

СЛОВАЦЬКО-УКРАЇНСЬКЕ ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО НА МІСЦЕВОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ ЯК ІНСТРУМЕНТ СПІЛЬНОГО ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ТА ОНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

Посібник з планування та реалізації проектів
транскордонного співробітництва

Iceland
Liechtenstein
Norway grants



Проект «Транскордонне співробітництво між Україною та Словаччиною» (CBC4US)

Словацько-українське транскордонне співробітництво на місцевому та регіональному рівнях як інструмент спільного територіального розвитку та оновлення України

Посібник з планування та реалізації проектів транскордонного співробітництва

Автори:

Олександр Дулеба, Вероніка Оравцова та Альжбета Гавалцова

редактор:

Петер Брезані

Рецензент:

Антон Марцинчин

Братислава
2023 рік

Проект отримав грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через EEA Grants.
Проект співфінансується з державного бюджету Словацької Республіки.

ЗМІСТ

1. ВСТУПНЕ СЛОВО	3
2. РОЗВИТОК ТА СУЧАСНИЙ СТАН СЛОВАЦЬКО-УКРАЇНСЬКОГО ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА	6
2.1. Політична та інституційна структура	6
2.1.1. Зміна характеру словацько-українського кордону	6
2.1.2. Розвиток двосторонніх міжурядових відносин	7
2.2. Залучення органів територіального управління на регіональному та місцевому рівнях	12
2.3. Резюме основних висновків і рекомендацій	14
3. КАРТА МОЖЛИВОСТЕЙ	18
3.1. Програми європейського територіального співробітництва	18
3.2. Програми спільноти ЄС	19
3.3. Програми відновлення України	22
Співпраця територіальних громад України з партнерами з країн ЄС також буде включена в програми відновлення та післявоєнної реконструкції України, які зараз знаходяться в процесі підготовки.	22
3.4. Асоціації та платформи	24
4. ПРИКЛАДИ КРАЩИХ ПРАКТИК	27
4.1. Визначення прикладів кращих практик	27
4.2. Приклади кращих практик з попереднього транскордонного співробітництва на словацько-українському кордоні	29
4.3 Приклади кращої практики транскордонного співробітництва на інших частинах зовнішнього кордону ЄС	34
5. ПОСІБНИК З РОЗВИТКУ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА	36
5.1. Планування: проектування моделі стратегії	37
5.2. Партнерства та інституційні форми	41
5.2.1. Категорії партнерства	42
5.2.1.1. Існуючі партнерські відносини	42
5.2.1.2. Нові партнерства	42
5.2.1.3. Міжнародні асоціації та платформи	43
5.2.1.4. Мережування учасників на місцевому рівні	43
5.2.1.5. Партнерство на національному та регіональному рівнях	43
5.2.2. Інституційні форми	44
5.2.2.1. Проектна угода	44
5.2.2.2. Єврорегіон	45
5.2.2.3. Європейське об'єднання територіального співробітництва	46
5.3. Управління	47
5.3.1. План дій	47
5.3.2. Оцінка результатів	48
5.3.3. Комунікаційна стратегія	49
6. ПЛАН РОЗВИТКУ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА (ПРИКЛАД МОДЕЛІ)	51
6.1. Основні вихідні положення для розробки плану	51
6.2. Визначення цілей	52
6.3. Вибір інструментів: програми та фонди ЄС	54
6.4. Вибір партнерів та організаційної форми	55
7. ВИСНОВОК	58

Проект отримав грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через EEA Grants.
Проект співфінансується з державного бюджету Словацької Республіки.

1. ВСТУПНЕ СЛОВО

Цей посібник із планування та реалізації проектів трансграничного співробітництва на місцевому рівні є результатом словацько-українського проекту трансграничного співробітництва – CBC4US (код проекту: GGC01006), який реалізує Асоціація міст та громад Словаччини (ZMOS) у співпраці з Асоціацією міст України (АМУ), Асоціацією “FEMAN” та Норвезькою асоціацією місцевих та регіональних влад (KS) за підтримки ЕЕА та Norway Grants¹. Метою цього документу є розробка рекомендацій щодо розвитку трансграничного співробітництва між учасниками на місцевому рівні державного управління в Словацькій Республіці та Україні як інструменту використання можливостей, пропонуєваних програмами ЄС для підтримки територіального розвитку міст та громад, і водночас як інструменту для обміну передовою практикою, підтримки реформ та післявоєнної відбудови України, включаючи підтримку процесу її інтеграції до ЄС.

Рекомендації для органів державного управління на місцевому рівні розроблено на основі:

- аналізу попереднього розвитку та поточного стану трансграничного співробітництва на словацько-українському кордоні;
- визначення можливостей для фінансування проектів трансграничного співробітництва, запропонованих програмами ЄС у рамках когезійної політики, спрямованих на підтримку територіального розвитку через трансграничне, транснаціональне та міжрегіональне співробітництво субнаціональних суб'єктів (передусім органів територіального державного управління, а також інших організацій, що діють на регіональному рівні та місцевому рівні) на території країн-членів ЄС та асоційованих країн;
- аналізу прикладів кращих практик, які можуть слугувати натхненням для співпраці місцевих учасників у Словацькій Республіці та Україні.

Документ пропонує практичні рекомендації для суб'єктів на рівні місцевого державного управління в Словаччині та Україні щодо того, як діяти при використанні трансграничного співробітництва як інструменту для власного територіального розвитку. Представляємо приклад проекту моделі стратегії розвитку трансграничного співробітництва для обраної галузевої політики територіального розвитку, включаючи пропозицію процедур планування трансграничного співробітництва, визначення партнерів, створення партнерства та транснаціональних проектних консорціумів, підготовки спільних проектів і, нарешті, процедур, важливих для успішного управління трансграничними проектами.

Документ ґрунтується на аналізі розвитку та поточного стану трансграничного співробітництва на словацько-українському кордоні (з 1993 року) та підсумовує основні обмеження, які перешкоджають розвитку трансграничного співробітництва між місцевими учасниками по обидві сторони кордону. Аналіз ґрунтується насамперед на останньому дослідженні словацько-українського трансграничного співробітництва, здійсненого в рамках проекту «Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною» (SIBSU; код проекту: GGC01005), реалізований Міністерством внутрішніх справ Словацької Республіки у співпраці з Дослідницьким центром Словацького товариства зовнішньої політики, але й іншими партнерами². Рекомендації щодо усунення перешкод для розвитку словацько-українського трансграничного співробітництва стосуються, перш за все, виявлених недоліків з боку місцевих учасників, а також перешкод, спричинених наявною структурою двосторонніх міждержавних відносин і, частково, наявними налаштуваннями програм підтримки ЄС.

У третій частині документ пропонує «карту можливостей», тобто огляд програм і фондів у рамках когезійної політики ЄС у поточній багаторічній фінансовій перспективі (2021-2027), призначених для територіального розвитку через трансграничне, транснаціональне та міжрегіональне співробітництво територіальних громад та регіонів з країн-членів, а також асоційованих країн ЄС (країни Європейської економічної зони – Норвегія, Ісландія, Ліхтенштейн та Швейцарія, країни з угодами про асоціацію та статусом країн-кандидатів на членство в ЄС, в т.ч. Україна), які мають доступ до єдиного ринку та на які поширюється когезійна політика Союзу. Перш за все, це програма Interreg, структурована на три основні підпрограми. Interreg A служить для підтримки трансграничного співробітництва регіональних і місцевих учасників із сусідніх країн зі спільними внутрішніми та/або зовнішніми кордонами ЄС. Для підтримки трансграничного співробітництва на кордоні України зі Словаччиною, Угорщиною та Румунією в поточній фінансовій перспективі ЄС доступна програма Next Program 2021-2027 – HU-SK-RO-UA. Interreg B служить для підтримки транснаціональної співпраці місцевих і регіональних учасників у межах європейських макрорегіонів. Територіальні громади (далі - громади або муніципалітети) Словаччини та України мо-

1 Трансграничне співробітництво між Україною та Словаччиною – CBC4US. Združenie miest a obcí Slovenska, 2023, <https://cbc4us.zmos.sk/o-projekte-cbc4us.html> (6.8.2023).

2 Safe and Inclusive Border between Slovakia and Ukraine – SIBSU, 2023, <https://www.sibsu.sk/> (6.8.2023). Pozri hlavný publikačný výstup projektu: Duleba, Alexander – Myroslava Lendel – Veronika Oravcová (eds) Safe and Inclusive Border between Slovakia and Ukraine: factors influencing cross-border cooperation. Bratislava: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 2023, <https://www.sibsu.sk/publications> (6.8.2023).

жуть залучати ресурси для підтримки спільних проектів із програми Interreg VI B 2021-2027: Danube Area. Interreg C призначений для підтримки міжрегіонального співробітництва між країнами-членами ЄС і відповідними третіми країнами з акцентом на розбудову інституційної спроможності, включно з спроможністю органів територіального державного управління. Словацькі та українські громади можуть, якщо відповідають зазначеним умовам, претендувати на фінансування спільних проектів у рамках чотирьох підпрограм Interreg VI C 2021-2027: Interreg VI C 2021-2027: Interreg EUROPE, INTERACT, URBACT а ESPON³.

Окрім програми Interreg та деяких інших грантових схем (наприклад, гранти ЄЕЗ та Норвегії, програми Міжнародного Вишеградського фонду, які також підтримують проекти транскордонного співробітництва на словацько-українському кордоні);⁴ спільні проекти словацьких та українських громад можуть бути підтримані з програм спільноти ЄС за умови, що група міст і громад вирішить створити Європейську групу територіального співробітництва (ЄГТС). ЄГТС є правовою формою ЄС, яка сприяє інституціоналізації територіального співробітництва місцевих і регіональних учасників з кількох країн-членів, включаючи країни, асоційовані до єдиного ринку Союзу, і яка також дозволяє їм отримати доступ до ресурсів із програм ЄС.⁵ Разом існує понад 40 галузевих програм і фондів ЄС у 6 стратегічних кластерах:

- Single Market, Innovation and Digital (єдиний ринок, інновації та цифрова економіка);
- Cohesion, Resilience and Values (згуртованість, стійкість і цінності);
- Natural Resources & Environment (природні ресурси та довкілля);
- Migration & Border Management (міграцією та управління кордонами);
- Security & Defence (безпека та оборона);
- Neighbourhood & the World (сусідство та світ).

Перш за все, у рамках перших трьох стратегічних кластерів існують галузеві програми та фонди, які також можуть бути використані для проектів міжнародного співробітництва учасників на субнаціональному рівні, наприклад, Horizon Europe (дослідження та інновації), Single Market Program (підтримка бізнесу), EU4Health (охорона здоров'я), Creative Europe (культура), Programme for Environment and Climate Action (LIFE) (захист довкілля, зелений перехід) тощо.⁶ Інші можливості для співпраці між словацькими та українськими громадами з'являються завдяки програмам, спрямованим на відновлення та післявоєнну відбудову України, які також будуть відкриті для фінансування спільних проектів органів територіального управління на субнаціональному рівні.⁷

Для натхнення органів державного управління, а також інших учасників на місцевому рівні в Словаччині та Україні, у четвертій частині документа ми представляємо вибрані приклади кращих практик транскордонного співробітництва, розділені на дві групи: 3 приклади успішних проектів з попередньої практики словацько-українського транскордонного співробітництва та 3 приклади успішних проектів з інших ділянок зовнішнього кордону ЄС з Україною. Наведені приклади слід розглядати як натхнення для використання існуючих можливостей для громад, а також для інших місцевих суб'єктів (малих і середніх підприємств, неурядових організацій, університетів і шкіл тощо), зацікавлених у використанні вищезазначених програм ЄС для вирішення проблем територіального розвитку через транскордонне, транснаціональне та/або міжрегіональне співробітництво з партнерами з інших (членів або асоційованих) країн.

П'ята частина документу пропонує практичні рекомендації щодо того, як діяти у розвитку транскордонного співробітництва, включаючи його планування беручи до уваги плани територіального розвитку, налагодження транскордонного партнерства, від визначення відповідних партнерів з інших країн (що є необхідною умовою для можливості претендування на отримання ресурсів із програм і фондів ЄС) до здійснення парадипломатичної діяльності при налагодженні співпраці з іноземними партнерами, включаючи створення проектних консорціумів та вибір відповідних форм інституціоналізації транскордонного співробітництва (з яких найбільші можливості пропонує вищезгадана правова форма ЄГТС, і тому ми приділяємо їй особливу увагу), і, нарешті, процедури, яких доцільно дотримуватися в управлінні проектами транскордонного співробітництва.

Наприкінці, у шостій частині документа, пропонуємо як приклад модельний проект стратегії розвитку транскордонного співробітництва, спрямованої на вирішення обраного галузевого пріоритету територіального розвитку. Як приклад вирішення галузевого пріоритету територіального розвитку на місцевому рівні, який може бути ви-

3 Інформація про програми Interreg pozri na Interreg Programmes portal, <https://interreg.eu/> (7.8.2023).

4 Див.: Granty EHP a Nórska, <https://www.eeagrants.sk/> (13.9.2023); Visegrad Grants, <https://www.visegradfund.org/apply/grants/visegrad-grants/> (13.9.2023).

5 Regulation (EU) No 1302/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 amending Regulation (EC) No 1082/2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and functioning of such groupings.

6 Щоб отримати інформацію про програми, що фінансуються ЄС, див. – EU funding programmes: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_en (7.8.2023).

7 Див.: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Ukraine Facility. European Commission, Brussels, 20.6.2023, COM(2023) 338 final.

рішений шляхом правильно поставленого міжнародного співробітництва, ми обрали сферу надання соціальних послуг. Водночас хочемо вказати на необхідність подолання існуючого стереотипу сприйняття трансграничного співробітництва в Словаччійській Республіці та Україні, який зводить його переважно до проектів у сфері розвитку туризму, культури та охорони довкілля. Програми та фонди ЄС пропонують можливості для отримання коштів для задоволення основних потреб територіального розвитку практично в усіх сферах первинного сектору, які перебувають у компетенції органів місцевого державного управління та від яких залежить якість життя мешканців громад Словаччини та України, включно з наданням соціальних послуг, охороною здоров'я, освітою, розвитком муніципальної енергетики, підтримкою зайнятості, підприємництва тощо. Якщо громада має стратегічний план територіального розвитку, заснований на визначених галузевих пріоритетах, вона може використовувати трансграничне співробітництво, у ширшому розумінні, міжнародну співпрацю з європейськими партнерами, як додатковий інструмент для їх фінансування.

Зараз у переважній більшості випадків трансграничні проекти є відповіддю на оголошені конкурси в рамках існуючих програм підтримки. Це мало б працювати навпаки: територіальні громади мають планувати розвиток трансграничного співробітництва на основі власних потреб, а не на основі грантових конкурсів. Програми та фонди ЄС охоплюють практично всі ключові галузеві сфери муніципального розвитку, а не лише туризм. Ми сподіваємося, що цей посібник послужить натхненням для територіальних громад у Словаччині та Україні для їх більш ефективного залучення до міжнародного співробітництва, щоб воно стало корисним для їхнього територіального розвитку та, зрештою, сприяло покращенню якості життя їхніх мешканців.

Хочемо звернути увагу на те, що в цьому тексті ми використовуємо термін «зовнішнє та/або міжнародне співробітництво громади» як загальний термін, який включає:

- «трансграничне муніципальне співробітництво» у разі співпраці з іноземною громадою або іншим партнером, що знаходиться в прикордонному регіоні сусідньої країни,
- «транснаціональна співпраця громади» у випадку співпраці з іноземною громадою або іншим партнером, який може, але не обов'язково, мати своє місце розташування в безпосередній сусідній країні, але також у країні, або його частина, яка є частиною європейського макрорегіону (у випадку словацьких та українських громад це Дунайський регіон),
- «міжрегіональне співробітництво громади» у разі співпраці з іноземною громадою або іншим партнером, який знаходиться в будь-якому іншій країні-члені ЄС або асоційованій країні, незалежно від географічної відстані та розташування, і який підпорядковується правилам і програмам когезійної політики ЄС.

Терміни «трансграничне співробітництво», «транснаціональне співробітництво» та «міжрегіональне» співробітництво є результатом термінології, введеної Європейською комісією для характеристики географічної специфіки окремих підпрограм програми Interreg, і ми використовуємо їх у тексті, коли йдеться про зовнішню співпрацю громади у зв'язку з відповідною підпрограмою Interreg. Ми використовуємо термін «іноземне та/або міжнародне співробітництво громади» в тексті, де йдеться про будь-яку співпрацю громади з іноземними партнерами, тобто будь-яку парадипломатичну діяльність громади, яка перетинає кордони рідної країни.

2. РОЗВИТОК ТА СУЧАСНИЙ СТАН СЛОВАЦЬКО-УКРАЇНСЬКОГО ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Метою цієї частини документу є короткий аналіз поточного розвитку словацько-українського транскордонного співробітництва та опис його поточного стану, включно з залученням регіональних та місцевих органів влади до реалізації проектів транскордонного співробітництва. Основною вихідною точкою є аналіз інституційних рамок відносин між Словацькою Республікою та ЄС з одного боку та Україною з іншого, оскільки від цього залежить режим функціонування словацько-українського кордону з точки зору його доступності для пересування людей, товарів, капіталу та послуг, і врешті-решт, умови для розвитку транскордонного співробітництва.

Ми звертаємо особливу увагу на попередній досвід муніципалітетів по обидві сторони кордону в реалізації спільних проектів, підтриманих програмою ЄС Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна (HU-SK-RO-UA), доступний за програмою Interreg A з 2007 року та є основним джерелом фінансування транскордонних проектів на кордоні України зі Словаччиною, Угорщиною та Румунією.⁸ Висновки та дані, які ми використовуємо в цьому аналізі, базуються на дослідженні, проведеному в рамках проекту SIBSU (Safe and Inclusive Border between Slovakia and Ukraine, 2021-2023), включно із соціологічним дослідженням сприйняття транскордонної співпраці мешканцями прикордонних районів з обох сторін кордону⁹.

2.1. Політична та інституційна структура

2.1.1. Зміна характеру словацько-українського кордону

Нинішня та майбутня форма прикордонного режиму між Словаччиною та Україною, включно з умовами транскордонного пересування осіб, товарів, послуг і капіталу, а отже й транскордонного співробітництва, залежить насамперед від договірних рамок відносин між ЄС та України, тоді як те саме стосується відповідної політики ЄС щодо України. Спільні політики та законодавство ЄС (*acquis communautaire*), які регулюють функціонування внутрішнього ринку Союзу, включаючи спільні зони чотирьох свобод в інтегрованому просторі Союзу без внутрішніх кордонів, є обов'язковими для всіх держав-членів, а отже і для Словацької Республіки. Відповідно до первинного права ЄС (засновницьких угод ЄС), держави-члени ЄС передали свої національні повноваження у створенні політики, пов'язаної з функціонуванням та поглибленням інтеграції спільного простору чотирьох основних свобод, спільним європейським інституціям (рівень співтовариства). Це також стосується зовнішніх відносин з державами, що не є членами, які впливають на функціонування внутрішньої інтегрованої території Союзу. Оптимальним сценарієм формування кращих умов для розвитку транскордонного співробітництва на словацько-українському кордоні є його перетворення на внутрішній кордон єдиного ринку ЄС та Шенгенської зони.

На агресію Росії проти України в лютому 2022 року країни ЄС відреагували одностайно та однозначно, висловивши політичну підтримку Україні. Навіть на початку лютого 2022 року, до російської агресії, було неможливо уявити, що Європейська Рада надасть Україні статус країни-кандидата на членство в Союзі вже в червні 2022 року.¹⁰ Війна в Україні змінила стратегічне мислення політичних еліт країн-членів ЄС і принципово змінила ставлення Союзу до України в позитивному напрямку щодо створення кращих умов для розвитку транскордонного співробітництва на словацько-українському кордоні у майбутньому. Незалежно від тривалості процесу приєднання України до ЄС, перспектива членства України в ЄС стала політичною реальністю і рано чи пізно означатиме її інтеграцію до єдиного ринку ЄС та Шенгенської зони. Транскордонне співробітництво на словацько-українському кордоні згодом буде перенесено на транскордонне співробітництво на внутрішньому кордоні Союзу, що означатиме усунення існуючих перешкод для його розвитку, спричинених поточним зовнішнім характером кордону.

Незалежно від того, в якому часовому горизонті Україна стане повноправним членом ЄС, навіть впровадження європейської правової системи в рамках імплементації існуючої та чинної угоди про асоціацію України з ЄС означає її включення у внутрішній простір ЄС із вільним пересуванням людей, товарів, послуг і капіталу, включно зі створенням передумов для майбутнього вільного руху робочої сили. Скасування обмежень на вільне пересування громадян України та економічна інтеграція України до ЄС означає принципову зміну характеру функціонування кордону між Словаччиною та Україною, який наразі є зовнішнім кордоном ЄС. Навіть за умови виконання угоди про асоціацію прикордонний та митний контроль буде збережено, але принципово зміниться кордон щодо його доступності та доступу громадян України та українських компаній до внутрішнього простору ЄС. Безвізовий

8 Next Program 2021-2027 – HU-SK-RO-UA, <https://huskroua-cbc.eu/> (15.8.2023).

9 Див. Duleba, Lendel, Oravcová, eds., 2023, *ibid*.

10 European Council Conclusions, 23-24 June 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/24/european-council-conclusions-23-24-june-2022/> (15.8.2023).

режим (з 2017 року) та економічна співпраця без тарифних і нетарифних обмежень (після виконання положень угоди про асоціацію, яка спочатку, до російської агресії в лютому 2022 року, очікувалося на горизонті 2027 року) сприятиме відновленню економічного зростання прикордонних територій по обидва боки словацько-українського кордону.

Імплементация *acquis communautaire* сприятиме гармонізації законодавства, правового та бізнес-середовища в Словаччині та Україні та, зрештою, допоможе відновити економічний розвиток прикордонних територій. Після перших трьох років (2017-2019) імплементации торговельної частини угоди про асоціацію (DCFTA - Deep and Comprehensive Free Trade Area [Поглиблена та всеосяжна зона вільної торгівлі]) спостерігається збільшення обсягів взаємної торгівлі між Україною та ЄС, збільшення кількості українських компаній, що торгують з партнерами з країн-членів ЄС, у тому числі збільшення асортименту товарів і послуг, що експортуються з України до Союзу. На жаль, ця сприятлива тенденція була перервана пандемією COVID-19 у 2020-2021 роках, а згодом – російською військовою агресією проти України у 2022 році.¹¹ Звичайно, продовження та динаміка процесу інтеграції України до ЄС залежатиме від того, як, коли та з яким результатом закінчиться російсько-українська війна.

З 1993 року до вступу Словаччини до ЄС у 2004 році режим роботи словацько-українського кордону, а також умови трансграничної співпраці субнаціональних учасників (на регіональному та місцевому рівнях) залежали насамперед від міжурядових угод між Словаччиною та Україною. З 2004 р. це залежить насамперед від інституційних рамок відносин України з ЄС. Іншими словами, якщо вступ Словаччини до ЄС у 2004 році призвів до «централізації» регулювання відносин між Словаччиною та Україною, або передачу значної частини національних повноважень Брюсселю, то імплементация Угоди про асоціацію та/або завершення процесу вступу України до ЄС означатиме протилежне, тобто «децентралізацію» регулювання відносин між Словаччиною та Україною від транснаціонального рівня (ЄС – Україна) та національного рівня (Словаччина – Україна) до рівня регіональних та місцевих учасників. Можливості національних урядів регулювати функціонування прикордонного режиму на двосторонньому рівні будуть суттєво зменшені, оскільки існують спільні правила функціонування внутрішньоевропейських кордонів у межах єдиного ринку та Шенгенської зони. Інтеграція України до ЄС насамперед посилить компетенції регіональних та місцевих учасників у рамках словацько-українського трансграничного співробітництва та розширить їхні можливості для взаємодії, оскільки інтеграція України значно зменшить ступінь регулювання пересування людей, товарів, послуг і капіталу, регульований на транснаціональному (ЄС – Україна) та/або національному рівнях (міждержавні відносини Словачька Республіка – Україна). Це створить кращі можливості для регіональних і місцевих учасників для планування та реалізації спільного розвитку трансграничного співробітництва на регіональному та місцевому рівнях. Використання наявних можливостей значно більшою мірою, ніж раніше, залежатиме від регіональних і місцевих учасників, від їхньої готовності та інституційної спроможності, політичної волі до переговорів і домовленостей з партнерами з іншого боку кордону, здатності планувати та керувати трансграничним співробітництвом.

Водночас трансграничне співробітництво між словацькими та українськими громадами, використовуючи існуючі та заплановані нові програми ЄС, може відбуватися паралельно з переговорами уряду України про вступ та може стати значним внеском у процес інтеграції України. Співпраця муніципалітетів є незамінною, особливо коли йдеться про обмін досвідом і передовою практикою у сфері планування та управління територіальним розвитком відповідно до принципів і правил когезійної політики ЄС.

2.1.2. Розвиток двосторонніх міжурядових відносин

Історія Карпатського євро регіону 1990-х років є важливою для розуміння підходу урядів Словаччини та України до трансграничної співпраці між учасниками на регіональному та місцевому рівнях на спільному кордоні, оскільки вона вплинула на підходи урядів обох країн протягом наступних двох десятиліть. Створення Карпатського Євро регіону на початку 1990-х років стало першою в історії стратегічною ініціативою у сфері трансграничного співробітництва між регіональними та місцевими органами територіального управління прикордонних територій на кордоні п'яти країн колишнього східного блоку (Україна, Словаччина, Польща, Угорщина та Румунія). Однак виявилось, що ця ініціатива була передчасною, оскільки тодішні уряди сусідніх посткомуністичних країн, а також у ширшому сенсі політичні еліти, не розуміли її достатньо.

Східна Словаччина та Закарпатська область України, а також прилеглі території Західної України, південно-східної Польщі, північно-східної Угорщини та північно-західної Румунії є унікальним регіоном Європи, оскільки тут стикаються кордони п'яти посткомуністичних країн. Ці прикордонні регіони мають дуже неоднорідний етнічний, культурний і релігійний склад населення, а також є одними з найбідніших у своїх країнах. Вони віддалені від столиць, які мають більш розвинену економічну та соціальну інфраструктуру. Їх об'єднує складна історія,

¹¹ Brenzovych, Kateryna – Martin Lačný – Myroslava Tsalan, „Socio-economic situation of border areas“, in: Duleba, Lendel, Oravcová, eds., 2023, ibid., s. 74-141, 84-87.

географічна близькість, подібні характеристики економічного розвитку, а також спільні уявлення про досягнення економічного процвітання та інтеграцію в Європу після закінчення холодної війни та падіння комуністичних режимів. Завдяки вищезазначеним факторам і натхненню успішними проектами транскордонного співробітництва в країнах Західної Європи на початку 1990-х років у вищезазначених прикордонних регіонах п'яти посткомуністичних країн виникло відчуття приналежності, у представників обласних та місцевих органів влади сформовано інтерес та бажання розвивати транскордонне співробітництво. Карпатський єврорегіон був, по суті, першим єврорегіоном, створеним у посткомуністичній Східній Європі в 1993 році за моделлю західноєвропейського «євро-регіонального» транскордонного співробітництва, яке успішно розвивалося в період після Другої світової війни, і було та є ключовою частиною процесу євроінтеграції¹².

З початку 1990-х років представники словацьких місцевих державних органів та муніципалітетів у Східній Словаччині активно залучаються до співпраці з партнерами із сусідніх регіонів Польщі, України та Угорщини. Вони припускали, що успішне транскордонне співробітництво сприятиме відродженню та розвитку Східної Словаччини. У той же час вони очікували, що відсутність інвестицій центрального уряду в розвиток транспортної та економічної інфраструктури в регіоні, недостатня підтримка підприємців і програм у сфері освіти та культури в Східній Словаччині принаймні частково компенсується транскордонним співробітництвом з партнерами в рамках Карпатського єврорегіону. Крім того, їхня візія транскордонної співпраці з сусідами базувалася на тому, що Східна Словаччина розташована в географічному центрі Карпатського єврорегіону та має найбільш розвинену економіку серед п'яти прикордонних регіонів. Таким чином, Східна Словаччина могла б стати опорою у створенні програм співпраці та реалізації проектів транскордонного співробітництва в рамках Карпатського єврорегіону. Вони очікували, що центральний уряд зрозуміє важливість участі Східної Словаччини в Карпатському єврорегіоні та підтримає їх транскордонну діяльність. Однак вони помилялися, оскільки тодішні уряди Словаччини на чолі з Володимиром Мечіаром (1990-1991, 1992-1994, 1994-1998) заблокували їхню участь у Карпатському єврорегіоні¹³.

Слід зазначити, що не лише тодішній уряд Словаччини негативно поставився до цієї ініціативи. Уряди інших країн-учасниць також ставилися до Карпатського єврорегіону з великими побоюваннями та підозрами, включно з урядом України. Перш за все, для політичних процесів у посткомуністичних країнах сам факт самостійного налагодження стосунків із закордонними партнерами представників місцевих органів територіального державного управління та самоврядування став феноменом для політичних процесів або ж для розуміння - хто має право і в який спосіб може налагоджувати відносини з іноземними учасниками, оскільки зовнішня політика, відповідно до правил централістичних режимів, вважалася сферою монополії національного уряду, а не субнаціональних учасників. По-друге, у середині 1990-х років націоналістичні політичні сили мали сильний вплив на національну дискусію щодо Карпатського єврорегіону в країнах-учасницях, а не лише в Словаччині. Їх спільним аргументом було те, що, мовляв, Карпатський єврорегіон є інструментом іншої держави-учасниці для просування своїх політичних інтересів, або вони підозрювали в сепаратизмі представників місцевих та регіональних органів державної влади та самоврядування. Політизація Карпатського єврорегіону призвела до того, що міністерства закордонних справ та центральні органи влади брали більш інтенсивну участь у розвитку транскордонної діяльності в єврорегіоні, ніж відповідні місцеві та регіональні органи державної влади та самоврядування. Включення до проекту інших територіальних одиниць стало інструментом «політичного балансування» центральних органів влади, щоб не допустити зловживання проектом початковими ініціаторами в інших цілях. Одним із наслідків такого підходу стало неприродне розширення території Карпатського єврорегіону¹⁴. Його територія розширилася до площі понад 140 000 км², а загальна кількість мешканців, які проживають на його території, досягла майже 16 мільйонів, що робить його найбільшим і наймасштабнішим єврорегіоном у всій Європі. Однак цей факт паралізував ефективне функціонування Єврорегіону, а також його первісну мету – створити спільну платформу для підтримки транскордонного співробітництва між учасниками на регіональному та місцевому рівнях у прикордонних регіонах п'яти посткомуністичних країн. Зрештою, представники міністерств закордонних справ країн-учасниць стали відігравати значно важливішу роль у цьому проекті, ніж регіональні та місцеві органи державного управління¹⁵. Історія Карпатського єврорегіону, яка була ключовою темою словацько-українського транскордонного співробітництва у 1990-х роках, важлива для розуміння його генезису та навчання на помилках, які не варто повторювати.

Словацький уряд Мікулаша Дзурінди, який прийшов на посаду після виборів у вересні 1998 року (1998-2002, 2002-2006), докорінно змінив політику Словаччини щодо транскордонного співробітництва регіональних і місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що, приєднавшись до Ради Європи в червні 1993 року, Словацька Республіка зобов'язалася приєднатися до всіх європейських рамок

12 Дулеба Олександр «Карпатський єврорегіон – генезис проекту транскордонного співробітництва». Міжнародні питання, Вип. 2, № 4 (1993), 93-115; автор опитав представників 10 районних управлінь державної управління Східної Словаччини, які брали участь у підготовці до створення Карпатського єврорегіону.

13 Ibid.

14 Ibid.

15 Ibid.

конвенцій, Європейська рамкова конвенція № 106 «Про трансграничне співробітництво між територіальними громадами, органами державної влади та місцевого самоврядування» від 21 травня 1980 р.т. зв Мадридська конвенція,¹⁶ яка встановлювала право органів державної влади та самоврядування регіональних і місцевих територіальних управлінь країн-членів Ради Європи самостійно розвивати контакти та співпрацю з іноземними партнерами, набув чинності в Словаччині лише у травні 2000 року.¹⁷

Незважаючи на те, що місцеве самоврядування на рівні громад було створено в Словаччині в 1990 році Законом № 369/1990 Зб.з., громади отримали право на міжнародну співпрацю лише в 2001 році з прийняттям Закону № 453/2001 Зб.з. від 2 жовтня 2001 р., яким внесено зміни до Закону № 369/1990 Зб.з. «Про муніципальну систему»,¹⁸. З моменту створення Словацької Республіки в січні 1993 року до травня 2000 року на території Словацької Республіки не діяло жодне законодавство, затверджене Національною радою Словацької Республіки або похідне з міжнародних конвенцій, яке б законодавчо регулювало парадипломатичну діяльність словацьких громад.¹⁹

У червні 2000 року в СР набула чинності Європейська хартія місцевого самоврядування, яка є першим міжнародно-правовим документом, що визначає принципи місцевого самоврядування в дусі принципу субсидіарності як одного з основних стовпів демократії.²⁰ Додатковий протокол до Європейської конвенції про трансграничне співробітництво набув чинності в Словаччині в травні 2000 року. Додатковий протокол встановлює право прикордонних регіонів і громад розвивати добросусідські відносини, особливо в тому, що він визнає правосуб'єктність територіальних одиниць, місцеві та регіональні органи влади, що беруть участь у трансграничному співробітництві (включаючи суб'єкт трудового права), які органи влади, що співпрацюють, створюють для цілей такого співробітництва.²¹ Протокол № 2 до Європейської рамкової конвенції № 106, яка встановила правову базу для співпраці між територіальними одиницями або органами влади двох або більше договірних сторін, яка «відрізняється від трансграничного співробітництва сусідніх органів влади та включає укладення угод про співпрацю також між несусідніми територіальними одиницями та органами влади інших держав», яка набула чинності в Словацькій Республіці в лютому 2001 року.²²

Іншими словами, лише у 2000 та 2001 роках внутрішній правовий порядок Словацької Республіки було гармонізовано до відповідних рамок конвенцій Ради Європи, включаючи повноваження органів субнаціонального територіального управління Словацької Республіки встановлювати контакти та договірні відносини з іноземними партнерами та розвивати міжнародне співробітництво. Завершенням створення внутрішньої законодавчої бази для розвитку міжнародного співробітництва самоврядних країв у Словацькій Республіці стала реалізація реформи державного управління у 1998-2002 роках, у результаті якої були створені органи самоврядування на регіональному рівні, їм було передано частину адміністративних повноважень з рівня центрального державного управління та проведено фіскальну децентралізацію.²³ З 2001 року органи регіонального та місцевого самоврядування Словацької Республіки є повноправними партнерами центральних органів державного управління в системі державного управління Словацької Республіки та мають право самостійно встановлювати контакти та співпрацю з іноземними партнерами.

