

Безпечний
та інклюзивний
кордон між
Словаччиною
та Україною:
Фактори
впливу на
транскордонне
співробітництво



Iceland
Liechtenstein
Norway grants

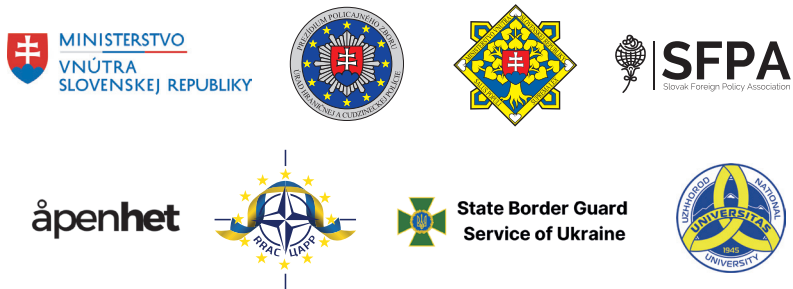


Для реалізації проєкту «Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною – SIBSU» було виділено грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії у сумі 832 827,00 євро через програму ЄЕЗ. Проєкт співфінансується з державного бюджету СР.



Мета Проєкту SIBSU полягає у сприянні обміну новітніми ідеями, сучасним досвідом, знаннями та інформацією між прикордонними органами та митними службами Словаччини та України. Ми впевнені, що аналіз можливостей для поглиблення інтегрованого управління кордоном сприятиме суттєвому підвищенню обізнаності та розуміння системи роботи прикордонних органів та митних служб в прикордонних регіонах та муніципалітетах Словаччини та України. Серед результатів проєкту є також проведений аналіз впливу близькості кордону на соціально-економічний розвиток прикордонних регіонів, визначення перспективних напрямків для українсько-словацького транскордонного співробітництва.

Логотипи всіх виконавців проєкту: www.sibsu.sk



Щоб дізнатися більше про програми та проєкти, які фінансуються грантами ЄЕЗ у Словаччині, відвідайте сторінку www.eeagrants.sk

Працюємо разом задля екологічної, конкурентоспроможної та інклюзивної Європи



**Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною:
Фактори впливу на транскордонне співробітництво**

Редакція Александра Дулеби, Мирослави Лендьел
Братислава 2023

Братислава/Ужгород 2023

© Автори і Дослідницький центр Словацької асоціації зовнішньої політики

Опубліковано:

Дослідницьким центром Словацької асоціації зовнішньої політики
Староместька 6/D, 811 03 Братислава
www.sfpa.sk

Автори

Олеся Бенчак, Міхал Сірнер, Александер Дулеба, Юлія Фетько,
Ярослав Лазур, Мирослава Лендьел, Марія Менджул, Ганна Мелеганич,
Вероніка Оравцова, Михайло Шелемба, Оксана Свеженцева

Редактори

Александер Дулеба, Мирослава Лендьел

Технічні редактори

Вероніка Оравцова та Барбора Легеньова

Рецензент

Галина Зеленько

Графічний дизайн © Zuzana Chmelová

Друк

Devín Printing House

ISBN 978-80-89645-07-7

Публікація видана в рамках проєкту «Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною – SIBSU», який отримав грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через програму EEA Grants. Проєкт співфінансується з державного бюджету Словацької Республіки.

Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною: Фактори впливу на транскордонне співробітництво

Зміст

Вступ // 5

1. Транскордонне співробітництво між регіональними та місцевими суб'єктами // 14

1.1. Огляд договірних відносин // 15

1.2. Приклади інституційних форм транскордонного співробітництва // 26

1.3. Висновки // 32

2. Потенціал регіональних та місцевих суб'єктів для транскордонного співробітництва // 36

2.1. Політика і практика // 37

2.1.1. Аналіз проєктів // 39

2.1.2. Практика і складні задачі, пов'язані з реалізацією проєктів // 58

2.1.3. Висновки та рекомендації // 62

2.2. Сприйняття громадянами транскордонного співробітництва // 64

2.2.1. Висновки соціологічного дослідження // 66

2.2.2. Висновки // 101

3. Основні висновки та рекомендації // 106

3.1. Прогресивна динаміка інституційної структури Україна-ЄС // 108

3.2. Розвиток двостороннього порядку денного міжурядових відносин // 111

3.3. Прикордонне, транскордонне співробітництво та соціально-економічне становище прикордонних територій // 118

4

5

Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною: фактори впливу на транскордонне співробітництво

Вступ

У цій публікації викладено основні висновки дослідження, проведеного в рамках проєкту «Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною – SIBSU», який здійснювався консорціумом організацій під керівництвом Міністерства внутрішніх справ Словачької Республіки. Проєкт був підтриманий грантами ЄЕЗ та Норвегії (код проєкту: GGC01005) та співфінансований із державного бюджету Словаччини. Представлена публікація є скороченою версією основної публікації проєкту, яка вийшла англійською мовою (A. Duleba, M. Lendel, and V. Oravcová, eds. *Safe and Inclusive Border between Slovakia and Ukraine. Factors influencing cross-border cooperation*).

У дослідницькому проєкті взяли участь 32 експерти з України, Словаччини та Норвегії з наступних установ: Ужгородський національний університет, Центр аналізу регіональних ризиків (Ужгород), Дослідницький центр Словачької асоціації зовнішньої політики (Братислава), Університет Пряшева, Бюро прикордонної та іноземної поліції Словачької Республіки, Funfact AS (Осло), а також деякі незалежні експерти з вищезгаданих трьох країн. Метою дослідження був аналіз існуючого стану транскордонного співробітництва на словацько-українському кордоні та розробка політичних рекомендацій щодо підвищення його ефективності як інструменту поліпшення соціально-економічних умов жителів прикордонних регіонів. Еталонною територією для дослідження транскордонного співробітництва в рамках цього проєкту були наступні три регіони словацько-українського прикордоння: Закарпатська область України, Пряшівський самоврядний край та Кошицький самоврядний край. Дослідницька діяльність, включаючи репрезентативне опитування громадської думки жителів прикордонних районів, була проведена в період з липня 2021 по серпень 2022 року.

В дослідженні в рамках проєкту ми вивчали транскордонне співробітництво між Словаччиною та Україною в контексті політики, практики та сприйняття на транснаціональному (ЄС-Україна), національному (Словаччина-Україна), регіональному (Пряшівський та Кошицький самоврядні краї – Закарпатська область України) та місцевому рівнях (міста та села, розташовані у вищевказаних прикордонних регіонах). Розвиток словацько-українського транскордонного співробітництва на регіональному та місцевому рівнях з 1993 року, коли державний кордон між Словаччиною та Україною став нинішнім кордоном двох незалежних держав, по теперішній час ми розглядаємо як незалежну змінну нашого

дослідження. Мінливий характер кордону між Словаччиною та Україною з 1993 року (особливо в контексті вступу Словаччини до ЄС у 2004 році), з точки зору створення можливостей та/або перешкод для розвитку транскордонного співробітництва між регіональними та місцевими суб'єктами, ми розглядаємо як залежну змінну нашого дослідження.

У дослідженні проєкту ми прагнули перевірити наступні гіпотези:

1. по-перше, кордон (ступінь його проникності) створює можливості або перешкоди для поліпшення або погіршення якості життя людей, які проживають у прикордонних районах. Тобто чим більш проникним є кордон, тим більше можливостей виникає для розвитку транскордонного співробітництва між регіональними та місцевими суб'єктами, що служить інструментом для поліпшення соціально-економічних умов та якості життя в прикордонних районах;
2. по-друге, нинішній характер режиму кордону між Словаччиною і Україною та умови для транскордонного співробітництва між регіональними і місцевими суб'єктами залежать – з моменту вступу Словаччини до ЄС у 2004 році, – по-перше, від еволюціонуючих інституційних рамок відносин між Україною та ЄС, а по-друге, від міжурядових відносин між Словаччиною та Україною, які спільно створюють можливості та/або перешкоди для транскордонного співробітництва між регіональними і місцевими суб'єктами;
3. по-третє, здатність і можливості регіональних і місцевих суб'єктів використовувати можливості, створені на транснаціональному (ЄС-Україна) і національному (міжурядовий Словаччина-Україна) рівнях, впливають на соціально-економічні умови людей, які проживають в прикордонних районах;
4. по-четверте, успішна європейська інтеграція України, тобто, реалізація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та/або процес приєднання, яка розпочалася у червні 2022 року рішенням Ради ЄС про надання Україні статусу кандидата, матиме позитивний вплив на розвиток транскордонного співробітництва на словацько-українському кордоні. Це стосується в тому числі покращення соціально-економічних умов у прикордонних районах порівняно з нинішнім періодом, який розпочався зі вступу Словаччини до ЄС у 2004 році, після якого з'явилися елементи «зовнішнього» прикордонного режиму спільноти/ЄС і було введено більше обмежень для транскордонної взаємодії в порівнянні з попереднім міжурядовим двостороннім прикордонним режимом в період 1993–2004 років.

6



7



Фундаментальною відправною точкою дослідження проєкту було припущення про те, що характер кордону, включаючи умови для транскордонного співробітництва регіональних та місцевих суб'єктів у період з 1993 по 2004 рік залежав, зокрема, від політики національних урядів Словацької Республіки та України, інтересів національних суб'єктів та міркувань в обох країнах, які впливали на політику урядів і, зрештою, також на форму договірних рамок між двома країнами, які регулювали режим спільного кордону. Крім того ми стверджуємо, що приєднання Словаччини до ЄС у 2004 році, включаючи застосування правил Шенгенської угоди в рамках процесу вступу, призвело до фундаментальної зміни характеру кордону. Це зменшило або обмежило можливості словацького уряду регулювати кордон з Україною та посилило роль ЄС, включаючи вплив відносин між ЄС та Україною та розвиток їхньої договірно-правової бази на характер кордону між Словаччиною та Україною. Крім того це створило нові перешкоди для транскордонного співробітництва в плані обмеження пересування осіб через кордон за рахунок введення обмежувального візового режиму для громадян України. В той же час це створило нові можливості для регіональних і місцевих суб'єктів в Словаччині для розвитку транскордонного співробітництва з партнерами на українській стороні завдяки програмам ЄС, спрямованим на розвиток транскордонного співробітництва на зовнішньому кордоні.

У нашому дослідженні ми розглядаємо припущення про те, що успішна реалізація політики Східного партнерства ЄС, в якій бере участь Україна і яка призвела до запровадження безвізового режиму між ЄС та Україною, а також до імплементації Угоди про Асоціацію між ЄС та Україною, за якою слідує політика розширення ЄС, що нещодавно відкрила перспективу вступу України до ЄС шляхом надання їй статусу кандидата, матиме позитивний вплив на розвиток словацько-українського прикордонного співробітництва у порівнянні з періодом з 2004 року по теперішній час. Навіть якщо буде реалізовано лише Угоду про Асоціацію України, вплив на транскордонне співробітництво можна буде порівняти з впливом угоди НАФТА [Північноамериканська угода про вільну торгівлю] (1986) на розвиток транскордонного співробітництва на кордонах США з Мексикою та Канадою, і впливом, який справив Єдиний європейський акт (1987) на розвиток транскордонного співробітництва на внутрішніх кордонах Європейських співтовариств у 1990-ті роки.

Інтеграційні процеси, що відбувалися одночасно і незалежно в Північній Америці та Європі в кінці 1980-х і на початку 1990-х років, докорінно змінили характер внутрішніх кордонів в рамках інтеграційних об'єднань країн. Режим функціонування кордону

перестав регулюватися виключно центральною владою держави. Уряди держав, що беруть участь в інтеграційних проєктах, відмовилися від частини свого суверенітету над загальними кордонами в регулюванні пересування людей, товарів, послуг і капіталу на користь загальноприйнятих правил. Кордон, який є одним з головних атрибутів або правил функціонування держави, перестав бути виключною сферою регулювання центральної влади держави. Водночас підвищена проникність кордонів для переміщення товарів і послуг означала підвищення ролі регіональних і місцевих еліт, залучених в транскордонне співробітництво на кордонах держав-учасниць. Якщо кордон України зі Словаччиною стане внутрішнім кордоном Союзу, або якщо Україна стане частиною єдиного ринку ЄС, його розділюючі функції будуть зменшені і, навпаки, його інклюзивні функції будуть посилені, а простір для транскордонних контактів і співпраці регіональних і місцевих суб'єктів буде істотно розширено.

Ми розробляли наше дослідження, отримавши натхнення від існуючих досліджень щодо транскордонного співробітництва на зовнішньому кордоні ЄС, які були проведені в рамках дослідницьких проєктів, підтриманих Рамковими програмами з наукових досліджень та технологічного розвитку ЄС, зокрема проєктами EXLINEA та EUDIMENSIONS¹. В рамках цих проєктів була розроблена методологія ПСП (політика – сприйняття – практика), яка пропонує можливість структурованого дослідження транскордонного співробітництва на зовнішньому кордоні ЄС. Згідно з цією дослідницькою структурою існує три основних рівня факторів, які створюють можливості чи, навпаки, перепони для транскордонного співробітництва між регіональними і місцевими суб'єктами на зовнішньому кордоні ЄС: транснаціональний (інституційна структура відносин ЄС з даною країною, з якою Союз розділяє даний кордон), національний (міжурядові відносини країни-члена з сусідньою країною, що не є членом) та регіональний/місцевий рівень (здатність регіональних і місцевих суб'єктів співпрацювати через кордони). На кожному з вищевказаних трьох рівнів необхідно розглянути політику, практику та сприйняття учасників, які створюють відповідний ключовий політичний та інституційний порядок денний.

