

ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ АКТИВІЗАЦІЇ СИНЕРГІЇ МІЖТЕРИТОРІАЛЬНОЇ СПІВПРАЦІ У КАРПАТСЬКОМУ ЄВРОРЕГІОНІ

Я.А. Жаліло, д. е. н., с. н. с., заслуж. економіст України, заступник директора – керівник центру економічних і соціальних досліджень НІСД

1. Сутність синергії у соціальних системах

Досягнення синергетичного ефекту – одне з ключових завдань будь-якої «правильної» стратегії, і насамперед це стосується стратегій регіонального розвитку.

Дослідниками доведено, що синергетичний ефект (емерджентність) міжрегіональних зв'язків виникає внаслідок зміни міжрегіональних ресурсних потоків. При цьому, доведено, що розвиненіші регіони у цих потоках відіграють активну роль, досягаючи ресурсні припливи, які підтримують економічне зростання, тимчасом як ресурсний відплив з менш розвинених регіонів призводить до його гальмування.

Зрозуміло, що синергетичний ефект матиме місце, лише якщо усі елементи системи орієнтовані на досягнення спільних цілей. Тому, застосовуючи поняття емерджентності для економічних систем, дослідники у сфері менеджменту прямо асоціюють синергію з реалізацією та об'єднанням стратегій суб'єктів, які у явному вигляді описують особливості їхньої взаємодії.

2. Вплив транскордонної взаємодії на синергію соціальних систем

Функціонування прикордонних територій характеризується розширенням кола факторів відкритості соціально-економічних систем, що додає потенціалу емерджентності.

У «доглобалізаційну» добу консервативність інституційних систем в рамках національних кордонів нерідко визначалася не стільки їх оптимальністю з точки зору дотримання інституційної рівноваги, скільки обмеженістю альтернатив. Глобалізаційні зміни, які спричинили наростання фактичної «прозорості» національних кордонів, порушують цю локальну інституційну рівновагу національних інституційних систем.

За рахунок поступової «дифузії інститутів» (принаймні неформальних) й імплементації технологічних та організаційних інновацій прикордонні території набувають *нового інструментарію* оволодіння власними локальними ресурсами – і це стає їхньою конкурентною перевагою. Транскордонна синергія створює можливості перетворення прикордонних регіонів на нові рушії розвитку – що може скласти дієву альтернативу «традиційній» мобілізаційно-наздоганяючій моделі.

Між тим, тенденція зростання прозорості кордонів між прикордонними регіонами, має подальше поширення й за їхніми межами. На зміну обмеженому кордонами

географічному простору приходять інституційний простір, якому притаманна екстериторіальність. **Це робить ймовірною несталість транскордонних утворень, насамперед – у разі, якщо вони не базуються на відповідній емерджентності. З нашої точки зору, саме в цьому слід вбачати одну з фундаментальних причин стагнації співпраці у Карпатському євро регіоні.** А вихід з проблеми стагнації – варто шукати в оптимізації транскордонної взаємодії з метою посилення її синергії.

Разом з цим, розвиток транскордонної співпраці є безальтернативним трендом. Внаслідок транскордонної дифузії інститутів формуються нові мережі, які складають альтернативу старим ієрархіям «центр-регіон». На локальному рівні генеруються нові інституційні практики трансформаційних перетворень під впливом нових механізмів та інструментів використання місцевих ресурсів замість тих, що зазвичай транлювалися з Центру. Відтак **національна держава мусить вступати в інституційну конкуренцію з транскордонними мережами** – й вийти з цієї конкуренції шляхом обмеження дієздатності регіональних/місцевих суб'єктів вона вже не може.

Суттєвий ризик для розвитку транскордонної співпраці України полягає у ймовірності прояву «гравітаційного ефекту» розвиненіших економік. Транскордонна співпраця на кордоні «Україна-ЄС» відбувається в умовах різкої інституційної асиметрії та переважання спонтанної транскордонної дифузії інститутів на українських теренах. Оскільки об'єктивно Україна є економічно найслабшою з країн, що входять до Карпатського євро регіону, поширення транскордонної співпраці призводитиме до прискореного відпливу ресурсів з прикордонних регіонів України до країн, інституційні системи яких пропонують ефективніше їх застосування. **Інституційна асиметричність перешкоджає формуванню позитивної синергії у межах усього Карпатського євро регіону, що додає останньому інституційної несталості.**

3. Цілі транскордонної співпраці

Тому завданнями державної політики щодо розвитку транскордонного співробітництва є не лише подолати локальні перешкоди для транскордонного співробітництва прикордонних регіонів, а й інтегрувати його у «тканину» загальнонаціонального розвитку, сприяти розбудові *чутливості* регіонів та громад до технологічних, управлінських та соціальних інновацій, що дозволяє їм досягати кращої факторної продуктивності використання місцевих ресурсів, та їх *спроможності* розробляти та впроваджувати ефективні стратегії транскордонної співпраці.