5 грудня 2000 року Словаччина та Україна підписали міждержавну угоду про трансграничне співробітництво,

16 European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities no 106. Council of Europe, Madrid, 21 May 1980, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/106.htm> (17.8.2023).

17 Європейська рамкова конвенція про трансграничне співробітництво між територіальними одиницями або органами влади. Повідомлення Міністерства закордонних справ Словацької Республіки, Зб. 78/2001, пункт 32.

18 Закон № 453/2001 Зб., який вносить зміни до Закону Словацької національної ради №. 369/1990 Зб. про муніципальну утворення <https://www.zakonyreludi.sk/zz/2001-453> (17.08.2023).

19 Термін «парадипломатія» (paradiplomacy англійською мовою) походить від терміна «паралельна дипломатія» і використовується для позначення зовнішньої співпраці, або дипломатичної діяльності органів державного управління на рівні нижче центрального (субнаціонального), тобто на рівні адміністративно-територіальних одиниць, якими є регіони та громади. Термін спочатку з'явився в науковій літературі в 1980-х роках і поступово став загальновживаним терміном для позначення міжнародного співробітництва регіонів і громад. Авторами терміну є Іво Духачек і Панайотіс Солдатос, див. їхні праці: Duchacek, I. (1986) *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations*. Boulder and London: Westview Press; Duchacek, I. (1986) "International Competence of Subnational Governments: Borderlines and Beyond", in Martinez, O.J. (ed.) *Across Boundaries: Transborder Interaction in Comparative Perspective*. Texas Western Press; Soldatos, P. (1986) "Les Communautés européennes dans le dessein de politique internationale du Québec". *Revue québécoise de droit international*, 3, 11-25; Soldatos, P. (1990) "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors", in Michelmann, H.J. and Soldatos, P. (eds), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press.

20 Європейська хартія місцевого самоврядування. Повідомлення Міністерства закордонних справ Словацької Республіки, Зб. 336/2000, пункт 138.

21 Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про трансграничне співробітництво між територіальними одиницями чи органами влади. Повідомлення Міністерства закордонних справ Словацької Республіки, Зб. 79/2001, пункт 33.

22 Протокол № 2 до Європейської рамкової конвенції про трансграничне співробітництво між територіальними утвореннями або органами, пов'язаними з міждержавним співробітництвом. Повідомлення Міністерства закордонних справ Словацької Республіки, Зб. 116/2001, пункт 47.

23 Більше див. - Ніжнянський В.: Соціальний, історичний та європейський контекст реформи державного управління в Словаччині. Ін. Месежніков Г. – Ніжнянський В. (eds): *Реформа державного управління в Словаччині (1998 – 2002): контексти, актори, вибори*. Братислава: Інститут суспільних питань, 2002, с. 9-28.

яка набула чинності 29 січня 2001 року.²⁴ Минуло майже вісім років відтоді, як місцева та регіональна влада по обидва боки державного кордону продемонструвала волю та зацікавленість у розвитку транскордонної діяльності, допоки уряди Словаччини та України нарешті «легалізували» транскордонну співпрацю субнаціональних учасників на спільному кордоні. Відповідно до міжурядової угоди про транскордонне співробітництво від грудня 2000 року, її положення поширюються на три області України (Закарпатську, Львівську та Івано-Франківську) та два самоврядні краї Словаччини (Пряшівський і Кошицький).²⁵ Тобто, згідно з двосторонньою угодою, під словацько-українське транскордонне співробітництво підпадають суб'єкти та організації, розташовані на території згаданих п'яти областей. З територіальної точки зору згадані регіони по обидва боки кордону відповідають географії словацької та української частин Карпатського євро регіону, за винятком Чернівецької області, яка не була включена до географічного охоплення уповноважених регіонів для транскордонного співробітництва відповідно до двосторонньої угоди між Словаччиною та Україною. Важливо нагадати, що найбільша кількість підписаних угод про співпрацю між суб'єктами на регіональному та місцевому рівнях та найбільша кількість реалізованих проектів спільного транскордонного співробітництва стосуються суб'єктів господарювання Закарпатської області, Пряшівського та Кошицького самоврядних країв. Співпраця між учасниками на регіональному та місцевому рівнях словацького прикордоння з партнерами з Львівської та Івано-Франківської областей є мінімальною або майже відсутньою.²⁶

Відповідно до вищезазначеної угоди уряди Словаччини та України зобов'язалися проводити спільні консультації з усіх юридичних, адміністративних чи технічних проблем, які можуть перешкоджати розвитку та безперерйному функціонуванню транскордонного співробітництва, а також надалі підтримувати діяльність місцевих і регіональних державних органів та самоврядування, спрямовані на започаткування та розвиток транскордонного співробітництва, і що в межах своєї компетенції вони надаватимуть фінансові ресурси місцевим та регіональним учасникам з метою ініціювання та розвитку транскордонного співробітництва. З метою сприяння та координації транскордонного співробітництва угодою було створено Словацько-українську (Українсько-словацьку) міжурядову комісію з питань транскордонного співробітництва, яка отримала повноваження створювати робочі групи для вирішення окремих питань.²⁷

Незважаючи на те, що два десятиліття тому уряди обох країн створили базові інституційні рамки для транскордонного співробітництва, однією з головних проблем словацько-українського транскордонного співробітництва, яка супроводжує його відтоді, є те, що їм не вдалося створити спільний фонд для фінансування транскордонних проектів, що реалізуються регіональними та місцевими учасниками. Наприклад, Словацька Республіка через програму SlovakAid фінансує проекти словацьких та українських організацій, спрямовані на допомогу Україні у впровадженні реформ та виконанні угоди про асоціацію з ЄС.²⁸ Проте регіони та муніципалітети не використовують цю програму для реалізації транскордонних проектів, хоча реформа державного управління є однією з ключових реформ, необхідних Україні для виконання умов вступу до ЄС. Комісія з транскордонного співробітництва могла б служити Словаччині для отримання зворотного зв'язку з Україною для планування діяльності Словаччини, спрямованої на розвиток та технічну допомогу Україні у здійсненні реформ. На жаль, комісія не виконує цю роль. Виникає правомірне запитання, чому допомога, яку надає Уряд Словацької Республіки Україні, не включає транскордонне співробітництво, і водночас, чому Комісія з транскордонного співробітництва, яка є по суті єдиною правовою платформою для двосторонніх міждержавних діалогу на теми, пов'язані з транскордонним співробітництвом, також не використовується для оцінки ефективності розвитку та технічної допомоги, яку Словацька Республіка надає Україні. Наслідком цього є те, що робота комісії де-факто звузилася лише до міжурядової співпраці в управлінні кордоном і не має спроможності виконувати основну мету, для якої її було створено, тобто надавати підтримку транскордонному співробітництву на регіональному та місцевому рівні.²⁹

Зусилля уряду Мікулаша Дзурінди (1998 – 2006 рр.) щодо створення сприятливих умов для залучення словацьких регіональних і місцевих гравців до транскордонного співробітництва з сусідніми державами у випадку України не можна оцінити однозначно успішними. На відміну від двосторонніх відносин з усіма іншими сусідніми державами, вступ Словаччини до ЄС приніс негативні зміни у двосторонній режим відносин з Україною у сфері пересування людей, товарів і послуг через спільний кордон. Словаччина увійшла до ЄС разом із Чехією, Польщею та Угорщиною, а Австрія на той час уже була членом ЄС. Щоб виконати законодавчі та політичні вимоги

24 Угода між Урядом Словацької Республіки та Кабінетом Міністрів України про транскордонне співробітництво. Повідомлення Міністерства закордонних справ Словацької Республіки 172/2001 36. Міністерство внутрішніх справ Словацької Республіки, <https://www.minv.sk/?bilateral-dohody-a-zmluvy-o-cezhranicnej-polupraci> (17.08.2023).

25 Duleba, Alexander – Yevhen Haydanka – Anatoliy Klyuchkovych – Yuriy Ostapets, „Impact of bilateral intergovernmental relations“, in: Duleba, Lendel, Oravcová, eds., 2023, *ibid.*, s. 262-339.

26 Cimer, Michal – Yuliia Fetko – Yaroslav Lazur – Mariya Mendzhul, „Cross-border cooperation between regional and local actors“, in: Duleba, Lendel, Oravcová, eds., 2023, *ibid.*, s. 142-185.

27 Duleba, Alexander – Yevhen Haydanka – Anatoliy Klyuchkovych – Yuriy Ostapets, *ibid.*, s. 314-331.

28 Словацьке агентство з міжнародного співробітництва в розвитку, <https://slovakaid.sk/> (17.08.2023).

29 Duleba, Haydanka, Klyuchkovych, Ostapets, *ibid.*, s. 314-331.

для вступу до ЄС, Словаччина в односторонньому порядку запровадила візовий режим з Україною у 2000 році, що змінило відносно ліберальний режим прикордонних контактів, запроваджений на основі договору між Чехо-словацькою та Радянським Союзом у 1981 році інкорпорований до правової системи словацько-українських відносин на початку 1990-х років. Водночас уряд Словаччини вийшов із усіх торгових угод з Україною. Вступ Словаччини до ЄС означав обмеження повноважень уряду Словаччини щодо укладення двосторонніх угод з урядом України щодо взаємної торгівлі та режиму функціонування кордону. Транснаціональні відносини між Україною та ЄС почали обмежувати повноваження Словаччини у налагодженні двосторонніх відносин з Україною. Хоча Словаччина скасувала візовий режим для громадян України у 2005 році та уклала з нею угоду про малий прикордонний контакт у 2008 році, суттєва зміна у пересуванні осіб через спільний кордон відбулася лише у 2017 році після укладення угоди між ЄС та Україною щодо запровадження безвізового режиму. Лібералізація торгових відносин між Словаччиною та Україною залежить від повної імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, у тому числі DCFTA або від успішного завершення процесу вступу України до ЄС.³⁰

Історія словацько-українського трансграничного співробітництва з точки зору підходу словацького уряду з 1990-х років включає два парадокси. Уряд Мечіяра мав можливість покращити трансграничне співробітництво учасників на регіональному та місцевому рівнях, але з політичних та ідеологічних причин він цього не зробив. Уряд Дзурінди створив законодавчі умови для залучення регіональних та місцевих учасників до розвитку трансграничного співробітництва, але вступ Словаччини до ЄС об'єктивно обмежив можливості трансграничного співробітництва між регіональними та місцевими учасниками на словацько-українському кордоні.

Навіть фонди ЄС, доступні для фінансування спільних проектів з 2007 року, не суттєво покращили ситуацію у сфері трансграничного співробітництва на словацько-українському кордоні. Створення програм ЄС для підтримки трансграничного співробітництва на словацько-українському кордоні (Програма трансграничного співробітництва ENPI (Інструмент європейської політики сусідства) HU – SK – RO – UA 2007 – 2013 та Програма трансграничного співробітництва ENI (Європейська політика сусідства) HU-SK-RO-UA 2014-2020 «переписало» свій природний розвиток з 1990-х рр. Вищезазначені програми не враховували існування, розвиток та територіальний устрій Карпатського єврорегіону, який спочатку створювався як ініціативи регіональних та місцевих учасників на кордонах п'яти країн. Польський регіон Підкарпатського воєводства, який відіграв ключову роль у розвитку Карпатського єврорегіону, не був включений до багатосторонньої програми HU-SK-RO-UA, започаткованої у 2007 році для підтримки трансграничного співробітництва на західному кордоні України зі Словаччиною, Угорщиною та Румунією, що призвело до маргіналізації Карпатського Єврорегіону, який колись був флагманом трансграничного співробітництва не лише на словацько-українському кордоні, а й на польсько-українському. Питання в тому, чому програми ЄС, метою яких було компенсувати законодавчі обмеження трансграничної співпраці на кордоні з Україною, тобто зовнішньому кордоні ЄС, викликані вступом Словаччини, Угорщини, Польщі та Румунії до ЄС, не враховував географію природного розвитку трансграничного співробітництва в регіоні з 1990-х років.

Якщо узагальнити результати дослідження, проведеного в рамках проекту SIBSU,³¹ то основні проблеми словацько-українського трансграничного співробітництва на двосторонньому міжурядовому рівні можна виділити переважно у сфері його фінансування та планування. Багатостороння програма ЄС з підтримки трансграничного співробітництва на кордонах Словаччини, Угорщини, Румунії та України не враховує специфічні умови та потреби для розвитку трансграничного співробітництва між учасниками на регіональному та місцевому рівнях словацько-українського кордону. Словацько-українська міжурядова комісія з трансграничного співробітництва не має прямого впливу на багатосторонню програму ЄС. Водночас урядам Словаччини та України не вдалося створити двосторонній міжурядовий фінансовий інструмент для підтримки трансграничного співробітництва. Незважаючи на те, що Комісія забезпечує координацію діяльності на урядовому рівні, без фінансового інструменту, її можливості щодо реалізації досягнутих домовленостей обмежені. Комісія досягає результатів стосовно домовленостей щодо управління спільним кордоном на рівні державних інституцій, але її можливості підтримувати співпрацю між суб'єктами на регіональному та місцевому рівнях державного управління є більш ніж обмеженими. Двостороння комісія з трансграничного співробітництва не має прямого впливу на управління програмою HU-SK-RO-UA із керуючим органом в Будапешті. Ні міжурядова комісія, ні органи регіонального державного управління Словаччини та України поки не можуть спільно планувати територіальний розвиток прикордонних регіонів. Їм бракує інституційної та кадрової спроможності, фінансових ресурсів і часто політичної волі. Таким чином, потенціал трансграничного співробітництва між Словаччиною та Україною залишається в основному невикористаним.³²

Незважаючи на вищезазначені висновки, розвиток транснаціональної інституційної структури (ЄС – Україна) та національної структури (міждержавні відносини Словацької Республіки – Україна) є позитивним з точки зору поступового покращення умов для трансграничного співробітництва між регіональними та місцевими учасника-

30 Ibid.

31 Duleba, Lendel, Oravcová, eds., 2023, ibid.

32 Duleba, Alexander – Yevhen Haydanka – Anatoliy Klyuchkovych – Yuriy Ostapets, ibid., s. 306-331.

ми на словацько-українському кордоні. Політичні, правові та інституційні умови для транскордонної діяльності регіональних і місцевих учасників поступово покращуються, і це пов'язано переважно з поступовим наближенням України до ЄС. Відносини між ЄС та Україною та двосторонні відносини між Словаччиною та Україною прогресивно розвиваються, оскільки поступово усуваються перешкоди на транснаціональному (ЄС – Україна) та двосторонньому міжурядовому рівнях (СР – Україна) і створюються нові можливості для транскордонного співробітництва на спільному кордоні. Проте поточні результати словацько-українського транскордонного співробітництва вказують на відносно обмежену спроможність регіональних і місцевих учасників використовувати надані можливості, в той час як це стосується більше громад, ніж інших учасників з прикордонних територій.

2.2. Залучення органів територіального управління на регіональному та місцевому рівнях

Укладення двосторонньої угоди про транскордонне співробітництво у 2000 році та початок діяльності двосторонньої міжурядової комісії створили передумови для побудови договірних відносин між словацькими регіонами та українськими регіонами, які, відповідно до угоди, уповноважені на перехресне співробітництво - прикордонне співробітництво на спільному кордоні (Пряшівський самоврядний край - ПСК, Кошицький самоврядний край - КСК; Івано-Франківська область - ІВО, Львівська область - ЛО та Закарпатська область - ЗО). Представників цих регіонів регулярно запрошують на засідання міжурядової комісії, яка розпочала свою діяльність у 2004 році. Від першого засідання комісії у 2004 році до останнього засідання у 2018 році відбулося 14 засідань комісії. Транскордонне співробітництво на регіональному рівні було одним із майже регулярних питань порядку денного комісії.³³ Також завдяки ініціативам на рівні комісії у 2004-2006 роках було сформовано чинну договірну базу міжрегіонального співробітництва прикордонних областей Словаччини та областей України. ПСК уклав угоди про співпрацю з усіма трьома регіонами України (ІВО, ЛО та ЗО), КСК уклав угоди з ЗО та ІВО. Угоди мають рамковий характер, вони встановлюють правила взаємного спілкування та двосторонньої співпраці в межах адміністративної компетенції областей Словаччини та областей України.³⁴

Кожна з вищезазначених угод також містить положення про транскордонне співробітництво. Проте лише у випадку договірних відносин між Пряшівським самоврядним краєм і Закарпатською областю можна говорити про те, що угода про транскордонне співробітництво знайшла відображення і в конкретній проектній співпраці. ПСК у співпраці з ЗО двосторонньо або як члени більш широких проектних консорціумів реалізували (з 2007 по 2020 рр.) загалом 5 проектів, що фінансуються з програми Interreg A HU-SK-RO-UA.³⁵ Кошицький самоврядний край реалізував один проект у співпраці із Закарпатською областю за підтримки зазначеної програми у 2019-2021 роках.³⁶ Співпраця налагоджена на договірних засадах ПСК та КСК з ІВО та ЛО ще не переросла у реалізацію спільних проектів транскордонного співробітництва, якими керували б на рівні керівних органів регіонів. Звичайно, регулярні контакти та обмін досвідом, що є результатом укладених угод між словацькими та українськими регіонами, є важливими, однак вони також повинні приносити конкретні переваги залученим сторонам у плані задоволення потреб їхнього територіального розвитку шляхом реалізації спільних перехресних проектів прикордонного співробітництва. Реальна практика транскордонного співробітництва на міжрегіональному рівні у словацько-українських відносинах не відповідає його договірному потенціалу. Подібну картину можна виявити і у випадку співпраці на рівні громад.

До кінця 2020 року зазначено 26 двосторонніх угод про співпрацю між словацькими та українськими громадами, підписаних з 1993 року.³⁷ Більшість із них, як і у випадку з регіонами, були укладені після підписання міжурядової угоди про транскордонне співробітництво у 2000 році. Це рамкові угоди, які в більшості випадків підписуються на рівні органів місцевого самоврядування у формі меморандумів про співпрацю чи взаєморозуміння. Підписантами зазначених 26 угод є 19 словацьких міст, 3 словацьких села, 16 українських міст і 2 українських села, розташованих на території областей, вказані як уповноважені на транскордонне співробітництво в міжурядовій угоді. Найбільше двосторонніх угод має українське місто Перечин (ЗО), яке домовилося про формалізовану співпрацю з чотирма словацькими

33 Див. - Duleba, Alexander – Yevhen Haydanka – Anatoliy Klyuchkovych – Yuriy Ostapets, ibid. Подальші засідання комісії, заплановані після 2018 року, не відбулися через пандемію COVID-19 та російську агресію проти України.

34 Необхідно додати, що підписантами від української сторони є державні обласні адміністрації (держадміністрація) та регіональні парламенти – ради (обрані на регіональних виборах – обласне самоврядування). Оглядову інформацію про укладені угоди між словацькими країнами та українськими областями та муніципалітетами, зібрано в оглядовій таблиці, див. – Цирнер, Фетько, Лазур, Менджул, ibid, с. 157-159.

35 Цирнер, Фетько, Лазур, Менджул, ibid, с. 166-167.

36 Дивіться архів проекту на сайті програми HU-SK-RO-UA: <https://huskroua-cbc.eu/projects/financed-projects-database> (18.08.2023).

37 До цього числа, або огляду договірних відносин муніципалітетів, ми не включаємо всі партнерства словацьких і українських міст, наприклад, Братислава – Київ, Пухов – Біла Церква, Лученець – Золотоноша, Дольний Кубін – Кам'янець-Подільський тощо, пропонуємо лише огляд договірних відносин міст і муніципалітетів, розташованих у п'яти регіонах, які були визначені двосторонньою міжурядовою угодою як право на транскордонне співробітництво (PSK, KSK, IFO, LO та ZO).

партнерами (містами Гуменне, Собранці, Спишське Підградіє та муніципалітетом Дрієніца). Обласний центр Ужгород Закарпатської області має договірну співпрацю з трьома словацькими партнерами (Гуменне, Кошиці, Михайлівці). Серед словацьких міст Гуменне (Мукачеве, Перечин, Ужгород) має найбільше угод про співпрацю (3 угоди) з українськими партнерами, за ними йдуть Спишська Нова Вес (Львів, Тячів) та Сніна (Хуст, Кременчук), які встановили договірне партнерство з двома українськими партнерами. Українські міста Хуст (Ліпани, Сніна) і Тячів (Бардіїв, Спишська Нова Вес) також мають двох договірних партнерів зі Словаччини. У згаданий період також можна зазначити дві угоди про співпрацю, укладені на рівні громад: Боля (СР) – Батьово (УА) та Затін (СР) – Яноші (УА).³⁸

У переважній більшості випадків договірних відносин між словацькими та українськими громадами діє те саме, що й у випадку регіонів: укладені угоди про співпрацю мають здебільшого формальний характер і не наповнені конкретною співпрацею через реалізацію трансграничних проектів. Однак навіть у випадку громад ми можемо знайти позитивні приклади відповідності формалізованих договірних відносин практиці трансграничного співробітництва, подібно до співпраці Пряшівського самоврядного краю та Закарпатської області. Прикладом можуть слугувати міста Сніна та Хуст, які за угодою про співпрацю спільно реалізували проект за підтримки програми HU-SK-RO-UA (2019-2022).³⁹ Натомість українське місто Перечин, яке уклало угоди з чотирма словацькими партнерами, досі не реалізувало з ними жодного проекту трансграничної співпраці. Іншими словами, більшість двосторонніх угод між словацькими та українськими громадами з прикордонних регіонів мають лише формальний та декларативний характер, що відповідає терміну «церемоніальна дипломатія».

Щоб краще визначити стан словацько-українського трансграничного співробітництва та роль у ньому органів територіального державного управління на регіональному та місцевому рівнях, ми використали короткий аналіз даних щодо підтриманих проектів трансграничного співробітництва в Угорщині Програма SK-RO-UA (Interreg A) з 2007 року.⁴⁰ З 2010 року (програму було запущено у 2007 році, проте перші проекти за її підтримки почали реалізовувати у 2010 році) до 2021 року в рамках програми загалом було підтримано 92 проекти за участю суб'єктів зі Словаччини та України. Більшість проектів (загалом 50) реалізовано на двосторонньому рівні, тобто лише суб'єктами зі Словаччини та України. Було реалізовано 22 проекти за участю учасників із усіх чотирьох країн, які мають право на участь (Угорщини, Словаччини, Румунії та України). У 20 проектах брали участь партнери з трьох країн, з них 16 проектів реалізовано за участю словацьких, українських та угорських партнерів і лише 4 проекти за участю словацьких, українських та румунських партнерів. Факт залишається фактом: більше половини проектів (50 із 92) були двосторонніми, тобто між партнерами зі Словаччини та України, що є позитивним явищем.⁴¹

Більшість проектів, приблизно третина (32 із загальної кількості 92 проектів, підтриманих у період моніторингу), керувалися органами державного управління на регіональному рівні як основними партнерами. Проте лише мінімальна кількість передбачала управління проектом безпосередньо на рівні обласної державної адміністрації чи місцевого самоврядування (української області) та/або регіонального самоврядування (словацької краї). Більшість проектів реалізували як головні партнери організації, що належать до сфери управління регіонів, або регіональними організаціями, що належать до сфери управління центральних органів державної влади. Ці організації лише мінімально враховували наявні договірні відносини українського та словацького регіонів при пошуку партнерів по проекту. Муніципалітети були основними партнерами у 17 проектах (18,5% від загальної кількості проектів), але навіть у цьому випадку лише в мінімальній мірі (виняток, який підтверджує правило, вже згаданий приклад співпраці між містами Сніна та Хуст) вони шукають партнерів на основі офіційних угод про співпрацю, які уклали з іншими муніципалітетами. Неурядові організації були основними партнерами у 29 проектах, а університети (і дослідницькі організації) у 10 проектах.⁴² З точки зору галузевої спрямованості, більшість проектів стосувалися сфери культури (18 проектів), захисту довкілля та клімату (16 проектів) та туризму (13 проектів) (див. також розділ 4 Приклади кращих практик).

Секторальна спрямованість проектів затверджена Секретаріатом HU-SK-RO-UA програми, що знаходиться в Будапешті (керівний орган – Міністерство закордонних справ і торгових відносин Угорщини) відповідно до пріоритетів когезійної політики ЄС та урядів країн, на які поширюється відповідна підпрограма Interreg. Для консультацій під час створення програми запрошуються представники регіональних та місцевих управлінь прикордонних територій країн-учасниць. Однак реальність така, що після оголошення грантових конкурсів проектні консорціуми створюються ad hoc і здебільшого post festum з метою виконання умов конкурсу, вони не виникають апіорі в результаті спільного планування територіального розвитку органів територіального управління у прикордонних районах та цілеспрямовано побудованих партнерських відносинах на основі договірних відносин. Проблема сло-

38 Цирнер, Фетко, Лазур, Менджул, *ibid.*, с. 157-159.

39 Revival of historical monuments Snina - Khust, база підтриманих проектів: <https://huskroua-cbc.eu/projects/financed-projects-database/revival-of-historical-monuments-snina-khust> (18.08.2023). У базі даних можна шукати за назвою проекту або назвою села/міста.

40 Див. детальний аналіз: Бенчак, Олеся – Ганна Мелеганіч – Вероніка Оравцова – Михайло Шелемба – Оксана Свеженцева, „Cross-border cooperation capacities of regional and local actors“, in: Duleba, Lendel, Oravcová, eds., 2023, *ibid.*, s. 382-446

41 *Ibid.*, s. 385-401.

42 *Ibid.*

вацько-українського транскордонного співробітництва полягає в тому, що грантові конкурси шукають відповідних виконавців, а має бути якраз навпаки – виконавці, у нашому випадку органи державного управління на регіональному та місцевому рівнях, які відповідають за територіальний розвиток, повинні шукати грантові конкурси на основі планування територіального розвитку та систематично побудованих іноземних партнерств.

Не в останню чергу, для розуміння сучасного стану словацько-українського транскордонного співробітництва дуже важливими та повчальними є результати опитування громадської думки мешканців прикордонних територій словацько-українського кордону або їх сприйняття функціонування та результатів транскордонного співробітництва.⁴³ Респонденти зазначили, що бачать позитивні результати транскордонного співробітництва, особливо у сфері культури, спорту та дозвілля, туризму та освіти, науки та досліджень. Відповідно до відповідей значної частини респондентів в Україні (приблизно 48%) у зазначених галузевих галузях європейські кошти використовуються «дуже інтенсивно» або «інтенсивно» із задовільними практичними результатами, або використовуються на достатньому, середньому рівні з відповідними практичними результатами, про що заявила значна частина респондентів також у Словаччині (приблизно 40%). Однак серед мешканців прикордонних територій переважає думка, що в багатьох галузевих сферах кошти ЄС недостатньо використовуються місцевими та регіональними територіальними органами державного управління та самоврядування, а тому, на думку респондентів, не пристосовані чи бажані результати регіону. До таких сфер належать переважно соціальна опіка та послуги (допомога у складних соціальних ситуаціях, інтеграція в суспільство), розвиток самоврядування, охорона здоров'я та сільське господарство. На жаль, жителі прикордоння не бачать задовільних результатів транскордонного співробітництва у сфері захисту довкілля та розвитку транспортної інфраструктури та вважають, що використання коштів ЄС у цих галузевих сферах все ще на дуже низькому або недостатньому рівні.

У Словаччині 40% і 35% респондентів відповідно не бачать позитивних наслідків використання коштів ЄС у згаданих галузях. На думку українських жителів прикордонних територій, використання коштів ЄС у сфері довкілля та транспортної інфраструктури знаходиться на «дуже низькому» або «низькому» рівні, при цьому частка цих відповідей була однаковою для обох секторів, тобто 43%. Респонденти дали надзвичайно схожі відповіді на запитання: «Як ви вважаєте, у якій із наведених сфер транскордонне співробітництво принесло видимі результати?» Результати опитування з обох сторін були симетричними, підтверджуючи, що транскордонне співробітництво принесло найбільше значні результати у сфері туризму, освіти, науки і досліджень та у сфері культури, спорту та дозвілля.

Уявлення мешканців прикордонних територій по обидва боки словацько-українського кордону підтверджують панівні стереотипи підходу до транскордонного співробітництва, які, на жаль, відповідають і стереотипам на рівні представників обласних та місцевих територіальних управлінь в обидвох країнах. Транскордонне співробітництво в першу чергу сприймається як інструмент розвитку туризму, хоча воно має слугувати виконанню галузевих пріоритетів територіального розвитку в усіх ключових сферах, які знаходяться в управлінській компетенції муніципалітетів та від яких залежить якість життя населення мешканців, у тому числі надання послуг у сфері соціального забезпечення та охорони здоров'я, освіти, підтримки бізнесу, будівництва базової інфраструктури муніципалітету, зокрема транспорту, комунальної енергетики, переробки сміття тощо. Іншими словами, транскордонне співробітництво на словацько-українському кордоні все ще недостатньо служить тій меті, для якої мало б, тобто стати інструментом для досягнення цілей територіального розвитку муніципалітетів у межах їх відповідальності за територіальне управління. Не випадково лише 26,1% українських та 21,8% словацьких респондентів визначили регіональні та місцеві органи управління успішними учасниками транскордонного співробітництва. Лише 23,1% українських та 18,1% словацьких респондентів визначили органи регіональної та місцевої влади успішними учасниками транскордонного співробітництва.

2.3. Резюме основних висновків і рекомендацій

Завдяки процесу інтеграції України до ЄС, який реалізується в рамках Угоди про асоціацію (чинна з 2017 року), і який отримав новий імпульс через реакцію країн-членів ЄС на російську агресію проти України у 2022 році спостерігається позитивний розвиток інституційної структури між ЄС та Україною та міжурядової структури між Словаччиною та Україною, яка залежить від функціонування словацько-українського кордону та умов для транскордонної співпраці між регіональними та місцевими учасниками обох країн. Подальший розвиток транскордонного співробітництва в першу чергу залежить від можливостей та спроможності регіональних і місцевих учасників використовувати існуючі можливості.

43 Ibid., s. 408-446. У рамках проекту SIBSU було проведено репрезентативне соціологічне опитування серед жителів обраних районів словацького боку кордону на вибірці 807 респондентів із постійним місцем проживання в районах Сніна, Гуменне, Собранце, Михайлівці та Требішов, які здійснило агентство Фокус. За такою ж методологією та в один і той же час (грудень 2021 – січень 2022) було проведено паралельне репрезентативне опитування громадської думки з українського боку кордону на вибірці 809 респондентів з постійним місцем проживання в Ужгородському, Мукачівському та Берегівському районах, яке проводив Ужгородський національний університет.

Перш за все, муніципалітетам необхідно подолати практику «церемоніальної дипломатії» у вигляді укладення непрацездатних угод з іноземними партнерами. Більшість рамкових угод про співробітництво, укладених на рівні регіональних та місцевих територіальних управлінь у прикордонних районах, і які є прийнятними для трансграничного співробітництва на основі двосторонньої угоди від 2000 року та/або визначені як відповідні території в межах програми трансграничного співробітництва HU-SK -RO-UA, має лише декларативний характер і не має реального впливу на трансграничне співробітництво.

Необхідно змінити підхід до планування трансграничного співробітництва. Регіони та муніципалітети не планують трансграничне співробітництво системно, тобто не підходять до нього як до одного з можливих важливих інструментів територіального розвитку регіонів та муніципалітетів, а лише як до певного додаткового ресурсу, який вони використовують випадково, а не цілеспрямовано. Більшість трансграничних проектів створюються ad hoc у відповідь на заявки, подані в рамках програм фінансування або грантових схем. Проекти не виникають у рамках продуманих стратегій розвитку територій, фінансування яких отримується цільовим шляхом. У словацько-українському прикордонні ситуація така, що програми фінансування та грантові схеми шукають відповідні проекти, тоді як за наявності стратегічного планування на рівні регіонального державного управління та органів місцевого самоврядування має бути навпаки – проекти територіального співробітництва повинні шукати свої програми фінансування. На жаль, планування трансграничного співробітництва на рівні публічного територіального управління на територіях біля словацько-українського кордону ще не на такому рівні, щоб трансграничне співробітництво могло стати однією з рушійних сил територіального розвитку з обох сторін кордону.

З точки зору національного законодавства, яке регулює повноваження суб'єктів регіонального та місцевого управління щодо співпраці з партнерами з-за кордону, немає серйозних перешкод на шляху розвитку трансграничного співробітництва між Словаччиною та Україною. Запровадження реформи місцевого державного управління в Україні, яка триває з 2015 року, вирівнює повноваження органів місцевого самоврядування в обох країнах. Певною мірою проблема залишається на рівні регіонального державного управління, оскільки в Україні ОДА є частиною централізованого державного управління, тоді як у Словаччині державного управління на регіональному рівні немає, є лише регіональне самоврядування. Проблемою можуть бути відмінності в діапазоні компетенцій окремих партнерів, які укладають угоди про співпрацю. Наприклад, словацькі самоврядні краї та громади можуть укладати угоди про співпрацю з партнерами з-за кордону в межах своєї компетенції, але обласні державні адміністрації в Україні, які підпорядковуються президенту, повинні мати дозвіл офісу президента на укладення угоди з іноземним партнером. Раніше ця проблема була більш гострою у сфері словацько-українського трансграничного співробітництва. Можна зробити висновок, що різна динаміка реформ державного управління в Україні та Словаччині за останні 20 років, особливо щодо створення органів місцевого та регіонального самоврядування, є чинником, який ускладнив територіальну співпрацю між суб'єктами регіонального та місцевого рівнів зі Словаччини та України. Зараз, коли президент і уряд України підтримують територіальне співробітництво українських регіонів і органів місцевого самоврядування з партнерами з країн ЄС, ця стійка різниця між двома системами державного управління не є принциповою перешкодою для розвитку трансграничного співробітництва між Україною та Словаччиною.