1 Scott, J. W., Matzeit, S., (ред.): *Lines of Exclusion as Arenas of Cooperation: Reconfiguring the External Boundaries of Europe – Policies, Practices, Perceptions*. Фінальний звіт про проєкт. EXLINEA, 2006; Büchner, J. T., Scott, J. W., (ред.): *Local Dimensions of a Wider European Neighbourhood: Developing Political Community Through Practices and Discourses of Cross-Border Cooperation*. Фінальний звіт про проєкт. Лейбніц: EUDIMENSIONS, 2009.



Дослідницька основа ПСП спирається на теорію структури політичних можливостей, яка спочатку була розроблена в рамках дослідження громадянських рухів і рухів протесту в західних демократіях, включаючи механізми їхнього транскордонного поширення в інші країни, тобто транснаціонального поширення². Згідно з вищезгаданою теорією «структура політичних можливостей» для суб'єктів спільно визначається екзогенними факторами, що підсилюють мобілізацію суб'єктів або, навпаки, перешкоджають їхній мобілізації; створюють умови (або, навпаки, перешкоди) для встановлення конкретних політичних уподобань; заохочують процес формулювання політичних стратегій для їхньої реалізації; і призводять до створення нових суб'єктів (рухів), які являють собою виклик існуючим політичним інститутам. Для успішного транскордонного поширення політичної діяльності повинні бути виконані наступні три фундаментальні умови: по-перше, наявність мобілізаційних структур, по-друге, культурна схожість і, по-третє, сприятливі політичні можливості. James W. Scott і János T. Büchner адаптували теорію структури політичних можливостей для дослідження транскордонного співробітництва на зовнішньому кордоні ЄС і розробили трирівневу дослідницьку структуру для її аналізу наступним чином:

2 Kitschelt, H. P.: Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Countries. В: *British Journal of Political Science*. 1986, т. 16, № 1, с. 57 – 85.; McAdam, D.: Political Opportunities: Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions. В: McAdam, D., McCarthy, J. D., Zald, M. N. (ред.): *Comparative Perspectives on Social Movements*. Кембридж: Cambridge University Press, 1996, с. 23 – 40.; Meyer, D. S., Minkoff, D. C.: Conceptualizing Political Opportunity. В: *Social Forces*. 2004, т. 82, № 4, с. 1457 – 92.; Tarrow, S.: *Power in Movement*. 2-е вид. Кембридж: Cambridge University Press, 1998.; та інші роботи.

Трирівнева структура ПСП для аналізу

| Рівень аналізу / ПСП | Політика | Сприйняття | Практика |
|-------------------------|---|---|---|
| Транснаціональний | Інституційна структура для відносин ЄС із сусідніми країнами на двосторонньому та багатосторонньому рівнях: суб'єкти, стратегії, договори, інституції | Внутрішньоєвропейський дискурс щодо відносин із зацікавленою країною; національний дискурс про відносини з ЄС всередині зацікавленої країни | Діяльність транснаціональних суб'єктів (інституцій ЄС) по відношенню до відповідної країни; діяльність національних суб'єктів відповідної країни по відношенню до ЄС |
| Національний | Інституційна структура для відносин на національному (міжурядовому та неурядовому) рівні, включаючи національні підходи до транскордонного співробітництва на спільному кордоні | Національні дискурси щодо двосторонніх відносин/взаємного сприйняття зацікавлених сусідніх країн, включаючи сприйняття спільного кордону | Підхід уряду (національних суб'єктів) до двосторонніх відносин, включаючи транскордонне співробітництво на спільному кордоні / відносини уряду з місцевими та регіональними суб'єктами транскордонного співробітництва на національному рівні |
| Регіональний / місцевий | Інституційні рамки для відносин та співпраці регіональних/місцевих органів влади, включаючи рівень інституціоналізації транскордонного співробітництва | Регіональні / місцеві дискурси щодо відносин з прикордонним регіоном / місцевими громадами / взаємного сприйняття | Діяльність місцевих та регіональних учасників транскордонного співробітництва по обидва боки кордону / спільні проекти |

Büchner & Scott, 2009, 118–119.

Ми використовували вищезгадану структуру дослідження ПСП для розробки дизайну дослідження для проєкту SIBSU [Безпечний та інклюзивний кордон Словаччина-Україна]. В якості залежних змінних для нашого дослідження (горизонтальна вісь дослідження) ми визначили наступні три теми дослідження, які є взаємопов'язаними і взаємно впливають одна на одну: по-перше, режим словацько-українського кордону або ступінь його проникності для легальної діяльності, пересування людей, товарів, послуг і капіталу; по-друге, соціально-економічні умови життя жителів прикордонних районів; і по-третє, рівень транскордонного співробітництва між регіональними та місцевими суб'єктами. В той же час ми припускаємо, що проникність кордону для

10



11



Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

легальної діяльності і рівень транскордонного співробітництва є ключовими факторами для якості соціально-економічних умов життя жителів прикордонних регіонів, відповідно для його поліпшення або, навпаки, для його погіршення.

Крім того, ми визначили відносини між Україною та ЄС (транснаціональний рівень), міжурядові відносини між Словаччиною та Україною (національний рівень) та готовність (потенціал) регіональних та місцевих суб'єктів до транскордонного співробітництва як незалежні змінні (вертикальна вісь) нашого дослідження, які допоможуть нам пояснити вищезазначені три залежні змінні. На всіх трьох рівнях дослідження ми прагнемо виявити фактори, які створюють можливості або, навпаки, перешкоди для транскордонного співробітництва між регіональними та місцевими суб'єктами, яке ми розглядаємо як інструмент поліпшення якості життя жителів прикордонних районів.

Завдяки фінансовим можливостям проєкту SIBSU, який не передбачав дослідження сприйняття на транснаціональному та національному рівні, а лише на регіональному та місцевому рівнях, ми адаптували дослідницьку структуру ПСП для цілей нашого дослідження наступним чином:

| | Незалежні змінні на трьох рівнях / залежні змінні | Прикордонний режим | Транскордонне співробітництво | Соціально-економічні умови (з точки зору місцевих та регіональних органів влади) |
|-------------------------|---|--------------------------------|--------------------------------|--|
| Транснаціональний | | Політика – практика | Політика – практика | Політика – сприяння – практика |
| Національний | | Політика – практика | Політика – практика | Політика – сприяння – практика |
| Регіональний / місцевий | | Політика – сприяння – практика | Політика – сприяння – практика | Політика – сприяння – практика |

Дослідження в рамках проєкту виконано відповідно до вищезгаданої методології та представлено в основній публікації, яка вийшла англійською мовою. Його зміст поділено на наступні чотири основні розділи. Перший розділ пропонує дослідження залежних змінних, або поточного стану функціонування прикордонного режиму, порівняльний аналіз соціально-економічних характеристик прикордонних регіонів та аналітичний огляд існуючого транскордонного співробітництва між регіональними та місцевими суб'єктами. Другий розділ присвячений впливу інституційних структур відносин Україна-ЄС з точки зору перспективи процесу європейської інтеграції України та трансформації словацько-українського кордону у внутрішній кордон Союзу або принаймні у внутрішній ринок Союзу. В третьому розділі аналізуються двосторонні міжурядові відносини між Словаччиною та Україною з 1993 року і розглядається, в які періоди і за яких обставин ці відносини створювали можливості або перешкоди для транскордонного співробітництва регіональних і місцевих суб'єктів. Четвертий розділ спрямований на виявлення можливостей регіональних та місцевих суб'єктів для транскордонного співробітництва з акцентом на реалізацію спільних проєктів і в той же час пропонує інтерпретацію результатів соціологічних досліджень, проведених у прикордонних районах, або сприйняття жителями прикордонних районів тем, які були вивчені в рамках проєкту SIBSU. Заключна частина публікації пропонує аналітичний огляд основних результатів дослідження проєкту разом з рекомендаціями щодо політики для поліпшення транскордонного співробітництва на словацько-українському кордоні.

У цю публікацію, яка виходить українською мовою, ми включили четвертий і останній п'ятий розділ основної публікації з наступних причин. У останньому розділі представлені основні висновки всього дослідження, а також рекомендації щодо покращення умов транскордонної співпраці регіональних і місцевих учасників на всіх трьох розглянутих рівнях: відносини ЄС з Україною, міжурядовий рівень відносин Словацької Республіки з Україною, регіональний і місцевий рівень співпраці. Ми включили розділ, який описує спроможності регіональних і місцевих учасників транскордонного співробітництва, до скороченої української версії співробітництва, оскільки він пропонує оригінальні дослідження реалізованих проєктів транскордонного співробітництва та результати репрезентативного соціологічного опитування думок мешканців прикордонних районів по обидва боки кордону про поточні результати, але головним чином про можливості та перешкоди для подальшого розвитку транскордонного співробітництва на словацько-українському кордоні. Крім того, заслуговує на увагу розділ, в якому аналізуються договірні відносини між регіональними та місцевими органами влади України та Словаччини та інші інституційні форми співробітництва на цьому рівні.

12



13



Важливо зазначити, що на реалізацію запланованих дослідницьких заходів у рамках проєкту SIBSU негативно вплинула невиправдана російська агресія проти України, яка розпочалася 24 лютого 2022 року. З теоретичної точки зору, ця подія призвела до ефекту «системного шторму», який для транскордонного співробітництва в Європі почав розгортатися у вигляді закриття кордонів під впливом пандемії COVID-19 і зараз досягає свого піку у вигляді кризи світового порядку, спровокованої агресивними діями і глобальним шантажем Російської Федерації. Оголошення воєнного стану в Україні в той же день викликало серйозні обмеження для роботи українських друзів і колег, завадило нам провести заплановані поїздки та робочі зустрічі за проміжними результатами дослідження проєкту, і довелося продовжувати спілкуватися онлайн. Крім того, ми були змушені скасувати деякі дослідницькі заходи, включаючи організацію фокус-груп в рамках запланованої спочатку якісної частини соціологічного дослідження, що, безсумнівно, обмежило його результати. Тому в цій публікації ми представляємо тільки кількісну частину соціологічного дослідження, яке було проведено ще до початку російської агресії проти України.

Ми твердо віримо, що війна закінчиться перемогою України, і що життя в усій країні, включаючи її прикордонні регіони, повернеться в стан, в якому транскордонне співробітництво може бути повністю відновлено, а висновки і політичні рекомендації, які ми представляємо, можуть бути використані на благо жителів прикордонних районів, а також для всіх громадян обох наших сусідніх країн.

Транскордонне співробітництво між регіональними та місцевими суб'єктами



Безпечний та інтегративний кордон між Словаччиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

1.1. Огляд договірних відносин

Окрім міжнародних норм і національного законодавства транскордонне співробітництво між Україною та Словаччиною також засноване на двосторонньому Договорі про добросусідство, дружні відносини та співробітництво між Україною та Словацькою Республікою від 29 червня 1993 року³, який Україна ратифікувала 24 лютого 1994 року і який набув чинності 16 червня. Стаття 8 цього Договору сприяє розвитку постійних і прямих контактів не тільки між центральними органами державної влади, а й між місцевими органами влади та їхніми представниками. Крім того різні аспекти транскордонного співробітництва щодо забезпечення безпеки на державних кордонах обох країн регулюються окремою міжнародною угодою⁴. Поглибленню співпраці між прикордонними районами також сприяло укладення Угоди між Україною та Словацькою Республікою про місцевий прикордонний рух від 30 травня 2008 року (набула чинності зі змінами від 16 квітня 2019 року)⁵. Україна також приймає Державні програми з розвитку транскордонного співробітництва, зокрема відповідні програми на 2007-2010⁶, 2011-2015⁷, 2016-2020⁸ роки, в яких належну увагу було приділено реалізації транскордонних проєктів зі Словацькою Республікою. Затверджено Державну програму розвитку прикордонного співробітництва на 2021-2027 роки, яка

³ Угода про добросусідство, дружні відносини та співробітництво між Україною та Словацькою Республікою, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703_150#Text (підхід: 19. 1. 2023).

⁴ Угода між Україною та Словацькою Республікою про українсько-словацький режим державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703_001#Text (підхід: 19. 1. 2023).

⁵ Угода між Україною та Словацькою Республікою про місцевий прикордонний рух, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703_076#Text (підхід: 19. 1. 2023).

⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку прикордонного співробітництва на 2007-2010 роки», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1819-2006-%D0%BF#Text> (підхід: 19. 1. 2023).

⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку прикордонного співробітництва на 2011-2015 роки», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1088-2010-%D0%BF#n14> (підхід: 19. 1. 2023).

⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку прикордонного співробітництва на 2016-2020 роки», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-2016-%D0%BF#Text> (підхід: 19. 1. 2023).

передбачає численні задачі та заходи щодо поглиблення та розвитку прикордонного співробітництва, ефективна реалізація яких неможлива без належної співпраці зі словацькими партнерами⁹.