євроінтеграція

Євро регіональне співробітництво відіграє важливу роль «заземлення» євроінтеграційних змін шляхом доведення їх до результатів, практично сприйнятних на локальному рівні. В той як на національному рівні імплементація Угоди про асоціацію має здебільшого форму нормативних змін, на рівні регіонів та громад ця імплементація набуває креативної форми, приводячи до конкретних трансформацій інституційних практик, у т.ч. у процесі розвитку мереж транскордонного співробітництва.

стратегування

Ефективне досягнення синергетичного виміру транскордонного співробітництва регіонів України потребує адекватної імплементації відповідних цілей, у т.ч. шляхом відповідного використання інституту євро регіонів, до стратегічних документів національного та місцевих рівнів.

Найкраще стратегування транскордонного співробітництва забезпечено Державною стратегією регіонального розвитку України. Важливо, що воно неодноразово вказується як інструмент розвитку макрорегіонів, зокрема – Карпатського та Дунайського.

В Національній економічній стратегії на період до 2030 року, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179, євро регіони не

згадуються взагалі, а транскордонне співробітництво згадується лише ситуативно, в основному – у контексті транскордонної торгівлі.

Розроблення, починаючи з 2007 року, Державних програм розвитку транскордонного співробітництва стало значним позитивним кроком. Між тим, основною вадою таких програм є штучне звуження транскордонного співробітництва до проблематики регіонального розвитку.

Важливими є передбачені чинною Програмою завдання за напрямом «Сприяння розвитку інституційної спроможності учасників транскордонного співробітництва». Проте практична імплементація зазначених завдань Планом реалізації визначена набагато гірше.

Індиферентна щодо практичного задіяння інструментів єврорегіональної та транскордонної співпраці ухвалена урядом у 2019 р. Державна програма розвитку регіону українських Карпат на 2020-2022 роки.

Відсутність загальнонаціонального виміру завдань розвитку транскордонного співробітництва фактично унеможливує їх інтеграцію до секторальних стратегій, відповідно – звужує коло стейкхолдерів такого співробітництва, виключає можливості залучення управлінського потенціалу переважної більшості органів державної виконавчої влади до реалізації цих завдань.

Доводиться також констатувати відсутність адекватного відображення потенціалу та можливостей впливу кордону у стратегіях розвитку прикордонних областей.

Ухвалена наприкінці 2019 р. Регіональна стратегія розвитку Закарпатської області на 2021-2027 рр. включає її місію як національно- та міжнародно визнаного на національному та міжнародному рівнях центру транскордонної, міжрегіональної та міжлюдської співпраці. Така постановка місії розвитку регіону створює перспективні підстави для досягнення синергетичної взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади, а також надає перспективні можливості інтеграції цілей розвитку транскордонного співробітництва до стратегій розвитку територіальних громад.

інституційна модернізація громад

Організаційно та технологічно форми транскордонного співробітництва постійно примножуються та ускладнюються та дедалі важче піддаються контролю та безпосередньому управлінню. **Відтак акценти політики щодо розвитку транскордонного співробітництва мають зміщуватися на зміцнення суб'єктності громад та регіонів та спроможності до ухвалення раціональних стратегічних та тактичних рішень.**

Важливість суб'єктності громад посилюється в контексті утворення Європейських об'єднань територіального співробітництва (EGTC), які забезпечують юридично визначені форми взаємодії, а отже – й форми взаємної відповідальності.

Суб'єктність та інституційна досконалість громад зміцнюються завдяки налагодженню ефективного функціонування місцевих інститутів розвитку, які можуть і повинні бути зорієнтовані у прикордонних регіонах на розвиток взаємовигідної транскордонної співпраці. Йдеться як про агенції регіонального розвитку, так і про агенції місцевого розвитку.

Разом з тим, перспективним може бути впровадження в Україні регіональних «Офісів євроінтеграції» як перспективних інструментів практичного просування євроінтеграційного процесу в Україні. В якості пілотного напрямку варто було б розглянути саме формування Офісів євроінтеграції у прикордонних регіонах України, де їхня дієвість може бути підсилена доступністю інструментів єврорегіонального та транскордонного співробітництва.

4. Виявлення проблем як точок потенційної синергії

Важливими для досягнення ефективності позитивного впливу транскордонного співробітництва на регіональний та місцевий розвиток є коректне виявлення та ранжування за пріоритетністю проблем цього розвитку, які потребують вирішення на підставі регіонального та просторового аналізу, трансформація ризиків та викликів у нові спільні

практики. Вирішення вищезазначених проблем у прикордонних регіонах може стати предметом спільних дій у рамках транскордонного співробітництва.

Важливим інструментом *децентралізованого* виявлення актуальних проблем є застосування на місцевому та регіональному рівнях складових партисипативної демократії. Зокрема – проведення місцевих референдумів та громадських слухань, забезпечення громадського контролю та участі в ухваленні рішень, розробка та реалізація бюджетів участі (громадських бюджетів).

Також перспективним інструментом, який вже досить активно впроваджується в Україні та має значно тривалішу та успішнішу історію впровадження у країнах – партнерах по Карпатському макрорегіону є *становлення сучасних «розумних» громад*.