Результати досліджень проектів трансграничного співробітництва показують, що найбільше проектів реалізовано в галузевих сферах: туризм, захист довкілля та культура. Це знайшло відображення і в думках мешканців прикордонних територій, які у згаданому опитуванні визначили туризм і культуру як сфери, у яких, на їхню думку, переваги трансграничного співробітництва поки що є найбільш відчутними. Не лише на думку громадськості, а й на думку представників обласного та місцевого територіального управління, сприйняття трансграничного співробітництва значною мірою звузилося до вищезазначених галузей. Бракує усвідомлення того факту, що проекти трансграничного співробітництва мають бути спрямовані, зокрема, на підтримку місцевих підприємств, створення трансграничних мереж малих та середніх компаній, об'єднання інноваційного потенціалу університетів та науково-дослідних інститутів, що реалізують проекти, спрямовані на перехід до зелених технологій, оптимізацію використання енергії в муніципалітетах, покращення поводження з відходами, розвиток спільних трансграничних послуг у сфері надання медичної та соціальної допомоги, громадського транспорту, покращення управління на регіональному рівні та місцевому рівні, гармонізуючи освітні програми на всіх рівнях і в школах усіх типів, а також інші види публічних послуг, що належать до основних повноважень регіональних та місцевих органів територіального управління.

Словацько-українське трансграничне співробітництво може стати інструментом, який сприятиме вирівнюванню відмінностей у регіональному розвитку прикордонних регіонів, але воно повинно плануватися та реалізовуватися на основі планів територіального розвитку, тобто охоплювати всі ключові сектори територіального розвитку та через трансграничне співробітництво знайти спільну синергію. Для успішного планування та розвитку трансграничного співробітництва важливо побудувати ідентичність спільного трансграничного регіону на рівні жителів обох країн та політичних представників прикордонних територій.

Проект отримав грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через EEA Grants.
Проект співфінансується з державного бюджету Словацької Республіки.

При визначенні основних проблем та потреб, які відчувають представники регіональних та місцевих територіальних управлінь обох країн щодо їхнього досвіду реалізації проектів за підтримки програми HU-SK-RO-UA, було визначено наступні перешкоди:

- недостатній досвід участі представників регіональних та місцевих органів територіального управління у програмах підтримки транскордонного співробітництва,
- проблеми із встановленням правил співфінансування проектів,
- обмежені можливості для залучення зовнішнього фінансування до власних коштів,
- обмежені людські ресурси.⁴⁴

За словами успішних заявників на фінансування проектів, навіть у реалізації транскордонних проектів існують перешкоди. Як зазначають громадські організації м. Ужгород з багаторічним досвідом реалізації проектів за підтримки програми HU-SK-RO-UA, їхня перевага в тому, що вони вже досягли реальних результатів, створили партнерські консорціуми, перейняли національні та європейські законодавчу базу для реалізації проектів, запровадили механізм моніторингу термінів завершення транскордонних проектів, визначили інші фонди та спонсорські організації, які допомагають їм співфінансувати проекти тощо. Підтверджено, що системний підхід до транскордонного співробітництва, інвестиції в інституційний розвиток організації та вміння претендувати на проекти та згодом успішно їх реалізовувати, приносить позитивні результати. Наприклад, Ужгородський національний університет уже реалізував понад десять успішних транскордонних проектів (за підтримки програми HU-SK-RO-UA, Вишеградського фонду, Норвезького фінансового механізму), які реалізовував разом зі словацькими партнерами – Університетом ім. П.И. Шафарика в Кошицях, Технічним університетом у Кошицях, Пряшівським університетом у Пряшеві тощо. Проекти, створені цими університетами та науково-дослідними інститутами, є конкурентоспроможними та успішними в основному завдяки кадровому потенціалу університетів. Інші респонденти, які беруть активну участь у проектах, також погодилися, що залучення університетів часто має вирішальне значення для їхніх власних рішень щодо участі в проектах.

На думку всіх опитаних учасників, запорукою їхнього успіху є люди, які вміють писати проекти та виконувати професійну, аналітичну та організаційну роботу. Іншим важливим аспектом є демонстрація фінансової стабільності установ та їх спроможності забезпечити достатнє співфінансування, яке зазвичай становить від 10% до 20% від загальних витрат проекту. Проблеми співфінансування часто є основною перешкодою для отримання європейських коштів на підтримку транскордонних проектів (під цим кутом зору найчастіше оцінюють свої можливості для реалізації проектів представники регіональної та місцевої влади). Менш успішні бенефіціари також виправдовували свою ситуацію тим, що вони не можуть придумати ідеї проекту виключно на основі власного ентузіазму і щороку дізнаються, що їхній проект відхилено через недостатньо переконливе обґрунтування проекту та брак досвіду, через їх неможливість скористатися рефінансуванням тощо.

Результати дослідження поточної практики транскордонного співробітництва на спільному кордоні показують, що уряди Словаччини та України повинні відігравати більшу допоміжну роль у пожевавленні транскордонного співробітництва між суб'єктами на регіональному та місцевому рівнях на спільному кордоні. Основна причина полягає в тому, що вони мають більший адміністративний потенціал, а також потенціал для планування та фінансування транскордонного співробітництва, ніж регіональні та місцеві учасники. Уряди можуть допомогти органам територіального державного управління на субнаціональному рівні у співфінансуванні проектів транскордонного співробітництва. Прикладом кращої практики може бути словацький Закон № 539/2008 Зб.з. «Про підтримку регіонального розвитку», який встановлює права та обов'язки самоврядних країв і громад з одного боку та центральних органів державної влади з іншого (Міністерство інвестицій, регіонального розвитку та інформатизації Словацької Республіки) у сфері міжнародного співробітництва регіонів та муніципалітетів, відповідно до якого регіони та громади можуть претендувати на внески з державного бюджету для співфінансування витрат у реалізації проектів транскордонного співробітництва.⁴⁵

Транскордонне співробітництво субнаціональних учасників має розглядатися як інструмент територіального розвитку регіонів і громад, який зрештою приносить користь усій країні і, отже, відповідає суспільним інтересам. Уряди Словацької Республіки та України мають досвід у сфері програм співтовариства ЄС, яким вони повинні поділитися з органами територіального управління на регіональному та місцевому рівнях, щоб залучити додаткові ресурси для розвитку країни поза межами існуючих державних бюджетів, а також обласного та міського бюджетів. Крім того, уряди мають можливості дипломатичних відомств, які повинні допомагати регіонам і громадам у встановленні та розбудові відносин з іноземними партнерами, що стосуються підготовки спільних проектів у країнах ЄС, а також асоційованих країнах, які мають доступ до єдиного ринку Союзу та є частиною когезійної політики ЄС.

44 Ibid., 382-407. У рамках проекту SIBSU були проведені напівструктуровані інтерв'ю з представниками успішних аплікантив проектів, що фінансуються за програмою HU-SK-RO-UA, з метою з'ясування їх досвіду реалізації проектів, у тому числі їх підготовки та управління.

45 Закон № 539/2008 Зб. „Про підтримку регіонального розвитку“, https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2008/539/vyhlasene_znenie.html (19.08.2023).

Державну підтримку розвитку трансграничного співробітництва регіональних і місцевих учасників слід розуміти як необхідну інвестицію, яка принесе значні вигоди обох країн після зміцнення адміністративної та планової спроможності регіональних і місцевих учасників, завдяки чому вони зможуть використовувати можливості, які пропонують програми ЄС для трансграничного співробітництва інших програм спільноти ЄС набагато інтенсивніше, ніж раніше. Крім того, трансграничне співробітництво між словацькими та українськими громадами може стати вагомим внеском у відновлення України та процес її інтеграції до ЄС. Зрештою, розвиток трансграничного співробітництва регіональних і місцевих учасників слід сприймати як суспільний інтерес кожної європейської країни. Звісно, територіальним органам управління на регіональному та місцевому рівнях не доводиться чекати допомоги уряду щодо розвитку співпраці з іноземними партнерами. Це непростий шлях, оскільки потребує певних витрат у вигляді інвестицій в інституційну спроможність муніципальних органів влади, однак, у будь-якому разі, це спосіб компенсувати наявну нестачу коштів на розвиток територій. Ми твердо віримо, що цей документ дасть муніципальній владі гарний орієнтир, як сприймати розвиток співпраці з іноземними партнерами, щоб вона стала актуальним інструментом для досягнення цілей власного територіального розвитку.

3. КАРТА МОЖЛИВОСТЕЙ

У цій частині документа подано короткий огляд програм та фондів ЄС, які можуть бути використані для підтримки спільних проектів словацьких та українських територіальних органів управління на місцевому та регіональному рівнях. Перш за все, це стосується програми Європейського територіального співробітництва, відомої як Interreg; наступними є програми та фонди ЄС, спрямовані на когезійну політику, а також інші ключові спільні політики ЄС у поточній багаторічній фінансовій перспективі Союзу для 2021-2027 рр. Україна як країна-кандидат на вступ до ЄС (органи територіального державного управління субнаціонального рівня та організації, зареєстровані на її території) все ще має обмежені можливості для залучення програм та фондів ЄС. Однак, у разі використання правової форми ЄГТС, українські територіальні громади у співпраці зі словацькими партнерами можуть отримати доступ до ресурсів з інших програм та фондів ЄС, які можуть бути використані для співпраці громад (див. 3.2.). Кожна програма ЄС має чітко визначені критерії відповідності заявників на підтримку проектів, їх тематичну спрямованість та технічні вимоги, які мають бути виконані як базова умова для надання коштів для реалізації проектів.

3.1. Програми європейського територіального співробітництва

Європейське територіальне співробітництво, т. зв. Interreg підтримує міжрегіональне співробітництво, спрямоване на зменшення відмінностей у якості життя мешканців за межами кордонів та регіонів Європи. Головною метою програми є зменшення негативного впливу існування державних кордонів на територіальний розвиток сусідніх регіонів з країн, які входять до єдиного ринку Союзу або мають доступ до нього. Програма Interreg була створена в 1990 році як частина когезійної політики одночасно з Єдиним європейським актом, який заклав основи для створення єдиного ринку.⁴⁶ Спочатку Interreg включав лише транскордонне співробітництво (співробітництво між територіальними органами управління та іншими суб'єктами на регіональному та місцевому рівнях з територіальних одиниць принаймні двох країн, які мають спільні внутрішні та/або зовнішні кордони Європейських співтовариств або ЄС з 1993 року), в той час як інші підпрограми також розвивалися з часом, що включало підтримку співпраці суб'єктів на субнаціональному рівні не лише транскордонного типу. Наразі Interreg складається з 49 внутрішніх (внутрішні кордони ЄС) та 24 зовнішніх (зовнішні кордони ЄС, інші відповідні території) підпрограм.⁴⁷ Вони поділяються на чотири основні категорії (Interreg A, B, C і D),⁴⁸ на які в період фінансової програми на 2021-2027 рр. виділено приблизно 10 мільярдів євро:

- **Interreg A – транскордонне співробітництво** спрямована на підтримку співробітництва між територіальними утвореннями сусідніх країн ЄС зі спільним державним кордоном. Її метою є стимулювання розвитку прикордонних територій країн-членів і сусідніх країн, які відстають від центральних територій своїх країн у розвитку соціальної, економічної чи культурної інфраструктури. Загальний бюджет на програмний період 2021-2027 становить 6,7 млрд євро, а основні тематичні пріоритети підтримки транскордонного співробітництва на вищезазначений період визначено таким чином: усунення перешкод для підвищення рівня безпеки, транспорт, освіта, енергетика, охорона здоров'я та створення робочих місць.

Ресурси програми Interreg A виділяються на транскордонне співробітництво субнаціональних учасників прикордонних територій, які мають спільний внутрішній кордон у межах ЄС, а також кожен зовнішній кордон ЄС із сусідніми країнами. Словацько-українські проекти транскордонного співробітництва можуть бути підтримані програмою Interreg VI-A Next Program 2021-2027 – HU-SK-RO-UA. Секретаріат програми знаходиться в Будапешті (Міністерство закордонних справ і торгівлі Угорщини), контактні офіси створені в офісах Пряшівського самоврядного краю, Кошицького самоврядного краю, обласної державної адміністрації Івано-Франківської області та районному офісі у Сату-Маре.⁴⁹ Фінансове асигнування програми становить 63 млн євро. Проекти, залежно від типу реципієнта, можуть бути підтримані коштами ЄС до 90% їх бюджету. Метою програми є за рахунок підтримки фондів ЄС створити сприятливі умови для інтенсифікації та розширення транскордонних зв'язків і, таким чином, сприяти підвищенню привабливості транскордонного регіону для жителів і відвідувачів шляхом розумного вико-

46 Single European Act. European Parliament, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/single-european-act> (4.9.2023).

47 Interreg: European Territorial Co-operation. European Commission, https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial_en (31.8.2023)

48 Четверта категорія підпрограм Interreg D передбачає співпрацю між субнаціональними суб'єктами з країн ЄС та партнерами з інших країн (Індійський океан, Карибський басейн, Амазонія, Мозамбік, Мадейра, Азорські та Канарські острови); Interreg D не стосується співпраці між словацькими та українськими муніципалітетами.

49 Сайт програми: <https://huskroua-cbc.eu/> (2.9.2023).

Проект отримав грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через EEA Grants.
Проект співфінансується з державного бюджету Словацької Республіки.

ристання внутрішнього потенціалу території для її розвитку.⁵⁰ Претендувати на фінансування спільних проектів у рамках цієї програми можуть словацькі територіальні громади Пряшівського та Кошицького самоврядних країв та українські територіальні громади Чернівецької, Івано-Франківської та Закарпатської областей.

- **Interreg B – транснаціональне співробітництво** передбачає співпрацю між місцевими та регіональними суб'єктами з країн-членів ЄС та асоційованих країн у межах європейських макрорегіонів, визначених спільними географічними характеристиками та/або характеристиками розвитку. З точки зору пріоритетів розвитку, вона зосереджується на сфері цифровізації, інновацій, зеленого переходу, захисту довкілля або розвитку спроможності регіональних і місцевих учасників з метою підтримки сталого територіального розвитку. У поточному програмному періоді 2021-2027 на програму виділено 1,5 мільярда євро. У межах ЄС наразі існує 11 створених європейських макрорегіонів із застосуванням програми.⁵¹

Одним із них є Дунайський регіон, на який у поточній фінансовій перспективі поширюється програма Interreg VI B 2021-2027 Danube Region.⁵² Загалом у програмі задіяно 14 країн, у тому числі країни-члени ЄС та асоційовані країни, розташовані в басейні річки Дунай (програма охоплює всю територію 12 країн та частину територіальних одиниць 2 країн на рівні NUTS3 – Федеративної Республіки Німеччини та України). Відповідними заявниками на підтримку проектів транснаціонального співробітництва за цією програмою є українські міста та організації Чернівецької, Івано-Франківської, Одеської та Закарпатської областей, а також словацькі міста та організації з усієї території Словацької Республіки.

- **Interreg C – міжрегіональне співробітництво** підтримує співпрацю між регіональними та місцевими учасниками на загальноєвропейському рівні та включає всі країни-члени ЄС, а також країни-партнери. Метою програми є створення мереж для передачі передового досвіду та рішень, розроблених в успішних регіонах, і слугування інструментом для зміцнення єдності та подолання поточних і майбутніх викликів територіального розвитку в усьому ЄС. У поточній фінансовій перспективі 2021-2027 на програму виділено 470 мільйонів євро в рамках чотирьох підпрограм: Interreg Europe, INTERACT, URBACT і ESPON.

Interreg Europe спрямована на розбудову спроможності органів державного управління та інших ключових установ, відповідальних за територіальний розвиток, включаючи його планування та управління, особливо у сфері належного врядування, громадської участі, інновацій, розумного розвитку, зеленого переходу, соціальних послуг.⁵³ Метою INTERACT є посилення ефективності політики згуртованості шляхом підтримки обміну досвідом, інноваційних підходів, надання професійної експертизи та розбудови інституційної спроможності виконавців проектів, які підтримуються програмою та підпрограмами Interreg.⁵⁴ Метою програми ESPON є підтримка досліджень територіального розвитку як основи для прийняття правильних рішень, професійна підтримка учасників, відповідальних за територіальний розвиток, шляхом надання професійних досліджень, статистичної обробки даних, розробки аналізу територіального розвитку та організації професійних заходів.⁵⁵ Програма URBACT зосереджена на підтримці міст і громад у впровадженні заходів для подолання екологічних проблем і переходу на цифрові технології через їхню співпрацю, розвиток потенціалу та досвід.⁵⁶

Словацькі та українські територіальні громади можуть претендувати на підтримку спільних проектів з програми Interreg C лише за умови, що вони створюють спільну Європейську групу територіального співробітництва (ЄГТС) відповідно до чинного європейського законодавства. Звертаємо увагу, що підпрограма INTERACT призначена, серед іншого, для надання експертних консультацій представникам субнаціональних суб'єктів, уповноважених залучати ресурси з будь-якої підпрограми Interreg, під час створення ЄГТС.

3.2. Програми спільноти ЄС

Разом існує понад 40 програм спільнот та фондів ЄС у межах 6 стратегічних кластерів, доступних для фінансування цілей когезійної політики ЄС, а також інших ключових політик у поточній багаторічній фінансовій перспективі ЄС на 2021-2027 роки із загальною виділеною сумою 2,018 трильйона євро:

- Single Market, Innovation and Digital (єдиний ринок, інновації та цифрова економіка);
- Cohesion, Resilience and Values (згуртованість, стійкість і цінності);
- Natural Resources & Environment (природні ресурси та довкілля);
- Migration & Border Management (управління міграцією та кордонами);

50 Міністерство інвестицій, регіонального розвитку та інформатизації СР, <https://mirri.gov.sk/projekty/projekty-esif/programy-cezhranicnej-spoluprace/programove-obdobie-2021-2027/program-cezhranicnej-spoluprace-interreg-next-madarsko-slovensko-rumunsko-ukrajina/> (2.9.2023).

51 Interreg B – Transnational Cooperation, https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial/trans-national_en (3.9.2023).

52 Interreg Danube Transnational Program, <https://www.interreg-danube.eu/> (3.9.2023).

53 Interreg Europe, <https://www.interregeurope.eu/> (3.9.2023).

54 Interact, <https://www.interact-eu.net/#home> (3.9.2023).

55 ESPON, <https://www.espon.eu/> (3.9.2023).

56 URBACT, <https://urbact.eu/> (3.9.2023).

- Security & Defence (безпека та оборона);
- Neighbourhood & the World (сусідство та світ).⁵⁷

Частина цих програм також може бути використана для фінансування проектів співпраці учасників на субнаціональному рівні у сфері територіального розвитку, підтримки інновацій, малого та середнього бізнесу, зеленого переходу, цифровізації тощо.

Словацькі територіальні громади та організації мають доступ до всіх програм і фондів ЄС (частина яких виділяється через Угоду про партнерство та так звані національні європейські фонди для Словацької Республіки), і можуть залучати з них ресурси для фінансування спільних проектів з партнерами з інших країн-членів ЄС, ЄЕЗ та Швейцарії. Українські територіальні громади та організації з усієї території України мають доступ до наступних програм ЄС, узгоджених на сьогоднішній день на рівні уряду України та ЄС: Horizon Europe (наука, дослідження, інновації), LIFE (захист довкілля), Copernicus (боротьба зі зміною клімату), Creative Europe (підтримка культури), EU4Health (медичні послуги), Fiscalis (співпраця у сфері оподаткування), Digital Europe (цифрування, включно з державним управлінням), Single Market (українські організації мають доступ до двох компонентів програми: підтримка малого та середнього підприємництва та сфера статистики), Customs (співпраця у сфері митної справи), Connecting Europe Facility (розвиток транскордонної інфраструктури на кордонах України з країнами-членами ЄС, включаючи Словаччину).⁵⁸

У випадку вищезазначених програм ЄС, до яких має доступ Україна, словацькі та українські територіальні громади можуть готувати спільні проекти та претендувати на їх фінансування. У випадку, якщо група словацьких та українських громад створить ЄГТС, українські учасники групи також отримають доступ до інших програм та фондів ЄС, незважаючи на те, що Україна в цілому ще не має узгодженого доступу до відповідних програм ЄС на урядовому рівні. Однак, як і у випадку з підпрограмами Interreg C, ймовірність успішного претендування на отримання ресурсів із програм громад та фондів ЄС у разі спільних словацько-українських проектів зростає за умови, що потенційна словацько-українська ЄГТС співпрацює з іноземними партнерами. з інших держав-членів ЄС, країн ЄЕЗ та/або Швейцарії, які є лідерами у відповідній галузі або політиці.

Більшість проектів, що фінансуються програмами та фондами ЄС, передбачають співпрацю між організаціями з різних країн ЄС або асоційованих країн. В огляді нижче ми представляємо лише вибрані програми ЄС, які можуть бути використані для фінансування пріоритетних сфер територіального розвитку муніципалітетів через їхню співпрацю з європейськими партнерами:

- **Horizon Europe** – це головна програма ЄС для фінансування досліджень та інновацій з пріоритетним фокусом на запобіганні зміні клімату, досягненні цілей сталого розвитку ООН та підтримці конкурентоспроможності та економічного зростання ЄС. Програма уможливорює співпрацю між науковими та дослідницькими установами та посилює вплив досліджень та інновацій на розробку, підтримку та реалізацію політики ЄС у вирішенні глобальних викликів. Вона підтримує створення та поширення передових знань і технологій. Створює робочі місця, залучає талановитий потенціал ЄС, сприяє економічному зростанню, підтримує конкурентоспроможність промисловості та оптимізує вплив інвестицій у зміцненню Європейському дослідницькому просторі. Юридичні особи з країн-членів ЄС та асоційованих країн можуть претендувати на фінансування проектів за програмою.⁵⁹ Громади можуть використовувати програму для підтримки досліджень та міжнародного співробітництва університетів (якщо вони розташовані на їхній території), науково-дослідних інститутів, інноваційних підприємств незалежно від їх організаційно-правової форми, створення та розвитку інноваційного потенціалу громад.

- **InvestEU** – метою програми є залучення приватних та державних інвестицій з гарантіями бюджету ЄС в економічний розвиток, інфраструктуру, інновації, цифровізацію, розвиток малих та середніх підприємств, покращення соціальної інфраструктури та навичок населення. Малі та середні підприємства, а також соціальні підприємства можуть претендувати на інвестиційну підтримку через фінансових посередників основних партнерів програми.⁶⁰ Громади можуть скористатися програмою розвитку малого та середнього бізнесу, а також підтримки функціонування соціальних підприємств.

- **The Digital Europe Programme** (програма «Цифрова Європа») – забезпечує фінансування проектів у п'яти ключових сферах: розробка суперкомп'ютерів, штучний інтелект, кібербезпека, передові цифрові навички та забезпечення широкого використання цифрових технологій у всій економіці та суспільстві.⁶¹ Громади можуть використовувати програму для фінансування проектів електронного державного управління, оцифрування надання послуг, збереження культурної та історичної спадщини тощо.

⁵⁷ EU funding programmes, https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_en (3.9.2023).

⁵⁸ EU Programmes and Agencies. Cabinet of Ministers of Ukraine, <https://www.kmu.gov.ua/en/yevropejska-integraciya/programi-ta-agentstva-yes> (3.9.2023).

⁵⁹ Horizon Europe, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en (3.9.2023).

⁶⁰ InvestEU, https://investeu.europa.eu/index_en (3.9.2023).

⁶¹ The Digital Europe Programme, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme> (3.9.2023).

- **Connecting Europe Facility** (Інструмент об'єднання Європи) – у програмному періоді 2021-2027 рр. в енергетичній частині переглянутої програми CEF було введено нову категорію відповідних проектів: трансграничні проекти у сфері відновлюваних джерел енергії. Нова категорія відповідних проектів CEF доповнює інші варіанти фінансування ЄС у сфері підтримки використання енергії з відновлюваних джерел і зосереджена конкретно на трансграничній співпраці з метою оптимізації зусиль урядів окремих країн для підтримки використання енергії з відновлюваних джерел.⁶²

- **Single Market Programme** (Програма єдиного ринку) – метою програми є покращення функціонування внутрішнього ринку за допомогою заходів, які включають покращення ринкового нагляду, підтримку громадян і бізнесу у вирішенні проблем, пов'язаних із функціонуванням ринку, підвищення конкурентоспроможності бізнесу, особливо малого та середнього бізнесу, забезпечуючи кращий захист споживачів, підтримуючи високий рівень безпеки харчових продуктів тощо.⁶³ Громади можуть використовувати програму для підтримки малого та середнього бізнесу та захисту споживачів.

- **EU Anti-Fraud Programme** (Програма боротьби з шахрайством) – надає кошти головним чином на технічне та оперативне обладнання для розслідування, спеціалізоване навчання та дослідницьку діяльність для підтримки захисту фінансових інтересів ЄС. Фінансування здійснюється у формі грантів, державних закупівель та адміністративних заходів. Суб'єктами, які мають право на отримання грантів, є органи державної влади (держав-членів ЄС або асоційованих третіх країн), дослідницькі та освітні установи, некомерційні організації та всі юридичні особи, засновані відповідно до законодавства ЄС або будь-які міжнародні організації.⁶⁴

- **EU4Health** (ЄС для здоров'я) – програму було створено як відповідь на необхідність протистояти пандемії COVID-19, однак її було збережено з метою зміцнення інфраструктури для надання медичних послуг у ЄС та асоційованих країнах. У поточній багаторічній перспективі на програму виділено понад 5 мільярдів євро. Відповідними заявниками на отримання фінансових ресурсів від програми є країни-учасниці, треті країни, асоційовані в програмі (включаючи Україну) та юридичні особи, засновані згідно з європейським законодавством (наприклад, EGTC) або міжнародні організації.⁶⁵

- **Erasmus+** – підтримує освіту, професійне навчання, молодь і спорт. Програма на 2021-2027 роки приділяє велику увагу соціальному залученню, екологічному та цифровому переходу та підтримці участі молоді в демократичному житті. Крім окремих осіб, організації також можуть брати участь у ряді заходів із розвитку та мережевих активностей, включаючи стратегічне вдосконалення професійних навичок своїх співробітників, розбудову організаційного потенціалу та створення трансграничних партнерських відносин з організаціями з інших країн з метою створення інноваційних результатів або обміну передовим досвідом.⁶⁶

- **European Solidarity Corps** (Європейський корпус солідарності) – фінансує проекти, спрямовані на залучення молоді до солідарної діяльності, яка вирішує соціальні виклики через волонтерство чи створення власних солідарних проектів. Метою програми є не лише більш інклюзивний, але й екологічний та цифровий підхід. Програма фінансує волонтерську діяльність (зокрема, гуманітарну допомогу) та проекти солідарності. Вона відкрита для осіб віком від 18 до 30 років (35 у випадку гуманітарної допомоги), а також для організацій в ЄС і країнах-партнерах.⁶⁷ Громади можуть використовувати програму для покращення якості надання соціальних послуг.

- **Creative Europe** (Креативна Європа) – надає підтримку культурному та аудіовізуальному сектору, ЗМІ. Громади можуть використовувати програму, напр. підтримувати заклади культури та охороняти об'єкти культурної спадщини на їх території.⁶⁸

- **Programme for Environment and Climate Action (LIFE)** (Програма для довкілля та клімату) – мета полягає у сприянні переходу до сталої, циркулярної, енергоефективної, кліматично нейтральної та стійкої економіки, що базується на відновлюваних джерелах енергії; захисті, відновленні та покращенні якості довкілля, включаючи повітря, воду та ґрунт, зупинці втрати біорізноманіття та вирішенні проблеми деградації екосистем. Фінансове охоплення програми LIFE реалізується через чотири підпрограми: Природа та біорізноманіття, Циркулярна економіка та якість життя, Пом'якшення змін клімату та адаптація до них, Перехід до чистої енергії. Програма підтримує демонстраційні проекти, проекти, зосереджені на найкращих практиках, координаційні та допоміжні заходи, розбудову потенціалу та управління проектами.⁶⁹

62 Cross-border renewable energy projects (CEF Energy), https://cinea.ec.europa.eu/programmes/connecting-europe-facility/energy-infrastructure-connecting-europe-facility-0/cross-border-renewable-energy-projects-cef-energy-new_en (3.9.2023).

63 The Single Market Programme, https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/single-market-programme/overview_en (3.9.2023).

64 Union Anti-Fraud Programme (UAF), https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/union-anti-fraud-programme-uafp_en (3.9.2023).

65 EU4Health programme 2021-2027 – a vision for a healthier European Union, https://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-european-union_en (3.9.2023).

66 Erasmus+. Opportunities for organizations, <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/opportunities/opportunities-for-organisations> (3.9.2023).

67 European Solidarity Corps, https://youth.europa.eu/solidarity_en (3.9.2023).

68 Creative Europe, <https://culture.ec.europa.eu/creative-europe> (3.9.2023).

69 LIFE Programme, https://cinea.ec.europa.eu/programmes/life_en (3.9.2023).

• **Citizens, Equality, Rights and Values (CERV)** (Програма громадян, рівність, права та цінності) — метою є підтримка та розвиток відкритих, демократичних, рівних та інклюзивних суспільств, заснованих на верховенстві права, шляхом підтримки сильного громадянського суспільства, демократичної, громадянської та соціальної участі громадян в управлінні та розвитку багатого розмаїття європейського суспільства, закладеного на спільних цінностях, історії та пам'яті. Програма має чотири стовпи: рівність, права та гендерна рівність — підтримка громадянських прав, недискримінація, рівність (включаючи гендерну рівність); залучення та участь громадян — підтримка залучення та участі громадян у демократичному житті Союзу, обміни між громадянами різних держав-членів та підвищення обізнаності про спільну європейську історію; Daphne - боротьба з насильством, включаючи насильство за статеву ознакою та насильство над дітьми; цінності Союзу - захист і підтримка цінностей Союзу. Організації громадянського суспільства, що діють на місцевому, регіональному, національному та транснаціональному рівнях, а також інші зацікавлені сторони можуть претендувати на фінансування з фондів CERV для ініціатив, спрямованих на сприяння залученню громадян, рівності для всіх, а також на захист і просування прав і цінностей ЄС.⁷⁰

Інформація про оголошені грантові конкурси в рамках окремих програм і фондів ЄС постійно оновлюється на веб-сайті Європейської Комісії *Funding & tender opportunities*.⁷¹ На цій же сторінці можливий пошук потенційних партнерів для співпраці за окремими програмами ЄС та категоріями партнерів.⁷² Під час підготовки більших проектів (наприклад, у сфері інфраструктури) словацькі та українські громади можуть за порадою щодо підготовки проектів звернутися до інституту JASPERS (Joint Assistance to Support Projects in European Regions [Спільна допомога для підтримки проектів у європейських регіонах]), який Європейська Комісія створила у співпраці з Європейським інвестиційним банком.⁷³ Гранти ЄС та конкурси для партнерів проектів можна постійно відстежувати на наступних веб-сайтах:

- пошуковий портал Європейської Комісії: Single Electronic Data Interchange Area (SEDIA);⁷⁴
- пошук відповідних програм та фондів ЄС у сфері територіального розвитку відповідно до мети проекту та критеріїв прийнятності заявника: *Accessing the funds*;⁷⁵
- пошук партнерів проекту в базі даних проектів Асоціації європейських регіонів: *Archives for projects. Partner Search*.⁷⁶

3.3. Програми відновлення України

Співпраця територіальних громад України з партнерами з країн ЄС також буде включена в програми відновлення та післявоєнної реконструкції України, які зараз знаходяться в процесі підготовки.

Військова агресія Росії проти України у лютому 2022 року об'єднала більшість розвинених країн світу, які з перших її днів надають Україні військову, гуманітарну, матеріальну та фінансову допомогу. До групи Ramstein, яка координує надання військової допомоги Україні, входять 54 країни.⁷⁷ До Паризького механізму, який слугував для координації допомоги Україні взимку 2022-23 років з метою ліквідації наслідків російських ракетних ударів по енергетичній інфраструктурі, увійшли 46 країн і понад 20 міжнародних організацій.⁷⁸ Група G7 взяла на себе координацію підготовки програм відновлення та післявоєнної реконструкції України. У листопаді 2022 року було досягнуто домовленості щодо інституційної структури Донорської координаційної платформи для відновлення України,⁷⁹ яка складається з трьох основних рівнів:

1) Керівний комітет G7+ Україна з питань реконструкції (G7+ UKR Reconstruction Steering Committee) складається з високопоставлених представників (Україна, ЄС, G7, міжнародні фінансові установи та міжнародні орга-

70 Citizens, Equality, Rights and Values (CERV) programme, https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/citizens-equality-rights-and-values-programme_en (19.9.2023).

71 Funding & tender opportunities. Single Electronic Data Interchange Area (SEDIA). European Commission, <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/home> (3.9.2023).

72 Partner search. Funding & tender opportunities. Single Electronic Data Interchange Area (SEDIA). European Commission, <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/how-to-participate/partner-search> (3.9.2023). Інші портали для пошуку партнерів можна знайти на сайті ЄС Funding Programmes, https://commission.europa.eu/funding-tenders/how-apply/you-apply-eu-funding-beginners_en (3.9.2023).

73 JASPERS, <https://jaspers.eib.org/index.htm> (3.9.2023).

74 Funding & tender opportunities, *ibid*.

75 EU regional and urban development. Accessing the funds. European Commission, https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/accessing-funds_en (14.9.2023).

76 Archives for projects. Partner Search. Assembly of European Regions, <https://aer.eu/category/projects/partner-search/> (14.9.2023).

77 Bazhenova, Hanna, The Ramstein Group: Prerequisites for Creation and Role in Ensuring Ukraine's Military Capabilities. IES Commentaries 859, Instytut Europy Środkowej, 31 May 2023, <https://ies.lublin.pl/en/comments/the-ramstein-group-prerequisites-for-creation-and-role-in-ensuring-ukraines-military-capabilities-part-1/> (8.9.2023).

78 Presentation of the "Standing with the Ukrainian People" conference. France Diplomacy, December 13, 2022, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/ukraine/situation-in-ukraine-what-is/presentation-of-the-standing-with-the-ukrainian-people-conference/> (8.9.2023).

79 G7 Presidency Proposal: Donor Coordination Platform for the Governance of the Reconstruction of Ukraine. Berlin: G7 Germany, November 2022; *pozri tiež* Donor Coordination Platform for Ukraine, <https://coordinationplatformukraine.com/> (8.9.2023).

Проект отримав грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через EEA Grants.
Проект співфінансується з державного бюджету Словацької Республіки.