Адміністративно-територіальна реформа, яка розпочалася у 2015 році в Україні передбачає об'єднання територіальних громад і районів, що поставило питання про укладення угод про партнерство і співробітництво з новоствореними територіальними громадами. Пропозиції щодо реформування Закону України «Про прикордонне співробітництво», внесені до Верховної Ради України в 2021 році, були спрямовані на створення сприятливих умов для розвитку партнерства та транскордонного співробітництва. Водночас, важливо включити територіальні громади до переліку суб'єктів транскордонного співробітництва України, регламентувати компетенцію суб'єктів транскордонного співробітництва щодо створення міжнародних асоціацій (спілок), у тому числі об'єднань євро регіонального співробітництва, європейських об'єднань територіального співробітництва та євро регіонів, та внести зміни до інших законодавчих актів, які закріпили б відповідну компетенцію місцевих та регіональних органів влади.

Транскордонне співробітництво між місцевими та регіональними властями України та Словаччини є одним з найбільш важливих напрямків співпраці між двома країнами. За даними Посольства України в Словацькій Республіці між двома країнами налагоджено тісну співпрацю в цьому напрямку¹⁰. Регіональні та місцеві влади України та Словаччини уклали численні угоди про співпрацю в різних сферах:

1. Угоди про співробітництво, укладені між місцевими та регіональними властями України та Словаччини у 1993-2000 роках

- між регіональними органами влади (Угода про міжрегіональне співробітництво між Закарпатською обласною радою (Україна) та Радою Кошицького краю, підписана 17 грудня 1999 року, Угода про міжрегіональне співробітництво між Закарпатською обласною радою (Україна) та Радою Пряшівського краю, підпи-

9 Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку прикордонного співробітництва на 2021-2027 роки, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/408-2021-%D0%BF#Text> (підхід: 19. 1. 2023).

10 Міжрегіональне співробітництво, <https://slovakia.mfa.gov.ua/spolupraca/medziregionalna> (підхід: 19. 1. 2023).

16



17



сана 19 листопада 2000 року¹¹; Угода між Івано-Франківською обласною державною адміністрацією (Україна) та Радою Кошицького краю (Словаччина) про засади взаємовідносин та розвитку співробітництва від 09 грудня 1997 року (скасована у 2015 році, але Івано-Франківська обласна державна адміністрація зацікавлена в продовженні угоди)¹²;

- між місцевими органами влади (наприклад, у 1993 році Ужгородська міська рада (Україна) та Кошицька міська рада (Словаччина) підписали Угоду про співпрацю, а в 1999 році Ужгородська міська рада (Україна) і Міхалівська міська рада (Словаччина) підписали Угоду про співпрацю¹³; міська рада Перечина (Україна) та міська рада Гуменного (Словаччина) підписали угоду про співробітництво 9 травня 1999 року¹⁴).

2. Угоди про співробітництво, укладені між місцевими та регіональними властями України та Словаччини у 2001-2011 роках

- між регіональними органами влади (26 червня 2001 року було підписано угоду про принципи взаємовідносин та співробітництва між Івано-Франківською обласною державною адміністрацією (Україна) та Радою Пряшівського краю (Словаччина) (скасовано у 2015 році, але Івано-Франківська обласна державна адміністрація зацікавлена у поновленні угоди)¹⁵; 26 жовтня 2001 року було укладено угоду між Львівською обласною державною адміністрацією (Україна) та Радою Пряшівського краю (Словаччина) про міжрегіональне співробітництво; 21 червня 2002 року та 13 травня 2006 року було підписано Меморандум про взаєморозуміння щодо транскордонного співробітництва між Закарпатською обласною державною адміністрацією (Україна) та Радою Кошицького краю (Словаччина)¹⁶; 15 березня 2005 року укладено угоду про співробітництво між Закарпатською обласною державною адміністрацією (Україна) та Радою Пряшівського краю (Словаччина); 24 листопада 2006 року було укладено угоду про торговельно-економічне, науково-технічне

11 Лизанець, М. В.: Українсько-словацьке транскордонне співробітництво: нові пріоритети розвитку у XXI столітті. В: *Регіональні дослідження*, 2017, т.10, с. 30.

12 Лист Івано-Франківської обласної державної адміністрації від 6 січня 2022 року № 9239/1/-21/01-140

13 Лист Ужгородської міської ради від 04. 01. 2022 № 4625/03-19.

14 Лист Перечинської міської ради від 20. 12. 2021 № 2113/07. 02.

15 Лист Івано-Франківської обласної державної адміністрації від 6 січня 2022 року № 9239/1/-21/01-140.

16 Лист Закарпатської обласної ради від 16. 12. 2021 № 2294/01.1-14.

та культурне співробітництво між Закарпатською обласною державною адміністрацією (Україна) та Радою Кошицького краю (Словаччина)¹⁷;

- між місцевими органами влади (25 серпня 2006 року було укладено угоду про співробітництво між Батьовською сільською радою (Україна) та Болською сільською радою (Словаччина)¹⁸; у вересні 2006 року було укладено угоду про співробітництво між міською радою Перечина (Україна) та міською радою Собранце (Словаччина); 9 вересня 2009 року було укладено угоду про співробітництво між міською радою Перечина (Україна) та сільською радою Дрієниці (Словаччина)¹⁹; 14 вересня 2010 року було укладено угоду про співробітництво між Мукачівською міською радою (Україна) та Гуменською міською радою (Словаччина)²⁰; 8 червня 2007 року було підписано угоду про співробітництво між Мукачівською міською радою (Україна) та Пряшівською міською радою (Словаччина); у 2011 році було підписано Протокол про наміри між міською радою Ужгорода (Україна) та міською радою Гуменного (Словаччина)²¹; у 2014 році був підписаний Меморандум про взаєморозуміння між Самбором (Україна) і Врановим-над-Теплою (Словаччина)²².

3. Угоди про співробітництво, укладені між місцевими та регіональними властями України та Словаччини у 2012-2022 роках

- між регіональними органами влади (15 травня 2015 року були підписані програма спільних дій на 2015-2016 роки Закарпатської обласної ради (Україна), Закарпатської обласної державної адміністрації (Україна) та Ради Пряшівського краю (Словаччина) та виконавчий протокол № 7 до Меморандуму про співробітництво між Закарпатською обласною державною адміністрацією (Україна) та Радою Кошицького краю (Словаччина)

17 Реєстр міжрегіональних угод про торговельно-економічне, науково-технічне та культурне співробітництво, <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/mizhregionalne-ta-transkordonne-spivrobotnistv/reyestr-mizhregionalnih-ugod-pro-torgovelnno-ekonomichne-naukovo-tehnichne-ikulturene-spivrobotnistvo/> (підхід: 19. 1. 2023).

18 Лист Батьовською міської ради від 9 грудня 2021 № 767.

19 Лист Перечинської міської ради від 20. 12. 2021 № 2113/07. 02.

20 Лист Мукачівської міської ради від 6 січня 2022 № 95/01-27/12137/42-22.

21 Лист Ужгородської міської ради від 04. 01. 2022 № 4625/03-19.

22 Лист Львівської обласної ради 302-131-131 від 26 січня 2022 року.

18

19

Безпечний та інклюзивний кордон між Україною та Словаччиною та Україною фактори впливу на трансграничне співробітництво

на 2015-2016 роки²³; 12 травня 2016 року було підписано угоду про трансграничне співробітництво органів місцевого самоврядування в басейні річки Тиса між регіональною владою Угорщини, Словаччини, України, Румунії та Сербії (з української сторони приєдналася Закарпатська обласна рада, зі словацької сторони – Рада Кошицького краю)²⁴; 21 травня 2016 року було підписано Меморандум про співпрацю між Закарпатською обласною державною адміністрацією (Україна), Закарпатською обласною радою (Україна) та Радою Кошицького краю (Словаччина); 13 травня 2017 року було підписано імплементаційні протоколи до Меморандумів про співробітництво між Радою Пряшівського краю, Закарпатською обласною державною адміністрацією, Закарпатською обласною радою та Радою Кошицького краю відповідно на період з травня 2017 року по травень 2018 року²⁵; 26 травня 2018 року між радами Кошицького та Пряшівського країв, Закарпатською обласною державною адміністрацією та Закарпатською обласною радою було підписано Меморандум про співпрацю на період з травня 2018 року по травень 2019 року, спрямований на стимулювання інвестиційного потенціалу регіонів²⁶;

- між місцевими органами влади (у червні 2014 року було підписано угоду про культурне співробітництво між міською радою Рахова (Україна) та міською радою Свидника (Словаччина)²⁷; у 2015 році міська рада Самбора (Україна) і міська рада Вранова-над-Теплою (Словаччина) підписали меморандум про взаєморозуміння і щорічно проводили обмін офіційними

23 Міжрегіональне співробітництво / Посольство України в Словацькій Республіці, <https://slovakia.mfa.gov.ua/spolupraca/medziregionalna> (підхід: 19. 1. 2023).

24 Угода про співробітництво між Генеральною Асамблеєю Бач-Кишкун (Угорщина), Генеральною Асамблеєю Боршод-Абауй-Землен (Угорщина), Генеральною Асамблеєю Чонград (Угорщина), Генеральною Асамблеєю Гайду-Бігар (Угорщина), Генеральною Асамблеєю Хевеш (Угорщина), Генеральною Асамблеєю області Яс-Надькун-Сольнок (Угорщина), Генеральної Асамблеєю Кошицького самоврядування (Словаччина), Закарпатською обласною радою (Україна), радою округу Марамуреш (Румунія), Генеральною асамблеєю округу Сабольч-Сатмар-Берег радою округу Сату-Маре (Румунія), автономною провінцією Воєводина (Сербія), <https://ips.ligazakon.net/document/view/ZA160245?an=87> (підхід: 19. 1. 2023).

25 Міжрегіональне співробітництво, <https://slovakia.mfa.gov.ua/spolupraca/medziregionalna> (підхід: 19. 1. 2023).

26 Україна і Словаччина демонструють, якими мають бути відносини між двома сусідніми державами, <http://zak.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/338702.html> (підхід: 19. 1. 2023).

27 Міжрегіональне співробітництво, <https://slovakia.mfa.gov.ua/spolupraca/medziregionalna> (підхід: 19. 1. 2023).

делегаціями, ярмарки кулінарного мистецтва та фестивали народної творчості²⁸; міська рада Львова (Україна) та місто Списька Нова Вєсь (Словаччина) домовилися про співпрацю та реалізацію проєктів у галузі збереження історичної спадщини та культурних обмінів²⁹.

Таблиця 1. Приклади Угод про співробітництво, укладених між місцевими та регіональними властями України та Словаччини у 1993-2021 роках

| Місцеві / регіональні органи влади в Словаччині | Місцеві / регіональні органи влади в Україні | Назва угоди | Дата / рік підписання угоди про співпрацю |
|---|--|--|--|
| Затінська сільська рада | Яношівська сільська рада | Угода про співробітництво | ? |
| Міська рада Вельки Шариш | Ракошинська міська рада | Угода про співробітництво | до 2014 |
| Кошицька міська рада | Ужгородська міська рада | Угода про співробітництво | 16 січня 1993 р. |
| Рада Кошицького краю | Івано-Франківська обласна державна адміністрація | Про принципи взаємовідносин і розвиток співпраці | 9 грудня 1997 року (скасовано у 2015 році, але Івано-Франківська обласна державна адміністрація зацікавлена у продовженні угоди) |
| Старолубовнянська міська рада | Свалаявська міська рада | Угода про співробітництво | 2 жовтня 1998 р. |
| Міська рада Міхаловце | Ужгородська міська рада | Угода про співробітництво | 1999 |
| Гуменська міська рада | Перечинська міська рада | Угода про співробітництво | 9 травня 1999 р. |

²⁸ Лист Самбірської міської ради Львівської області від 22 грудня 2021 року № 2/20-15/2154-1271/3-1.

²⁹ Львів готуватиме заявки на проєкти ЄС спільно з містом Списька Нова Вєсь (Словаччина), <https://city-adm.lviv.ua/news/city/lviv-international/264577-lviv-hotuvatyme-zaiavky-na-proekty-yes-spilno-z-mistom-spishska-nova-ves-slovachyna> (підхід: 19. 1. 2023).



Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

| | | | |
|-------------------------------|--|---|---|
| Рада Кошицького краю | Закарпатська обласна рада | Угода про міжрегіональне співробітництво між Закарпатською обласною радою (Україна) та Радою Кошицького краю | 17 грудня 1999 р. |
| Рада Пряшівського краю | Закарпатська обласна рада | Угода про міжрегіональне співробітництво між Закарпатською обласною радою (Україна) та Радою Пряшівського краю | 19 листопада 2000 р. |
| Рада Пряшівського краю | Івано-Франківська обласна державна адміністрація | Угода про принципи взаємовідносин | 26 червня 2001 р. скасовано у 2015 році, але Івано-Франківська обласна державна адміністрація зацікавлена у продовженні угоди |
| Рада Пряшівського краю | Львівська обласна державна адміністрація | Угода між Львівською обласною державною адміністрацією (Україна) та Радою Пряшівського краю про міжрегіональне співробітництво (Словаччина) | 26 жовтня 2001 р. |
| Рада Кошицького краю | Закарпатська обласна державна адміністрація | Меморандум про взаєморозуміння щодо транскордонного співробітництва | 21 червня 2002 р. та 13 травня 2006 р. |
| Міська рада Вранов-над-Теплою | Виноградівська міська рада | Угода про співробітництво | 2004 |
| Рада Пряшівського краю | Закарпатська обласна державна адміністрація | Угода про співробітництво | 15 березня 2005 р. |
| Болівська сільська рада | Батьовська сільська рада | Угода про співробітництво | 25 серпня 2006 р. |
| Собранецька міська рада | Перечинська міська рада | Угода про співробітництво | вересень 2006 р. |
| Бардейовська міська рада | Тячівська міська рада | Угода про співробітництво | 1 жовтня 2006 р. |
| Рада Кошицького краю | Закарпатська обласна державна адміністрація | Угода про торговельно-економічне, науково-технічне та культурне співробітництво між Закарпатською обласною державною адміністрацією (Україна) та Радою Кошицького краю (Словаччина) | 24 листопада 2006 р. |
| Пряшівська міська рада | Мукачівська міська рада | Угода про співробітництво | 8 червня 2007 р. |
| Міська рада Чіерна над Тисою | Чопська міська рада | Угода про співробітництво | 2008 |

| | | | |
|-------------------------------------|--|---|---|
| Снінська міська рада | Хустська міська рада | Угода про співробітництво | 10 жовтня 2008 р. |
| Снінська міська рада | Кременчуцька міська рада | Угода про співробітництво | 23 червня 2009 р. |
| Др'єницька сільська рада | Перечинська міська рада | Угода про співробітництво | 9 вересня 2009 р. |
| Гуменська міська рада | Мукачівська міська рада | Угода про співробітництво | 14 вересня 2010 р. |
| Ліпанська міська рада | Хустська міська рада | Угода про співробітництво | 9 грудня 2010 р. |
| Гуменська міська рада | Ужгородська міська рада | Протокол про наміри | 2011 |
| Свидницька міська рада | Рахівська міська рада | Угода про культурне співробітництво | Червень 2014 (початок співпраці в 2002 році, було відновлено в 2014 році) |
| Міська рада міста Вранов-над-Теплою | Самбірська міська рада | Меморандум про взаєморозуміння між Самбором (Україна) та Врановим-над-Теплою (Польща) | 2014 |
| Міська рада міста Вранов-над-Теплою | Самбірська міська рада | Меморандум про взаєморозуміння та щорічні обміни офіційними делегаціями, ярмарки кулінарного мистецтва та фестивалі народної творчості | 2015 |
| Місто Списька Нова Весь | Львівська міська рада | Співпраця та реалізація проєктів у галузі збереження історичної спадщини та культурних обмінів | 2015 |
| Рада Пряшівського краю | Закарпатська обласна рада; Закарпатська обласна державна адміністрація | Програма спільних дій на 2015-2016 роки Закарпатської обласної ради (Україна), Закарпатської обласної державної адміністрації (Україна) та Ради Пряшівського краю (Словаччина) | 15 травня 2015 р. |
| Рада Кошицького краю | Закарпатська обласна державна адміністрація | Виконавчий протокол № 7 до Меморандуму про співробітництво між Закарпатською обласною державною адміністрацією (Україна) та Радою Кошицького краю (Словаччина) на 2015-2016 роки. | 15 травня 2015 р. |
| Рада Кошицького краю | Закарпатська обласна рада | Угода про транскордонне співробітництво органів місцевого самоврядування в басейні річки Тиса | 12 травня 2016 р. |

22



23



Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

| | | | |
|--|--|--|---|
| Рада Кошицького краю | Закарпатська обласна державна адміністрація; Закарпатська обласна рада | Меморандум про співробітництво | 21 травня 2016 р. |
| Міська рада міста Спиське Подграде | Перечинська міська рада | Угода про співробітництво | 2017 |
| Міська рада міста Гелниця | Новодністровська міська рада | Угода про співробітництво | 27 квітня 2017 р. |
| Рада Пряшівського краю; Рада Кошицького краю | Закарпатська обласна державна адміністрація; Закарпатська обласна рада | Виконавчі протоколи до Меморандуму про співробітництво між Радою Пряшівського краю, Закарпатською обласною державною адміністрацією, Закарпатською обласною радою та Радою Кошицького краю | 13 травня 2017 р. (за період з травня 2017 року по травень 2018 року) |
| Міська рада міста Кральовски Хлмец | Берегівська міська рада | Угода про співробітництво | 16 вересня 2017 р. |
| Рада Пряшівського краю; Рада Кошицького краю | Закарпатська обласна державна адміністрація; Закарпатська обласна рада | Меморандум про співпрацю на період з травня 2018 по травень 2019 року | 26 травня 2018 р. |
| Міська рада міста Списька Нова Весь | Тячівська міська рада | Угода про співробітництво | 4 листопада 2019 р. |
| Стропковська міська рада | Нововолинська міська рада | Угода про співробітництво | 2020 |

Джерело: Автори базуються на даних муніципальної та регіональної адміністрації

Угоди про співробітництво зазвичай декларують необхідність розвитку багатьох сфер співробітництва, включаючи економічний розвиток регіонів, транспортну інфраструктуру, безпечне та ефективне використання природних ресурсів, здійснення заходів з боротьби з повеннями, розвиток туризму, збереження культурної та історичної спадщини. Наприклад, в преамбулі до Угоди про транскордонне співробітництво територіальних органів місцевого самоврядування в басейні річки Тиса визначено, що співпраця спрямована на створення структури для спільної діяльності, не передбаченої іншими національними, регіональними та місцевими програмами розвитку. Отже, реалізація цих заходів можлива в формі спільних проєктів із залученням існуючих фінансових джерел ЄС. Крім того, у статті 6 зазначається, що

необхідно поглиблювати відносини між державними установами, бізнесом та НУО, зокрема, підтримувати співпрацю між притисянськими поселеннями, щоб повсякденно забезпечувати справжню співпрацю в регіоні³⁰.

Вивчення офіційних джерел та відповідей на листи-запити, надіслані місцевим та регіональним органам влади Закарпатської, Львівської та Івано-Франківської областей, засвідчило більш активну співпрацю між місцевою та регіональною владою Словацької Республіки та Закарпатської області (було надіслано 72 листи-запити, на 53 листа одержано відповіді). Грунтуючись на нашому дослідженні, більшість громад у Львівській та Івано-Франківській областях повідомили про відсутність угод про співробітництво між муніципалітетами та Словаччиною, але вони відкриті для майбутньої співпраці. Офіційне інституційне співробітництво місцевих і регіональних суб'єктів почало поступово налагоджуватися тільки після 1998 року, а до тих пір воно було скоріше унікальним явищем. Словацька Республіка була створена як незалежна держава в 1993 році, а Україна – в 1991 році. В перші роки незалежності новостворених держав особлива увага приділялася іншим питанням, не пов'язаним з розвитком трансграничного співробітництва на регіональному та місцевому рівнях. Крім того в обох країнах відбувалася глибока трансформація в бік демократії, перехід від централізованої планової економіки до ринкової, трансформація законодавства, економіки і серйозні соціальні зміни, які призвели до безлічі проблем.

Політична ситуація в обох країнах також сприяла централізмі державному дирижизму, державне управління було посилено за рахунок місцевих громад, самоврядуванню скоріше не довіряли, а управління з центру здійснювалося примусово. У Словаччині зміни відбулися після поразки Владіміра Мечіара на виборах 1998 року, коли уряди Мікулаша Дзурінди (1998-2002; 2002-2006) розпочали багато реформ у сфері державного управління та його децентралізації. В той же час уряди Мікулаша Дзурінди дотримувалися проєвропейського і проатлантичного напрямку і хотіли привести Словаччину в ЄС і НАТО. Цей політичний напрямок

30 Угода про співробітництво між Генеральною Асамблеєю Бач-Кишкун (Угорщина), Генеральною Асамблеєю Боршод-Абауй-Землен (Угорщина), Генеральною Асамблеєю Чонград (Угорщина), Генеральною Асамблеєю Гайду-Бігар (Угорщина), Генеральною Асамблеєю Хевеш (Угорщина), Генеральною Асамблеєю області Яс-Надькун-Сольнок (Угорщина), Генеральною Асамблеєю Кошицького самоврядування (Словаччина), Закарпатською обласною радою (Україна), радою округу Марамуреш (Румунія), Генеральною асамблеєю округу Сабольч-Сатмар-Берег, радою округу Сату-Маре (Румунія), автономною провінцією Воєводина (Сербія), <https://ips.ligazakon.net/document/view/ZA160245?an=87> (підхід: 19. 1. 2023).

значно допоміг місцевим та регіональним суб'єктам у розвитку трансграничного співробітництва³¹.

В той час частиною правлячої коаліції була політична партія SDL (Strana demokratickej ľavice; Партія демократичної лівіці), голова якої Йозеф Мігаш також працював в Україні послом Словацької Республіки. Іншою урядовою політичною партією була SOP (Strana občianskeho porozumenia, Партія громадянського взаєморозуміння), лідером якої був Рудольф Шустер, мер міста Кошице, а згодом президент Словацької Республіки (1999-2004), який мав добрі дружні стосунки з тодішнім Президентом України Леонідом Кучмою. Ці обставини також вплинули на розвиток взаємовідносин на національному рівні, що стимулювало підтримку і на інших рівнях. Крім того в цей час напрямок зовнішньої політики в Україні змінився на більш проєвропейський і менш проросійський, що було пов'язано з прем'єр-міністром України Віктором Ющенко.

Співпраця почала активізуватися після вступу Словаччини до ЄС, але не досягла таких значних масштабів. Словацько-український кордон та орієнтація місцевих і регіональних суб'єктів Словаччини на держави-члени ЄС залишалися основним викликом, адже в цьому напрямку співпраця розвивалася на основі багатьох спільних проєктів і без безлічі бюрократичних та інших перешкод, пов'язаних з українськими партнерами (кордон, корупція, несумісне і проблемне правове та економічне середовище, і т. ін.).

Проте, незважаючи на політичну нестабільність в Україні (революції) і війну з Росією з 2014-2022 років, Україна остаточно обрала проєвропейський курс і курс на проведення реформ та інтенсивно зближується з ЄС. Проте ми можемо констатувати, що інституційна співпраця регіональних і місцевих суб'єктів у Словаччині та в Україні не є дуже інтенсивною, і часто носить лише формальний характер. Як далі згадується в тексті, наше власне дослідження продемонструвало, що, незважаючи на офіційно підписані угоди про співпрацю, багато муніципалітетів не мають спільних трансграничних проєктів чи здійснених заходів. Таким чином у 2022 році ми можемо констатувати, що потенціал співпраці не реалізований, хоча сьогодні практично немає законодавчих чи інших перешкод щодо того, чому така співпраця не могла б мати ефект.

31 Цирнер, М., Дудінська, І.: Порівняння політичних і адміністративних компетенцій регіональних і місцевих суб'єктів (аналіз національних законодавчих органів Словаччини та України, контекст, цілі). в: Секелі, Г. (ред.): *Трансграничне співробітництво між Словаччиною та Україною III: Політика і практика регіональних та місцевих суб'єктів*. Прешов: Vydavateľstvo Prešovskej univerzity, 2019. с. 19-48. ISBN 978-80-555-2350-7.

1.2. Приклади інституційних форм транскордонного співробітництва

Щороку Пряшівський самоврядний край активно співпрацює Кошицьким самоврядним краєм, Закарпатською обласною державною адміністрацією та Закарпатською обласною радою в організації заходу «День дружби – день добросусідства» на словацько-українському кордоні. Цей міжнародний культурний та громадський захід, в якому щорічно беруть участь представники органів державної влади, а також представники регіональних та місцевих органів влади, підприємств, організацій, установ та громадян з прикордонних районів Словаччини та України³². Щороку під час цього заходу підписуються імплементаційні протоколи, що охоплюють діяльність у сфері регіонального розвитку, освіти, культури і туризму, допомоги і співробітництва задля розвитку на рівні місцевих органів влади, а також соціальних служб і органів охорони навколишнього середовища.

У 1993 році Україна взяла участь у створенні Карпатського Євро-регіону. Міжрегіональна Асоціація «Карпатського Євро-регіону» була створена «як спільний консультативний та координуючий орган для сприяння транскордонному співробітництву між прикордонними регіонами – членами Асоціації». Його створення узгоджується з принципами Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владою³³. Карпатський Євро-регіон включає прикордонні адміністративно-територіальні одиниці України (Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська і Чернівецька області), Словаччини (Кошицький і Пряшівський краї), а також деякі регіони Польщі (Підкарпатське воєводство), Угорщини (Землей-Бор, Гевеш, Яс-Надькун-Сольнок, Саболч-Сатмар-Берег, Гайдун-Бігар та міста з регіональним статусом Дебрецен, Егер, Мішкольц, Ньїредьгаза) і Румунії (повіти Біхор, Ботошань, Марамуреш, Сучава, Сату-Маре,

32 *Deň dobrosusedstva 2019* [День доброго сусіда 2019], <https://www.po-kraj.sk/samosprava/aktuality/2019/den-dobrosusedstva-2019.html> (підхід: 19. 1. 2023).

33 Белевцева, В. В.: *Правові аспекти транскордонного співробітництва на регіональному рівні*. Дисертація кандидата юридичних наук, Київ, 2008, с. 39.

26



27



Зіла і Харгіта)³⁴. Територія Карпатського Євро-регіону становить 143 885 квадратних кілометрів, з яких на Словаччину припадає 6,4 відсотка, а на Україну – 36,4 відсотка³⁵.

