фінансування, зробивши витрати на реагування на кризу прийнятними та дозволивши вищі ставки співфінансування. Це допомогло державам-членам і регіонам відреагувати на кризу. Однак тепер політика згуртованості має повернутися до своєї основної місії – зменшення регіональних розбіжностей і сприяння довгостроковому регіональному розвитку [10].

Таким чином, зовнішні ініціативи сучасного ЄС надають можливість для України включитися до системи трансрегіональних відносин та реалізувати потреби і завдання усунення диспропорції регіонального розвитку. Важливим чинником є розуміння стратегічних напря-

вів європейського розвитку. Також надзвичайно важливою є участь у конкурентному середовищі та своєчасна заявка щодо потреб та спроможності регіонів і громад.

Висновки. Таким чином, трансрегіональна співпраця в контексті зовнішньої політики ЄС виступає додатковим напрямом залученням держав – сусідів до практик інноваційно – економічного розвитку та забезпечення інституційної спроможності. Директиви ЄС мінімально регулюють зміст трансрегіональної співпраці. Вони акцентують увагу на загальному «заявному» характері інтеракцій між регіонами. Значні зусилля спрямовуються на інформаційну підтримку та створення сприятливих умов для взаємодії. Важливим наслідком зовнішньої політики ЄС щодо країн сусідів стали режими безбар'єрної кооперації. Крім того, сучасні регіони країн ЄС формують мережу співпраці, яка змінює економічний профіль конкретних територій.

Публічне врядування країн – сусідів здійснює процеси адаптації до зростання обсягів трансрегіональної співпраці. Оскільки економічні зв'язки на сучасному етапі носять справді глобальний характер, поступово змінюється транскордонний характер регіональної співпраці. Відповідно профільні структури публічного врядування повинні здійснювати прогнозування та пошук перспективних напрямів для своїх регіонів. Це вимагає залучення достатньої кількості фахівців з інформаційних технологій, а також підвищення рівня універсальності знань кадрів публічного врядування. Компетентності розробки проєктів, подання конкурсних пропозицій, реалізації програм та ініціатив вимагають проактивної позиції управлінського апарату. В умовах повномасштабного вторгнення Росії українська система публічного врядування зацікавлена в досвіді ЄС щодо створення хабів постачання гуманітарної допомоги, технологічних та військових ресурсів. Від адаптивності інститутів публічного врядування до реалій зовнішньої політики ЄС залежить успіх України в глобальному розподілі праці та міжнародній інтеграції. Перспективою подальшого розгляду проблеми, порушеної в цій статті, слід вважати встановлення функцій конкретних інститутів публічної влади в рамках трансрегіональної співпраці.

Список використаної літератури:

1. Дунаєв І. В. Міжрегіональна взаємодія на принципах коеволюції: нова траєкторія в модернізації регіональної економічної полі-

- тики. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44(1). С. 162–169.
2. Заблудська І. В. Інфраструктурне забезпечення активізації міжрегіонального співробітництва в Україні: результати наукових досліджень. *Науковий вісник Чернівецького університету. Економіка*. 2016. Вип. 773–774.
 3. Копотун Н. І. Вплив постлісабонської структури Європи на зовнішню політику ЄС. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. – 2013. Вип. 114(1). С. 24–29.
 4. Корчака М. В. Лісабонська угода: нові інститути та інструменти зовнішньої політики ЄС. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2011. Вип. 95(1). С. 21–22.
 5. Мокін В. Б., Дратованій М. В., Лосенко А. В., Жуков С. О. Прогнозування хвиль коронавірусу на основі відновленої когнітивної карти міжрегіонального впливу. *Інформаційні технології та комп'ютерна інженерія*. 2021. № 3. С. 86–94.
 6. Рослонь Д. Т. Партнерство Польщі з ЄС у зовнішній політиці Польщі. *Політикус*. 2016. Вип. 3. С. 154–158.
 7. Садуро О. Б., Мазур Х. П. Ефективність планування кошторису бюджетної установи на прикладі західного міжрегіонального управління міністерства юстиції. *Український журнал прикладної економіки та техніки*. 2021. Т. 6, № 3. С. 176–183.
 8. Фалалєєва Л. Г., Давиденко О. І. Особливості реалізації спільної зовнішньої та безпекової політики Європейського Союзу. *Вісник Академії адвокатури України*. 2012. Число 2. С. 82–88.
 9. Холонюк О. Л. Основні напрями регулювання міжрегіональної цінової диференціації в контексті формування регіональної політики держави. *Соціально – економічні проблеми сучасного періоду України*. 2014. Вип. 5. С. 28–34.
 10. Eighth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion Cohesion in Europe towards 2050. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en.
 11. Interreg C – Interregional cooperation URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial/interregional_en.

Shcherbak V. M. Transregional cooperation as a priority of contemporary EU foreign policy: implications for the public government system

Cooperation at the horizontal level is considered, which acts as a factor for a closer exchange of goods and services, as well as innovations and resources. The implementation of a number of programs related to interregional and transregional cooperation by the European Union is studied. The specificity of the EU's foreign policy is revealed, which is a significant factor in increasing the institutional capacity of Ukraine in the conditions of the struggle for independence. The peculiarities of transregional cooperation, which significantly accelerated the processes of providing aid and support to Ukraine from external partners, are established. The processes of transformation of transregional cooperation, which includes Ukraine in the processes of renewal of all spheres of society, are analyzed. The purpose of the article is to find out the meaning of transregional cooperation as a priority of the foreign policy of the modern EU. The article uses common methods of public administration sciences (institutional and systemic) and well-known general scientific methods (inductive, abstraction). The development of the EU foreign policy relations management system as an integration association, which was aimed at establishing contacts between different regions and equalizing their development, is studied. The external activities of the European Union, which at the present stage is a branched and structured branch of the functioning of the community of European states, are clarified. The content and necessity of proper preparation of project proposals and strategic vision of mutual transregional contacts are revealed. It was established that transregional cooperation was stimulated by the EU as a fast and reliable channel for increasing the scope of cooperation. Stimulation of the reduction of disparities in contacts between border and internal regions, which is key for Ukraine, is being studied. The factors of the formation of the EU integration space, which covers neighboring countries and regions based on the principles of depoliticization of contacts and beneficial cooperation, are clarified. It is proven that the public administration structures of modern Ukraine should carefully study the environment of transregional interactions. It was concluded that EU directives minimally regulate the content of transregional cooperation, they emphasize the general "declarative" nature of interactions between regions.

Key words: EU foreign policy, public governance, transregional cooperation, institutional capacity, personnel management, project management.