нізації); його очолюють представники ЄС в особі Європейської комісії та адміністрації США (на ротаційній основі) разом із представником уряду України; комітет координує зобов'язання донорів - окремих країн, міжнародних фінансових інститутів та організацій; він спрямований на інтеграцію існуючих координаційних ініціатив, таких як вже існуюча координаційна група міжнародних фінансових установ, які надають допомогу Україні, а також на співпрацю з приватними інвесторами. У комітеті мають продовжувати діяти дві вже створені платформи в рамках G7: фінансова група G7 має продовжувати зосереджуватися на короткостроковій макрофінансовій підтримці, а координаційна група G7 має продовжувати підтримувати реконструкцію енергетичної інфраструктури України;

2) Координаційна платформа оперативної діяльності (Operational Delivery Coordination Platform) має бути створена в Києві (організована урядом України) і буде головним центром для координації доставки допомоги на місцях в Україні; платформа співпрацюватиме з представниками обласної, міської та місцевої влади та представниками української влади, а також з регіональними командами міжнародних фінансових установ та міжнародних організацій в Україні;

3) Центральний секретаріат (Central Secretariat) створено при Європейській Комісії в Брюсселі та забезпечує адміністративну підтримку діяльності платформи, включаючи підготовку засідань Керівного комітету; він складатиметься з співробітників Комісії та відряджених посадових осіб, які представляють усі відповідні сторони⁸⁰.

Хоча первинна ідея Європейської Комісії щодо її ролі в системі управління післявоєнною відбудовою України була набагато більш орієнтованою на ЄС, ніж остаточна версія інституційної структури міжнародної донорської платформи,⁸¹ усі донори (країни та міжнародні організації, які вирішили зробити свій внесок у відбудову України) визнають лідерство ЄС у наданні післявоєнної допомоги Україні. Це пояснюється тим, що всі потенційні донори, включно з урядами країн інших континентів (США, Канади, Австралії, Японії, Південної Кореї, Сінгапуру, Нової Зеландії та ін.), визнають той факт, що євроінтеграція України є важливою чинником і водночас гарантом її післявоєнної відбудови та сталого розвитку.

З моменту свого першого засідання наприкінці січня 2023 року Керівний комітет донорської платформи розглядає актуальні та поточні потреби України під час війни. На стадії підготовки перебувають довгострокові програми комплексної післявоєнної відбудови країни, які будуть підтримуватися та фінансуватися міжнародним співтовариством. Провідну роль у процесі планування відіграють Європейська Комісія та уряд України. У червні 2023 року Європейська комісія оприлюднила пропозицію щодо створення нового фінансового інструменту Ukraine Facility, який передбачає надання Україні допомоги з боку ЄС у розмірі €50 млрд у 2024-2027 роках. Наслідуючи цей інструмент, а також іншим програмам довгострокової допомоги, уряд України готує План України (Ukraine Plan), який слугуватиме для фінансування проектів і заходів у рамках нового інструменту ЄС.⁸²

У проекті **Ukraine Facility** підтримку України творять три стовпи:

- Перший стовп включає фінансову підтримку у формі безповоротної допомоги та кредитну підтримку для України. Для виплати цієї підтримки український уряд у тісній співпраці з Комісією підготує план, який буде схвалено ЄС (План Україна). Цей План включатиме візію України щодо її відновлення, реконструкції, модернізації та реформ, які Україна планує здійснити в рамках процесу вступу до ЄС. Основний акцент буде зроблено на реформі державного управління, належному врядуванні, верховенстві права та раціональному фінансовому управлінні, включаючи підтримку дієвих та ефективних систем управління та контролю, боротьбу з корупцією та шахрайством, а також на подальших реформах та наближенні до *acquis* Союзу.⁸³

- Другий стовп інструменту Ukraine Facility – це інвестиційний механізм для України, метою якого є залучення приватних і державних інвестицій у відновлення та реконструкцію України та підтримка реалізації Плану Україна.

- Третій стовп призначений для технічної допомоги, включаючи мобілізацію досвіду у сфері реформ, надання грантів громадам, інші форми двосторонньої підтримки, які зазвичай доступні для країн-кандидатів у рамках Інструменту передвступної підтримки (IPA).⁸⁴

80 Ibid. Керівний комітет і Центральний секретаріат розпочали свою діяльність у січні 2023 року, див. Readout of Inaugural Meeting of Ukraine Donor Coordination Platform Steering Committee. The White House, January 26, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/01/26/readout-of-inaugural-meeting-of-ukraine-donor-coordination-platform-steering-committee/> (8.9.2023). Готується створення Координаційної платформи оперативної діяльності в Києві.

81 Ukraine Relief and Reconstruction. European Commission, 18.5.2022, COM(2022) 233 final; оглядовий аналіз позицій та ідей інших учасників переговорів щодо механізму управління післявоєнною відбудовою України див. – Skidmore, D., Wessel, D., Asdourian, E., „Financing and governing the recovery, reconstruction, and modernization of Ukraine“, Brookings, 8.9.2023, <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2022/11/03/financing-and-governing-the-recovery-reconstruction-and-modernization-of-ukraine/> (8.12.2022). Ukraine Relief and Reconstruction.

82 5th Steering Committee of the Donor Coordination Platform for Ukraine reports on donor support for 2023 early recovery needs and brings discussions on the Ukraine Plan. European Commission (DG NEAR), https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/5th-steering-committee-donor-coordination-platform-ukraine-reports-donor-support-2023-early-recovery-2023-07-26_en (8.9.2023); návrh Európskej komisie o zriadení Ukraine Facility pozri: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Ukraine Facility. European Commission, Brussels, 20.6.2023, COM(2023) 338 final. На момент завершення роботи над цим текстом пропозиція ще не була схвалена Європейським Парламентом та Європейською Радою, так само як і робота Уряду України над підготовкою Плану дій щодо України, яка необхідна для його запуску з боку ЄС, ще не була завершена.

83 Ibid., s. 3.

84 Ibid.

Відновлення та реконструкція України також передбачатиме її інтеграцію до єдиного ринку ЄС, при цьому, за пропозицією Єврокомісії, необхідно забезпечити залучення до цього процесу органів влади на субнаціональному рівні, особливо громад, а також й тісну співпрацю уряду України з ними. Важливою складовою відновлення стане також взаємна співпраця між містами та регіонами ЄС та України та їх залучення до програм транскордонного співробітництва.⁸⁵ Право на участь у тендерах та на отримання грантів для діяльності, що фінансується в рамках Ukraine Facility, будуть мати міжнародні та регіональні організації, фізичні та юридичні особи, які є резидентами або знаходяться в державі-члені ЄС, Україні, країнах ЄЗ та країнах, для яких Європейська Комісія встановила взаємний підхід до надання зовнішньої допомоги Україні.⁸⁶

Іншими словами, за умови схвалення та запуску Ukraine Facility українські та словацькі громади можуть претендувати на підтримку спільних проектів, спрямованих насамперед на обмін досвідом у сфері державного управління, зокрема, наприклад, планування територіального розвитку відповідно до правил когезійної політики ЄС. У будь-якому разі, спільні проекти словацьких та українських громад можуть бути спрямовані на відновлення України та використовувати вже існуючі програми підтримки територіального розвитку та програми спільнот ЄС.

3.4. Асоціації та платформи

Міжнародні асоціації та платформи є ідеальним місцем для спілкування учасників та обміну передовим досвідом з інших регіонів чи міст. Саме обмін досвідом є ключовим для реалізації правильних рішень, а також для підготовки спільних проектів. Зосереджуючись на конкретній політиці та сферах, асоціації та платформи об'єднують учасників, які зазвичай мають однакову мету територіального розвитку, чи це інноваційне суспільство, краще довілля чи соціальні послуги. Водночас вони є ефективним інструментом для пошуку відповідних партнерів для проектною співпраці. Пропонуємо короткий огляд вибраних європейських асоціацій і платформ (в алфавітному порядку), які відіграють важливу роль у підтримці співпраці громад у країнах-членах ЄС та асоційованих країнах, зокрема у підготовці спільних проектів для залучення ресурсів із програм та фондів ЄС:

Association of European Border Regions (AEBR) / Асоціація європейських прикордонних регіонів

AEBR підтримує транскордонне співробітництво в Європі та на інших континентах. Метою Асоціації є представлення спільних інтересів прикордонних і транскордонних регіонів в межах ЄС і за його межами, визначення перешкод для співпраці та можливих рішень, підтримка обмінів між зацікавленими сторонами з метою зміцнення транскордонного співробітництва та територіального розвитку. Водночас вона виступає платформою для підтримки та консультацій місцевим, регіональним, національним та європейським політикам з питань, пов'язаних із транскордонним співробітництвом. Підтримка транскордонного співробітництва включає найкраще використання європейських фондів, розвиток трансєвропейських мереж та інфраструктур, покращення транскордонних ринків праці та послуг, що становлять суспільний інтерес, спільне управління та захист транскордонних природних і культурних ресурсів та підтримка сталої та ефективної політики розвитку цих територій, як туризм, розвиток сільської місцевості, чиста енергія тощо.⁸⁷

Association of European Regions / Асоціація європейських регіонів

Асоціація була створена в 1985 році з метою посилення ролі регіонів у процесі європейської інтеграції та відіграла значну роль у формуванні когезійної політики ЄС, у тому числі у створенні Комітету регіонів як дорадчої інституції для Європейської Ради, Європейської комісії та Європейського парламенту. Асоціація прагне до визнання регіонів як важливого рівня управління в ЄС, поширення принципу субсидіарності на регіональний і місцевий рівні та включення регіональної згуртованості до цілей ЄС. Членами асоціації є не лише регіони, а й муніципалітети та міжрегіональні асоціації з 25 країн-учасниць та асоційованих країн, зокрема Словаччини (Кошицький самоврядний край) та України (Єврорегіон Карпати – Україна, області: Чернівецька, Дніпропетровська, Харківська, Кіровоградська, Львівська, Одеська, Рівненська, Тернопільська, Закарпатська, міста: Кривий Ріг, Павлоград, Запоріжжя). Асоціація пропонує своїм членам інституційну підтримку у плануванні територіального розвитку, налагодженні проектного партнерства та їх співпраці у підготовці та реалізації проектів із програм та фондів ЄС.⁸⁸

CESCI

CESCI є організацією think-and-do і виступає як професійна установа, зосереджена на покращенні умов життя людей, які проживають у прикордонних регіонах Центральної Європи. Основними цілями організації є: підтримка економічної, соціальної та територіальної єдності з акцентом на прикордонні регіони Центральної Європи, підтримка економічного, соціального, культурного та екологічного співробітництва між Словаччиною та сусідніми

85 Ibid., s. 4.

86 Ibid., s. 31-32.

87 Association of European Border Regions, <https://www.aebr.eu/> (13.9.2023).

88 Association of European Regions, <https://aer.eu/> (14.9.2023).

країнами, допомога в місцевому та регіональному розвитку прикордонних регіонів території та розвитку трансграничного, транснаціонального та міжрегіонального співробітництва у сфері регіонального розвитку з метою підтримки сталого розвитку регіонів, особливо для меншин у Центральній Європі.⁸⁹

Council of European Municipalities and Regions (CEMR) / Рада європейських муніципалітетів та регіонів

Рада європейських муніципалітетів і регіонів (CEMR) є найстарішою та найбільшою європейською асоціацією місцевих і регіональних органів влади. Це єдина організація, яка об'єднує національні асоціації органів місцевого та регіонального самоврядування з 41 країни Європи. З моменту свого заснування в 1951 році CEMR підтримує побудову єдиної, мирної та демократичної Європи, заснованої на місцевому самоврядуванні, поважає до принципу субсидіарності та участі громадян. CEMR також є європейською секцією всесвітньої організації «Об'єднані міста та місцеві органи влади» (United Cities and Local Governments (UCLG)), через яку представляє європейські місцеві та регіональні органи влади на міжнародній арені.⁹⁰ Асоціація міст та громад Словаччини (ZMOS) і Асоціація міст України (АМУ) також є членами цієї організації.

Covenant of Mayors / Угода мерів

Угода мерів ЄС щодо клімату та енергії – це ініціатива, підтримана Європейською комісією, яка об'єднує тисячі органів місцевого самоврядування з прагненням забезпечити краще майбутнє для своїх громадян. Приєднуючись до ініціативи, вони добровільно беруть на себе зобов'язання виконувати цілі ЄС у сфері клімату та енергетики. З самого початку ініціатива була розроблена, щоб надати органам місцевого самоврядування структуру для місцевих енергетичних і кліматичних дій на основі 4 принципів: послідовність і прозорість, гнучкість, оцінка даних та обмін досвідом.⁹¹

Eurocities

Eurocities – мережа європейських міст, які працюють разом задля забезпечення хорошої якості життя для всіх. Місія платформи полягає у створенні інклюзивного суспільства, процвітаючої місцевої економіки, здорового довкілля, жвавих і відкритих громадських просторів, вирішення глобальних проблем і створення муніципалітетів майбутнього. Eurocities допомагає містам ділитися досвідом і надихати одне одного. Коли настає криза, координація на місцевому рівні та обмін інформацією є гострою, але навіть для довгострокових питань, як зміна клімату, соціальна нерівність та економіка, цей «глобальний» підхід не менш важливий.⁹²

European Cluster Collaboration Platform (ECCP) / Європейська платформа кластерної співпраці

Платформа має на меті стати європейським онлайн-центром для кластерних організацій, політиків та інших зацікавлених сторін задля встановлення партнерства з європейськими партнерами.⁹³ У рамках платформи створено спеціальний розділ для співпраці розумних міст.⁹⁴

European Network of Cities and Regions for the Social Economy (REVES) / Європейська мережа міст і регіонів соціальної економіки

REVES – унікальна європейська організація, заснована на партнерстві між місцевою та регіональною владою та територіальними організаціями соціальної економіки. Як «соціальну економіку» Revес розглядає кооперативи, взаємні товариства, асоціації, фонди та, загалом, усі ті організації, які сприяють «перевазі індивідуальних і соціальних цілей над капіталом, добровільне та відкрите членство, демократичний контроль членства, поєднання інтересів членів/користувачів і загальних інтересів, захисту та застосування принципу солідарності та відповідальності, автономного управління та сталого використання більшості надлишків».⁹⁵

European Social Network / Європейська соціальна мережа

Місія Європейської соціальної мережі полягає в підтримці обміну знаннями в державних соціальних службах у партнерстві зі сферами охорони здоров'я, освіти, житла, працевлаштування і соціальної інтеграції на благо людей і спільнот шляхом вдосконалення політики та практики.⁹⁶

ICLEI – Local Governments for Sustainability / Місцеві органи влади за сталий розвиток

ICLEI Місцеві органи влади за сталий розвиток – глобальна мережа з понад 2500 місцевих і регіональних органів влади, відданих справі сталого розвитку міст. Вона працює в більш ніж 125 країнах, впливає на політику сталого розвитку та підтримує місцеві заходи, спрямовані на природний, справедливий, стійкий і циклічний розвиток з низьким рівнем викидів. Члени та команда експертів працюють разом шляхом взаємного обміну, партнерства

89 CESCO, <https://budapest.cesci-net.eu/en/> (13.9.2023).

90 Local & Regional Europe, <https://www.ccre.org/> (13.9.2023).

91 Covenant of Mayors – Europe, <https://eu-mayors.ec.europa.eu/en/home> (13.9.2023).

92 Eurocities, <https://eurocities.eu/> (13.9.2023).

93 European Cluster Collaboration Platform, <https://clustercollaboration.eu/> (13.9.2023).

94 Smart cities: <https://clustercollaboration.eu/tags/smart-cities> (13.9.2023).

95 European Network of Cities and Regions for the Social Economy, <https://www.revesnetwork.eu/> (13.9.2023).

96 European Social Network, <https://www.esn-eu.org/> (13.9.2023).

та розбудови потенціалу для створення системних змін для сталого розвитку міст.⁹⁷

Climate Alliance / Кліматичний Альянс

Близько 1800 муніципалітетів-членів і районів, що охоплюють 27 європейських країн, а також різні регіональні муніципалітети, неурядові та інші організації борються зі зміною клімату через Кліматичний Альянс. Кліматичний Альянс – найбільша європейська мережа міст, зосереджених на кліматичних діях. Члени, від невеликих сільських містечок до міст-мільйонників, сприймають зміну клімату як глобальну проблему, яка вимагає місцевих рішень.⁹⁸

Municipal Waste Europe / Муніципальні відходи в Європі

Municipal Waste Europe – європейська головна асоціація, яка представляє громадську відповідальність за міські відходи. Метою Municipal Waste Europe є гарантувати, що місцеві органи влади, відповідальні за муніципальні відходи, зможуть розробити організаційну та фінансову структуру у сфері управління муніципальними відходами.⁹⁹

Ми вибрали вищезазначені асоціації та платформи для огляду головним передусім тому, що вони зосереджені на ключових програмах місцевого врядування, однак ми хочемо підкреслити, що це далеко не вичерпний огляд. Наприклад, лише у сфері культури з акцентом на співпрацю, підтримуваної програмою «Креативна Європа», існує 16 європейських платформ, у тому числі платформи, які об'єднують учасників із відповідних країн для співпраці у сфері розвитку місцевих культурних центрів, захисту культурної спадщини, музеєзнавства тощо.¹⁰⁰ Подібна ситуація і в інших галузях, які охоплюються окремими програмами та фондами ЄС. Інформацію про європейські асоціації та платформи, що підтримують галузеву співпрацю учасників з країн-членів ЄС та асоційованих країн, можна отримати в представництвах Європейської Комісії в Словаччині та Україні або в Європейському комітеті регіонів¹⁰¹ і, звичайно, також на інших інформаційних порталах установ ЄС.

97 ICLEI – Local Governments for Sustainability, <https://iclei-europe.org/> (13.9.2023).

98 Climate Alliance, <https://www.climatealliance.org/home.html> (13.9.2023).

99 Municipal Waste Europe, <https://www.municipalwasteurope.eu/> (13.9.2023).

100 Огляд див.: Culture and Creativity. European platforms, <https://culture.ec.europa.eu/fr/creative-europe/creative-europe-culture-strand/european-platforms> (20.9.2023). Prehľad pozri: Culture and Creativity. European platforms, <https://culture.ec.europa.eu/fr/creative-europe/creative-europe-culture-strand/european-platforms> (20.9.2023).

101 Представництво Європейської Комісії в Словаччині, https://slovakia.representation.ec.europa.eu/index_sk (20.09.2023); (20.9.2023); Delegation of the European Union to Ukraine, https://www.eeas.europa.eu/taxonomy/term/232_fi (20.9.2023); European Committee of the Regions, <https://cor.europa.eu/en/> (20.9.2023).

Проект отримав грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через EEA Grants.
Проект співфінансується з державного бюджету Словацької Республіки.

4. ПРИКЛАДИ КРАЩИХ ПРАКТИК

Одним із способів покращення функціонування державних установ і політик є виявлення, обговорення та передача кращих практик та процедур, дієвих в інших сферах чи країнах. Цей дедалі популярніший підхід до обміну прикладами кращих практик базується на ідеї, що замість формулювання абстрактного ідеального стану, якого ми хочемо досягти, ми повинні розвивати те, що впроваджується та успішно працює деінде.¹⁰² Крім того, приклади кращих практик також є важливими складовими формування ефективної стратегії у сфері державної політики. Обмін досвідом та прикладами кращих практик є ключовим не лише для реалізації правильних рішень, а й для підготовки спільних проектів. Приклади кращих практик включають не лише проекти, але й різні види діяльності та результати, такі як реалізація політики, законодавства, стратегій, заходів, посібників та багато іншого. У цій частині ми зосередимося на прикладах кращих практик трансграничного співробітництва у сфері реалізованих проектів. У першій частині ми представимо важливі показники прикладів кращих практик, а в наступних двох частинах детальніше розглянемо вибірку та огляд успішних прикладів попереднього трансграничного співробітництва.

4.1. Визначення прикладів кращих практик

Ми можемо визначити приклади кращих практик, лише якщо існує очевидний зв'язок між тим, що практикується і кінцевим результатом. Краща практика зазвичай визначається як техніка або метод, яка, базуючись на досвіді і дослідженнях, надійно забезпечує бажаний результат. Цими процедурами необхідно обмінюватися та переймати їх, щоб принести користь більшій кількості людей та галузей. Крім того, збір знань про те, що не працює і чому це не працює, є частиною прикладів кращих практик, задля уникнення подібних помилок.¹⁰³

Незважаючи на те, що приклади кращих практик є ключовою сферою формування державної політики, немає чіткого консенсусу щодо того, як має виглядати «краща практика» та які її основні критерії. Так само академічна література, присвячена прикладам кращих практик, є незрозумілою, термінологічно неузгодженою, фрагментованою та багато в чому непослідовною, оскільки дослідження, присвячені цій галузі, часто обмежуються описами практик, вибраних випадково та без глибшого обґрунтування. Незважаючи на це, дослідження прикладів кращих практик є важливим, оскільки воно забезпечує, серед іншого, методологічні рекомендації щодо того, як діяти при виборі таких прикладів.

Методологія відбору прикладів кращих практик різниться в основному залежно від сфери, з якої вони вибрані. Приклади кращих практик вперше були описані у сфері управління, а коли ми дивимося на сферу державної політики, то сьогодні вони представлені майже в кожній сфері, і можна знайти багато таких прикладів, чи це сфера охорони здоров'я, соціальних послуг або ж освіти. Кожен сектор має власні критерії для оцінки прикладів кращих практик, але часто сфера державної політики обмежується механічним описом обраного прикладу без чіткого обґрунтування того, чому обрана практика є хорошою практикою.

У випадку трансграничних проектів – це сама платформа Interreg, яка пропонує огляд прикладів кращих практик успішно реалізованих проектів.¹⁰⁴ Проекти можна шукати не тільки за програмним періодом, партнерами проекту, які їх реалізували або країнами, з яких вони походять, а також відповідно до основних тематичних сфер, що може слугувати натхненням для міст та громад, які хотіли б отримати огляд успішної діяльності та надихнутися при подачі власних проектів. Обмежуючим фактором є те, що успішні проекти вводяться на платформу суб'єктами, які їх реалізували, але відносно поширеною практикою є те, що часто прикладом кращої практики визначається те, що самі суб'єкти оцінюють успішним.¹⁰⁵ Крім того, відбір прикладів кращої практики додатково обробляється аналітиками платформи Interreg, які аналізують відібрані приклади та формують рекомендації. І ці документи є відповідним джерелом інформації для тих, хто хоче подати проект.¹⁰⁶

Отже, що робить проект успішним проектом, щоб вважати його прикладом кращої практики? За програмою Interreg приклад кращої практики – це

«...ініціатива щодо політики регіонального розвитку, яка довела свою успішність. Під успішністю варто розуміти сфери, у яких краща практика вже принесла відчутні та вимірювані результати в досягненні конкретної мети».¹⁰⁷

Однак таке визначення є досить широким, оскільки сам намір проекту має відповідати цим двом умовам, а

102 Veselý, Arnošt, „Theory and Methodology of Best Practice Research: A Critical Review of the Current State“. Central European Journal of Public Policy, Vol. 5, No. 2, 98-112.

103 Ibid.

104 Find policy solutions. Interreg Europe, <https://www.interregeurope.eu/policy-solutions/good-practices> (4.9.2023).

105 Serrat, Olivier, „Identifying and Sharing Good Practices“. Knowledge Solutions, November 8, 2008, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/27598/identifying-sharing-good-practices.pdf> (4.9.2023).

106 Find policy solutions, ibid.

107 Ibid.

саме: постановці конкретної мети, а також обґрунтуванню того, що цей намір принесе (тобто відчутні та вимірювані результати). Проте метою цього тексту є не вдаватися в глибину методологічної дискусії, а тому, спираючись на спільні риси кількох текстів, що описують кращу практику (насамперед ми надихалися Всесвітньою організацією охорони здоров'я, яка описала приклади кращої практики у сфері охорони здоров'я) ми вибрали п'ять основних критеріїв, за якими успішний проект має бути визначений прикладом кращої практики:

- **ефективність**: проектна діяльність повинна досягати результатів, які піддаються вимірюванню;
- **стійкість**: запропонована практика має бути здійсненою в довгостроковій перспективі та приносити результати з відповідними витратами ресурсів і часу;
- **повторюваність**: проект має бути придатним для використання в іншому регіоні або його процедури також можуть бути використані в іншому регіоні;
- **залучення різних суб'єктів**: проектна діяльність має включати співпрацю кількох суб'єктів, що забезпечує не лише залучення спільноти, але й приносить різноманітність поглядів та рішень;
- **релевантність**: запропонований проект має вирішувати пріоритетні проблеми у відповідній сфері.¹⁰⁸

На основі попередніх досліджень проектів транскордонного співробітництва ми знаємо, що не всі проекти відповідають усім цим критеріям і не кожен проект може бути прикладом кращої практики. Ефективність є необхідною умовою успішної участі в програмах транскордонного співробітництва, і всі проекти відповідають цьому критерію за визначенням. По-друге, критерій сталості повинен гарантувати, що результати проекту можуть бути реалізовані в довгостроковій перспективі. У цьому випадку ідеально, якщо проект принесе значні фінансові стимули, або є можливість простежити за його результатами, повторно подавши проект і таким чином продовживши розпочату роботу. По-третє, у випадку критерію повторюваності ключовим є мати можливість адаптувати конкретний проект до різних умов, оскільки регіони та громади, звичайно, відрізняються з географічної, економічної чи культурної точки зору. По-четверте, згідно з нашим дослідженням транскордонного співробітництва, залучення різних суб'єктів є відносно поширеним явищем, а над самим проектом зазвичай працюють різні суб'єкти. Найбільшим винятком є транскордонне співробітництво між Чеською Республікою та Словацькою Республікою, де багато проектів (приблизно 50 протягом програмного періоду 2014-2020 рр., підтриманих Interreg V-A Словацька Республіка, Чеська Республіка) реалізовані на двосторонній основі між двома громадами (зокрема, це проекти створення велосмаршрутів, насамперед для туризму та ознайомлення з пам'ятками культури).¹⁰⁹ Однак для самих проектів не обов'язково мати якомога більше залучених партнерів (хоча, звичайно, це також добре через поступове навчання та залучення в транскордонну спільноту), але важливо те, що проект результат має ширший вплив. Найбільш проблемним критерієм з точки зору реалізованих проектів є їх релевантність: тобто чи вирішує проект пріоритетні проблеми та сфери визначеного регіону чи громади. Звичайно, вже при визначенні так званих пріоритетних осей у програмах транскордонного співробітництва ключовим є розглядати сфери, найбільш важливі для регіону, щоб подати проекти також стосувалися цих ключових сфер. Знову ж таки, ми можемо використати приклад чесько-словацького транскордонного співробітництва, де пріоритетною віссю була дотичність до поточних викликів у сфері економіки, сфокусувавшись на встановленні зв'язків між роботодавцями та студентами.

На завершення також варто додати, що приклади кращих практик мають сприяти головній меті – територіальному розвитку конкретної громади. Хороший транскордонний проект має бути лише одним із інструментів досягнення цієї мети. Для довгострокової та успішної проектної співпраці також необхідна тісна співпраця з самоврядними органами, що в ідеалі має створювати можливості для розвитку громад. Одним із хороших іноземних прикладів такої співпраці є регіон Мадрид в Іспанії, який діє як хаб для різних фірм і підприємств, що просувають інноваційні технологічні рішення, і будує мережу фірм, дослідницьких центрів та університетів, які сприяють обміну досвідом між фірмами та навчальними закладами. У сусідній Чеській Республіці гарним прикладом є регіон Південної Моравії, який досяг успіху саме в об'єднанні регіональних суб'єктів, створюючи таким чином можливість для них у сфері подання проектів, які зрештою сприяють розвитку всього регіону.

Зрештою, приклади кращих практик не є панацеєю у сфері державної політики, і при їх реалізації необхідно усвідомлювати наступне:

- реалізація прикладів кращих практик потребує залучення значних людських ресурсів;
- кращі практики постійно розвиваються, тому необхідно стежити за новими успішними проектами;
- у пошуках прикладів кращих практик не слід бути надто нормативними і точно застосовувати перевірені проекти, а краще шукати шляхи адаптації їх до власних умов.¹¹⁰

108 A Guide to Identifying and Documenting Best Practices in Family Planning Programmes. Reliefweb, 2017, <https://reliefweb.int/report/world/guide-identifying-and-documenting-best-practices-family-planning-programmes> (4.9.2023).

109 Див. базу даних проектів: Interreg V-A, Slovenská republika, Česká republika, SK-CZ 14-20, <https://14-20.sk-cz.eu/sk/> (14.9.2023).

110 Serrat, Olivier, ibid.

4.2. Приклади кращих практик з попереднього трансграничного співробітництва на словацько-українському кордоні

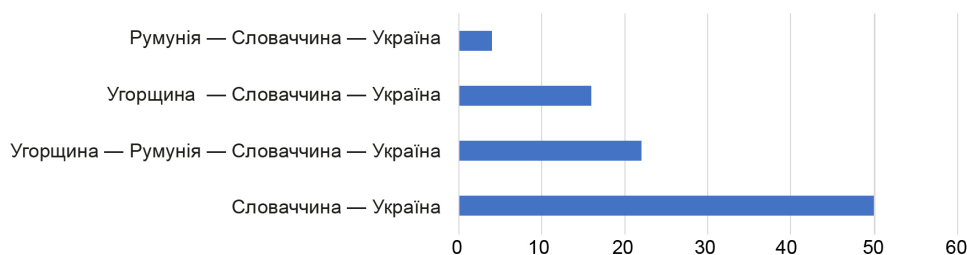
Щоб визначити приклади гарної практики попереднього трансграничного співробітництва на словацько-українському кордоні, ми розглянули всі проекти, реалізовані словацькими та українськими партнерами за підтримки програми HU-SK-RO-UA - спочатку для усіх, а потім для проектів за участю міст та громад.¹¹¹

Основним джерелом фінансування проектів трансграничного співробітництва на словацько-українському кордоні до 2007 року була програма TACIS,¹¹² яка згодом була замінена Програмою трансграничного співробітництва між Угорщиною, Словаччиною, Румунією та Україною в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства (ENPI; Ініціатива Східного партнерства) 2007-2013 рр. Її реалізація розпочалася у 2007 році з метою підтримки заходів, результатом якої є більш інтенсивне та поглиблене соціально-економічне співробітництво між регіонами України та сусідніми регіонами держав-членів ЄС.¹¹³ Європейський інструмент сусідства та партнерства (ENPI), який був замінений Європейським інструментом сусідства (ENI) у 2013 році, зараз перебуває у своєму третьому програмному періоді. Перший тривав з 2007 по 2013 рік, другий з 2014 по 2020 рік, а третій почався в 2021 році і триватиме до 2027 року.

Ми виявили, що в рамках Програми трансграничного співробітництва між Угорщиною, Словаччиною, Румунією та Україною (HU-SK-RO-UA) в рамках інструментів ENPI та ENI у 2007-2023 роках було реалізовано загалом 92 проекти. за участю суб'єктів обох країн – Словаччини та України.

З діаграми 1 видно, що більшість проектів мали двосторонній характер, тобто без участі суб'єктів з Угорщини та Румунії. 22 проаналізовані проекти були здійснені за участю суб'єктів з усіх чотирьох країн.

Діаграма 1. Участь у трансграничних проектах за країнами



Джерело: Автори

Три країни брали участь у 20 проектах, з них 16 реалізовувалися спільно з Угорщиною і лише 4 проекти з партнерами з Румунії. Таку низьку кількість проектів можна пояснити відсутністю кордону між Румунією та Словаччиною, а тому також немає співробітництва між регіонами цих країн. З іншого боку, більше половини проектів були двостороннього типу, тобто між Словаччиною та Україною, що є ознакою доброї співпраці між країнами. Тим не менш, це число все ще відносно невелике.

На наступній діаграмі 2 показано реалізовані проекти за тематичною спрямованістю. Більшість проектів, загалом 18, стосувалися культури та 16 проектів реалізовано у сфері охорони клімату та довкілля. Реалізовано 13 проектів у сфері гастрономії та туризму. Дев'ять проектів були зосереджені на активностях для дітей та молоді, зокрема на освітні заходи та програми обміну. У категорії «Публічне управління» було вісім проектів. До цієї категорії також входять проекти, спрямовані на поглиблення трансграничного співробітництва, інституційне вдосконалення функціонування органів місцевого самоврядування та обмін кращих практик. Вісім проектів реалізовано у сфері енергетики, сім – у сфері транспорту та охорони здоров'я, найменше (6) – у категорії економіка та інновації. Остання категорія охоплює різноманітні проекти, спрямовані на бізнес-потенціал, навчання підприємницькій діяльності, передачу знань та обмін інформацією.

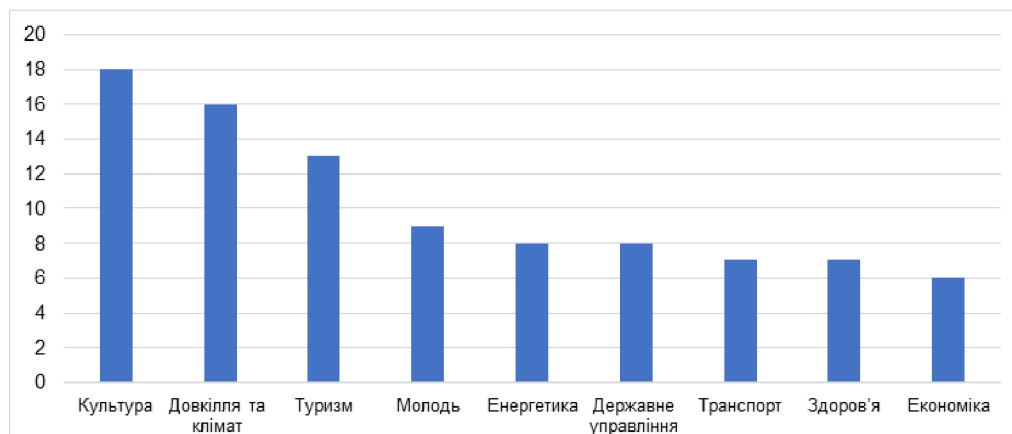
¹¹¹ Дані, використані для аналізу в цій частині документа, взяті з дослідження, проведеного в рамках проекту SIBSU, див.: Бенчак, Мелеранич, Оравцова, Шелемба та Свеженцева., 2023, там само.

¹¹² Трансграничне співробітництво. Новини співпраці з ЄС, 13, 8 жовтня 2008 р. https://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/documents/eucooperationnews/14_eucooperationnews_uk.pdf (8.9.2023).

¹¹³ Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine ENPI Cross-border Cooperation Programme: Information about the Programme, <http://www.huskroua-cbc.net/en/information-about-the-programme> (8.9.2023).

Проект отримав грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через EEA Grants.
Проект співфінансується з державного бюджету Словацької Республіки.