Національні представництва Карпатського Євро-регіону створені в кожній з країн-учасниць Асоціації. Згідно з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, індивідуальних підприємців та громадських об'єднань України від 20 січня 2021 року, Асоціація органів місцевого самоврядування (АОМС) «Євро-регіон Карпати-Україна» була зареєстрована в Україні 2 жовтня 2007 року³⁶. У листопаді 2008 року Міжрегіональна Асоціація «Карпатський Євро-регіон» визнала АОМС «Євро-регіон Карпати-Україна» національним представництвом України в Карпатському Євро-регіоні (до 2007 року функції Національного представництва України в Карпатському Євро-регіоні були покладені на відповідні виконавчі органи місцевого самоврядування та структурні підрозділи місцевих виконавчих органів)³⁷.

Організаційно-правовою формою юридичної особи АОМС «Євро-регіон Карпати-Україна» є громадська організація. Засновниками (учасниками) цієї юридичної особи є Самбірська районна рада, Сколівська районна рада, Старосамбірська районна рада, Турківська районна рада, Дрогобицька районна рада (Львівська область), Рахівська районна рада, Перечинська районна рада, Великоберезнянська районна рада, Воловецька районна рада (Закарпатська область). Члени Асоціації мають різні інтереси щодо розвитку місцевих ініціатив. Наприклад, Львівська область зацікавлена в розвитку двосторонніх ініціатив з Польщею. У Закарпатській області, що розвиває більш тісні відносини з Угорщиною, Словаччиною та Румунією, дещо інші цілі³⁸. Закарпатська обласна рада є засновником Агентства регіонального розвитку та транскордонного співробітництва «Закарпаття», створеного 23 квітня 2002 року з метою реалізації проєктів прикордонного співробітництва.

34 Кукалець, О.: Карпатський Євро-регіон як форма транскордонного співробітництва між Україною та ЄС, с. 179 – 180, https://eprints.oa.edu.ua/2346/1/Kukalets_NZ_stud_Vyp-3_turyzm.pdf (підхід: 19. 1. 2023).

35 Мікула, Н.: Євро-регіони: досвід і перспективи, с. 116 – 117, <http://znc.com.ua/ukr/publ/book/book-mikula-2003/book-mikula-2003.pdf> (підхід: 19. 1. 2023).

36 Витяз з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, індивідуальних підприємців та громадських об'єднань від 20. 01. 2021 за кодом № 280880815050 с. 1 – 8.

37 *Про нас*, <https://ekarpaty.com/pro-nas/> (підхід: 19. 1. 2023).

38 Белевцева, В. В.: *Правові аспекти транскордонного співробітництва на регіональному рівні*. Дисертація кандидата юридичних наук, Київ, 2008, с. 38.

Закарпатська обласна рада також є засновником Агенції регіонального розвитку Закарпатської області, яку було створено у 2017 році. Метою її діяльності є ефективна реалізація державної регіональної політики; сприяння та організація розвитку Закарпатської області, громад та їхньої інфраструктури, а також відповідне об'єднання організаційних та фінансових ресурсів, що походять з території регіону та з-поза його меж; сприяння інвестиціям та позикам у регіональну економіку; формування позитивного іміджу регіону³⁹. Установа бере активну участь у реалізації проєктів за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від ЄС⁴⁰. У регіонах діє ряд інших суб'єктів різного типу (державні установи; бізнес-структури; неурядові організації; академічні, дослідницькі та освітні установи), багато з яких встановлюють, підтримують і розвивають контакти і співпрацю з іноземними партнерами, а отже, і з українськими партнерами.

Стосовно Словаччини є декілька місцевих суб'єктів, які беруть участь в організаціях, асоціаціях та установах, які діють по всій території країни, але мають філію в регіоні. До таких асоціацій належать, наприклад, SAMP – Словацька Асоціація малих та середніх підприємств та самозайнятих осіб з регіональними відділеннями (в тому числі у Пряшеві та Кошице)⁴¹, або Словацька торгово-промислова палата та її регіональні відділення. Крім того є НУО, а також часто окремі особи, які беруть участь у цих транскордонних відносинах⁴².

39 Агентство регіонального розвитку, <https://www.zakrda.com/> (підхід: 19. 1. 2023).

40 В результаті першого конкурсного відбору в 2018-2021 роках Агентство реалізує 3 проєкти на загальну суму 22,9 млн грн. За результатами другого конкурсного відбору, проведеного наприкінці 2020 року, було відібрано 2 проєкти: «Створення мережі бізнес-хабів у Закарпатській області» (5998,16 тис. грн.) та «Співробітництво для економічного зростання Карпат» (Закарпатська, Львівська, Чернівецька, Івано-Франківська області) (14122,4 тис. грн.). Агенція регіонального розвитку Закарпатської області, <https://www.minregion.gov.ua/press/news/agencziya-regionalnogo-rozvytku-zakarpatskoyi-oblasti-2/> (підхід: 19. 1. 2023).

41 SAMP – Slovenská asociácia malých a stredných podnikov a živnostníkov [SAMP – Словацька асоціація малих і середніх підприємств і підприємців], <http://samps.sk/> (підхід: 19. 1. 2023).

42 Наприклад, Владімір Бенч в даний час є регіональним координатором Світового банку, але з початку війни в Україні в 2022 році він став найпомітнішим обличчям гуманітарної допомоги Україні з Пряшева. Іншою дійовою особою є Едуард Бураш – радник прем'єр-міністра Словацької Республіки з питань прикордонного співробітництва, представник міста Кошице з розвитку прикордонного співробітництва з містом Ужгород та Закарпатською областю України. Він є директором Кошицької громадської Асоціації FEMAN, яка з 2015 року є головним організатором Днів України, єдиного заходу в Словаччині, спрямованого на розвиток співпраці між двома країнами.

Карпатська фундація – це унікальна регіональна некомерційна організація, яка є єдиною в Словаччині, що діє здебільшого на території Східної Словаччини. З моменту свого заснування в 1994 році цей фонд надає фінансову підтримку, освітні послуги та консультації активним людям та некомерційним організаціям з метою покращення життя у Східній Словаччині. За час свого існування було підтримано понад тисячу проєктів на суму майже 2,5 мільйона євро. Фундація пропонує інноваційні рішення місцевих проблем, передає досвід, створює мережі та нарощує експертні знання організацій третього сектору – як у Словаччині, так і за кордоном, особливо в Україні. Це формує інноваційні способи залучення людей і компаній в розвиток Східно-Словацького краю. Фундація намагається отримати якомога більше фінансової підтримки для місцевих проєктів і активних людей, які створюють краще життя в цій частині Словаччини, також є членом Міжнародної мережі Карпатських фундацій [International Carpathian Foundation Network] і транснаціональної благодійної організації Європа (TGE), мережі з 20 організацій, що працюють в 20 європейських країнах. Мережа TGE дозволяє як корпоративним, так і індивідуальним донорам, що працюють в країнах-членах TGE, надавати фінансову підтримку некомерційним організаціям в інших країнах мережі, використовуючи місцеві податкові пільги. З 2016 року вона є спостерігачем на платформі організацій розвитку Словаччини – Ambrela. У 2017 році ця структура стала членом Форуму громадянського суспільства Східного партнерства, де представлена у виконавчому комітеті, а також у координаційному комітеті однієї з робочих груп⁴³.

Іншим типом місцевих учасників транскордонної співпраці є університети, які займають особливу нішу, оскільки вони використовують різні види співпраці, такі як інтернатура, дослідницькі стажування, мобільність за рахунок різних стипендій, грантів, проєктів, а також інституціоналізацію міжнародних спільних та подвійних дипломів, організацію міжнародних конференцій та інших наукових або професійних заходів, реалізацію спільних наукових проєктів, що фінансуються вітчизняними або зарубіжними грантовими агентствами тощо.

43 O nás [Про нас], <https://karpatskanadacia.sk/o-nas/> (підхід: 19. 1. 2023).

Таблиця 2. Список університетів у прикордонних регіонах (Словацьчина та Україна)

| Назва університету | Місцезнаходження університету | Країна |
|--|---|----------------------|
| · Vysoká škola medzinárodného podnikania ISM Slovakia v Prešove | Duchnovičovo námestie č. 1, 080 01 Prešov, Пряшівський край | Словацька республіка |
| · Prešovská univerzita v Prešove | Ul. 17. novembra č. 15, Prešov, Пряшівський край | Словацька республіка |
| · Vysoká škola zdravotníctva a sociálnej práce sv. Alžbety v Bratislave, n. o., · Inštitút sociálnych vied a zdravotníctva bl. P. P. Gojdiča v Prešove · Ústav bl. Vasiľa Hopku, Spišská Nová Ves · Ústav bl. Z. G. Mallu, Košice · Inštitút bl. Sály Salkaházyiovej, Rožňava · Ústav Kráľovnej Pokoja z Medžugorja, Bardejov · Inštitút bl. Metoda Dominika Trčku, Michalovce | · Námestie 1. mája 1, 811 02 Bratislava · Jilemnického 1/A, 080 01 Prešov, Пряшівський край · Zimná 48, 052 01 Spišská Nová Ves, Кошицький край · Hlavná 89, 040 01 Košice, Кошицький край · Kósu Schoppera 22, 048 01 Rožňava, Кошицький край · Štefánikova 64, Bardejov, Пряшівський край · Partizánska 23, 071 01 Michalovce, Кошицький край | Словацька республіка |
| · Ekonomická univerzita v Bratislave, Podnikovohospodárska fakulta, Košice | · Tajovského 13, 040 01, Košice, Кошицький край | Словацька республіка |
| · Ekonomická univerzita v Bratislave, Pedagogické pracovisko, Michalovce | · Masarykova ulica č. 9 071 01 Michalovce, Кошицький край | Словацька республіка |
| · Univerzita veterinárskeho lekárstva a farmácie v Košiciach | · Komenského 68/73, 041 81 Košice, Кошицький край | Словацька республіка |
| · Technická univerzita v Košiciach | · Letná 1/9, 040 01 Košice, Кошицький край | Словацька республіка |
| · Technická univerzita v Košiciach, Fakulta výrobných technológií, Prešov | · Bayerova 1, 080 01 Prešov, Пряшівський край | Словацька республіка |
| · Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach | · Šrobárova 2, 041 80 Košice, Кошицький край | Словацька республіка |
| · Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Tnave, Fakulta masmediálnej komunikácie, detašované pracovisko Michalovce | · Námestie osloboditeľov 82, 071 01 Michalovce, Кошицький край | Словацька республіка |

30

31

Безпечний та інклюзивний кордон між Словацьчиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

| | | |
|--|--|----------------------|
| · Katolícka univerzita v Ružomberku, Inštitút Štefana Náhaluku, Poprad · Inštitút Juraja Páleša, Levoča · Teologická fakulta, Košice · Teologický inštitút, Spišské Podhradie | · Nábr. Jána Pavla II. 15, 058 01 Poprad, Пряшівський край · Bottova 15 054 01 Levoča, Пряшівський край · Hlavná 79, 040 01 Košice, Кошицький край · Spišská kapitula 669, 053 04 Spišské Podhradie, Пряшівський край | Словацька республіка |
| · Vysoká škola bezpečnostného manažérstva v Košiciach | · Košťova 2373/1, 040 01 Košice, Кошицький край | Словацька республіка |
| · Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Ekonomická fakulta, Inštitút manažérskych systémov, Poprad | · Francisciho 910/8, 058 01 Poprad, Пряшівський край | Словацька республіка |
| · Detašované pracovisko Ekonomickej fakulty Univerzity Mateja Bela | · Zimná 168/34, 052 01 Spišská Nová Ves, Кошицький край | Словацька республіка |
| · Ужгородський національний університет | · 88000, Україна, Закарпатська область, Ужгород, площа Народна 3 | Україна |
| · Мукачівський державний університет | · 88000, Україна, Закарпатська область, Мукачєво, вул. Ужгородська 26 | Україна |

1.3. Висновки

Незважаючи на відсутність закону про транскордонне співробітництво в Словацькій Республіці, можна констатувати, що існуючі правові рамки в Словаччині та Україні надають достатні та різноманітні офіційні можливості для співпраці між регіональними та місцевими суб'єктами по обидва боки кордону. На початку 1990-х років почали формуватися реальні структури самоврядування, бізнес-середовище і неурядовий сектор, а також відновилися відносини між тодішніми новими державами Словаччиною (утвореною в 1993 році) і Україною (утвореною в 1991 році). З того часу крім законодавчих рамок на національному рівні, офіційні документи про міжнародні партнерства між містами та регіонами є майже єдиним офіційним свідченням співпраці між регіональними та місцевими суб'єктами по обидва боки кордону. Прецеденти успішної практики були сформовані в сферах культури, спорту, туризму, освіти та, можливо, інших практичних питань, таких як транспорт чи торгівля.

Слід зазначити, що до 2001 року в Словаччині не було територіального регіонального самоврядування, і тому основними партнерами обласних державних адміністрацій та обласних рад України були регіональні органи державної влади (функціонували у Пряшеві та Кошице у 1996-2007 роках). Політична ситуація в Словаччині не дозволила цій країні стати членом Карпатського Єврорегіону у 1993 році, одним із засновників якого була Україна. Словаччина приєдналася до цієї структури лише в 1999 році після проведення політичних змін на національному рівні. Це був період реформ і зусиль Словаччини щодо інтеграції в євроатлантичні та європейські структури, які сприяли багатьом фундаментальним змінам (прийняттю багатьох законодавчих актів, ратифікації багатьох конвенцій, хартій) у сфері міжнародного/транскордонного співробітництва. Поява регіонального самоврядування та децентралізація державного управління в цей період сприяли тому, що територіальне місцеве та регіональне самоврядування також стали більш сильними суб'єктами в цій сфері. Нещодавно створене регіональне самоврядування також розпочало пошук (контрактних) партнерів в Україні.