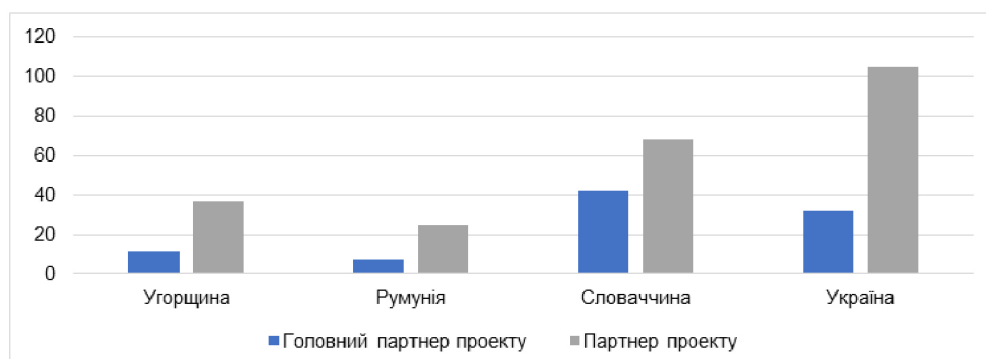
Діаграма 2. Транскордонні проекти за тематичною спрямованістю



Джерело: Автори

Далі ми розглянули країни, з яких країн окремі суб'єкти беруть участь у проектах, або як основні партнери проекту (основні одержувачі фінансової підтримки), або як інші партнери-учасники (Діаграма 3). Позитивно, що словацькі партнери очолювали більшість реалізованих проектів (42), але загальна кількість партнерів, залучених до проектів, була найбільшою з боку українських організацій (137). Зі словацької сторони Словацька асоціація муковісцидозу (SACF) була одним із найуспішніших бенефіціарів проектів, яка керувала загалом трьома проектами, два проекти очолювало місто Сніна Пряшівського самоврядного краю, Дорожня адміністрація Пряшівського самоврядного краю, Центр першого контакту – Михайлівці та Агентство підтримки регіонального розвитку в Кошицях.

Діаграма 3. Кількість партнерів проекту за країнами

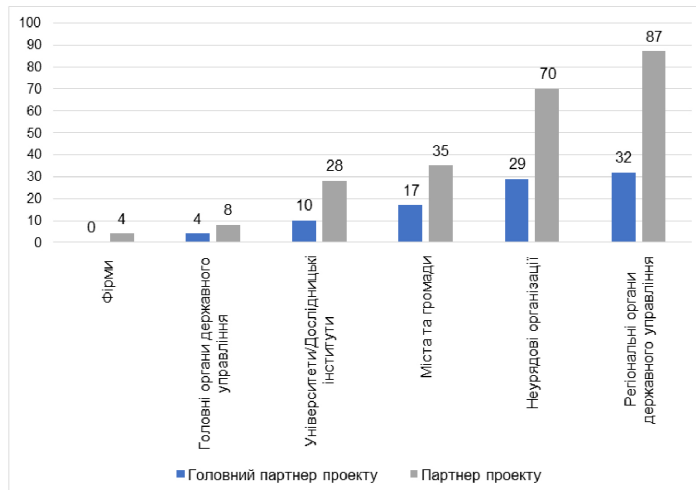


Джерело: Автори

Нарешті, ми розглянули, як громади досягають успіху в отриманні транскордонних проектів та їх участі в ролі партнерів проекту. На діаграмі 4 видно, що в проектах брали участь 324 партнери. У цю кількість також входять партнери, які брали участь у проектах неодноразово. Це означає, що якщо організація чи установа брали участь у п'яти проектах, то ми рахували її п'ять разів, тобто кожен проект окремо. Серед регіональних органів державного управління ми також зарахували школи та лікарні, а серед неурядових організацій – церкву та благодійні організації. Громади були відносно успішними в отриманні проектів, але ми чітко бачимо можливості для вдосконалення, оскільки вони керували лише 17 проектами та брали участь у 35 як партнерська організація. Позитивно, що є кілька менших міст, навіть населених пунктів (Гажин, Кам'янка та багато інших), регіональні агентства та місцеві неурядові організації, які змогли отримати та очолити проект.

Проект отримав грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через EEA Grants.
Проект співфінансується з державного бюджету Словацької Республіки.

Графік 4. Кількість проектів за типом партнера проекту



Джерело: Автори

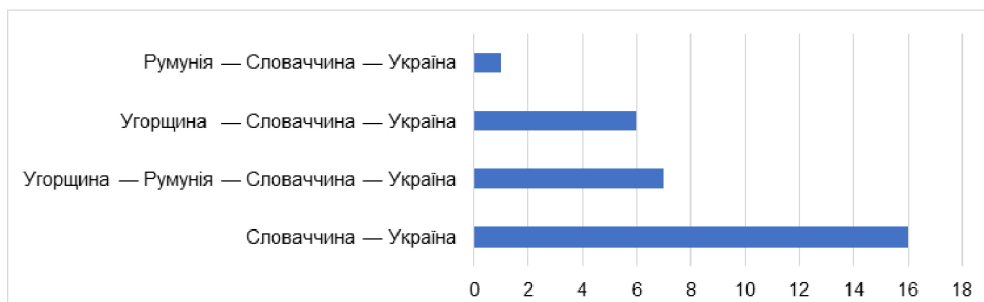
Одним із прикладів кращої практики трансграничного словацько-українського співробітництва є проект, орієнтований на хворих на муковісцидоз, за яким відбулося кілька інших проектів і який став т.зв. spill-over проектом, тобто співпраця з цього проекту також була перенесена на інші сфери охорони здоров'я. Перший проект під назвою «Передача досвіду для забезпечення кращого догляду за пацієнтами з муковісцидозом у Закарпатській області» був здійснений у 2012-2014 рр. За ним послідував проект «Передача досвіду та створення Центру муковісцидозу для надання кращої допомоги хворим на муковісцидоз в Івано-Франківській області», реалізований у 2019-2022 рр., та, зрештою, поточний проект «Модернізація центрів МВ у Кошицях та Івано-Франківську», який стартував у 2021 році і закінчується у 2023. Ці проекти поширилися й на інші регіони України, адже вони відомі тим, що мають можливість діагностувати пацієнтів із цим відносно рідкісним захворюванням. Головним розв'язником усіх трьох проектів виступила громадська організація Словацької асоціації муковісцидозу та українські партнери, якими виступили лікарні міст Івано-Франківськ (у другому та третьому проектах) та Ужгород (у першому проекті). До другого проекту також була залучена українська некомерційна організація RIMON, яка займається впровадженням інноваційних рішень у сфері охорони здоров'я.

Цей проект відповідає всім 5 критеріям, які ми встановили на початку цього розділу для проектів кращих практик (ефективність, стійкість, повторюваність, залучення різних суб'єктів, релевантність). Проект має відчутні та вимірювані результати; до його підготовки було залучено кількох учасників, а також він має вплив на ширшу спільноту. І в цьому випадку саме критерій релевантності (вибір конкретної сфери охорони здоров'я, яка до того часу не мала визначених процедур лікування, і завдяки трансграничному проекту вдалося покращити діагностику та лікування) є основною причиною, чому проект обрано як приклад кращої практики. Крім того, за успіхом першого проекту слідували ще два, що забезпечило довгострокову стійкість. Довгострокове співробітництво також є важливим елементом успіху. Тобто проблема, яка тривалий час існує у трансграничному співробітництві, полягає в тому, що проектам бракує системності. У більшості випадків трансграничного співробітництва бракує проектів, які б продовжували попередню успішну співпрацю партнерів. І саме ця серія проектів, присвячена конкретній темі – муковісцидозу – в цьому плані виділяється серед інших.

Проекти громад

У цьому розділі ми докладніше розглянемо проекти трансграничного співробітництва, в яких громади брали безпосередню участь, і визначимо три приклади кращих практик. Загалом ми визначили 30 таких проектів, більшість (16) реалізовано в рамках двостороннього словацько-українського співробітництва, сім із залученням партнерів проекту з усіх країн (Діаграма 5).

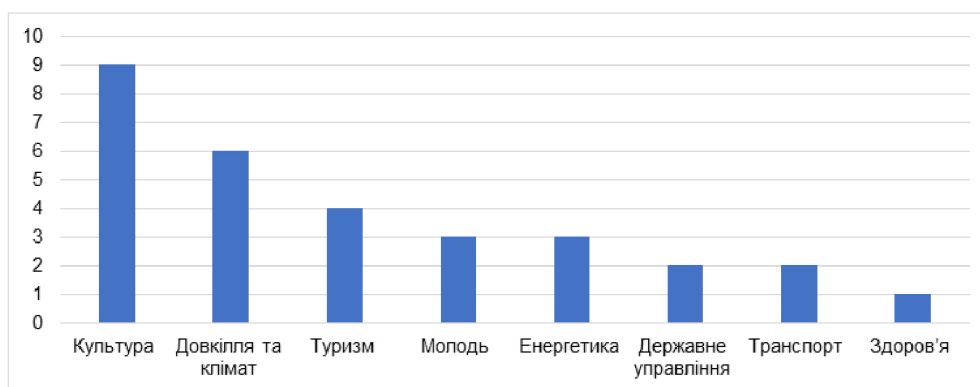
Діаграма 5. Участь у транскордонних проектах за участю громад за країнами



Джерело: Автори

І в цьому випадку більшість проектів стосувалися культури та туризму (всього 15). Реалізовано чотири проекти у сфері транспорту та по три проекти у сферах охорони довкілля та енергетики. У категоріях «Публічне управління» та «Охорона здоров'я» було по два проекти, один проект був присвячений сфері економіки. Цей проект, зосереджений на малих і середніх підприємствах (Business Training and Consultancy Initiative: Creation of new CBC opportunities for SME) здійснювався під керівництвом Центру першого контакту міста Михайлівці в 2011-2013 роках з метою підвищення економічної незалежності мешканців прикордонного регіону Словаччини та України¹¹⁴.

Діаграма 6. Основні теми проектів транскордонного співробітництва за участю громад



Джерело: Автори

Ми також розглянули ті проекти, які принесли найбільше фінансових ресурсів партнерам проекту, і в таблиці 1 подаємо огляд п'яти проектів, які займають лідируючі місця. Незважаючи на те, що громади брали участь у всіх цих проектах, лише один проект (Через мистецтво ми руйнуємо кордони) очолило місто Михайлівці як головний партнер проекту.

Таблиця 1. Проекти, в яких беруть участь громади з найбільшим фінансовим внеском

Назва проекту	Фінансовий внесок (€)	Галузь
Спільна діяльність щодо запобігання стихійним лихам у транскордонному басейні р. Уг	1 034 196	Довкілля і клімат
Покращення доступності та мобільності в транскордонному регіоні SK-UA	1 033 842	Транспорт
Через мистецтво ми руйнуємо кордони	998 750	Культура
Екологічна оцінка для відродження природних ресурсів Солотвина з метою запобігання подальшому забрудненню басейну верхньої Тиси шляхом підготовки комплексної системи моніторингу	968 235	Довкілля і клімат
Профілактика раку в чотирьох лікарнях чотирьох країн	932 043	Здоров'я

Джерело: Автори

¹¹⁴ Ініціатива з бізнес-навчання та консультування: створення нових можливостей транскордонного співробітництва для МСП, 2011 р. <http://www.huskroua-cbc.net/en/project-database/43> (3 вересня 2023 р.).

Проект отримав грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через EEA Grants.
Проект співфінансується з державного бюджету Словацької Республіки.

Проте, як ми бачимо в таблиці 2, надзвичайно позитивним є те, що словацькі партнери були лідерами майже половини всіх трансграничних проектів, до яких були залучені громади (зокрема, 13 проектів). Навіть менші громади були лідерами проектів, особливо у сфері культури, що є хорошою основою для розвитку подальшої співпраці.

Таблиця 2. Проектні лідери трансграничних проектів за участю міст та громад

	HU-SK-UA	RO-SK-UA	SK-UA	HU-RO-SK-UA
Угорщина	2	N/A	N/A	3
Румунія	N/A	1	N/A	0
Словаччина	3	0	13	2
Україна	1	0	3	2

Джерело: Автори

Трьома прикладами кращих практик із залученими містами та громадами ми визначили проекти з трьох різних сфер – довкілля та клімат, здоров'я та транспорт:

1. Підвищення якості надання медичних послуг у закладах соціальної сфери (2019-2021)
2. Екологічна оцінка для відродження природних ресурсів Солотвина з метою запобігання подальшому забрудненню басейну верхньої Тиси шляхом підготовки комплексної системи моніторингу (2019-2021)
3. Трансгранична зелена транспортна мережа (2019-2020) / Зелені колеса: екотранспорт майбутнього – Сьогодні (2020-2022)

Головною метою першого проекту було покращення медичного обслуговування в закладах соціального обслуговування Кошицького самоврядного краю та міста Ужгород.¹¹⁵ Головним партнером виступив Кошицький самоврядний край, іншими партнерами – Закарпатський обласний центр соціально-трудової реабілітації та професійної орієнтації та місто Ужгород. Ми обрали цей проект як приклад кращої практики через його релевантність, оскільки він стосується двох ключових сфер, якими тривалий час нехтували в обох країнах, а саме соціальної допомоги та доступності медичних послуг.¹¹⁶ Проект також може бути передано іншим громадам, де працюють соціальні об'єкти.

Другий проект цікавий не лише через фінансову вигоду (див. також таблицю 1), але головним чином тому, що він вирішує важливу місцеву проблему забруднення довкілля внаслідок гірничої діяльності. Цей проект є першим кроком до подальшої діяльності, яка веде до кількох необхідних заходів із запобігання поширенню подальшого забруднення (критерій стійкості є ключовим у цьому випадку). До проекту також залучені декілька університетів та наукових установ регіону, які намагаються запропонувати найкращі рішення. Головним партнером проекту виступив ЄГТС Tisza, іншими партнерами були угорський Університет у Мішкольці, українське місто Солотвино, румунське місто Сигіт-Мармароський, Технічний університет у Кошицях та Інститут геологічних наук НАН України. Хоча в цьому проекті брали участь не словацькі громади, а Технічний університет у Кошицях від імені словацької сторони, це приклад діяльності з вирішення локальної проблеми, в цьому випадку забруднення, у вирішенні якої може бути залучено кілька суб'єктів, в тому числі регіональні наукові установи. Така співпраця надихає і на вирішення проблем в інших сферах.

Для третього прикладу ми обрали пару проектів у сфері розвитку зеленої інфраструктури, а саме розвитку зарядної інфраструктури для електромобілів, які також відповідають усім критеріям прикладів кращої практики.¹¹⁷ Ця сфера є ключовою для розвитку електромобільності, і ці проекти є прикладом того, як транспортну інфраструктуру можна розвивати на місцевому рівні без допомоги держави. У першому проекті «Трансгранична транспортна мережа» головним реципієнтом було українське місто Івано-Франківськ, далі міста Михайлівці (Словаччина), Бая-Маре (Румунія), Ніредьгаза (Угорщина) та українська громадська організація «Тепле місто».

¹¹⁵ Environmental Assessment for natural resources revitalization in Solotvyno to prevent the further pollution of the Upper-Tisza basin through the preparation of a complex monitoring system, 2019, <https://huskroua-cbc.eu/projects/financed-projects-database/environmental-assessment-for-natural-resources-revitalization-in-solotvyno-to-prevent-the-further-pollution-of-the-upper-tisza-basin-through-the-preparation-of-a-complex-monitoring-system> (4.9.2023).

¹¹⁶ Improving health care services in social facilities, 2019, <https://huskroua-cbc.eu/projects/financed-projects-database/improving-health-care-services-in-social-facilities> (3.9.2023).

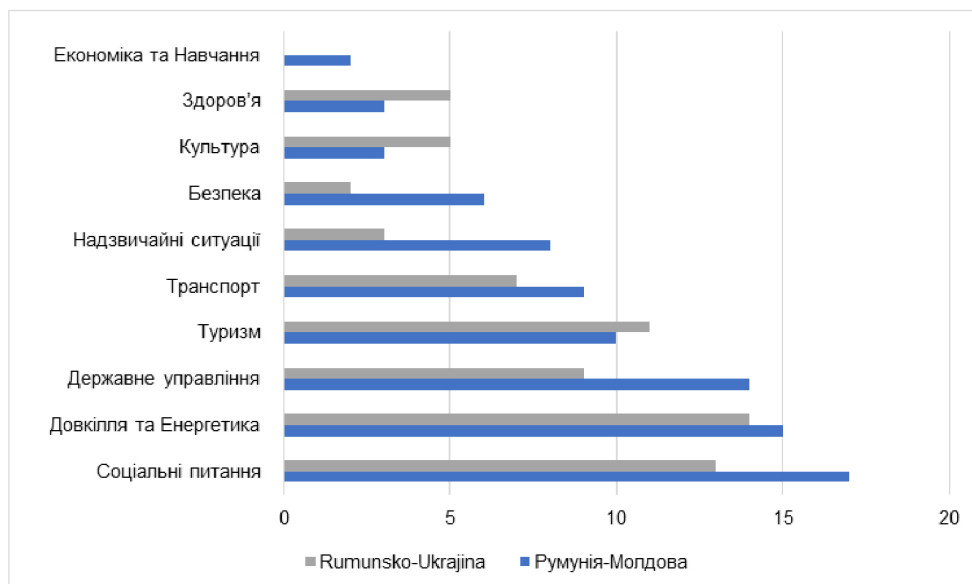
¹¹⁷ Greenwheels: ecotransport of the future – today, 2020., 2020, <https://huskroua-cbc.eu/projects/financed-projects-database/greenwheels-ecotransport-of-the-future-today>; Cross-border green transport network, 2019, <https://huskroua-cbc.eu/projects/financed-projects-database/cross-border-green-transport-network> (4 вересня 2023 р.).

Проект отримав грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через EEA Grants.
Проект співфінансується з державного бюджету Словацької Республіки.

У другому проекті «Зелені колеса: Екотранспорт майбутнього – Сьогодні» головним партнером була українська організація «Ядро — Лабораторія проектного менеджменту, Центр першого контакту міста Михайлівці від словацької сторони та угорський партнер KIÚT Асоціація регіонального розвитку. Більше того, навіть у цьому випадку бере участь місто Михайлівці, що саме по собі є прикладом кращої практики для громад, оскільки воно бере участь у кількох проектних ініціативах у різних сферах.

4.3 Приклади кращої практики транскордонного співробітництва на інших частинах зовнішнього кордону ЄС

У цій частині розділу ми представимо три приклади кращої практики з двох транскордонних програм з інших частин зовнішнього кордону ЄС, а саме Румунія-Україна¹¹⁸ (всього 69 проектів) та Румунія-Молдова¹¹⁹ (загалом 87 проектів) за період 2014-2020 рр. (у попередні програмні періоди ця співпраця не була інституціоналізована через програми Interreg). Як видно з діаграми 7, тематична спрямованість проектів вже відрізняється від словацько-українського транскордонного співробітництва. Найбільше проектів зосереджено на економіці та освіті, далі охорона здоров'я, на третьому місці – проекти у сфері культури у рамках румунсько-молдовського транскордонного співробітництва та безпеки у рамках румунсько-українського. Безпека відіграє важливу роль в обох випадках, особливо співпраця органів поліції у запобіганні злочинності.



Діаграма 7. Тематика проектів транскордонного співробітництва на зовнішньому кордоні ЄС
Джерело: Автори

Ми визначили три приклади кращих практик, до яких були залучені громади:

1. Співпраця в областях / містах Сучава-Чернівці у сфері охорони здоров'я
2. Транскордонний розвиток транспорту дружній до довкілля (2022-2023)
3. Інноваційне викладання та навчання через розвиток цифрових навичок та навчання у сфері STEM (2020-2022) / STEM-освіта в середніх професійно-технічних навчальних закладах (2020-2021).

Першим прикладом кращої практики ми обрали не конкретний проект, а багаторічну румунсько-українську співпрацю міст Сучава та Чернівці у сфері охорони здоров'я, які разом реалізували шість проектів. Різноманітні проекти в основному спрямовані на обмін досвідом, покращення охорони здоров'я та ранню діагностику в лікарнях. Йдеться про наступні проекти:

- Покращення якості медичних послуг для малоінвазивних втручань у румунсько-українському транскордонному регіоні ¹²⁰(партнерами виступили Обласне комунальне некомерційне підприємство – Чернівецька облас-

¹¹⁸ Romania – Ukraine, 2023, <https://ro-ua.net/en/> (3.9.2023).

¹¹⁹ Romania - Republic of Moldova, 2023, <https://www.ro-md.net/en/> (3.9.2023).

¹²⁰ Improvement of minimally invasive medical services quality within the cross-border region Romania-Ukraine, 2022, <http://www.cjsuceava.ro/en/proiecte-in-implementare/imbunatatirea-calitatii-serviciilor-medicale-minim-invazive-in-regiunea-transfrontaliera-romania-ucraina> (12.9.2023).

Проект отримав грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через EEA Grants.
Проект співфінансується з державного бюджету Словацької Республіки.

на клінічна лікарня та районне управління Сучави);

- Покращення екстреної медицини - швидке реагування на надзвичайні ситуації в Чернівецькій області та повіті Сучава ¹²¹ (партнерами були комунальне підприємство Чернівецька лікарня та лікарня міста Гура-Гуморулуй);
- Поліпшення діагностики – запорука надання якісних медичних послуг у Чернівецькій області та Сучавському повіті¹²² (партнерами були комунальне підприємство Чернівецька лікарня та лікарня міста Гура-Гуморулуй);
- Поліпшення медичних послуг у прикордонній зоні Сучава-Чернівці¹²³ (партнерами були місто Сучава та комунальне підприємство „Чернівецький обласний клінічний онкологічний диспансер”).
- Екстренна служба для дітей з прикордоння¹²⁴ (партнерами були комунальне підприємство Міська дитяча клінічна лікарня Чернівецької міської ради та Лікарня екстреної допомоги міста Сучава St. Ioan cel Nou);
- Підвищення готовності медичних закладів екстреної допомоги в Чернівецькій області та Сучавському повіті¹²⁵ (партнерами були комунальне підприємство Чернівецька лікарня та місто Сучава).

Саме такий вид довгострокового співробітництва відповідає всім критеріям кращої практики та, крім того, ефективно розвиває відносини між регіонами, які потім можна перенести на інші сфери співпраці.

Другим прикладом кращої практики є співпраця у розвитку низьковуглецевого транспорту між молдавським містом Унгени та румунськими містами Дорохой і Клуж-Напока.¹²⁶ Проект отримав значну фінансову підтримку (1 830 000 євро), а його основною метою була розробка спільної методології впровадження екологічних рішень у сфері транспорту та, зокрема, зменшення пилових частинок в транспорті. Таким чином, проект відповідає всім ключовим критеріям, але його було обрано як приклад кращої практики через його релевантність, оскільки він вирішує важливу проблему пилюки у транспорті в трансграничному регіоні, а також стійкість, оскільки він також визначає методологію - параметри екологічного транспорту та його рішення на майбутнє.

Як третє ми відібрали подібні проекти з обох трансграничних програм, які залучають кілька суб'єктів (професійно-технічні навчальні заклади, громади, університети) з метою покращення викладання предметів STEM (Science, technology, engineering, and mathematics [наука, технології, інженерія та математика]), розвиваючи не лише співпрацю кількох суб'єктів у регіоні, але й розвиваючи необхідні навички студентів. Румунсько-молдовським проектом «Інноваційне викладання та навчання через розвиток цифрових навичок та освіту STEM»¹²⁷ керував румунський навчальний заклад професійно-технічної освіти в Ботошані, а партнерами була організація з покращення освіти, заснована батьками в Ботошані¹²⁸ і навчальний заклад в молдовському місті Бельці. Румунсько-український проект STEM-освіта в середніх професійно-технічних навчальних закладах¹²⁹, орієнтований на підвищення конкурентоспроможності учнів ПТНЗ. Проект реалізовано Центром міського та регіонального розвитку українського міста Івано-Франківськ спільно з партнерами проекту – румунськими містами Сигіт-Мармароський та Сейнь. Цей тип проектів можна розширити шляхом співпраці з місцевими компаніями чи індустріальними парками.

Ми представили наведені вище приклади кращих практик проектів трансграничного співробітництва, щоб вони могли стати натхненням для громад, які хочуть використовувати трансграничне співробітництво як інструмент для підтримки свого територіального розвитку. Ознайомлення з успішними прикладами кращих практик є необхідним при підготовці власних проектів трансграничного співробітництва, оскільки підвищує ймовірність їх якісної підготовки та успіху при запиті на підтримку програмами ЄС.

121 Improving the emergency medicine - rapid response to emergency situations in Chernivtsi oblast and Suceava county, 2020, <https://www.mdlpa.ro/uploads/articole/attachments/6454a5df7254f091722788.xlsx> (12.9.2023).

122 ANTISTROKE-Improving the diagnostics-key to quality medical services in Chernivtsi oblast and Suceava county, 2020, <https://www.monitorulsv.ro/Local/2020-07-08/Lansare-proiect-Imbunatatirea-diagnosticarii-cheia-serviciilor-medicale-de-calitate-in-regiunea-Cernauti-si-Judetul-Suceava> (12.9.2023).

123 Improvement of the health services in the cross-border area Suceava-Chernivtsi, 2021, <https://keep.eu/projects/26777/Improvement-of-the-health-se-EN/> (12.9.2023).

124 Emergency care for children of cross-border region, 2021, <https://ro-ua.net/en/about-the-programme/awarded-projects/23-map-with-projects/1244-1hard-4-1-11>; <https://mdkl.cv.ua/grant-yes/nevidkladna-dopomoga-dlya-ditej-transkordonnogo-regionu-1hard-4-1-10-2> (12.9.2023)

125 Improving the readiness of emergency medical institutions in Chernivtsi oblast and Suceava county, 2021, <http://cjsuceava.ro/ro/proiecte-in-implementare/imbunatatirea-disponibilitatii-institutiilor-medicale-de-urgenta-din-oblastul-ernauti-si-judetul-suceava> (12.9.2023)

126 Cross-border Environmentally Friendly Transport Development, 2022, <https://keep.eu/projects/27162/Cross-border-Environmentally-Friendly-EN/> (12.9.2023).

127 Innovative teaching and learning through developing of digital competences and implementation of STEM educational program, 2020, <https://keep.eu/projects/26455/Innovative-teaching-and-learning-EN/> (12.9.2023).

128 CNME - OUR CHILDREN EDUCATED MINDS, 2023, <https://cnme.ro/copiii-nostri-minti-educate/> (12.9.2023).

129 STEM Education in Vocational and Professional Schools, 2020, <https://keep.eu/projects/24911/STEM-Education-in-Vocational-EN/>; <https://ro-ua.net/ro/despre-program/proiecte-contractate/23-map-with-projects/442-2soft-1-1-23> (12.9.2023).

Проект отримав грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через EEA Grants.
Проект співфінансується з державного бюджету Словацької Республіки.

5. ПОСІБНИК З РОЗВИТКУ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

У цьому посібнику пропонуються методичні вказівки для органів місцевого самоврядування щодо планування транскордонного співробітництва, побудови внутрішнього та зовнішнього партнерства, підготовки спільних проєктів, їх управління та реалізації. Іншими словами, це посібник для розробки стратегії розвитку транскордонного співробітництва на рівні муніципального управління з урахуванням галузевих пріоритетів територіального розвитку та забезпечення її ефективної реалізації. Це приклад розробки моделі стратегії розвитку транскордонного співробітництва, яка може бути використана в цілому органами місцевого самоврядування для досягнення цілей територіального розвитку в будь-якій галузевій сфері. Пропонуємо приклад використання для вибраного сектору надання соціальних послуг на рівні громади (див. розділ 6).

Метою запропонованої модельної стратегії розвитку транскордонного співробітництва є посилення спроможності органу місцевого самоврядування (далі – «муніципальної влади») для ефективної діяльності як учасника у сфері зовнішніх відносин та міжнародного співробітництва. Під здатністю ефективно виступати в якості суб'єкта зовнішніх зв'язків у випадку муніципальної влади ми маємо на увазі здатність влади систематично розвивати співпрацю з іноземними партнерами таким чином, щоб наскільки це можливо, йшлося про найбільшу можливу фінансову вигоду (або нефінансову вигоду у вигляді придбаного кращого ноу-хау) для територіального розвитку громади відповідно до цілей, визначених у планах територіального розвитку.

У Словаччині громади зобов'язані розробити Програму розвитку громади або Програму економічного та соціального розвитку громади (ПЕСР), яка є середньостроковим стратегічним документом для планування територіального розвитку, який громади готують, виходячи із Закону №. 539/2008 Зб. з. «Про підтримку регіонального розвитку».¹³⁰ Підготовка цього документа доручена вищезазначеним законом громадам, а вони повинні підготувати його, особливо якщо звертаються за будь-якою фінансовою підтримкою з європейських фондів або дотації з державного бюджету СР. Місцева рада затверджує ПЕСР, а також будь-які наступні зміни до нього. Ще до затвердження ПЕСР радою рекомендовано винести його на громадське обговорення жителям громади. Наразі діють ПЕСР громад на програмний період 2022-2030 рр. Запровадження законодавчого обов'язку для органів влади на регіональному та місцевому рівнях розробляти плани територіального розвитку стало результатом гармонізації словацького законодавства з правилами політики когезійної ЄС після приєднання Словацької Республіки до Союзу в 2004 році.

Важливо підкреслити, що органи територіального управління в країнах-членах ЄС готують ПЕСР для періодів, які приблизно копіюють багаторічні фінансові періоди ЄС, включно з когезійною політикою ЄС та структурою його програм і фондів, які у відповідному фінансовому періоді визначені для підтримки територіального розвитку країн-членів та асоційованих країн союзу на субнаціональному рівні державного управління. На національному рівні громади є партнерами урядів країн-членів у підготовці національної Угоди про партнерство з Європейською Комісією, яка є ключовою для виділення т.зв. національних європейських фондів для країн-членів, які відповідають критеріям їх отримання у відповідній фінансовій перспективі ЄС. У той же час суб'єкти на субнаціональному рівні в усіх країнах-членах і асоційованих країнах, включаючи країни-члени, які є чистими платниками до бюджету Союзу, мають доступ до секторально орієнтованих програм спільноти та фондів ЄС, створених для підтримки їх територіального розвитку через прикордонне, транснаціональне та/або міжрегіональне співробітництво. Метою когезійної політики ЄС є узгодження планування територіального розвитку на рівні регіонів і громад на території єдиного ринку Союзу з пріоритетами когезійної політики ЄС. Тому, з точки зору громади, при плануванні розвитку транскордонної співпраці з європейськими партнерами, тобто громадами або іншими суб'єктами з інших країн, здатними залучати ресурси з когезійних програм ЄС, важливо виходити з пріоритетів когезійної політики на рівні ЄС та галузевої структури програм і фондів ЄС, які громади можуть використовувати для власного територіального розвитку. В ідеалі визначення пріоритетів територіального розвитку на муніципальному рівні, а згодом і розробка стратегії розвитку транскордонного співробітництва має бути буквально пов'язана з існуючою структурою галузевих програм ЄС. На шляху до фінансування територіального розвитку громад з програм ЄС або інструментом, який дозволяє їх використовувати, є транскордонне, транснаціональне та/або міжрегіональне співробітництво громади чи інших учасників на регіональному чи місцевому рівні (організації місцевих та регіональних органів державного управління, тобто громади та державні адміністрації, підприємства, неурядові організації) з партнерами з відповідних країн. Узгодження планування територіального розвитку громад з правилами когезійної політики ЄС також чекає на органи державної влади на субнаціональному рівні в Україні. Окремим напрямком транскордонного співробітництва у двосторонніх словацько-українських відносинах може стати обмін

¹³⁰ Закон № 539/2008 Зб. «Про підтримку регіонального розвитку» від 4 листопада 2008 р. Slov-lex, https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2008/539/vyhlasene_znenie.html (9.8.2023).

досвідом словацьких громад із розвитку ПЕСР відповідно до правил і вимог когезійної політики ЄС з українськими партнерами.

Іншими словами, модель стратегії розвитку трансграничного співробітництва, яку ми представляємо в цьому посібнику, є орієнтирами для громад щодо того, як вони можуть використовувати можливості, пропонувані програмами політики територіального розвитку та когезійної політики ЄС для фінансування власного територіального розвитку шляхом зовнішньої співпраці з європейськими партнерами. У цьому контексті іноземне співробітництво є інструментом для муніципалітетів, за допомогою якого вони можуть отримати нові ресурси для фінансування власного територіального розвитку на додаток до власного муніципального бюджету та державної підтримки, яку вони отримують на національному рівні. Проте успішне використання цього інструменту залежить від спроможності муніципальної влади ефективно діяти як суб'єкт міжнародної співпраці з європейськими партнерами. Як ми вже зазначали, цей посібник слід розглядати як рекомендації для муніципальних органів влади з метою зміцнення їх спроможності діяти ефективно у розвитку трансграничного співробітництва. Першим кроком є планування зовнішньої співпраці з партнерами з інших відповідних країн відповідно до галузевих пріоритетів власного територіального розвитку та програм ЄС.

5.1. Планування: проектування моделі стратегії

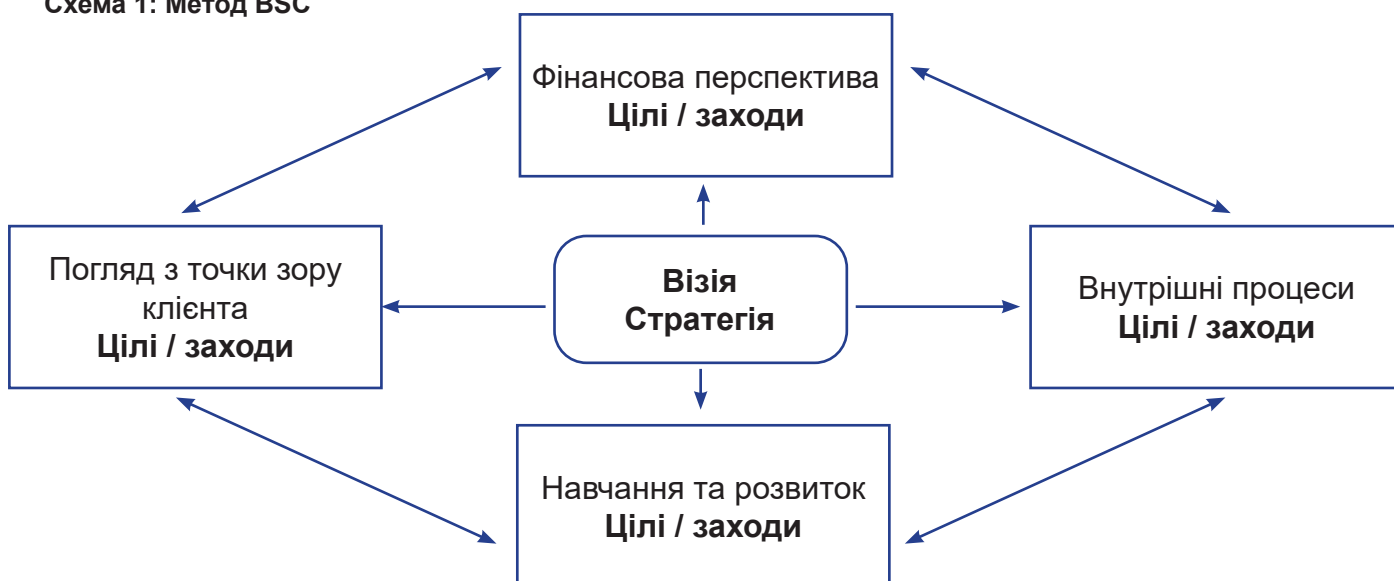
При розробці моделі стратегії розвитку трансграничного співробітництва на муніципальному рівні ми надихалися методом BSC (Balanced Scorecard), який використовується в стратегічному управлінні організаціями при розробці планування їх діяльності та вимірюванні їх результативності у досягненні поставлених цілей.¹³¹ Наголошуємо, що метод BSC послужив нам лише джерелом натхнення при розробці модельної стратегічної пропозиції, оскільки він був розроблений у 90-х роках для стратегічного управління суб'єктами господарювання та не може бути автоматично перенесений та застосований для планування діяльності та вимірювання ефективності організації державного управління. Нас надихнув метод BSC ще й тому, що досі не розроблено іншого подібного та загальновизнаного методу, який би розроблявся для потреб стратегічного управління організаціями державного управління. Крім того, ще однією причиною натхнення методу BSC був один із небагатьох прикладів його використання в Словацькій Республіці для підготовки реформи організації державного управління. Йдеться про реформу Міністерства закордонних справ Словацької Республіки (МЗС СР) у 2006-2008 роках. А метод BSC надихнув нас тим більше, бо йшлося про реформу організації центрального державного управління, що діє у сфері міжнародних відносин та розвитку зовнішньої співпраці. У згадані роки в Міністерстві було реалізовано проект TREFA з метою розробки реформи Міністерства, яка мала пов'язати досягнення цілей зовнішньої політики Словаччини з процесами планування та управління в рамках організації міністерства.¹³² Також, ми хотіли б підкреслити, що методологія створення ПЕСР, рекомендована Міністерством інвестицій, регіонального розвитку та інформатизації Словацької Республіки (MIPPI СР) для підготовки ПЕСР, таким чином, щоб вони відповідали Закону № 539/2008 Зб.з. «Про підтримку регіонального розвитку» значною мірою спирається на логічну структуру методу BSC.¹³³

131 Авторами методу BSC є Роберт С. Каплан і Девід П. Нортон, див. їхні спільні праці: (1992) The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance, Harvard Business Review, (January-February): 71-79; (1996) The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action, Boston: Harvard Business School Press; (2000) The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment, Harvard Business School Press. Ми також використали метод BSC під час розробки пропозицій щодо стратегії розвитку європейської співпраці вибраних вищих територіальних одиниць Словацької Республіки – Пряшівського та Трнавського самоврядних країв – з метою надання їм можливості ефективніше використовувати існуючі програми ЄС для виконання галузевих цілей своїх планів територіального розвитку. Проекти стратегій для обох регіонів розроблено в рамках проекту «Поліпшення європейської співпраці НТО з метою підвищення ефективності територіального самоврядування» (джерело фінансування: Європейський соціальний фонд, Оперативна програма «Ефективне державне управління», 2019-2021). Інформація про проект та результати публікацій проекту доступні (словацькою мовою) на веб-сайті Словацького товариства зовнішньої політики: [https://www.sfpa.sk/sk/project/zlepsenie-europskej-spoluprace-vuc-za-ucelom-zefektivnenia-uzemnej-samospravy/\(08.09.2023\)](https://www.sfpa.sk/sk/project/zlepsenie-europskej-spoluprace-vuc-za-ucelom-zefektivnenia-uzemnej-samospravy/(08.09.2023)).

132 Докладніше про проект TREFA див. – Reško, M. (2008) «Модернізація словацької дипломатичної служби - досвід впровадження проекту TREFA». В: Дипломатична служба країни-члена ЄС у процесі європейської інтеграції. Братислава: Видавництво EKONOM, с. 23-48.

133 Див. – Методика створення та реалізації програм економічного та соціального розвитку регіонів, програм розвитку муніципалітетів і груп муніципалітетів із застосуванням принципів сталого смарт (розумного) розвитку. Версія 1.0.3. Офіс віце-прем'єр-міністра Словацької Республіки з інвестицій та інформатизації, 2020.

Схема 1: Метод BSC



Джерело: власне опрацювання за Капланом і Нортеном (1992, 1996)¹³⁴

Відправною точкою при розробці стратегії організації за методом BSC є формулювання візії (або місії) організації. Візія буквально означає «майбутнє мрії» організації, або її бажаний стан і функціонування, яке має бути досяжним протягом певного періоду часу. Візію необхідно визначити або реалізувати через сукупність стратегічних пріоритетів.¹³⁵ Візія (місія) і стратегічні пріоритети формулюються керівництвом організації. Згодом, на наступному кроці, кожен стратегічний пріоритет має бути реалізований через сукупність стратегічних цілей (див. діаграму 2).

Результатом є трирівнева «стратегічна піраміда» планування, яка складається з візії, стратегічних пріоритетів і стратегічних цілей. Візію X має бути реалізовано через стратегічні пріоритети, яких не повинно бути багато, оскільки вони є пріоритетними. Наприклад візію «зеленого міста» може бути реалізовано через стратегічні пріоритети, наприклад: а – «розвиток екологічного транспорту», б – «зменшення споживання енергії» та в – «захист довкілля». Кожен стратегічний пріоритет має бути далі операціоналізований через стратегічні цілі, наприклад, стратегічний пріоритет б – «зменшення енергоспоживання» можна реалізувати через стратегічні цілі, наприклад, б1 – «утеплення громадських будівель», б2 – «реконструкція громадського освітлення», б3 – «підключення відновлюваних джерел енергії» тощо. Так з'являється модель стратегічної піраміди планування:

- візія – 1х,
- стратегічні пріоритети – 3х,
- стратегічні цілі – 9х.

Перші три рівні стратегічної піраміди (візія, пріоритети та цілі) має визначити керівництво організації, у нашому випадку муніципалітет. По суті, це мають бути рішення, які відображають професійний досвід, ідеологічні чи політичні уподобання тих, хто приймає рішення, оскільки ту саму візію, напр., «зелене місто» можна операціоналізувати через інші стратегічні пріоритети, наприклад: «декарбонізація опалення», «ліквідація незаконних звалищ», «адаптація до зміни клімату» тощо. Вибір пріоритетів та визначення цілей, необхідних для реалізації пріоритетів і, зрештою, візії розвитку муніципалітету має здійснюватися керівництвом, яке відповідає за його управління. Стратегічну піраміду планування можна розвинути до наступних рівнів через операціоналізацію стратегічних цілей в операційні цілі 1а...1х, відповідно для розподілу заходів, які необхідно здійснити на часовій шкалі періоду реалізації.

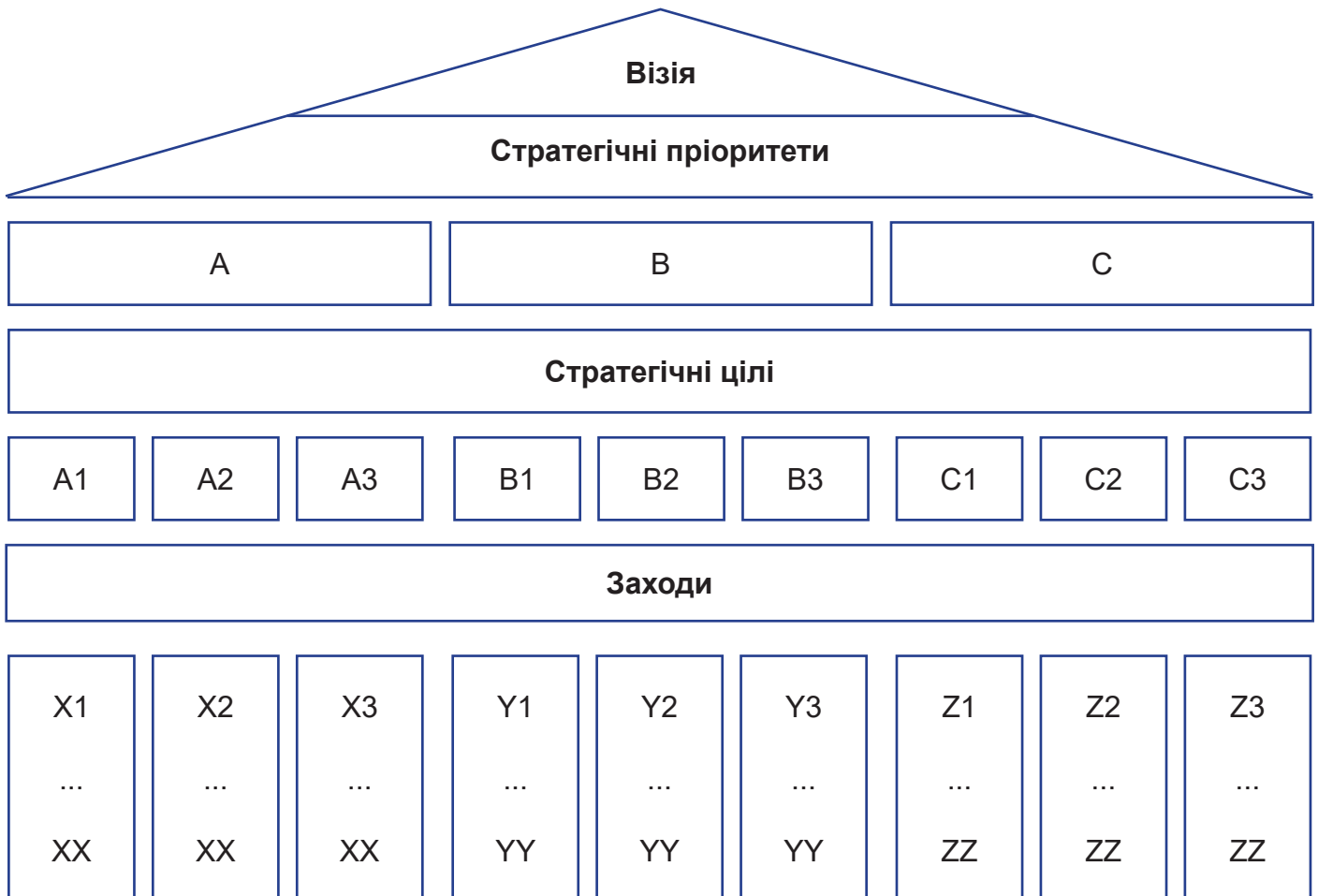
Згідно з методом BSC, кожен стратегічний пріоритет необхідно далі детально розробляти таким чином, щоб вона враховувала чотири перспективи організації, у нашому випадку муніципальної влади: фінансову (досягнуті ре-

¹³⁴ Kaplan, R.S., Norton D.P. (1992) The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance, Harvard Business Review, (January-February): 71-79; (1996). The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action, Harvard Business School Press. Boston.

¹³⁵ Наприклад, у рамках проекту TREFA було визначено візію діяльності (місії) Міністерства закордонних справ Словацької Республіки таким чином: Успішна Словаччина в безпечному світі. Це бачення було реалізовано через набір із наступних п'яти стратегічних пріоритетів: 1) Словаччина в безпечному та демократичному світі; 2) процвітаюча Словаччина та сталий розвиток; 3) інтереси Словацької Республіки в ефективному ЄС; 4) обслуговування громадян і відкрита до світу Словаччина; 5) сучасна словацька дипломатія. Див. «Успішна Словаччина в безпечному світі». Стратегія Міністерства закордонних справ Словацької Республіки». Братислава: Міністерство закордонних справ Словацької Республіки, 2008, <https://www.mzv.sk/documents/10182/621898/Strategia+MZV+definit+260208.pdf> (12.06.2021).

зультати), клієнтську (отримувачі наданих послуг або продукту), внутрішні процеси (суб'єкти та політика в організації), навчання та зростання (адаптація та організаційний розвиток) (див. діаграму 1). У межах кожної перспективи для кожної стратегічної цілі визначено заходи для її досягнення, необхідні показники та ініціативи на часовій шкалі, які представляють показники, перелічені в планах дій. Усі показники (цілі, заходи, результати, ініціативи), що містяться в планах дій, мають бути вимірними з точки зору виконання заходів (досягнення підцілей) на часовій шкалі. У разі планування діяльності підприємницьких організацій плани дій та встановлені показники для досягнення стратегічних цілей у всіх чотирьох перспективах мають бути взаємопов'язані.

Схема 2: Стратегічна піраміда (для кожного ракурсу)



Джерело: власне опрацювання за Капланом і Нортон (1992, 1996)¹³⁶

При розробці типового проекту стратегії розвитку зовнішньої співпраці муніципальної влади ми використували суттєво скорочений метод BSC. Скорочення є результатом адаптації методу BSC до організації державного управління — муніципального управління, і ми звузили його лише до одного з напрямків його діяльності - розвитку зовнішньої співпраці. Ми скоротили три рівні піраміди стратегічного планування до двох рівнів: візія територіального розвитку муніципалітету (до 2027 року) та три стратегічні цілі зовнішньої співпраці, які операціоналізують попередню візію та спрямовані виключно на розвиток іноземного співробітництва муніципалітету у вибраних трьох галузевих пріоритетах. Ми розробили стратегічні цілі (галузеві пріоритети) зовнішньої співпраці в модельній пропозиції з урахуванням чотирьох перспектив відповідно до методу BSC, однак ми адаптували їх до умов муніципального управління:

- **партнерства** (перспектива клієнта); Ключовою частиною операційної реалізації стратегічних цілей зовнішньої співпраці муніципальної влади та водночас головним інструментом їх досягнення є партнерство. У цій перспективі існує два основних типи партнерів (замовників) для муніципальної влади: внутрішні та іноземні. У

¹³⁶ Kaplan, RS, Norton DP (1992, 1996) там само; «Успішна Словаччина в безпечному світі. Стратегія МЗС Словаччини» (2008), там само.

найширшому розумінні цього слова внутрішні замовники — це всі жителі громади, які є основними одержувачами муніципальних послуг, включаючи фінансові чи нефінансові вигоди від зовнішньої співпраці громади. У більш вузькому значенні це — суб'єкти, розташовані на території громади, які діють у сфері вибраних галузей, пріоритетних для зовнішньої співпраці, можуть користуватися послугами муніципальної влади та повинні стати її партнерами у плануванні розвитку зовнішньої діяльності у відповідній галузевій політиці. Так само, у випадку іноземних партнерів, є дві категорії, які є ключовими для діяльності муніципальної влади: 1) існуючі партнери, з якими офіс налагодив функціональну співпрацю, за умови, що це відбулося; 2) потенційні нові партнери, які є лідерами в реалізації галузевих політик, визначених муніципалітетом як стратегічні цілі для розвитку зовнішньої співпраці, співпраця з якими дозволила б муніципалітету виконати пріоритети, визначені в плані територіального розвитку. Окрім вищезазначеного, ми визначили ще одну категорію партнерів (і потенційних замовників муніципальної влади) на національному рівні: національні та регіональні установи (незалежно від того, чи є вони державними чи приватними організаціями), які є лідерами визначених галузевих політик як пріоритети розвитку муніципальної влади та добре інтегровані в галузеві мережі в межах ЄС, фокус яких відповідає галузевим пріоритетам плану територіального розвитку та вибраним стратегічним цілям зовнішньої співпраці громади. Це «зовнішні» партнери з точки зору громади, але в той же час вони є «внутрішніми» партнерами, оскільки вони є суб'єктами національного чи регіонального масштабу на території своєї країни, у нашому випадку Словацької Республіки та/або України;

- *фінансові інструменти* (фінансова перспектива) передусім представляють програми та фонди ЄС, які слугують для фінансування проектів зовнішньої співпраці, що реалізуються суб'єктами з країн-членів ЄС, у тому числі суб'єктами, що працюють на місцевому рівні.

- *інституційна адаптація організації* (поєднання перспективи внутрішніх процесів і перспективи навчання та зростання); з метою розробки моделі проекту стратегії ми об'єднали дві перспективи, які згідно з методом BSC стосуються поточної оцінки діяльності організації, у нашому випадку муніципальної влади, на основі вимірюваних показників, які будуть визначені в планах дій для досягнення стратегічних цілей зовнішньої співпраці. У разі невиконання встановлених показників у планах дій організації повинні адаптувати свою інституційну структуру та внутрішні процеси управління. Іншою можливістю, у разі невиконання встановлених показників, є зміна термінів їх виконання (продовження терміну) у планах заходів.

Структура змісту запропонованої моделі стратегії (як приклад застосування до вибраної галузевої політики див. розділ 6 цього документа) базується на вищезазначених перспективах. Тому для кожної стратегічної мети зовнішньої співпраці необхідно розробити пропозицію щодо трьох основних заходів:

- *партнерства*, які важливі для його виконання. При визначенні відповідних іноземних партнерів необхідно виділити три групи партнерів:

- існуючі іноземні партнери, з якими муніципальна влада налагодила функціональну співпрацю, досвід реалізації спільних проектів, і з якими було б доцільно адаптувати співпрацю щодо поставлених стратегічних цілей у відповідному програмному періоді;

- нові іноземні партнери, які є лідерами у впровадженні галузевих політик в рамках ЄС та ЄЕЗ, визначених як стратегічні цілі розвитку зовнішньої співпраці відповідно до пріоритетів розвитку громади;

- міжнародні асоціації, які діють у сфері галузевих політик, визначених як стратегічні цілі зовнішньої співпраці громади, включаючи європейські платформи, сформовані в рамках програм спільнот та фондів ЄС (вони об'єднують різні суб'єкти з ЄС та асоційованих країн, а не лише громади), і які підходять для встановлення проектних партнерств і фінансування співпраці у вибраних галузевих пріоритетах і для досягнення стратегічних цілей зовнішньої співпраці громади.

Для кожної стратегічної цілі ми рекомендуємо ідентифікувати ще дві групи партнерів, тобто визначити:

- *внутрішніх партнерів на рівні громади* — суб'єкти/організації, розташовані на території громади, які діють у сфері галузевої політики, розробка якої була визначена як стратегічна мета розвитку зовнішньої співпраці; та

- *внутрішніх партнерів на національному та регіональному рівнях*, що працюють у вибраних галузевих пріоритетах, які добре інтегровані в європейські мережі та платформи, сформовані програмами спільноти ЄС;

- інструменти фінансування, відповідно оглядовий аналіз програм ЄС, які підходять для розвитку зовнішньої співпраці у вибраній галузевій політиці та виконання поставленої стратегічної мети щодо розвитку зовнішньої співпраці;

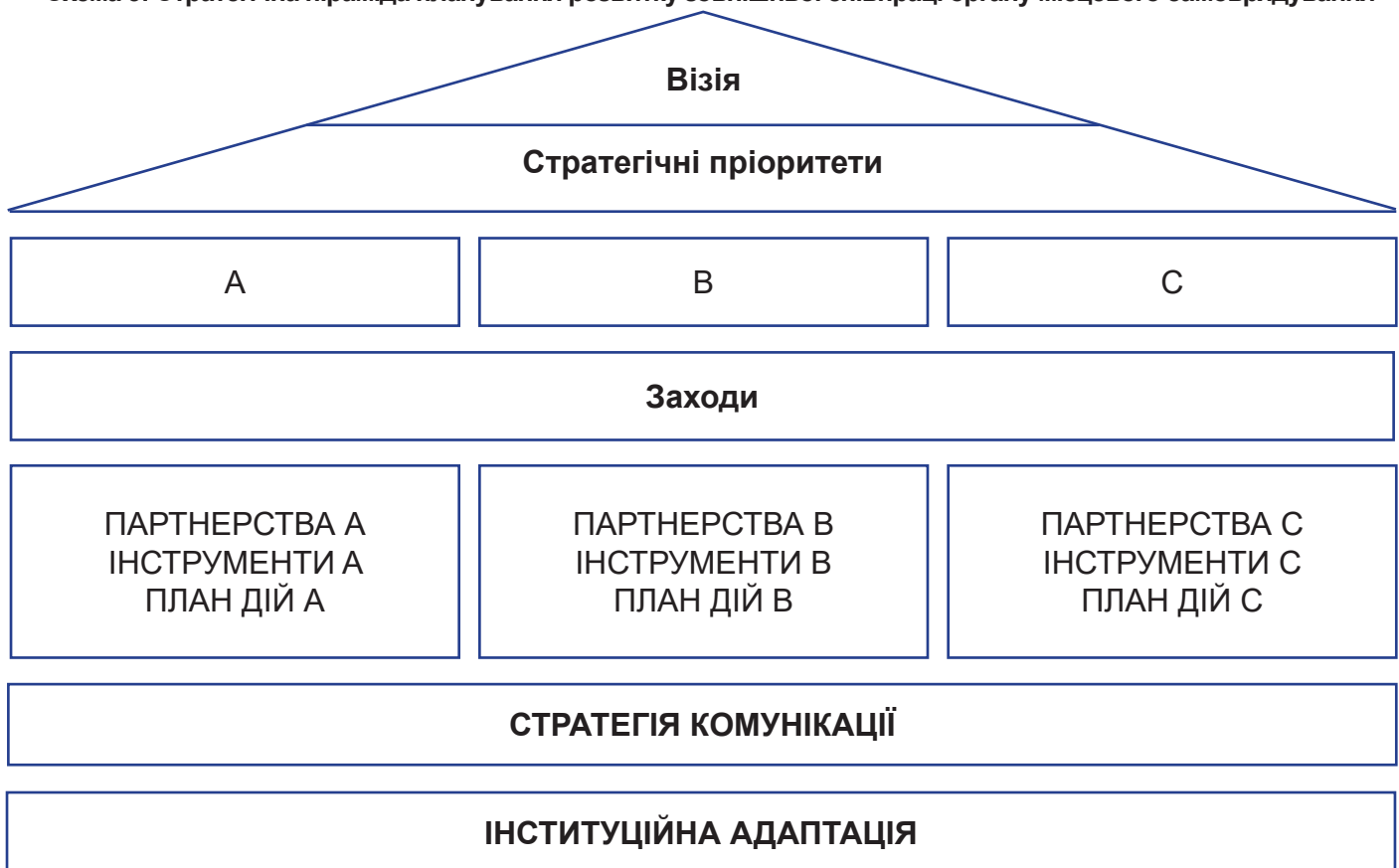
- план дій для здійснення зовнішньої співпраці з визначеними партнерами та використання відповідних фінансових інструментів на відповідний програмний період. У цій пропозиції ми представляємо типовий План дій із зазначенням показників виконання на часовій шкалі в рамках визначеного програмного періоду плану територіального розвитку. Це модельні показники, які служать прикладом або зразком складання плану дій на програмний період 2022-2030 рр. Будь-які конкретні показники з точки зору конкретних даних можуть бути внесені в план дій тільки муніципальною владою.

Зменшення методу BSC також стосується ідентифікації вимірних показників для досягнення результатів. Ми

не встановили їх для кожного із зазначених вище напрямків зовнішньої співпраці муніципальної влади. Перш за все, визначення «бажаних» результатів на рівні фінансової перспективи (вимірної фінансової вигоди) зовнішньої співпраці та показників на рівні інституційної адаптації організації для їх досягнення (організаційні зміни, інвестиції в інституційне управління зовнішнього співробітництва) є управлінським та політичним рішенням, яке має прийняти муніципальна влада і будь-які конкретні вимірні показники для визначених дій можуть бути внесені до проекту стратегії лише відповідним муніципальним органом.

Ідентифікація партнерства, запропонована наведеною модельною стратегією, є специфічною для кожної встановленої стратегічної цілі зовнішньої співпраці в обраній галузевій політиці (надання соціальних послуг, див. розділ 6). Перехресний (та модельний) характер частин пропозиції, які стосуються оглядового аналізу фінансових інструментів (більш детальний огляд представлений у частині 3 цього документу), модель плану дій, яку можна застосувати для розробки заходів щодо термінів досягнення кожної встановленої стратегічної цілі зовнішньої співпраці, пропозиція щодо розробки комунікаційної стратегії, метою якої є представлення галузевого брендингу громади як суб'єкта зовнішньої співпраці навколишньому середовищу, а також всередині для мешканців та інших суб'єктів на території громади, а також пропозицію щодо оцінки ефективності зовнішньої співпраці та інституційної адаптації органу місцевого самоврядування на основі виконання показників плану дій для окремих стратегічних цілей, включаючи прийняття інституційних заходів для підвищення ефективності зовнішньої співпраці (див. діаграму 3).

Схема 3: Стратегічна піраміда планування розвитку зовнішньої співпраці органу місцевого самоврядування



Джерело: власна обробка

5.2. Партнерства та інституційні форми

Міжнародне партнерство, або створення міжнародних проектних консорціумів є необхідною передумовою для доступу субнаціональних організацій із країн-членів та асоційованих країн до залучення ресурсів із програм спільноти та фондів ЄС. Зовнішня співпраця територіальних громад кількох відповідних країн є суттю та змістом когезійної політики ЄС. Фінансування пріоритетів територіального розвитку громад із когезійних програм ЄС можливе, по-перше, через т.зв. національні європейські фонди, якщо відповідна країна, що має право, відповідає

Проект отримав грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через EEA Grants.
Проект співфінансується з державного бюджету Словачкої Республіки.

умовам для їх виділення в поточній фінансовій перспективі ЄС (у цьому випадку основним партнером громади є національний уряд). Або, по-друге, через програми спільноти та фонди ЄС на основі спільних проектів, поданих міжнародними (транскордонними, транснаціональними та/або міжрегіональними) консорціумами громад (або суб'єктів, які базуються та реалізують проекти на території громади) принаймні з двох країн, які мають право отримувати ресурси з когезійних програм ЄС. У другому випадку громади вступають у відносини з партнерами проекту та Європейською Комісією, або адміністратором відповідної програми. Основним інструментом розвитку зовнішньої співпраці громади з метою залучення додаткових ресурсів для потреб власного територіального розвитку є побудова зовнішнього партнерства.

У цьому розділі ми коротко характеризуємо категорії партнерства, які громада має систематично будувати за умови, що вона хоче бути успішною у сфері зовнішньої співпраці та залучення ресурсів з когезійних програм ЄС. Водночас пропонуємо короткий огляд інституційних форм транскордонного співробітництва, які є результатом його попереднього розвитку та практики. Ми приділяємо особливу увагу Європейській групі територіального співробітництва (European Grouping of Territorial Cooperation - EGTC), оскільки це юридична форма, яка дозволяє словацько-українським консорціумам муніципалітетів та/або суб'єктів господарювання на їхній території отримувати доступ до ресурсів для всіх когезійних програм ЄС. Інші інституційні форми транскордонного співробітництва дозволяють отримати доступ до ресурсів лише з програми Interreg (і відповідних підпрограм).

5.2.1. Категорії партнерства

У цій частині проекту ми представляємо основні категорії партнерів, співпраця з якими є важливою для виконання галузевих пріоритетів розвитку громади шляхом отримання ноу-хау та фінансової підтримки програм спільноти та фондів ЄС. Фактором, який може значно підвищити ефективність зовнішньої співпраці громади, є мережеве об'єднання учасників на місцевому рівні (суб'єкти підприємництва, науково-освітні установи, неурядові організації) у вибраних галузевих пріоритетах та координація процедури розробки зовнішньої співпраці в межах громади. Інші суб'єкти, що знаходяться на території громади, можуть стати їхніми членами, щоправда кожен проект, який реалізує суб'єкт, що знаходиться на території громади, у співпраці з європейськими партнерами, є корисним для територіального розвитку громади та виконання завдання плану територіального розвитку. Мережування на національному та регіональному рівнях та співпраця з установами, які є ключовими для розвитку громади у вибраних галузевих пріоритетах, також важливі для успішної зовнішньої діяльності громади. Рішення про встановлення партнерства за кордоном і вдома, вибір конкретних партнерів, кількість партнерів у кожній категорії, спосіб і форми співпраці з ними є предметом політичного рішення керівництва громади.

5.2.1.1. Існуючі партнерські відносини

Виконуючи стратегічні цілі щодо розвитку зовнішньої співпраці, найефективніше на першому етапі зосередитися на оцінці існуючих партнерств і співпраці з точки зору можливості їх адаптації до поточних галузевих пріоритетів розвитку громади. Ризик може полягати в тому, що деякі з існуючих партнерств мають формальний характер (багато громад підписали угоди про співпрацю з громадами з інших країн, які, однак, не були втілені в конкретні проекти), і тому спочатку необхідне їх базове відновлення, і лише тоді можна розглядати реальну проектну співпрацю. Тому ми пропонуємо спершу зосередитися на громадах-партнерах за кордоном, з якими вже реалізовано спільні проекти у сфері галузевих пріоритетів, визначених у планах територіального розвитку, оскільки вони створюють «трамплін» для створення нових чи відновлення попередньої співпраці. Перед вибором відповідних партнерів для іноземної співпраці ми рекомендуємо провести аудит попередньої іноземної співпраці, який перевірить існуючі договірні відносини та результати співпраці з існуючими договірними партнерами з точки зору їх внеску в територіальний розвиток громади.

5.2.1.2. Нові партнерства

Виконуючи галузеві пріоритети розвитку, необхідно, щоб громада налагоджувала і розвивала співпрацю з партнерами, які досягли успіху в цьому галузевому пріоритеті, або з громадами, які намагаються досягти подібних цілей розвитку. Це означає, що громади-партнери вже повинні мати необхідний досвід і навички, з яких можна брати приклад, і, таким чином, можна перенести та застосувати вже діючі рішення та політику в умовах громади. Тому вкрай важливо визначити нових партнерів і встановити функціональне партнерство також із «віддаленими» партнерами, тобто місцевими суб'єктами з країн, яких слід обирати на основі їхнього лідерства у галузевих пріоритетах. Для того, щоб успішно претендувати на отримання ресурсів із когезійних програм ЄС, словацько-український консорціум громад може запросити до співпраці партнера з іншої відповідної країни, який є лідером у відповідній галузевій політиці, з метою досягнення співпраці у формі спільних проектів, завдяки яким

можна буде досягти поставлених цілей плану територіального розвитку (використовуючи можливість фінансування співпраці в рамках програм Interreg B і C та інших горизонтальних програм і фондів ЄС).

Громада може вибрати для співпраці будь-які громади з інших країн або інших учасників щодо яких він вважає, що співпраця з ними буде корисною для виконання плану територіального розвитку у вибраних галузевих пріоритетах. Звичайно, передумовою співпраці є взаємна згода та зацікавленість партнерської спільноти у співпраці.

5.2.1.3. Міжнародні асоціації та платформи

Міжнародні асоціації об'єднують регіони та громади, компанії чи асоціації за інтересами в межах ЄС або навіть у країнах за межами ЄС. Ці асоціації є ідеальним місцем для спілкування учасників та обміну досвідом з інших регіонів і громад. Обмін досвідом, т. зв. «кращими практиками» є ключовими для реалізації правильних рішень, а також для підготовки спільних проектів. Оскільки міжнародні асоціації та платформи зосереджені на конкретній галузевій політиці та сферах, вони об'єднують учасників із зазвичай однаковою метою, чи це інноваційна компанія, неурядова організація, спрямована на покращення довкілля чи надання соціальних послуг, суб'єкт господарювання, який пропонує послуги, товари або послуги у відповідній галузі. Водночас асоціації та платформи є ефективним інструментом для пошуку відповідних партнерів для проектної співпраці, що підтримується програмами спільноти ЄС. Для органів місцевого самоврядування приєднання до таких асоціацій є відповідним інструментом для розвитку співпраці з іноземними партнерами, і тому вони повинні прагнути досягти членства в асоціаціях, які тематично зосереджуються на підтримці співпраці у вибраних галузевих пріоритетах плану територіального розвитку, включаючи участь у відповідних галузевих платформах, які були сформовані за відповідними програмами співтовариства ЄС.

5.2.1.4. Мережування учасників на місцевому рівні

Для подальшого розвитку зовнішньої співпраці громади важливо визначити суб'єкти, що базуються на його території та працюють у сфері галузевих пріоритетів розвитку, їх мережевий зв'язок, координація спільного прогресу, включаючи регулярне інформування та взаємне спілкування щодо існуючих і запланованих діяльностей з метою підтримки їхньої співпраці з іноземними партнерами, залучення їх до європейських мереж і платформ для програм та фондів ЄС, а також реалізації зовнішньої співпраці на рівні громади. Залежно від їхнього розміру на території громад діє низка інших суб'єктів різного типу (державні установи, суб'єкти господарювання, неурядові організації), багато з яких встановлюють, підтримують і розвивають контакти та співпрацю з іноземними партнерами. Важливими учасниками та партнерами громад у словацьких умовах є також місцеві групи дій (МГД), які можуть створюватися представниками громадськості, бізнесу та громадського сектору, що діють на цілісній та об'єднаній території. МГД можуть розробити та згодом реалізувати стратегію територіального розвитку, яка передусім полягає у прийнятті рішень щодо підтримки проектів місцевих суб'єктів, у тому числі їх моніторингу та реалізації спільних програм розвитку.¹³⁷ Для громади важливо визначити вітчизняних учасників у пріоритетній галузевій політиці територіального розвитку, а також налагодити з ними системну співпрацю у сфері співпраці з європейськими партнерами.

5.2.1.5. Партнерство на національному та регіональному рівнях

І останнє, але не менш важливе значення для подальшого розвитку зовнішньої співпраці між громадами мають інституції на національному та регіональному рівнях, які можуть надати підтримку муніципалітетам у формі мережевого зв'язку на європейському рівні. Громади повинні прагнути налагодити співпрацю з інституціями на національному та регіональному рівнях, які добре інтегровані в галузеві європейські мережі та платформи в межах ЄС, і які налагодили співпрацю з суб'єктами з країн-членів ЄС у вибраних галузевих пріоритетах територіального розвитку. Співпраця з ними дозволить ефективно інтегрувати громади в європейські секторальні мережі, але водночас вони є партнерами, з якими громади можуть претендувати на спільні проекти, що підтримуються програмами ЄС. Окрім них, важливою є співпраця з центральними органами державного управління.