Неурядовий сектор, який був ostrакізований і з яким боровся уряд Владіміра Мечіара в попередні роки (1994-1998), також опинився в зовсім іншій ситуації. Цей сектор зміг переорієнтуватися на нові ініціативи (підтримка вступу Словаччини в євроатлантичні структури) і, так би мовити, «зітхнути вільно», що також сприяло активній співпраці цього сектора з колегами по українську сторону кордону в новому тисячолітті.

32



33



Вступ Словаччини до ЄС у 2004 році (і використання допомоги щодо вступу до цього моменту) сприяло регіональним та місцевим суб'єктам в Словаччині в пошуку транскордонних партнерів для спільних проєктів, особливо за посередництва європейських та структурних інвестиційних фондів. Слід визнати, що через впровадження Шенгенського кордону (з грудня 2007 року), візовий режим, законодавчі перешкоди мали наслідком те, що пошук партнерів здійснювався в основному в сусідніх країнах, які також входили в ЄС, зокрема, в рамках Програми сусідства ЄС «Угорщина – Словацька Республіка – Україна».

Після Помаранчевої революції зміни відбулися і в Україні, що знайшло відображення в підході ЄС, такому як Європейська політика сусідства ЄС «Східне партнерство», результатом якого стала вищезгадана Операційна Програма транскордонного співробітництва «Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна» (2007-2013). Ми можемо констатувати, що перервані відносини з академічними інституціями в Україні також почали відновлюватися, чому сприяли різні грантові схеми ЄС і не лише. Ці проєкти значною мірою допомогли відновити офіційну співпрацю та розпочати її новий більш сучасний етап. Проте основним викликом є стійкість такого співробітництва, яке допоки засноване тільки на спільних проєктах. Досить часто після вичерпання фінансових та інших вигод проєктів співпраця завершувалась.

В ідеалі, партнерство, засноване на угодах про співпрацю, повинно бути мотивом, баченням і зобов'язанням для пошуку подальших можливостей взаємодії і не тільки щодо підготовки нових проєктів (що також бажано), але й в інституційному співробітництві, в якому задіяні власні ресурси, час і потенціал. Партнерство повинно спиратися не тільки на окремих осіб – активістів, політиків, підприємців, а має стати частиною корпоративної / організаційної культури навіть після відставок провідних політиків, директорів НУО та змін в керівництві компаній.

Не менш важливою є стабільність у всіх її проявах, зокрема політична. Після Євромайдану, Революції Гідності Україна почала інтенсивно здійснювати реформи у сфері європейської інтеграції, що ЄС оцінив, ввівши безвізовий режим та уклавши Угоду про асоціацію. Тисячі українців легально працюють або навчаються у Східній Словаччині, що сприяє розширенню взаємного партнерства. Повномасштабна агресія Росії в Україну у лютому 2022 року стала ще однією причиною для місцевих та регіональних суб'єктів зі Словаччини активно допомагати своїм колегам та шукати інші можливості сприяння Україні, оскільки стабільність України також сприяє стабільності Словаччини.

Слід визнати, що українці більш активні в пошуку партнерів аніж їхні словацькі «візаві». Помітними є байдужість, пасивність великої кількості муніципалітетів, але також і інституційна невдача такої структури як Карпатський Єврорегіон, неефективність офіційних угод про співробітництво, відсутність функціонуючих Європейських об'єднань територіального співробітництва (ЕАТС), які повинні базуватися в ЄС, але членами яких можуть бути українські партнери. Слід зазначити, що існуюче законодавство більше не є серйозною перешкодою для розвитку вигідного транскордонного співробітництва. Більш важливо наповнити партнерські відносини та угоди реальним змістом, щоб домовленості не залишалися лише на «папері» і зосередитися на стратегічному та довгостроковому двосторонньому плануванні.

На останок, складається враження, що приватний та некомерційний сектори знову обігнали структури державного управління і місцевого самоврядування: їх часто неформальна співпраця має глибшу основу аніж формалізована співпраця між органами влади. Цей потенціал є невиправдано недовикористаним, незважаючи на сприятливе законодавче середовище, у яке потрібно внести лише мінімальні зміни.



Потенціал регіональних та місцевих суб'єктів для транскордонного співробітництва

2

Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

36



37



2.1. Політика і практика

Організація транскордонного співробітництва в європейських країнах здійснюється на основі таких принципів, як партнерство, субсидіарність і взаємодоповнюваність. Партнерство визначається як тісна співпраця між громадою та відповідними органами державного управління, місцевого самоврядування та включає підготовку, фінансування, реалізацію та оцінку її діяльності. Суть партнерства полягає в тому, що різні економічні актори, орієнтуючи свої дії на офіційні стратегії та програми, разом досягають спільних цілей. Субсидіарність означає передачу компетенції на рівень, який може забезпечити найбільш ефективно вирішення проблем, і як правило, це рівень територіальних громад і регіонів. Дотримання принципу субсидіарності означає визнання пріоритету місцевої влади, яка знаходиться ближче до громадян. Взаємодоповнюваність як третій основоположний принцип політики ЄС у сфері регіонального розвитку передбачає спільне фінансування заходів і проєктів⁴⁴.

Вивчення наукових, нормативних і регулюючих джерел демонструє, що транскордонна політика в рамках ЄС ділиться на два типи залежно від членства певної країни в ЄС⁴⁵:

- транскордонне співробітництво між державами-членами ЄС, що є частиною внутрішньої політики Союзу,
- транскордонне співробітництво між державою-членом ЄС та сусідньою третьою країною, що є частиною зовнішньої політики ЄС.

⁴⁴ Мельник, Л. А.: *Європейський досвід управління розвитком транскордонного співробітництва*, 2018, http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/2_2018/30.pdf (підхід: 19. 1. 2023).

⁴⁵ Шохли, М. Р.: *Міжнародно-правове регулювання транскордонного співробітництва (на прикладі України): кандидатська дисертація*: 293. Харків, 2020, 228 с.

Враховуючи, що Україна не є членом ЄС, до неї застосовується другий тип трансграничної політики ЄС⁴⁶. Було встановлено, що правовою основою для цієї політики є стаття 212 Договору про функціонування Європейського Союзу⁴⁷, зокрема, Європейська політика сусідства. Європейський Інструмент Сусідства та партнерства є основним організаційним засобом. Процедура фінансування з боку ЄС організована з використанням відповідних структурних фондів⁴⁸. Трансграничне співробітництво в рамках Європейського сусідства розширює принципи такого співробітництва всередині ЄС, яке є частиною програм Interreg, але адаптоване до специфіки зовнішнього співробітництва ЄС⁴⁹.

Доступ до Інструменту Європейського Сусідства та його програм трансграничного співробітництва постійно відкриває нові додаткові можливості розвитку для трансграничних територій України та Словаччини. Територіальне розташування та близькість адміністративних одиниць до країн вищезгаданої програми, наявність меморандумів та угод про співробітництво між місцевими державними органами створюють найбільш комфортні умови для співпраці між партнерами та реалізації проєкту. Залучення міжнародної технічної допомоги в прикордонну зону здійснюється в рамках Інструменту Європейського Сусідства, Стратегії ЄС для Дунайського регіону, а також в рамках інших проєктів, таких як Норвезький фінансовий механізм, Міжнародний Вишеградський фонд та інші.

В наступній частині цього розділу нами заплановано проаналізувати проєкти, які були реалізовані між Словаччиною та Україною в рамках цих програм: Програма трансграничного співробітництва

46 Бенько, Р.: Перспективи розвитку трансграничного співробітництва між сусідніми регіонами Угорщини, Словаччини, Румунії та України в рамках політики ЄС у сфері трансграничного співробітництва. Шляхи підвищення ефективності трансграничного співробітництва на новому східному кордоні Європейського Союзу: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. (2012, Стара Лесна, Словацька Республіка, 18. – 19. 09. 2012). Ужгород, с. 194.

47 Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT&from=EN> (підхід: 19. 1. 2023).

48 Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32006R1083> (підхід: 19. 1. 2023).

49 Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine ENI Cross-border Cooperation Programme 2014-2020: Programme description, (підхід: 19. 1. 2023).

38

39

«Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна», гранти Європейської економічної зони (ЄЕЗ) та програм Вишеградського фонду, зокрема «Вишеграл Плюс». У другій частині наводяться приклади проєктів, які були виконані, а також основні проблеми, що виявилися під час реалізації проєктів, про які стало відомо з опитування місцевих та регіональних суб'єктів трансграничного співробітництва. В останній частині узагальнюються основні висновки і даються рекомендації.

2.1.1. Аналіз проєктів

У цьому розділі ми представляємо кількісні результати аналізу минулих проєктів між Словаччиною та Україною. Ми проаналізували минулі та поточні проєкти в рамках трьох програм – Програми трансграничного співробітництва «Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна», Програми грантів ЄЕЗ та Програми «Вишеград Плюс».

Програма трансграничного співробітництва «Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна»

Доступ до Інструменту Європейського Сусідства (ІЄС) та його програм трансграничного співробітництва постійно відкриває нові додаткові можливості розвитку для трансграничних територій України та Словаччини. Територіальне розташування та близькість адміністративних одиниць цільових країн вищезгаданої програми, наявність меморандумів та угод про співробітництво між місцевими органами влади створюють найбільш комфортні умови для співпраці між партнерами та реалізації проєктів.

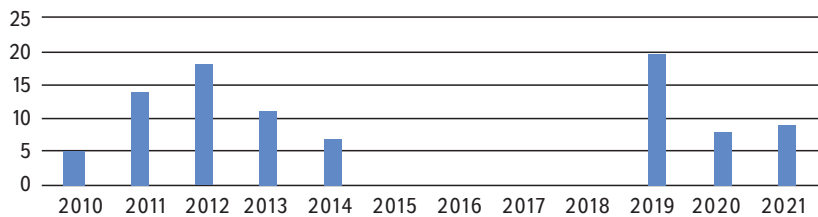
Основним напрямком донорського фінансування проєктів трансграничного співробітництва на словацько-українському кордоні до 2007 року була програма TACIS⁵⁰, яка була замінена Програмою трансграничного співробітництва «Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна» (ІЄСП) на 2007-2013 роки. Програма, що набула чинності 23 вересня 2008 року після схвалення Європейською комісією, була спрямована на просування заходів за підтримки

50 Трансграничне співробітництво, https://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/documents/eucooperationnews/14_eucooperationnews_uk.pdf (підхід: 19. 1. 2023).

ЄС, які призведуть до більш інтенсивного та глибокого соціального та економічного співробітництва між регіонами України та регіонами держав-членів, що мають спільний кордон⁵¹. На даний час програма знаходиться в третьому програмному періоді: перший був у 2007-2013 роках, другий – у 2014-2020 роках, а третій розпочався у 2021 році і триватиме до 2027 року.

Наш аналіз показав, що в рамках Програми транскордонного співробітництва «Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна» в цілому було реалізовано 92 проекти за участю обох країн – Словаччини та України. На першому малюнку показана кількість проектів із зазначенням року їх початку. Більшість проектів було розпочато у 2019 році (21 проектів), ще 18 проектів у 2012 році. В період 2015-2018 років жодних проектів не було започатковано, а це також були роки другого періоду програмування. Більшість проектів (56) тривали два роки, 24 проекти тривали один рік, а 13 проектів тривали три роки.

Малюнок 1. Кількість проектів по роках



Джерело: Автори

На наступному малюнку (Малюнок 2) показано, що більшість проектів, здійснених в рамках Програми транскордонного співробітництва «Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна», в якій брали участь як Словаччина, так і Україна, носили двосторонній характер, тобто без участі представників Угорщини та Румунії. Тільки в 22 проектах брали участь представники всіх чотирьох країн. 20 проектів були здійснені за участю трьох країн, з них 16 були здійснені разом з Угорщиною і тільки 4 з партнерами з Румунії. Цю низьку кількість можна пояснити відсутністю кордону між

51 Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine ENPI Cross-border Cooperation Programme: Information about the Programme (підхід: 19. 1. 2023).

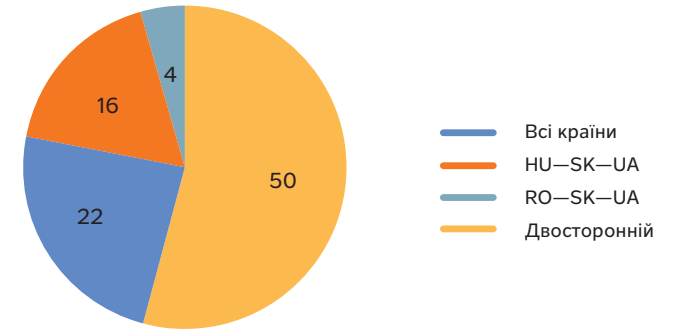
Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

40

41

Румунією та Словаччиною, а отже, і відсутністю налагодженої співпраці між регіонами цих країн. З іншого боку, більше половини проектів між Словаччиною та Україною мали двосторонній характер, що є ознакою хорошої співпраці. Проте ця кількість все ще відносно невелика.