Загалом ключовим партнером громад у Словацькій Республіці є Міністерство інвестицій, регіонального розвитку та інформатизації Словацької Республіки (MIRRI SR), яке є центральним органом державного управління з управління, координації та нагляду за використанням коштів із фондів ЄС, сфера інформатизації компаній, сфери інвестицій та сфери регіонального розвитку. Міністерство закордонних та європейських справ Словацької Республіки (MZVaEZ SR) «координує підготовку та укладення угод про трансграничне співробітництво, спрямовує професійну допомогу регіональним і районним органам влади у налагодженні міжнародного співробітництва», а для подальшого розвитку міжнародних відносин важливо, щоб громади співпрацювали з Міністерством закордонних справ та економічного розвитку Словацької Республіки, яке має бути корисним для них у питаннях

¹³⁷ Члени МГД. Національна мережа місцевих ініціативних груп, 2023, <https://www.sietmas.sk/clenovia-mas-1/> (13.8.2023).

зовнішньої співпраці. Проте результати проведеного дослідження свідчать, що співпраця поки що має несистематичний характер і її потенціал ще далеко не використаний.¹³⁸

Для досягнення цілей через розвиток міжнародних зв'язків необхідно максимально використовувати існуючі платформи – асоціацію самоврядних країв SK8, Асоціацію міст та громад Словаччини (ZMOS) та Союз міст Словаччини. Існуючі асоціації є підходящим майданчиком для обміну досвідом роботи на європейських майданчиках, співпраці з іноземними партнерами, міжнародних проектів, а також підготовки нових проектів.

5.2.2. Інституційні форми

З інституційної точки зору громади можуть реалізовувати проекти з іноземними партнерами, що фінансуються за підтримки програм ЄС лише на основі проектних угод, які мають бути узгоджені в процесі підготовки проекту. Залежно від кількості партнерів угоди можуть бути дво- або багатосторонніми. У більшості випадків це угоди, які учасники консорціуму укладають з керівником проекту після погодження фінансування проекту з адміністратором програми. Договірні відносини є базовою відправною точкою для ad hoc (реалізація конкретного проекту) або довгострокової співпраці з іноземним партнером, з яким вигідно співпрацювати над кількома проектами. Традиційною формою інституціоналізації транскордонного співробітництва є єврорегіон, який є придатною платформою для довгострокової співпраці між органами територіального управління кількох країн, включаючи її планування, координацію територіального розвитку та підготовку проектів. В умовах словацько-українського транскордонного співробітництва він особливо підходить для підготовки спільних проектів для вищезгаданих підпрограм Interreg A (HU-SK-RO-UA) та B (Дунайський регіон). Найширший доступ до фондів ЄС, які служать для підтримки транскордонного співробітництва, став можливим завдяки створенню Європейської групи територіального співробітництва (EGTC), якій ми приділяємо особливу увагу.

5.2.2.1. Проектна угода

Проектна угода інституціоналізує відносини співпраці між партнерами по конкретному проекту. Це ключовий документ, який забезпечує прозорість щодо всіх зацікавлених сторін у процесі реалізації проекту та мінімізує ризики, пов'язані з реалізацією проекту. Тому важливо, щоб він був сформульований точно і чітко, і щоб усі сторони заздалегідь його ретельно вивчили і зрозуміли його зміст.

Проектна угода є юридично обов'язковим документом, який формально встановлює умови реалізації проекту, а також права, обов'язки та відповідальність усіх зацікавлених сторін, які погодилися співпрацювати. Вона творить основу для реалізації проекту та чітко визначає різні аспекти, такі як цілі, обсяг, графік, платежі, гарантії, відповідальність та ризики, пов'язані з проектом.

Зразки проектних угод часто надають донори або самі учасники також мають форми угод як частину своєї документації. Хоча безкоштовні шаблони форм угод зараз можна знайти на різних веб-сайтах, важливо пам'ятати, що кожен проект і ситуація унікальні. Тому необхідно ретельно вивчити шаблон і адаптувати його до конкретних потреб та умов проекту. У разі виникнення сумнівів щодо юридичної сторони або змісту угоди необхідно проконсультуватися з юристом. Для повноти ми зазначимо, що наступні статті точно не повинні бути відсутніми в проектному контракті:

1. Договірні сторони, тобто ідентифікація всіх залучених сторін, включаючи їх контактну інформацію.
2. Опис проекту, тобто чіткий і детальний опис цілей, етапів і результатів проекту.
3. Обсяг робіт, тобто конкретний і детальний розрахунок діяльності та завдань, які будуть виконуватися в рамках проекту, включаючи визначення відповідальності окремих учасників (договірних сторін).
4. Графік, тобто встановлення строків, коли окремі етапи проекту повинні бути завершені і коли проект повинен бути завершений в цілому.
5. Фінансові умови або бюджет проекту як додаток до угоди, тобто встановлення граничних цін, способів оплати та інших фінансових аспектів. Також немає бракувати можливих штрафів за затримки.
6. Відповідальності та ризики, тобто зазначення відповідальності сторін та несення ризику під час виконання проекту та в разі його незавершення.
7. Гарантії та якість, тобто встановлення стандартів якості для результатів проекту та можливі гарантії щодо наданих результатів.
8. Припинення проекту, тобто умови та порядок офіційного припинення проекту, включаючи перевірку досягнення всіх узгоджених цілей.
9. Вирішення конфліктів і спорів, тобто підготовка механізмів і процедур вирішення можливих розбіжностей між договірними сторонами.

138 Див. Duleba, A., Kováč, P., Oravcová, V. et al. 30 рекомендацій щодо покращення європейської співпраці ВТО Дослідницький центр Словацького товариства зовнішньої політики, №. 2021, [https://www.sfpa.sk/project/zlepsenie-europskej-spoluprace-vuc-za-ucelom-zefektivnenia-uzemnej-samospravy/\(13.08.2023\)](https://www.sfpa.sk/project/zlepsenie-europskej-spoluprace-vuc-za-ucelom-zefektivnenia-uzemnej-samospravy/(13.08.2023)).

Проект отримав грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через EEA Grants.
Проект співфінансується з державного бюджету Словацької Республіки.

10. Зміни та доповнення, тобто спосіб, у який договір може бути змінений чи доповнений у разі виникнення нових обставин чи вимог.

У випадку, якщо співпраця між громадами за конкретним проектом трансграничного співробітництва, що здійснюється на основі проектної угоди, виявиться успішною та за умови, що громади мають спільні інтереси у сфері територіального розвитку, ми рекомендуємо переходити до довгострокової інституціоналізації співпраці шляхом укладання рамкової угоди.

5.2.2.2. Єврорегіон

Перші спроби трансграничного співробітництва регіональних і місцевих територіальних органів управління кількох країн почали формуватися в Західній Європі після Другої світової війни та поступово стали частиною процесу інтеграції в рамках Європейських співтовариств. Сама назва «єврорегіон» походить від назви історично першої асоціації трансграничного співробітництва, створеної на нідерландсько-німецькому кордоні в 1958 році під назвою «Єврорегіон». У 1960-х роках на інших кордонах європейських країн утворилися інші трансграничні об'єднання субнаціональних суб'єктів територіального управління, які наслідували голландсько-німецький приклад і почали використовувати у своїх назвах термін «єврорегіон». Зараз на внутрішніх і зовнішніх кордонах ЄС діє понад 100 єврорегіонів.¹³⁹

Єврорегіон — це добровільне об'єднання громад, зазвичай розташованих в прикордонних регіонах сусідніх європейських країн, які об'єднуються для спільного планування та підтримки регіонального розвитку, покращення якості трансграничної інфраструктури, підвищення рівня життя жителів прикордонних територій, або досягнення спільних цілей територіального розвитку. Рада Європи дає таке визначення єврорегіону: «Єврорегіон — форма трансграничного співробітництва між територіальними громадами або місцевими органами територіального управління прикордонних регіонів двох чи більше держав, які мають спільний кордон і співпраця у яких спрямована на координацію спільних зусиль, а також реалізацію домовленостей у різних сферах життя відповідно до міжнародного права та національних правових норм і стандартів».¹⁴⁰ Громади, які стають частиною єврорегіону, співпрацюють з громадами-партнерами з інших країн у межах їх компетенції, визначених законодавством на національному рівні. Громади прикордонної території відповідної країни, яка є частиною єврорегіону, можуть створити юридичну особу відповідно до національного законодавства з метою співпраці з іноземними партнерами. Уряд відповідної країни також може бути членом національної частини єврорегіону.

З точки зору правової форми, яка впливає з конвенцій Ради Європи та яку країни-члени прийняли у своє національне законодавство, єврорегіони можуть бути створені як:

- об'єднання місцевих та регіональних органів територіального управління, утворене на двох (або більше) сторонах державного кордону, структура управління яким формується спільними зборами представників учасників об'єднання;
- трансграничне об'єднання з постійним секретаріатом, технічною та адміністративною групою та власними ресурсами;
- об'єднання приватно-правового характеру, створене як некомерційне об'єднання або фонд представниками членів у кожній країні-учасниці відповідно до чинного національного законодавства;
- об'єднання публічно-правового характеру, що базується на основі міжурядової угоди між двома або більше урядами, яке також залучає до двостороннього співробітництва регіональні та/або місцеві органи територіального управління прикордонних територій.

Єврорегіон є «традиційною» формою інституціоналізації трансграничного співробітництва між органами територіального управління на субнаціональному рівні в країнах Європи. На словацько-українському кордоні діє Карпатський єврорегіон (див. розділ 2.1.2.). З юридичної точки зору він діє у формі міжрегіонального об'єднання, яке складається з п'яти національних частин, кожна з яких зареєстрована як юридична особа відповідно до законодавства країни базування. У Словаччині — це Асоціація Єврорегіону Карпати — Північ з місцем розташування в Пряшеві, а в Україні — Асоціація органів місцевого самоврядування Єврорегіону Карпати — Україна з центром у Львові, спільний секретаріат Єврорегіону в Польщі, в місті Жешув.¹⁴¹ Українська чи словацька громада може стати членом асоціації, якщо входить до національної частини єврорегіону. Карпатський єврорегіон є підходящим майданчиком для діалогу між громадами, координації планування територіального розвитку, пошуку іноземних партнерів для співпраці та підготовки спільних проектів. Членство в Карпатському Єврорегіоні є вигідним для словацьких та українських громад з точки зору встановлення партнерства та підготовки проектів, які можуть претендувати на фінансову підтримку підпрограм Interreg A (HU-SK-RO-UA) та Interreg B (Дунайський регіон).

¹³⁹ Див. Детальний огляд — Otočan, Mario, Euroregion as a mechanism for strengthening transfrontier and interregional co-operation: opportunities and challenges. Council of Europe, Venice Commission, Strasbourg, 9 March 2010, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT\(2010\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT(2010)008-e) (2.9.2023).

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Контакти представництва асоціації в Словаччині, Україні, Польщі, Угорщині та Румунії доступні на веб-сайті Euroregion Karpacki <https://www.karpacki.pl/sk/karpatsky-euroregion/narodne-lokality/> (2.9.2023).

5.2.2.3. Європейське об'єднання територіального співробітництва

Якщо словацькі та українські громади зацікавлені в інституціоналізації довгострокового транскордонного співробітництва, то найбільш прийнятним інституційним інструментом є створення Європейської групи територіального співробітництва (EGTC - European Grouping of Territorial Cooperation).¹⁴² ЄС вирішив запровадити юридичну форму ЄГТС, щоб сприяти територіальній співпраці учасників на субнаціональному рівні, оскільки місцеві та регіональні учасники в різних країнах-членах та асоційованих країнах, включаючи органи державного управління, мають різні повноваження на національному рівні. Конвенції Ради Європи не змогли вирішити всі питання міжнародно-правової суб'єктності об'єднань суб'єктів транскордонного співробітництва на субнаціональному рівні таким чином, щоб усунути всі законодавчі перешкоди для їх співпраці. Правова форма ЄГТС вирішує цю проблему на рівні *acquis communautaire*. Крім того, членство в ЄГТС дозволяє всім учасникам субнаціонального рівня рівноправно брати участь у когезійній політиці ЄС, а також мати доступ до всіх його програм і фондів, незалежно від їх компетенції на національному рівні. Постанова про ЄГТС як правову форму територіального співробітництва є обов'язковою для повного виконання всіма державами-членами ЄС.¹⁴³ Головною перевагою ЄГТС є те, що вона дає змогу словацько-українським консорціумам на місцевому рівні залучати ресурси з усіх програм громад та фондів ЄС для потреб територіального розвитку через проекти транскордонного, транснаціонального та міжрегіонального співробітництва, а не лише з програм Interreg A і B (і підпрограм).

ЄГТС є юридичною особою, заснованою на громадських засадах з метою покращення умов реалізації заходів територіального співробітництва. Метою об'єднання є сприяння та підтримка транскордонного, транснаціонального та/або міжрегіонального співробітництва між його членами з метою зміцнення економічної, соціальної та територіальної єдності. Держави-члени, регіональні органи влади, місцеві органи влади, організації, регульовані публічним правом, або асоціації, що складаються з організацій, що належать до однієї чи кількох із цих категорій, можуть бути членами об'єднання. Члени ЄГТС повинні бути організаціями принаймні з двох відповідних країн. Організації з країн, що не входять до ЄС, також можуть бути членами ЄГТС, якщо їхні штаб-квартири розташовані на території країни, що межує з країною-членом, або мають доступ до спільних європейських програм. У будь-якому випадку принаймні один член ЄГТС повинен базуватися на території країни-члена ЄС.¹⁴⁴ Уряд Словацької Республіки також може бути членом ЄГТС, однак відповідно до чинного законодавства щодо права на членство, ним не може бути уряд України.

ЄГТС як спосіб інституціоналізації транскордонного співробітництва має кілька основних переваг:

1) дає можливість довгострокового планування транскордонного співробітництва та ефективнішого зв'язку окремих проектів транскордонного співробітництва з досягненням пріоритетів розвитку, визначених у планах територіального розвитку громад;

2) більшість запитів на підтримку проектів, фінансованих програмами Interreg та програмами спільноти ЄС, залежать від створення проектних консорціумів, що складаються з кількох організацій з кількох країн. ЄГТС сама по собі є постійним консорціумом і тому економить витрати на створення проектних консорціумів;

3) ЄГТС полегшує налагодження співпраці з партнерами з країн-членів ЄС, які є одними з європейських лідерів у інноваціях, науці та дослідженнях, підтримці бізнесу, наданні високоякісних медичних та соціальних послуг, які часто фігурують як галузеві пріоритети в планах розвитку словацьких та українських громад. Співпраця з європейськими лідерами у галузевій політиці має вирішальне значення для територіального розвитку словацько-українського прикордоння;

4) ЄГТС може претендувати на підтримку проектного фінансування усіх типів програми Interreg, а також від усіх програм спільноти та фондів ЄС (див. розділ 3). У цьому сенсі ЄГТС вигідна переважно українській стороні, або українським громадам-учасникам, оскільки це дозволить українським членам ЄГТС отримати доступ до всіх програм спільноти ЄС, окрім програм, до яких Україна приєдналася на національному рівні.

5) ЄГТС може мати екстериторіальний характер, тобто членами можуть стати громади з усієї території України та Словаччини, поки доступ до програми Interreg A (HU-SK-RO-UA) мають лише українські громади з Чернівецької, Івано-Франківської та Закарпатської областей та словацькі громади з центрами у Пряшівському та Кошицькому самоврядних краях. Доступ до програми Interreg B (Дунайський регіон) мають громади з усієї території Словаччини та з України – громади Чернівецької, Івано-Франківської, Закарпатської та Одеської областей України. ЄГТС забезпечує транскордонне, транснаціональне та міжрегіональне співробітництво будь-яких громад Словаччини та України без існуючих географічних обмежень, що впливають із існуючих налаштувань програм Interreg A та B, доступних для підтримки співпраці словацьких та українських громад.

142 Regulation (EU) No 1302/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 amending Regulation (EC) No 1082/2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and functioning of such groupings.

143 Він був включений до законодавства Словаччини в 2008 році, див. більше: Європейська група територіального співробітництва (EGTC). Úrad vlády Slovenskej republiky, <https://www.vlada.gov.sk/europske-zoskupenie-uzemnej-spoluprace-ezus/> (13.8.2023)..

144 Regulation (EU) No 1302/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 amending Regulation (EC) No 1082/2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC), *ibid*.

EGTC є гнучким правовим інструментом з точки зору географічного розташування громад з двох або більше країн, зацікавлених в довгостроковому розвитку співпраці, і в той же час, це правовий інструмент, який пропонує найширший доступ до програм та фондів когезійної політики ЄС.

5.3. Управління

У цьому розділі ми представляємо типовий приклад складання плану дій щодо реалізації стратегії розвитку зовнішньої співпраці громади, правила та процедури оцінки виконання плану дій та вказівок щодо розробки комунікаційної стратегії, важливої для брендингу громади у зовнішньому середовищі (крім покращення репутації громади в міжнародному середовищі, його метою є сприяння встановленню іноземних партнерств) і всередині для суб'єктів, що знаходяться на території громади та її жителів.

5.3.1. План дій

Проект моделі плану дій розроблено для однієї стратегічної цілі розвитку зовнішньої співпраці громади на період поточної фінансової перспективи ЄС (тільки як приклад), а ми виходимо з ідентифікації вищезгаданих п'яти категорій партнерів, співпраця з якими є важливою для виконання галузевого пріоритету територіального розвитку громади. Для кожного кола партнерів необхідно визначити окремі заходи та активності, які громада хоче реалізувати та досягти у співпраці з цими партнерами. Запропоновані заходи та діяльність, наведені нижче, рекомендовані та можуть бути розширені іншими заходами. Цільові значення (конкретні показники) служать виключно джерелом натхнення для створення плану дій і повинні бути визначені керівництвом громади.

Коло партнерів 1 - Існуючі партнери

Пропоновані заходи/діяльність	Тип показника	Цільове значення	Дата реалізації
Звернення до існуючих громад-партнерів (інших партнерів) і представлення пріоритету розвитку	Контакттовані партнери	3	12/2023
Створення робочої групи з партнерами для підготовки проектів	Робоча група	2	12/2024
Подання проектної заявки в якості вторинного партнера	Поданий проект	4	12/2025
Подання проектної заявки в якості основного партнера	Поданий проект	1	12/2025
Подання проектної заявки в рамках програми INTERREG A	Поданий проект	3	12/2026
Подання проектної заявки в рамках програми INTERREG B	Поданий проект	1	12/2030
Подання проектної заявки в рамках горизонтальних програм співтовариства ЄС або іншого джерела фінансування	Поданий проект	1	12/2030

Коло партнерів 2 - Нові партнери

Пропоновані заходи/діяльність	Тип показника	Цільове значення	Дата реалізації
Звернення до нових громад-партнерів або інших учасників (лідерів галузевої політики)	Контакттовані партнери	4	12/2023
Укладення угоди з новими громадами-партнерами та/або учасниками	Угоди	1	06/2024
Створення робочої групи з партнерами для підготовки проектів	Робоча група	1	12/2024
Подання проектної заявки в якості вторинного партнера	Поданий проект	2	12/2027
Подання проектної заявки в рамках програми INTERREG A/B/C	Поданий проект	2	12/2030
Подання проектної заявки в рамках горизонтальних програм спільноти ЄС або іншого джерела фінансування	Поданий проект	1	12/2030
Подання проектної заявки в рамках горизонтальних програм співтовариства ЄС або іншого джерела фінансування	Поданий проект	1	12/2030

Проект отримав грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через EEA Grants.
Проект співфінансується з державного бюджету Словачької Республіки.

Коло партнерів 3 - Міжнародні асоціації та платформи

Пропоновані заходи/діяльність	Тип показника	Цільове значення	Дата реалізації
Вступ до міжнародної асоціації/платформи	Членство	1	12/2023
Подання пріоритету членам міжнародної асоціації/платформи	Презентація	1	7/2024
Участь у проекті з членом міжнародної асоціації/платформи	Поданий проект	1	9/2025

Коло партнерів 4 - Учасники на місцевому рівні

Пропоновані заходи/діяльність	Тип показника	Цільове значення	Дата реалізації
Організація круглого столу з ключовими місцевими учасниками у пріоритетній сфері з метою визначення їхніх інтересів та потреб	Подія	6	12/2027
Встановлення контактів з відповідними партнерами з інших громад та регіонів	Посередницькі контакти	7	12/2028
Інформаційні заходи (розсилка, презентації, інше) для акторів про можливості європейської співпраці (раз на пів року)	Інформаційна діяльність	12	12/2030

Коло партнерів 5 — Учасники національного та регіонального рівня

Пропоновані заходи/діяльність	Тип показника	Цільове значення	Дата реалізації
Консультації з відповідними учасниками на національному рівні	Зустрічі	8	12/2026
Консультації з відповідними учасниками на регіональному рівні	Зустрічі	7	12/2027
Об'єднання учасників на національному, регіональному та місцевому рівнях	Поданий проект	3	12/2028
Співпраця з національними та регіональними учасниками в реалізації проектів	Посередницькі контакти	3	12/2030

5.3.2. Оцінка результатів

Виконання показників плану дій необхідно оцінювати через регулярні проміжки часу, які повинні визначатися муніципалітетом на основі розгляду існуючої інституційної та кадрової спроможності, однак рекомендується, щоб інтервал для оцінки планів дій не перевищував двох років. Ідеальним є проведення щорічних оцінок виконання планів дій, що дасть можливість їх динамічної та безперервної адаптації у зв'язку з виконанням встановлених показників та виявлення нових можливостей для розвитку зовнішньої співпраці, які неминуче з'являться під час реалізації.

Плани дій щодо реалізації стратегічних цілей зовнішньої співпраці слід розуміти як «живі документи», а не раз і назавжди дані догми. Стратегічні цілі розвитку зовнішньополітичного співробітництва фіксуються на весь плановий період, однак плани дій щодо їх реалізації необхідно розуміти як динамічні інструменти, що постійно розвиваються. Під час реалізації стратегії необхідно постійно адаптувати їх до нових викликів і можливостей, які з'являтимуться поступово у певному часовому проміжку і які неможливо передбачити у конкретний момент, тобто на початку реалізації стратегічних цілей зовнішньої співпраці відповідно до початково визначених показників у планах дій (наприклад, з'являються нові можливості та партнерства, які необхідно буде включити до розвитку зовнішньої співпраці та згодом адаптувати плани дій). Навпаки, можна припустити, що реалізація запропонованої стратегії неминуче призведе до появи нових можливостей для розвитку зовнішньої співпраці і, як наслідок, до необхідності адаптації планів дій. Регулярна оцінка виконання планів дій повинна також включати пропозиції щодо їх поточної адаптації. Із зазначеної причини коротші інтервали є більш ефективними, ніж довші інтервали для їх оцінки.

Оцінка виконання планів дій не повинна звужуватися лише до встановлення того, чи досягнуто встановлених показників у визначений період часу. В обох можливих випадках, тобто успішного чи неуспішного виконання показників плану дій, оцінка також повинна містити тлумачення причин і факторів їх успішного чи неуспішного виконання. Аналіз причин успіху чи невдачі є важливим для процесу навчання та зміцнення досвіду співробітників муніципалітету, які беруть участь у закордонній співпраці.

Проект отримав грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через EEA Grants.
Проект співфінансується з державного бюджету Словацької Республіки.

У разі невиконання показників, визначених у планах дій, можливі дві процедури:

- *продовження часу, необхідного для виконання показників*; у випадку, якщо невиконання певного показника сталося з причин і обставин, які не залежали від діяльності муніципалітету та його організаційних складових, виправданим і правомірним є продовження терміну його виконання або рішення про скасування показника та виключення його з плану заходів;
- *інституційна адаптація муніципального органу управління*; у випадку, якщо невиконання певного показника сталося через недоліки в діяльності муніципального органу управління та/або його організаційних складових, необхідно вжити організаційні заходи для усунення недоліків. За словами Альфреда Чандлера, класика теорії управління та організаційних структур, організації, якщо вони хочуть бути успішними, повинні мати можливість адаптувати організаційну структуру до реалізації стратегії організації.¹⁴⁵ В іншому випадку не можна очікувати успішних результатів діяльності організації. Пропозиція заходів, які дозволяють усунути недоліки, має бути складовою регулярної оцінки виконання планів дій, а не лише у разі виявлення недоліків. Важливо, щоб оцінка виконання планів дій завжди включала оцінку діяльності організаційних підрозділів, залучених до їх реалізації.

5.3.3. Комунікаційна стратегія

Комунікаційна стратегія громади для потреб досягнення стратегічних цілей у сфері зовнішньої співпраці має бути насамперед інструментом для представлення громади як привабливого партнера для реалізації спільних проектів у вибраних галузевих пріоритетах плану територіального розвитку та відповідних стратегічних цілях щодо розвитку зовнішньополітичного співробітництва громади. Потенційні європейські партнери, насамперед громади інших країн-членів ЄС та асоційованих країн, представники інституцій ЄС, уряди країн-членів на національному та регіональному рівнях, а також суб'єкти господарювання та потенційні інвестори повинні отримати чітке повідомлення про громаду як привабливого партнера, з яким їм вигідно співпрацювати у вибраних галузевих пріоритетах. Внутрішні партнери, включно з іншими громадами, урядом, асоціаціями інтересів на національному та регіональному рівнях, а також суб'єктами, що знаходяться на території громади, і, нарешті, але не в останню чергу, мешканці громади, повинні отримати те саме повідомлення про громаду. Проте головна мета комунікаційної стратегії – зробити громаду адресатом пропозицій співпраці від інших іноземних партнерів. Іншими словами, мета полягає в зменшенні витрат на пошук іноземних партнерів для співпраці та досягненні стану, коли потенційні партнери самі прагнуть співпраці з громадою.

Підготовка та реалізація комунікаційної стратегії є складним процесом, і тому важливо з самого початку уточнити, які ресурси – фінансові та людські – громада може витратити на її впровадження. Тому мета цієї частини пропозиції полягає в тому, щоб надати вказівки та кілька прикладів для натхнення щодо того, як громада може діяти у створенні та реалізації конкретних комунікаційних заходів. Існує кілька способів створення комунікаційної стратегії. У «Посібнику з оцінювання комунікаційної діяльності» Європейська Комісія рекомендує структуру з шести ключових елементів, на яких має будуватися кожна комунікаційна стратегія. Якщо деякі з них упущено, може трапитися, що комунікаційна діяльність втратить свою мету, а фінансові кошти на її реалізацію будуть витрачені неефективно. Рекомендовані елементи:

- Ціль – яка мета комунікаційної діяльності (загальна та спеціальна);
- Цільова група – максимально точно визначення адресатів комунікаційної діяльності;
- Основні повідомлення – що ми хочемо, щоб цільові групи дізналися/навчилися/зробили;
- Спеціальні заходи – конкретні заходи для окремих цільових груп;
- Показник успіху – на основі якого кампанія буде оцінена як успішна;
- Оцінка – як дані збиратимуться та аналізуватимуться.¹⁴⁶

Шукаючи відповідь на питання, якою має бути мета комунікаційної діяльності громади, необхідно насамперед зосередитись на аналізі недоліків чи проблем, які ми могли б вирішити за допомогою ефективною комунікації. Це завдання не повинно бути складним, особливо для експертів з достатнім досвідом, оскільки вони стикаються з цими проблемами у своїй щоденній роботі.

Для ілюстрації такою проблемою може бути, наприклад, те, що громада протягом тривалого часу не може знайти партнерів для проекту і таким чином претендувати використання європейських програм і фондів. Причиною цього може бути недостатня обізнаність європейських громад та інших потенційних партнерів щодо пріоритетних тем розвитку конкретної громади або навіть інформація про те, що громада зацікавлена у співпраці у відповідній галузевій сфері. Тому метою запроваджених комунікаційних заходів має бути підвищення обізнаності потенційних європейських партнерів про пріоритети та готовність громади брати участь у міжнародних проектах.

З наведеного прикладу логічно випливають інші комунікаційні елементи. У цьому випадку основною цільовою

145 Chandler, Alfred D. *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship, 1962.

146 „TOOLKIT for the evaluation of the communication activities“. European Commission, Directorate General for Communication, February 2017.

групою комунікаційної діяльності є громади та регіони інших держав-членів та асоційованих держав, однак, на додаток до них, також можуть бути заплановані спеціальні комунікаційні заходи, спрямовані на інших учасників, таких як існуючі міжнародні групи та платформи. Цільові групи також можуть бути визначені дуже вузько, наприклад, представники громад і регіонів зі схожими пріоритетами з офісом у Брюсселі.

Основне повідомлення має бути сформульовано якомога чіткіше і стати суттю того, що ми хочемо повідомити одержувачам інформації. Це не гасло і взагалі не потребує публічного оприлюднення в такому вигляді. У нашому прикладі повідомлення має ґрунтуватися на встановлених стратегічних цілях розвитку зовнішньої співпраці громади та має бути сформульоване приблизно так: «Громада готова до нового проектного співробітництва з європейськими партнерами у таких сферах: соціальні послуги, туризм, зелена інфраструктура (або інший сектор).»

При виборі комунікаційних заходів важливо звернути увагу на те, щоб вони логічно вели до досягнення мети, тобто звернення до обраних цільових груп. Такою діяльністю можуть бути, наприклад, прес-релізи, розіслані іноземним департаментам європейських регіонів і громад, поширення інформації в рамках європейських асоціацій і платформ, а також ефективні цільові кампанії в соціальних мережах та багато іншого. При виборі заходів, зрозуміло, важливо враховувати фінансові та кадрові можливості громади, а понесені витрати не повинні перевищувати очікувані вигоди.

Ще одна складова комунікаційної стратегії, яка є показником успіху, пов'язана з очікуванням вигоди від комунікаційної стратегії. Це має бути заздалегідь визначений критерій, за яким ми можемо оцінити була комунікаційна діяльність успішною чи ні. При цьому критерій має бути визначений таким чином, щоб він був безпосередньо пов'язаний з метою та реалізованою діяльністю. У наведеному прикладі показником може бути те, чи вдасться досягти участі/запрошення громади до проектного партнерства в рамках програм спільноти ЄС з деякими партнерами, на яких була спрямована комунікаційна діяльність. Крім того, критерій може бути визначений жорсткіше, наприклад, очікується принаймні три пропозиції про співпрацю та запрошення у проектні консорціуми.

Окрім чіткого поділу на успішні та неуспішні заходи, під час планування з самого початку також необхідно думати про процес оцінювання, тобто про те, як збиратимуться дані під час чи після завершення комунікаційної діяльності. Оцінка може бути корисною для виявлення потенційних прогалин у комунікаційному плані. Знову ж таки, доступно декілька методів оцінки та вимірювання впливу діяльності. У випадку спілкування електронною поштою це можуть бути інструменти, що фіксують відсоток відкритих повідомлень, у разі презентації пріоритетів громади параметром може бути кількість учасників заходу тощо.

Якщо рекомендована структура дотримується, виконавець комунікаційної стратегії повинен мати загальний огляд того, які заходи наразі реалізуються, на кого вони спрямовані, яка їхня мета та як оцінюється їхній кінцевий ефект. Беручи до уваги інформацію в реальному часі, він може перерозподілити ресурси на більш ефективну для досягнення мети діяльність.

Визначаючи цільові групи, необхідно думати про аудиторію на внутрішньому місцевому та регіональному рівнях (наприклад, особи, уповноважені приймати рішення, підприємці, широка громадськість), на національному рівні (наприклад, співпраця з урядом Словаччини чи іншими громадами), на європейському рівні (наприклад, установи ЄС, уряди, регіони та громади інших членів та асоційованих держав) і потенційно глобальному (наприклад, громади та регіони за межами ЄС, міжнародні організації). Цільові групи повинні бути визначені якомога вужче, і для кожної обраної аудиторії необхідно вибрати найбільш відповідні методи та заходи, за допомогою яких їм донесено основне або часткове повідомлення комунікаційної стратегії.

6. ПЛАН РОЗВИТКУ ТРАНСГРАНИЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА (ПРИКЛАД МОДЕЛІ)

6.1. Основні вихідні положення для розробки плану

Метою цієї моделі пропозиції розробки плану розвитку зовнішньої співпраці громади є надання рекомендацій щодо того, як зробити співпрацю громади з іноземними партнерами більш ефективною та досягти того, щоб вона стала ефективним інструментом у досягненні цілей територіального розвитку громади. Адресатом цієї моделі пропозиції, є, як правило, громада, яка хоче використовувати зовнішню співпрацю як інструмент для отримання додаткових коштів для власного територіального розвитку з програм і фондів когезійної політики ЄС.

Основним вихідним пунктом для планування трансграничного співробітництва громади має бути план її територіального розвитку, затверджений відповідно до національного законодавства та відповідних чинних нормативних актів громади після консультацій з жителями та організаціями, які діють на її території та передусім з місцевими суб'єктами, які є ключовими учасниками з точки зору соціально-економічного розвитку громади (організації державного сектору в межах діяльності державних установ та громад, а також організації приватного сектору, включаючи бізнес-компанії та неурядові організації). Розробляючи пропозицію, ми виходили з модельного прикладу формування візії та пріоритетів територіального розвитку громади до 2030 року, з тим, що надання соціальних послуг ми включили до трьох пріоритетних напрямків територіального розвитку.

Ми спеціально обрали сферу надання соціальних послуг, щоб підкреслити, що співпраця з іноземними партнерами має в першу чергу слугувати для покращення базових потреб розвитку громади, або покращення якості основних послуг, які громади надають своїм жителям відповідно до своїх законодавчих повноважень, і не повинні зводитися лише до співпраці у сфері туризму, охорони культурної спадщини тощо, що часто зустрічається у поточній практиці (не тільки) словацько-українського трансграничного співробітництва на рівні громад. Розвиток туризму та охорона культурної спадщини є важливими напрямками територіального розвитку громади, однак хочемо зазначити, що співпраця з іноземними партнерами може слугувати інструментом для реалізації першочергових пріоритетів розвитку громади, тобто покращення якості послуг для мешканців, які проживають на території громади, у сфері соціального забезпечення та охорони здоров'я, освіти, розвитку інфраструктури громади (житло, транспорт, охорона здоров'я, бізнес, енергетика, поводження з відходами) та підтримка місцевого бізнесу – які є ключовими напрямками розвитку громади, кінцевою метою якого має бути підвищення якості життя мешканців на її території.

Метою програм і фондів ЄС, створених у рамках когезійної політики є комплексний територіальний розвиток регіонів та громад країн-членів ЄС та асоційованих країн, оскільки лише підвищення згуртованості спільного інтегрованого простору є запорукою його належного функціонування та сталого розвитку.

Плануючи розвиток зовнішньої співпраці на рівні громади, необхідно визначити можливості її бюджету для фінансування пріоритетів розвитку у відповідний період програми та потреби розвитку в сферах, які не можуть бути належним чином забезпечені з бюджету громади, дотацій з державного бюджету, інших державних та/або приватних джерел на національному, регіональному чи муніципальному рівнях. Необхідно зосередити зовнішню співпрацю на цих сферах, оскільки програми та фонди ЄС, по-перше, охоплюють усі ключові сфери територіального розвитку субнаціональних суб'єктів, а по-друге, вони пропонують наявні ресурси, які субнаціональні суб'єкти можуть використовувати через зовнішню співпрацю. Іншими словами, зовнішня співпраця з європейськими партнерами є способом для регіонів та громад отримати додаткові ресурси для потреб свого розвитку. Тому ми рекомендуємо громадам розробляти плани розвитку зовнішньої співпраці з європейськими партнерами паралельно з планами територіального розвитку. Розвиток зовнішньої співпраці слід оцінювати та планувати разом із плануванням доходів бюджету громади як їх можливого додаткового джерела. Подібно до планів територіального розвитку, плани розвитку зовнішньої співпраці мають бути предметом громадських консультацій з жителями та учасниками на території громади. Крім того, у розвитку зовнішнього співробітництва необхідне залучення місцевих суб'єктів на території громади, які працюють у сфері відповідного галузевого пріоритету (підприємства, школи, неурядові організації, місцеві активні групи, інші організації державного, приватного сектору або третього сектору), яких необхідно залучити до співпраці з іноземними партнерами. Якщо на території громади є учасники, які можуть успішно реалізувати проекти співпраці з іноземними партнерами у відповідній галузевій сфері, не обов'язково безпосередньо громаді претендувати на участь у проекті. Однак громада повинна бути здатною координувати їх діяльність, або допомогти їм з налагодженням іноземного партнерства та забезпечити, щоб їхня зовнішня співпраця сприяла виконанню пріоритетів розвитку громади.

Як ми вже зазначали, при плануванні зовнішньої співпраці важливо зосередитися на сферах, які не можуть

бути достатньо профінансовані з власного бюджету громади чи інших джерел на національному чи регіональному рівнях. У будь-якому випадку, навіть у цих сферах, необхідно пам'ятати про виділення співфінансування проектів транскордонного співробітництва в бюджеті громади або його забезпечення з інших державних чи приватних джерел (наприклад, у випадку програми Interreg A HU-SK-RO-UA, співфінансування проекту становить не менше 10% і не більше 20% загальних витрат бюджету затвердженого проекту, тоді як партнери проекту розподіляють витрати на співфінансування проекту між собою за взаємною згодою). З точки зору співфінансування проекту діє правило, що чим більше партнерів бере участь у проекті, тим менша частка співфінансування припадає на одного партнера. Кожна програма та фонд ЄС має свої особливі правила затвердження проектної підтримки, з якими необхідно ознайомитися перед налагодженням проектного партнерства та створенням проектного консорціуму з іноземними партнерами.

6.2. Визначення цілей

Розробляючи пропозицію щодо плану розвитку транскордонного співробітництва громади, ми виходимо з моделі прикладу плану територіального розвитку, який містить візію, основну мету розвитку громади (як приклад наводимо програмний період до 2030 р.) та пріоритети розвитку для кожного галузевого компоненту візії та головної цілі. Пріоритети реалізуються через стратегічні та оперативні цілі плану територіального розвитку. Водночас для кожного пріоритету розвитку громади необхідно визначити мету зовнішньої співпраці, яка має слугувати виконанню стратегічних та оперативних цілей територіального розвитку громади у відповідній галузевій сфері.

Вихідні рівні плану територіального розвитку (візія, головна мета, пріоритети, стратегічні цілі, операційні цілі) визначаються керівництвом громади та затверджуються після консультацій з жителями громади. Нижченаведена розробка перших чотирьох рівнів плану територіального розвитку є базовим вихідним пунктом для розробки плану розвитку зовнішньої співпраці громади і повинна розглядатися лише як приклад, який слугуватиме натхненням. Ми звужуємо пропозицію лише до пріоритету розвитку надання соціальної допомоги на території громади. Такий принцип можна застосовувати щодо інших пріоритетів розвитку.

Візія розвитку громади до 2030 року

- Сучасна громада впевнена у собі та освічених мешканців з активним життєвим підходом, яка створює умови для сталого економічного розвитку, проживання в екологічно чистому довкіллі та надає якісні послуги у сфері соціального обслуговування.

Головна мета розвитку громади до 2030 року

- Удосконалення управління громадою та мобілізація внутрішніх ресурсів для забезпечення екологічно сталого розвитку, покращення бізнес-середовища та інфраструктури для надання соціальної допомоги на території громади.

Пріоритети розвитку громади до 2030 року

- Пріоритет А Покращення якості довкілля
- Пріоритет Б Підтримка малого та середнього бізнесу(МСП)
- Пріоритет В Покращення якості надання соціальних послуг

Стратегічні цілі територіального розвитку громади до 2030 року

- Стратегічна ціль А1 Підвищення якості поводження з побутовими відходами
- Стратегічна ціль А2 Модернізація громадського освітлення
- Стратегічна ціль А3 Утеплення громадських будівель

Стратегічна ціль В1 Посилення конкурентоспроможності місцевих МСП

Стратегічна ціль В2 Підтримка впровадження нових інноваційних технологій у місцевих МСП

Стратегічна ціль В3 Розвиток кооперації та ділових відносин місцевих МСП з іноземними партнерами

Стратегічна ціль С1 Діджиталізація системи надання соціальних послуг та підвищення кваліфікаційного рівня персоналу

Стратегічна ціль С2 Добудова інфраструктури соціальних об'єктів

Стратегічна ціль С3 Розвиток допоміжних соціальних послуг

Проект отримав грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через EEA Grants.
Проект співфінансується з державного бюджету Словацької Республіки.

Оперативні цілі територіального розвитку громади до 2030 року

Як приклад, ми представляємо оперативні цілі лише для пріоритету розвитку С і стратегічних цілей С1, С2 і С3.

Оперативна ціль С1а	Диджиталізація системи моніторингу та сигналізування необхідності надання соціальної допомоги
Оперативна ціль С1b	Посилення кадрового потенціалу для надання кризової соціальної допомоги в невідкладних випадках
Оперативна ціль С1с	Розвиток послуг з догляду, в тому числі підвищення кваліфікації персоналу
Оперативна ціль С2а	Збільшення ліжкового фонду в закладах для людей похилого віку
Оперативна ціль С2b	Створення стаціонарного відділення для соціально незахищених категорій населення
Оперативна мета С2с	Будівництво нового закладу тимчасового житла
Оперативна ціль С3а	Створення громадської пральні як соціального підприємства
Оперативна ціль С3b	Модернізація обладнання реабілітаційного центру
Оперативна ціль С3с	Забезпечення екскурсівських та перекладацьких послуг

Оперативні цілі мають бути далі розроблені у планах дій з графіком їх виконання на часовій шкалі та розрахунком витрат, необхідних для їх реалізації. Для кожної оперативної цілі необхідно вказати відповідальний відділ органу місцевого самоврядування/особу, відповідальну за її виконання.

Стратегічні цілі зовнішньої співпраці громади

Стратегічні цілі зовнішньої співпраці громади повинні ґрунтуватися на пріоритетах розвитку та стратегічних цілях територіального плану. У випадку нашої моделі їх можна сформулювати так:

Стратегічна ціль А: Покращення якості довкілля

- розвиток співпраці з іноземними партнерами, що сприятиме покращенню управління відходами на муніципальному рівні, підвищенню енергоефективності, зростанню використання відновлюваних джерел енергії та впровадженню нових зелених технологій на території громади

Стратегічна ціль В: Підтримка малого та середнього бізнесу

- розвиток співпраці з іноземними партнерами, що сприятиме конкурентоспроможності місцевих МСП, впровадження та використання нових інноваційних технологій та розвиток ділових відносин між місцевими МСП та іноземними партнерами

Стратегічна ціль В: Підвищення якості надання соціальних послуг

- розвиток співпраці з іноземними партнерами, що дозволить покращити надання соціальних послуг, включаючи цифровізацію системи, навчання персоналу, завершення інфраструктури соціальних об'єктів та розширення пропозиції допоміжних соціальних послуг.

При визначенні відповідних іноземних партнерів, програм та фондів ЄС, а також при підготовці спільних проектів необхідно виходити з того, що метою зовнішньої співпраці та змістом потенційних спільних проектів з іноземними партнерами є отримання додаткових фінансових ресурсів для виконання операційних цілей територіального розвитку (С1а-с: цифровізація надання соціальних послуг, підвищення спроможності надання кризової соціальної допомоги в невідкладних випадках, розвиток послуг з догляду, включаючи підвищення кваліфікації персоналу, цілі С2а-с: розширення ліжкового фонду в закладах для людей похилого віку, створення стаціонарного відділення для соціально незахищених категорій населення, будівництво нового закладу тимчасового житла; С3а-с: створення громадської пральні як соціального підприємства,

модернізація обладнання реабілітаційного центру, забезпечення екскурсівських та перекладацьких послуг). Те саме стосується трансформації операційних цілей, що впливають із візії та інших стратегічних цілей територіального розвитку громади, у стратегію розвитку зовнішньої співпраці громади.

На наступному етапі важливо визначити відповідні програми та фонди ЄС, які охоплюють галузеві пріоритети розвитку плану територіального розвитку, а потім необхідно визначити відповідних іноземних партнерів, співпраця з якими дозволить підготувати спільні проекти для їх використання.

Проект отримав грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через EEA Grants.
Проект співфінансується з державного бюджету Словацької Республіки.

6.3. Вибір інструментів: програми та фонди ЄС

Проекти співпраці між словацькими та українськими громадами, метою яких є розвиток інфраструктури та надання соціальних послуг на місцевому рівні, можуть фінансуватися за такими програмами:

Interreg A: Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна Програма Interreg VI-A NEXT 2021-2027¹⁴⁷; підтримка проектів транскордонного співробітництва доступна для українських громад або організацій Чернівецької, Івано-Франківської та Закарпатської областей та словацьких громад або організацій Пряшівського та Кошицького самоврядних країв. Однією із основних цілей програми є вирівнювання соціальної нерівності між прикордонними регіонами, на які поширюється дія програми, у тому числі у сфері охорони здоров'я та соціальних послуг. Прикладом може слугувати проект Кошицького самоврядного краю, реалізований у партнерстві з містом Ужгород та Закарпатським регіональним центром соціально-трудова реабілітації з метою покращення надання медичної допомоги клієнтам соціальних закладів (початок реалізації проекту: 2021 р.).¹⁴⁸

Interreg B: Interreg VI B 2021-2027 Дунайський регіон¹⁴⁹; підтримка проектів транскордонного співробітництва доступна для українських громад або організацій Чернівецької, Івано-Франківської та Закарпатської областей та словацьких громад або організацій з усієї території Словацької Республіки. Загалом у програму залучено 14 країн, у тому числі країни-члени ЄС та асоційовані країни, розташовані в басейні річки Дунай (програма охоплює всю територію 12 країн та частину територіальних одиниць 2 країн на рівні NUTS3 – Федеративної Республіки Німеччини та України). Одним із трьох пріоритетних напрямів підтримки проекту в рамках цієї програми є підтримка соціальної згуртованості в Дунайському макрореґіоні.

Interreg C: Interreg EUROPE, INTERACT, URBACT та ESPON¹⁵⁰; Програма (і її чотири підпрограми) доступна для фінансування проектів міжрегіонального співробітництва громад та організацій, розташованих на території країн-членів ЄС, Норвегії, Ісландії, Ліхтенштейну та Швейцарії. Словацькі та українські громади можуть претендувати на підтримку проектів із зазначених підпрограм Interreg C лише за умови, що вони заснують Європейську групу територіального співробітництва (ЄГТС: EGTC — European Grouping of Territorial Cooperation) із місцезнаходженням у Словацькій Республіці. Ще однією передумовою, яка підвищує вірогідність успішного претендування на фінансування спільного проекту за цією програмою, є те, що потенційна словацько-українська ЄГТС налагодить проектну співпрацю принаймні з одним партнером з іншої «віддаленої» країни-члена ЄС, Швейцарії чи Норвегії. Програма Interreg C насамперед спрямована на розбудову інституційної спроможності органів державного управління, в тому числі у сфері надання соціальних послуг. Одним із пріоритетів підпрограми Interact є підтримка створення ЄГТС Підпрограма ESPON спрямована на науково-дослідницьку підтримку органів державного управління з метою покращення управління територіями та їх згуртованості через кордони єдиного ринку ЄС. Підпрограма URBACT служить для підтримки професійної співпраці громад у сфері зеленого переходу. Підвищення якості надання соціальних послуг є одним із шести пріоритетних напрямків фінансування проектів міжрегіонального співробітництва в рамках підпрограми Interreg Europe.

Програми та фонди ЄС¹⁵¹ загалом існує понад 40 секторально орієнтованих програм для громад та фондів ЄС у межах 6 стратегічних кластерів, доступних для фінансування проектів співпраці субнаціональних суб'єктів на території держав-членів ЄС, країн ЄЗ3 (Норвегія, Ісландія та Ліхтенштейн) та Швейцарії в поточній багаторічній фінансовій перспективі ЄС: єдиний ринок, інновації та цифрові технології; згуртованість та цінності; природні ресурси та довкілля; міграція та управління кордонами; безпека та оборона; сусідство та світ. Передусім у перших трьох стратегічних сферах є секторально орієнтовані програми та фонди, які можуть бути використані для проектів співпраці учасників на субнаціональному рівні у сфері територіального розвитку. Що стосується надання соціальних послуг, громада може претендувати на підтримку від програми InvestEU (розвиток соціальної інфраструктури, підтримка функціонування соціальних підприємств), Digital Europe (цифрування надання соціальних послуг на рівні громади), Erasmus+ (підвищення кваліфікації персоналу у сфері надання соціальних послуг) тощо.¹⁵²

Словацькі громади та організації мають доступ до всіх програм та фондів ЄС і можуть залучати з них ре-

147 Інформація про програму: [https://huskroua-cbc.eu/\(22.08.2023\)](https://huskroua-cbc.eu/(22.08.2023)).

148 Improving health care services in social facilities, <https://huskroua-cbc.eu/projects/financed-projects-database/improving-health-care-services-in-social-facilities> (22.8.2023).

149 Інформація про програму: [https://www.interreg-danube.eu/\(22.08.2023\)](https://www.interreg-danube.eu/(22.08.2023)).

150 Інформація про програму: [https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial/interregional_en\(22.08.2023\)](https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial/interregional_en(22.08.2023)).

151 EU programmes and funds financed from the EU budget and NextGenerationEU, https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_en (22.8.2023).

152 Детальніше дивіться у розділі 3. Карта можливостей.

Проект отримав грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через EEA Grants.
Проект співфінансується з державного бюджету Словацької Республіки.

сурси для фінансування спільних проектів з партнерами з інших країн-членів, країн ЄЗ та Швейцарії. Українські громади та організації з усієї території України мають доступ до наступних програм ЄС, узгоджених на рівні уряду України та ЄС: LIFE (захист довкілля), Copernicus (боротьба зі зміною клімату), EU4Health (медичні послуги), Fiscalis (співпраця у сфері оподаткування), Digital Europe (цифрування, включно з державним управлінням), Single Market (українські організації мають доступ до двох компонентів програми: підтримка малого та середнього підприємництва, сфера статистики, Customs (співробітництво у сфері митної справи), Connecting Europe Facility (розвиток трансграничної інфраструктури на кордонах України з країнами-членами ЄС, включно зі Словачкою Республікою). У випадку вищезазначених програм ЄС до яких має доступ Україна, словацькі та українські громади можуть готувати спільні проекти та претендувати на їх фінансування. У разі створення ЄГТС групою словацьких та українських громад, українські учасники об'єднання отримають доступ до інших програм та фондів ЄС, незважаючи на те, що Україна в цілому ще не має узгодженого з ЄС доступу до відповідної програми. Однак, як і у випадку підпрограм Interreg C, зростає ймовірність успішного претендування на отримання ресурсів програм громад та фондів ЄС (у нашому випадку ЄФРР, спрямований на підтримку розвитку соціальних послуг та інфраструктури на місцевому рівні) у разі налагодження співпраці можливого словацько-український ЄГТС з іноземними партнерами з інших країн-членів ЄС, країн ЄЗ та/або Швейцарії.

6.4. Вибір партнерів та організаційної форми

Після визначення програм ЄС, підходящих для фінансування галузевих цілей територіального розвитку громади, на наступному етапі необхідно визначити іноземних партнерів (і не тільки), співпраця з якими дозволить підготувати спільні проекти, спрямовані на відповідну програму ЄС. Громади можуть прийняти рішення про вибір спеціальних іноземних партнерів, які слугуватимуть для підготовки та реалізації одного конкретного проекту, що дозволить їм досягти певну галузеву ціль у відповідному періоді планування територіального розвитку. Однак при визначенні та налагодженні співпраці з іноземними партнерами ми рекомендуємо стратегічний підхід, який дозволить будувати довгострокові відносини з іноземними партнерами з метою реалізації спільних проектів у кількох галузевих сферах та в інших планових періодах територіального розвитку громади. Налагодження співпраці та побудова партнерства з іноземним партнером – інвестиція, яка вимагає часу та витрат, тому вигідніше будувати довгострокові партнерські відносини відповідно до довгострокових галузевих пріоритетів територіального розвитку громади. Ми рекомендуємо системний підхід до побудови партнерства в усіх категоріях партнерства (див. розділ 5.2.), які є важливими для успішного зовнішнього співробітництва громади, оскільки воно має служити інструментом для виконання визначених галузевих пріоритетів територіального розвитку.

Існуючі партнери

Виконуючи цілі щодо розвитку зовнішньої співпраці, найефективніше на першому кроці зосередитися на оцінці існуючих іноземних партнерств громади з точки зору можливості їх адаптації до галузевих пріоритетів розвитку громади у відповідний програмний період. Звичайно, за умови, що громада вже уклала угоди або меморандуми про співпрацю з іноземними партнерами. Наші висновки показують, що переважна більшість існуючих партнерств між словацькими та українськими громадами має формальний характер, а отже, перш ніж розглядати подальшу співпрацю, має відбутися їх базове відродження. У будь-якому випадку, громади повинні провести внутрішній аудит попередньої зовнішньої співпраці і, якщо вони вже уклали рамкові угоди з іноземними партнерами, спробувати відродити співпрацю шляхом реалізації спільних проектів. Необхідно провести переговори з існуючими партнерами та з'ясувати, чи зацікавлені вони у спільних проектах, які, у нашому випадку, стосуватимуться розвитку надання соціальних послуг на муніципальному рівні. Ідеально, якщо громада вже має іноземного партнера, з яким вона реалізовувала будь-який спільний проект у минулому та має хороший досвід цієї співпраці. Дійсно, продовжувати або відроджувати співпрацю з існуючим партнером вигідніше і дешевше, ніж будувати нове партнерство. Якщо громада ще не налагодила співпрацю з іноземним партнером, необхідно знайти відповідного іноземного партнера та налагодити з ним співпрацю.

Нові партнери та вибір інституційної форми

Виявляючи нових іноземних партнерів, важливо, щоб громада зосередилася на налагодженні співпраці з муніципалітетами, які досягли успіху в галузевому пріоритеті територіального розвитку (у нашому випадку це надання соціальних послуг на муніципальному рівні), або з громадами, які намагаються досягти подібних цілей розвитку. Це означає, що затребувані громади-партнери вже повинні мати необхідний досвід і навички у сфері надання соціальних послуг, з яких можна брати приклад, і, таким чином, можна взяти на себе та застосувати вже робочі рішення та політики в умови громади. Шукаючи відповідних партнерів в іншій країні, ми рекомендуємо звертатися до головних організацій та асоціацій громад, які можуть надати корисні консультації та рекомендації щодо пошуку

та контакту з партнерами. Шукаючи відповідних словацьких партнерів, українські громади можуть звертатися до Асоціації міст і громад Словаччини, і навпаки, словацькі громади, шукаючи українських партнерів, можуть звертатися за консультацією та допомогою до Асоціації міст України.¹⁵³ Асоціація європейських прикордонних регіонів може надати консультаційну допомогу у пошуку відповідних партнерів словацьким та українським громадам.¹⁵⁴

Водночас, шукаючи партнерів, необхідно пам'ятати про наявні географічні обмеження можливостей словацько-українського транскордонного співробітництва в частині його фінансування з програм ЄС. Зокрема, словацько-українські проектні консорціуми громад можуть претендувати на підтримку проектів програми Interreg A (HU-SK-RO-UA) за умови, що вони розташовані в Чернівецькій, Івано-Франківській та Закарпатській областях України або у Пряшівському і Кошицькому самоврядних краях. Те саме стосується доступної підпрограми Interreg B (Дунайський регіон), з урахуванням, що в цьому випадку громади Одеської області України також можуть брати участь у словацько-українському транскордонному співробітництві. Щоб претендувати на фінансування за програмами Interreg A та B, достатньо спеціальної проектної угоди про транскордонне та/або транснаціональне співробітництво двох або більше партнерів із принаймні двох країн, тобто Словаччини та України. Звичайно, словацькі та українські громади можуть встановлювати партнерства без вищезгаданих географічних обмежень, однак, якщо вони хочуть будувати функціональні партнерства, спрямовані на використання доступних фінансових ресурсів із програм ЄС для підтримки свого територіального розвитку, вони повинні поважати їх.

Як ми вже зазначали, доступ до програми Interreg C та програм і фондів спільнот ЄС словацько-українські проектні консорціуми громад можуть отримати лише за умови спільного створення Європейської групи територіального співробітництва (ЄГТС). Перевагою ЄГТС є, серед іншого, те, що ЄГТС може мати екстериторіальний характер, тобто членами можливої словацько-української ЄГТС можуть бути українські громади зі штаб-квартирою будь-де на території України, тобто також за межами географічних одиниць України, включених до програм Interreg A та Interreg B. У разі створення ЄГТС важливо визначити нових іноземних партнерів та налагодити функціональне партнерство з громадами з «віддалених» європейських регіонів, обраних на основі їх лідерства в галузевих пріоритетах, з метою налагодження співпраці у формі спільних проектів, завдяки яким можна буде досягти поставлених цілей планів територіального розвитку (використання можливості фінансування співпраці в рамках програми Interreg C та іншої програми спільноти ЄС, у нашому випадку InvestEU, Digital Europe, Erasmus+ тощо, які дозволяють фінансувати проекти у сфері надання соціальних послуг на муніципальному рівні).

Міжнародні асоціації та платформи

Міжнародні асоціації об'єднують у мережі регіони та громади, компанії чи об'єднання у межах Європейського Союзу чи навіть у країнах за межами ЄС. Ці асоціації є ідеальним місцем для мережування учасників та обміну досвідом з іншими регіонами, містами чи громадами. Саме обмін досвідом є ключовим для реалізації правильних рішень, а також для підготовки спільних проектів. Зосереджуючись на конкретній політиці та сферах, асоціації та платформи об'єднують учасників, які зазвичай мають однакову мету: чи йдеться про інноваційне суспільство, покращення довкілля, чи про якісніші соціальні послуги. Водночас вони є ефективним інструментом для пошуку відповідних партнерів для проектної співпраці, що підтримується програмами та фондами ЄС. Для громад приєднання до таких асоціацій є відповідним інструментом для розвитку співпраці з іноземними партнерами, тому вони повинні прагнути досягти членства в міжрегіональних асоціаціях, тематично зосереджених на підтримці співпраці у вибраних галузевих пріоритетах плану територіального розвитку громади, включаючи участь у відповідних галузевих платформах, сформованих в рамках відповідних програм та фондів ЄС.

Серед ключових платформ та об'єднань європейських регіонів, міст та громад, які можуть бути корисними у пошуку партнерів для спільних проектів у різних сферах розвитку громади, є асоціація Eurocities¹⁵⁵ та Європейська асоціація регіональних і місцевих влад.¹⁵⁶ Зокрема, на наданні соціальних послуг на регіональному та рівні громад зосереджені такі асоціації: Eurodiaconia,¹⁵⁷ Європейська мережа міст і регіонів соціальної економіки,¹⁵⁸ Європейська соціальна мережа¹⁵⁹ тощо

У випадку галузевого пріоритету соціальних послуг можна визначити партнерів з успішних європейських регіонів за їх місцем в Індексі соціального прогресу.¹⁶⁰ Цей індекс вимірює соціальний розвиток і якість життя на

153 Асоціація міст і громад Словаччини, <https://www.zmos.sk/> (23.8.2023); Асоціація міст України, <https://auc.org.ua/> (23.8.2023).

154 Association of European Border Regions, <https://www.aebr.eu/> (23.8.2023).

155 Eurocities, <https://eurocities.eu/> (23.8.2023).

156 European Association of Regional and Local Authorities, <https://www.earlall.eu/about-us/> (23.8.2023).

157 Eurodiaconia, <https://www.eurodiaconia.org/> (23.8.2023).

158 REVES European Network of Cities and Regions for Social Economy, <https://www.revesnetwork.eu/> (23.8.2023).

159 European Social Network, <https://www.esn-eu.org/> (23.8.2023).

160 Європейський соціальний індекс. Європейська комісія, 2023 р., https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/maps/social-progress_en (23.08.2023).

рівні окремих регіонів за допомогою 55 порівнянних соціальних і екологічних показників у 12 основних категоріях. Він не враховує економічні показники. Індекс є відносно комплексним і оцінює питання якості життя за трьома основними напрямками: базові потреби людини (харчування та охорона здоров'я, доступ до води, житла, безпека), якість життя (доступ до освіти, доступ до інформаційних технологій, здоров'я), здоровий спосіб життя, якість довкілля) і можливості (доступ до вищої освіти, ступінь толерантності та інклюзії, особисті свободи, права та вільний вибір). Лідерами цього рейтингу є регіони скандинавських країн, у яких соціальні послуги розвинені на національному та регіональному рівнях. Громади можуть надихнутися окремими заходами в регіонах і звернутися до міст у певному регіоні для співпраці.

Якщо громада хоче систематично та довгостроково розвивати співпрацю з європейськими партнерами у сфері надання соціальних послуг та успішно залучати ресурси відповідних програм ЄС, вона має прагнути до партнерства з лідерами цієї галузевої політики на європейському рівні. Словацькі та українські консорціуми громад також можуть запрошувати європейських партнерів, які є лідерами у сфері надання соціальних послуг, до спільних проектів, підготовлених для доступних підпрограм Interreg A та Interreg B.

Мережування внутрішніх суб'єктів на місцевому рівні

Для довгострокового розвитку соціальних послуг на рівні громади необхідно, щоб громада тісно спілкувалася з місцевими суб'єктами (неурядовими організаціями та об'єднаннями, компаніями, навчальними закладами), які працюють у цьому секторі на рівні громад. Так само, як їх необхідно залучати до підготовки плану територіального розвитку у сфері соціальних послуг, так само необхідно залучати їх до зовнішньої співпраці громади в цьому пріоритеті розвитку. Більше того, у випадку належної координації діяльності на місцевому рівні, яка повинна чітко здійснюватися органами управління громади, немає необхідності, щоб органи управління громади стали учасником, який бере участь у всіх запланованих проектах співпраці з іноземними партнерами; інші місцеві суб'єкти або організації у межах компетенцій громади, можуть робити це за підтримки громади.

Співпраця з вітчизняними учасниками на національному та місцевому рівнях

Останнім, але не менш важливим для подальшого розвитку зовнішньої співпраці громад, важливими є інституції на національному та регіональному рівнях, які можуть надати підтримку громадам у формі їхнього мережування на європейському рівні. Наприклад, якщо національна чи регіональна установа є членом європейської асоціації чи платформи (наприклад, Європейської соціальної мережі), громада може домовитися з нею про представництво, представлення своїх інтересів та встановлення контактів з іноземним партнером. У цьому плані громадам могли б допомогти головні організації – АМГС у Словаччині та АМУ в Україні. Налагодження співпраці з інституціями на національному та регіональному рівнях, які активно працюють у сфері надання соціальних послуг, добре інтегровані в галузеві європейські мережі та платформи в межах ЄС, і які налагодили співпрацю з суб'єктами з країн-членів ЄС у вибраних галузевих пріоритетах плану територіального розвитку громад, допоможе громадам зменшити витрати при пошуку та налагодженні співпраці з відповідними іноземними партнерами. Співпраця з національними та/або регіональними інституціями дозволить більш ефективно інтегрувати громади в європейські секторальні мережі, але водночас вони є партнерами, з якими громади можуть претендувати на спільні проекти, підтримувані програмами та фондами ЄС. Крім них, звичайно, важливою є співпраця з центральними органами державного управління на національному рівні.

7. ВИСНОВОК

Ми твердо віримо, що представлені в цьому документі рекомендації, стануть натхненням для представників словацьких та українських територіальних громад для більш ефективного використання потенціалу транскордонного співробітництва, насамперед для власного територіального розвитку та покращення якості життя їхніх мешканців. Водночас транскордонне співробітництво на місцевому рівні, яке уможливить передачу кращих практик Словаччини Україні, є вагомим внеском у процес інтеграції України до ЄС. Роль громад є незамінною, особливо в обміні досвідом щодо планування та управління територіальним розвитком на місцевому рівні відповідно до принципів і правил когезійної політики ЄС. Крім того, транскордонне співробітництво між словацькими та українськими громадами з використанням уже існуючих програм і фондів ЄС, включно з новими, коротко представленими нами в цьому документі, програмами у процесі підготовки, може стати важливим інструментом для поточної та післявоєнної відбудови України.

Результати досліджень попереднього словацько-українського транскордонного співробітництва вказують на дві основні причини недостатнього використання його потенціалу. Перш за все, це низький рівень поінформованості представників органів місцевого самоврядування про можливості, пропонувані програмами та фондами ЄС для його підтримки. А по-друге, недостатня інституційна спроможність муніципальної влади, в тому числі людських ресурсів. Якщо громади хочуть ефективно використовувати транскордонне співробітництво, вони повинні інвестувати у власні можливості для планування, реалізації парадипломатичної діяльності та управління проектами. Звісно, існує ризик, що кошти, вкладені у розбудову власних потужностей, не окупляться швидко та в достатній мірі, проте важливо усвідомлювати той факт, що транскордонне співробітництво є важливим інструментом територіального розвитку, у який варто інвестувати довгостроково та систематично.

Уряди Словаччини та України мали б простягнути руку допомоги територіальним громадам. Розвиток кожної громади є суспільним інтересом кожної країни, тому що це, зрештою, сприяє розвитку всієї країни. Уряди Словаччини та України мають досвід у сфері програм громад та фондів ЄС, яким вони могли б і повинні поділитися з органами влади на регіональному та місцевому рівнях, щоб залучити додаткові ресурси для розвитку країни поза межами існуючого державного бюджету, а також обласного та бюджету громади. Крім того, уряди мають у розпорядженні можливості дипломатичних відомств, які повинні допомагати регіонам та громадам у встановленні та розбудові відносин з іноземними партнерами щодо підготовки спільних проектів у країнах ЄС, а також асоційованих країнах, які мають доступ до єдиного ринку Союзу та є частиною когезійної політики ЄС. Урядову підтримку розвитку транскордонного співробітництва місцевих учасників слід розуміти як необхідну інвестицію, яка принесе значні вигоди обом країнам після зміцнення адміністративної та планової спроможності муніципалітетів у сфері їхньої співпраці з європейськими партнерами, завдяки чому вони зможуть ефективніше використовувати можливості, пропонувані програмами та фондами ЄС і набагато інтенсивніше, ніж раніше.

Звісно, можливості міжнародної співпраці у спільному європейському просторі органи влади на регіональному та місцевому рівнях тримають у власних руках. Ми переконані, що цей документ дасть їм хороші рекомендації щодо розуміння розвитку цієї співпраці, щоб вона стала актуальним інструментом для досягнення цілей їхнього власного територіального розвитку, сприяла поглибленню інтеграції України в ЄС та покращувала якість життя своїх громадян.

Проект „Трансграничне співробітництво між Україною та Словаччиною-CBC4US” впроваджують Асоціація міст та громад Словаччини (ZMOS), Асоціація міст України (АМУ), Норвезька асоціація місцевих та регіональних влад (KS) та Асоціація «FEMAN».

Проект отримав грант в сумі 466 094 євро від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через гранти ЄЕЗ (EEA Grants) і співфінансується з Державного бюджету Словацької Республіки в сумі 69 914 євро. Метою проекту є використання досвіду, отриманого в галузі модернізації місцевого територіального самоврядування, та реалізації права на належне управління, принципів корпоративної соціальної відповідальності та прозорих заходів в органах місцевого самоврядування, щоб місцеве самоврядування України могло не лише черпати натхнення, але й отримувати уроки щодо плюсів і мінусів.

Гранти ЄЕЗ представляють внесок Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії у створення зеленої, конкурентоспроможної та інклюзивної Європи.

Є дві загальні цілі: зменшення економічних та соціальних диспропорцій у Європі та посилення двосторонніх відносин між країнами-донорами та 15 країнами ЄС у Центральній та Південній Європі та Балтії.

Три країни-донори тісно співпрацюють з ЄС через Угоду про Європейський економічний простір (ЄЕЗ). Донори надали 3,3 млрд. євро через послідовні схеми грантів між 1994 і 2014 рр. На період 2014-2021 рр. Гранти ЄЕЗ складають 1,55 млрд. євро. Пріоритетами на цей період є:

№1 Інновації, дослідження, освіта та конкурентоспроможність

№2 Соціальна інтеграція, зайнятість молоді та зменшення бідності

№3 Навколишнє середовище, енергетика, зміна клімату та низьковуглецева економіка

№4 Культура, громадянське суспільство, належне врядування та основні права

№5 Юстиція та внутрішні справи

Гранти ЄЕЗ спільно фінансуються Ісландією, Ліхтенштейном та Норвегією, внески яких базуються на їхньому ВВП.

Право на отримання грантів відображає критерії, встановлені для Фонду згуртованості ЄС, орієнтованого на країни-члени, де валовий національний дохід (ВНД) на одного жителя становить менше 90% від середнього показника по ЄС.

Всі проекти співфінансуються з Державного бюджету Словацької Республіки у розмірі 15%.

Якщо ви хочете дізнатись більше про програми та проекти, що фінансуються з грантів ЄЕЗ та Норвегії у Словаччині, відвідайте www.eeagrants.sk та www.norwaygrants.sk

ДЛЯ НОТАТОК

This image shows a full page of blank, lined paper. It features approximately 20 evenly spaced horizontal blue lines across its entire width. The lines are thin and consistent in color, set against a plain white background. There are no margins, text, or other markings present on the page.

Проект отримав грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через EEA Grants.
Проект співфінансується з державного бюджету Словачької Республіки.