Малюнок 2. Кількість проектів, розподілених по співпраці з сусідніми країнами



Джерело: Автори

На малюнку нижче (Малюнок 3) показаний розподіл проектів за темами. Більшість проектів мали відношення до культури. Ми визначили загалом 18 таких проектів. 16 проектів були пов'язані з сферою клімату та навколишнього середовища.

Малюнок 3. Розподіл проектів за темами



Джерело: Автори

У сфері продовольства та туризму було визначено 13 проєктів. Під категорію адміністрування підпадало 8 проєктів. У цю категорію входили також проєкти, пов'язані з поглибленням трансграничного співробітництва та інституційними поліпшеннями місцевого управління, включаючи обмін передовим досвідом. Така ж кількість проєктів була присвячена діяльності для дітей та молоді, головним чином освітнім заходам та програмам обміну. 8 проєктів були реалізовані в сфері енергетики, 7 проєктів в сфері транспорту та охорони здоров'я, і найменшу кількість проєктів (6) можна було знайти в категорії економіка та інновації. Остання категорія містить різні проєкти, пов'язані з підприємницьким потенціалом, навчанням бізнесу, передачею знань та обміном інформацією.

Якщо розглядати проєкти з точки зору фінансового внеску, можна спостерігати дещо іншу ситуацію. Як показано на малюнку нижче (Малюнок 4) найбільший обсяг фінансових коштів був виділений на теми клімату та навколишнього середовища, за якими слідує категорія управління та культури. Темі в рамках клімату та навколишнього середовища були зосереджені на системах раннього попередження та запобігання стихійним лихам, управлінні лісами та водними ресурсами, охороні дикої природи, екологічній освіті та обізнаності.

Малюнок 4. Темі проєктів відповідно до розподілу фінансових коштів



Джерело: Автори

Проєкти в категорії адміністрування включали також найдорожчий проєкт з найбільшим грантом у розмірі 6 795 000 євро. Проєкт «Модернізація та реконструкція пунктів пропуску на словацько-українському кордоні» був здійснений органами державної влади. Фінансовим директором Словачької Республіки, Міністерством



42



43

фінансів Словачької Республіки, Міністерством доходів і зборів України та Чопською митницею Міністерства доходів і зборів України. З іншого боку, найменші фінансові асигнування були виділені на проєкт Угорщина-Словаччина-Україна, очолюваний угорськими партнерами, «Розуміння та запобігання насильству серед молоді», спрямований на те, щоб навчитися справлятися з міжособистісними та міжгруповими конфліктами мирним, орієнтованим на вирішення, шляхом⁵².

Популяризація та поширення інформації про мову, історію та культуру сусідніх країн, організація ознайомлювальних поїздок або літніх шкіл відіграють важливу роль у рамках трансграничного співробітництва. Такі проєкти українсько-словацького прикордонного регіону, в першу чергу, спрямовані на: поглиблення вивчення історичних та культурних зв'язків між населенням сусідніх країн; збереження спільної культурної спадщини, традицій, релігійних цінностей; активізацію інституційного трансграничного співробітництва; зміцнення соціокультурної згуртованості шляхом покращення співпраці між окремими особами та громадами; залучення молоді до вивчення та поширення традицій, культури, історичних цінностей; підвищення рівня обізнаності молоді про інституційні трансграничні відносини. Серед них можна виділити проєкти «Відродження історичних пам'яток Сніна-Хуст», «Розумний музей як спосіб представлення культурної спадщини», «Трансграничний культурний діалог для збереження європейської культурної спадщини», «Через мистецтво ми руйнуємо кордони», «Відродіть вашу спільну історію та культурну спадщину», «Культура об'єднує – культурна мобільність у прикордонній зоні», «Спільна культура в минулому і сьогодні», «Трансграничний мистецький простір культури», «Промоція ремісництва і гастрономії регіону як невід'ємних складових культурної спадщини Карпатського Євро регіону».

Природні та антропогенні катастрофи, надзвичайні ситуації в регіоні здебільшого обумовлені природними факторами, такими як пожежі, часті повені і землетруси, пов'язані з географічним положенням. Команда представників усіх чотирьох країн, що беруть участь у програмі, зуміла провести геомоніторинг природних та техногенних процесів у трансграничній зоні з метою запобігання надзвичайним ситуаціям. Наприклад, проєкт «Розширення діючої «Системи космічного захисту від надзвичайних ситуацій» у напрямку моніторингу небезпечних природних та техногенних геопроцесів

⁵² Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine ENPI Cross-border Cooperation Programme: Project database: Understand and Prevent Violence among Youth – “UviaYouth”, <http://www.huskroua-cbc.net/en/project-database/292> (підхід: 19. 1. 2023).

на транскордонній території Угорщини, Словаччини, Румунії та України» спрямований на залучення передового досвіду, зокрема нових, узгоджених та інноваційних способів для покращення нашого розуміння деформації суші (зсувів) на річці Тиса та його впливу на навколишнє середовище. Проєкт також відображає взаємодію вчених та зацікавлених сторін, оскільки органи/підрозділи цивільного захисту систематично інформуються про його результати, показуючи, як він впливає на цикл управління ризиками⁵³.

Такі міжнародні проєкти, як «Спільні заходи щодо запобігання стихійним лихам в басейні річки Уж», «Спільна розробка рятувальних заходів, які волонтери повинні застосовувати при стихійних лихах», «Спільна розробка рятувальних заходів для волонтерів при стихійних лихах» також стосуються боротьби зі стихійними лихами. Серед проєктів, пов'язаних з навколишнім середовищем, що були підтримані цією програмою, слід відзначити великий транскордонний інфраструктурний проєкт з надання допомоги карпатським лісам у тому, як стати більш стійкими до зміни клімату «Шляхи до здорових лісів: Зміцнення стійкості, життєздатності та адаптивності лісів у прикордонних регіонах України та Словаччини». Серед інших проєктів можна згадати такі: «Відкриті кордони для дикої природи в Карпатах», «Екологічна оцінка природних ресурсів і відновлення в Солотвино для запобігання подальшому забрудненню басейну верхньої Тиси шляхом підготовки комплексної системи моніторингу» або проєкт «Підвищення екологічної обізнаності в місцевих громадах за допомогою спільного збереження кажанів в прикордонних регіонах Угорщини, Словаччини, Румунії та України (Карпатський Зоряний шлях)», спрямований на вирішення проблеми світлового забруднення і підвищення обізнаності про цю проблему. З географічної точки зору, проєкт зосереджений на трьох національних парках та їхніх околицях. У цих районах рівень світлового забруднення відносно низький, тому є шанс використовувати їх для спостереження за нічним небом і розвитку астротуризму. Зі словацької сторони проєкт координується обсерваторією Вигорлат у місті Гуменне.

Університет Павла Йозефа Шафарика в Кошицях та Ужгородський національний університет реалізують проєкт «Навколишнє середовище для майбутнього через наукову освіту (EFFUSE)». Він є спільною словацько-українською кампанією екологічної освіти, спрямованою на висвітлення стану навколишнього середовища,

⁵³ Розширення діючої «Системи космічного захисту від надзвичайних ситуацій» GeoSES HUSKROUA/1702/8.1/0065, Ужгородський національний університет, <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/cat/projects-huskroua> (підхід: 19. 1. 2023).

зокрема рівня забруднення води та необхідності захисту водних ресурсів у прикордонних регіонах Словаччини та України. Основна мета проєкту – стимулювати екологічне мислення молоді. Зокрема, йдеться про вивчення питань якості води та ідентифікації видів безхребетних і хребетних тварин, рослин і мікроорганізмів, які є біоіндикаторами екологічного стану річки, з залученням студентів і старшокласників.

Досягнення екологічної безпеки в Карпатському регіоні також можливе за рахунок вирішення енергетичної проблеми. Вирішення цього глобального виклику тісно пов'язане зі збереженням комфортного життєвого простору по всій земній кулі для майбутніх поколінь. Це, врешті решт, вимагає встановлення гармонії між людським розвитком і динамікою змін в навколишньому середовищі і умовах життя населення. Сьогодні визначальним аспектом вирішення таких масштабних глобальних проблем є енергозбереження. В зв'язку з цим енергозбереження стає одним із головних пріоритетів економічної політики переважної більшості держав, включаючи транскордонні території.

Один із найбільших міжнародних проєктів, а саме «Нові енергетичні рішення в Карпатському регіоні (NESICA)» присвячений просуванню енергоефективності та розвитку відновлюваних джерел енергії за допомогою освітніх та практичних заходів у громадах для підтримки сталого використання природних ресурсів у прикордонних регіонах. Ужгородський національний університет з української та Технічний університет в Кошицях зі словацької сторони долучилися до цієї ініціативи щодо розробки нових енергетичних рішень. Серед кращих практик в цьому напрямку варто згадати проєкти «Вихід з енергетичної пастки – більш усвідомлене використання меншої кількості енергії», а також «Зелені колеса: еко-транспорт майбутнього – сьогодні!».

Багато проєктів зосереджено навколо загальних проблем безпеки, зміцнення здоров'я та транспортної інфраструктури з метою покращення мобільності людей та товарів у транскордонному регіоні. Серед них слід відзначити проєкт міжнародного консорціуму таких органів місцевого самоврядування та професійних інститутів як: Міжнародна Асоціація інституцій регіонального розвитку (Україна), Самоврядування округу Саболч-Сатмар-Берег (Угорщина), Кошицький самоврядний край (Словаччина), Повітова рада Марамуреш (Румунія), Адміністративно-територіальна одиниця повіту Сату-Маре (Румунія) та Дорожня служба Закарпатської області (Україна). Проєкт «Сучасна прикордонна інфраструктура – успішний Карпатський регіон» передбачає розробку Спільного плану мобільності, який дозволить синхронізувати регіональні плани всіх прикордонних регіонів у сфері транспорту, прикордонної інфраструктури, розвитку міжнародних транспортних

коридорів, залізниць, міжнародних авіасполучень Іншими більш масштабними інфраструктурними проєктами були «Модернізація дорожнього сполучення між Пряшівським краєм та Закарпатською областю», «Карпатська мобільність. Покращення доступності та мобільності у прикордонному регіоні Словаччина-Україна» або проєкт «Карпатська мала авіація», метою якого є створення стійкої платформи для ефективної мобільності людей та товарів шляхом формування ліній малої авіації, використання та покращення існуючої інфраструктури та потенціалу для міжсекторального співробітництва між органами самоврядування, професійними організаціями та авіакомпаніями.

Список проєктів з найбільшим фінансовим внеском можна знайти в таблиці нижче. З цих проєктів сім мають двосторонній характер між учасниками зі Словаччини та України. Крім основних тем адміністрування, транспорту, клімату і навколишнього середовища, список містить також один проєкт у сфері культури з загальним грантом у розмірі 998 750 євро, спрямований на допомогу в збереженні пам'яток культурної спадщини в місті Міхаловце і місті Ужгород⁵⁴.

Якщо ми проаналізуємо думку населення прикордонної території про інтенсивність та ефективність залучення грантових коштів в регіоні, то побачимо абсолютно різні оцінки в різних сферах. Респонденти відзначають позитивні результати, в першу чергу, в сфері культури, спорту і дозвілля, туризму і освіти, науки і дослідницьких робіт. Як відповіла більшість респондентів в Україні (близько 48%), ці сфери самі по собі, на думку жителів по обидва боки кордону, є провідними щодо значного та інтенсивного використання європейських коштів і відповідних практичних результатів. Більшість респондентів у Словаччині (приблизно 40%) сприймають ці напрямки як сфери з достатнім середнім рівнем використання європейських коштів і відповідними практичними результатами.

46

47

Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

Таблиця 1. Список з десяти проєктів з найбільшим фінансовим внеском

| Дата початку | Дата завершення | Назва проєкту | Задіяні країни | Грант (€) | Тема |
|--------------|-----------------|---|-------------------|------------|---------------------------------|
| 2013 | 2015 | Модернізація та реконструкція пунктів пропуску на словацько-українському кордоні | SK – UA | 6795000 | Адміністрування |
| 2019 | 2021 | Модернізація дорожнього сполучення між Пряшівським краєм та Закарпатською областю України | SK – UA | 3732212,43 | Транспорт |
| 2019 | 2022 | Дороги до здорових лісів: Життєздатні, адаптивні, різноманітні та стійкі ліси в прикордонному регіоні України та Словаччини | SK – UA | 3171483,12 | Клімат та навколишнє середовище |
| 2014 | 2015 | Система раннього попередження UA SK 2 (EWS UA SR 2) | SK – UA | 1988867,52 | Клімат та навколишнє середовище |
| 2011 | 2014 | Система раннього попередження UA SK (EWS UA SR) | SK – UA | 1415121,30 | Клімат та навколишнє середовище |
| 2019 | 2022 | Відкриті кордони для дикої природи в Карпатах | RO – SK – UA – HU | 1395784,63 | Клімат та навколишнє середовище |
| 2021 | 2023 | Модернізація дорожнього сполучення між Пряшівським краєм та Закарпатською областю України – 2-й етап | SK – UA | 1248165,19 | Транспорт |
| 2019 | 2022 | Спільні заходи щодо запобігання стихійним лихам у транскордонному басейні річки Уж | HU – SK – UA | 1034196,21 | Клімат та навколишнє середовище |
| 2021 | 2023 | Підвищення доступності та мобільності в транскордонному регіоні SK-UA | SK – UA | 1033842,47 | Транспорт |
| 2019 | 2021 | За допомогою мистецтва ми руйнуємо кордони | RO – SK – UA – HU | 998750,76 | Культура |

Джерело: Автори

54 *Through Art We Ruin Borders*, Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine ENI Cross-border Cooperation Programme 2014–2020, <https://huskroua-cbc.eu/projects/financed-projects-database/through-art-we-ruin-borders> (підхід: 19. 1. 2023).

Проте серед жителів прикордонних районів переважає думка, що в багатьох сферах кошти ЄС використовуються місцевою та регіональною владою недостатньо і тому не приносять видимих або бажаних результатів для регіону. Список антилідерів включає соціальну допомогу та послуги (допомога в несприятливих соціальних ситуаціях, соціальна інтеграція), місцеве самоврядування, охорону здоров'я та сільське господарство.

На жаль, жителі прикордонних регіонів не помітили належних результатів у сфері охорони навколишнього середовища і транспортної інфраструктури і вважають, що використання коштів ЄС все ще є недостатнім. У Словаччині 40% і 35% респондентів, відповідно, не бачать жодних позитивних наслідків залучення коштів у зазначених сферах. За даними опитаних українських жителів прикордонної території, використання коштів ЄС у сферах навколишнього середовища та транспортної інфраструктури є дуже низьким або незначним, і воно однаково оцінюється в 43,6% для кожної з них.

Примітно, що дуже схожі оцінки дали респонденти при відповіді на питання: «У яких соціально-економічних сферах прикордонних районів транскордонне співробітництво дає найбільш помітні результати?» Синхронними є результати опитування по обидва боки кордону, які підтверджують, що транскордонне співробітництво дало найбільш помітні результати в сфері туризму, освіти, науки і досліджень, а також в сфері культури, спорту та дозвілля. Наступний малюнок (Малюнок 5) наочно ілюструє погляди населення прикордонних територій на інші сфери транскордонного співробітництва.

Малюнок 5. Видимі результати в рамках транскордонного співробітництва



Джерело: Висновки авторів базуються на даних соціологічного дослідження

48 / 49

Ми також розглянули учасників, що брали участь у проєктах як провідні партнери (основні бенефіціари) або ж як і інші партнери-учасники. У таблиці 2 показано розподіл партнерів проєкту по країнах. Партнери зі Словаччини очолили більшість проєктів (42), але в цілому кількість залучених партнерів була найвищою серед українських організацій (137). Зі словацького боку найуспішнішими бенефіціарами проєкту, які очолили загалом три ініціативи, були Словацька асоціація боротьби з муковісцидозом (SCFA), два проєкти очолювало місто Сніна, Пряшівський самоврядний край, Адміністрація автомобільних доріг Пряшівського самоврядного краю, Перший контактний центр Міхаловце та Агентство з підтримки регіонального розвитку Кошице.

З українського боку найбільш успішними бенефіціарами, які керували трьома проєктами кожен, були Ужгородський національний університет (всього брав участь у шести проєктах), Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу та Асоціація студентів-економістів Закарпаття. Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва «Закарпаття» (керувало двома проєктами). Агентство сприяння сталому розвитку Карпатського регіону «ФОРЗА» брало участь у шести проєктах, а сільська рада Великого Березного – у трьох.

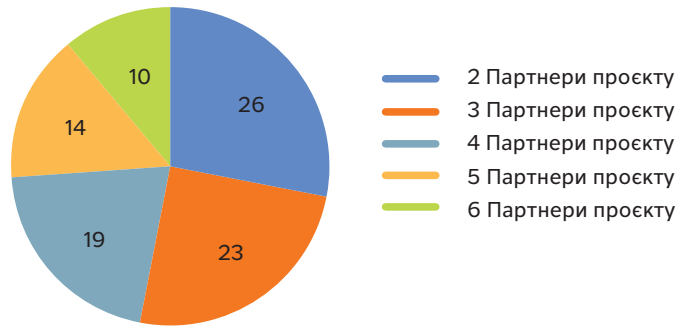
Таблиця 2. Кількість партнерів по проєкту, по країнах

| | Провідні партнери по проєкту | Інші партнери по проєкту | Всі |
|------------|------------------------------|--------------------------|-----|
| Угорщина | 11 | 37 | 48 |
| Румунія | 7 | 25 | 32 |
| Словаччина | 42 | 68 | 110 |
| Україна | 32 | 105 | 137 |

Джерело: Автори

Якщо подивитися на кількість партнерів в рамках одного проєкту (Малюнок 6), ми можемо помітити, що більшість проєктів (26) були реалізовані за участю двох партнерів. У 17 випадках проєктами керували партнери зі Словаччини, і в 9 випадках – партнери з України. Хоча тільки 10 проєктів виконувались великим консорціумом з 6 партнерів, більшість з них очолювалися українськими партнерами, наприклад, Ужгородським лісовим підприємством, Ужгородським національним університетом або Ужгородською середньою школою.

Малюнок 6. Кількість партнерів, що брали участь в одному проєкті



Джерело: Автори

Загалом у проєктах брали участь 324 партнери. Ця кількість також включає партнерів, які брали участь більше одного разу. Це означає, що якщо якась організація брала участь у 5 проєктах, ми порахували її 5 разів. Більшість з них представляла регіональні органи влади та неурядові організації (див. Таблицю 3). До регіональних органів влади включено також школи та лікарні, тоді як до неурядових організацій враховано також церкви та благодійні організації.

Таблиця 3. Кількість проєктів за типами партнерів

| | Провідні партнери по проєкту | Інші партнери по проєкту | Всі |
|--------------------------------------|------------------------------|--------------------------|-----|
| Національний орган влади | 4 | 8 | 12 |
| Регіональний орган влади | 32 | 87 | 119 |
| Міське самоврядування громади | 17 | 35 | 52 |
| Університет / дослідницький інститут | 10 | 28 | 38 |
| Неурядова організація | 29 | 70 | 99 |
| Компанія / торгова палата | 0 | 4 | 4 |

Джерело: Автори

Дунайська транснаціональна програма, яка є частиною програми Interreg, також не слід ігнорувати під час аналізу словацько-українського співробітництва, оскільки вона відкриє нові можливості для співпраці. У ній може брати участь Закарпатська область України, а також прикордонні території 14 країн в Дунайському регіоні

Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

50

51

(Австрія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Чехія, Німеччина, Угорщина, Молдова, Чорногорія, Румунія, Сербія, Словенія, Словаччина та Україна)⁵⁵. 19 серпня 2018 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про ратифікацію Угоди про фінансування Дунайської транснаціональної програми». У період 2019-2021 років у рамках цієї програми було реалізовано кілька проєктів за участю українських та словацьких партнерів⁵⁶, чотири з них із Закарпатською областю⁵⁷.

Гранти ЄЕЗ та Норвегії

Гранти ЄЕЗ і Норвегії (фінансуються Ісландією, Ліхтенштейном і Норвегією) спрямовані на сприяння створенню більш рівноправної Європи як в соціальному, так і в економічному плані, а також на зміцнення відносин між цими країнами і 15 державами-бенефіціарами в Європі, серед яких також є Словаччина⁵⁸. В рамках програми грантів ЄЕЗ в цілому було реалізовано 47 проєктів за участю обох країн Словаччини та України по програмі зміцнення транскордонного співробітництва.

Якщо розглядати основну тему проєктів (Малюнок 7), то більшість із них відносилася до категорії адміністрування (11 проєктів), за якою слідує економіка та інновації з 9 проєктами. Сфера клімату та навколишнього середовища була охоплена в 8 проєктах, така ж кількість проєктів відносилася до сфери культури. Теми, пов'язані з молоддю, були досліджені в 6 проєктах, туризм і транспорт – в 2 проєктах в кожній категорії. Один проєкт під керівництвом компанії «Перспектива» «Транскордонне співробітництво в сфері енергоефективності та впровадження знань

55 Що потрібно знати про транснаціональну програму «Дунай». в: *Децентралізація*, 20. 0. 2018, <https://decentralization.gov.ua/news/9704> (підхід: 19. 1. 2023).

56 Interreg: *Approved projects*, https://www.interreg-danubinterre.eu/approved-projects?approved_project_filter%5Bcall%5D=&approved_project_filter%5Bstatus%5D=&approved_project_filter%5Bpriority%5D=&approved_project_filter%5Bacronym%5D=&approved_project_filter%5BprojectCountry%5D%5B%5D=UA&approved_project_filter%5B_token%5D=tHF2_YE8WsmLtbYAybEH6g_oVhrbB88ww5LCojSKdM4 (підхід: 19. 1. 2023).

57 *Закарпатська область бере участь у співпраці в рамках транснаціональної програми «Дунай»*, <https://rakhiv-rda.gov.ua/novyna/zakarpatska-oblast-zdiysnyuye-spivrobitnytstvo-u-ramkah-dunayskoyi-transnacionalnoyi-programy> (підхід: 19. 1. 2023).

58 *About us*, The EEA and Norway Grants, <https://eeagrants.org/about-us> (підхід: 19. 1. 2023).

в практику» був присвячений питанням енергетики. Головний бенефіціар проєктів за грантами ЄЕЗ та Норвегії було Міністерство внутрішніх справ Словацької Республіки з 4 проєктами в сфері адміністрування, клімату та навколишнього середовища. Агентство підтримки регіонального розвитку Кошице керувало двома проєктами – одним в сфері клімату та навколишнього середовища і одним в сфері економіки та інновацій. Самоврядний край Кошице керував одним проєктом у сфері культури, і одним у сфері транспорту. Університет Пряшева керував одним проєктом у сфері культури, і одним у сфері клімату та навколишнього середовища, а дослідницький центр Словацької асоціації зовнішньої політики керував двома проєктами в сфері адміністрування.

Малюнок 7. Частка проєктів за темами



Джерело: Автори

Як далі видно з Таблиці 4, Міністерство внутрішніх справ Словацької Республіки також очолювало проєкти з найбільшим фінансовим внеском у дослідницькі проєкти в сфері клімату та навколишнього середовища. Найменший фінансовий внесок був здійснений в проєкт «Обмін партнерами для розвитку місцевої зайнятості», очолюваний селищем Списький Гргов, який був орієнтований на розвиток зайнятості найбільш вразливих груп безробітних в прикордонних регіонах – циган і молодих безробітних⁵⁹.

59 The Exchange of Partners for Local Employment Development, The EEA and Norway Grants, <https://eeagrants.org/archive/2009-2014/projects/SK08-0002> (підхід: 19. 1. 2023).

Безпечний та інклюзивний кордон між Словацькою та Україною: фактори впливу на транскордонне співробітництво



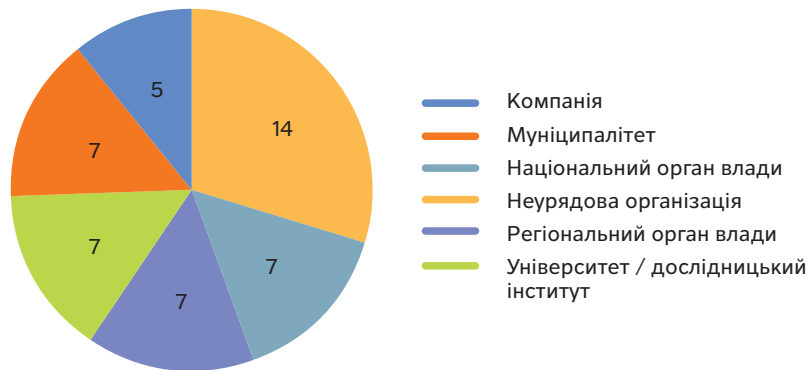
Таблиця 4. Список з десяти проєктів з найбільшим фінансовим внеском

| Дата початку | Дата завершення | Назва проєкту | Тема | Головний бенефіціар | Грант (€) |
|--------------|-----------------|---|---------------------------------|--|-----------|
| 2021 | 2023 | TRIGLAV – посилення боротьби з хімічними, біологічними, радіологічними та ядерними (ХБРЯ) погрозами на словацько-українському кордоні | Клімат та навколишнє середовище | Міністерство внутрішніх справ Словацької Республіки | 2500000 |
| 2015 | 2017 | SOS-Alert Solution – проєкт транскордонного співробітництва для покращення виявлення та перехоплення незаконних ХБРЯ матеріалів на словацько-українському кордоні | Клімат та навколишнє середовище | Міністерство внутрішніх справ Словацької Республіки | 971848 |
| 2021 | 2023 | Безпечний та інклюзивний кордон між Словацькою та Україною | Адміністрування | Міністерство внутрішніх справ Словацької Республіки | 894227 |
| 2015 | 2017 | DRUŽBA Словацьчина – Україна | Культура | Družba Slovensko – Ukrajina, n.o. | 873779 |
| 2015 | 2017 | Покращення технічного та освітнього потенціалу для прискорення процесу оформлення на спільному кордоні Словацьчини та України | Адміністрування | Міністерство внутрішніх справ Словацької Республіки | 829180 |
| 2015 | 2017 | Збереження природи як можливість для регіонального розвитку | Клімат та навколишнє середовище | Державне збереження природи Словацької Республіки | 756849 |
| Не доступно | Не доступно | Міжнародне співробітництво в галузі охорони здоров'я та життя людей під час аварій та стихійних лих (ІСНН) | Клімат та навколишнє середовище | Муніципалітет Др'єниці | 747412 |
| 2015 | 2017 | Обмін ноу-хау для кращого управління Шенгенським кордоном між Словацькою/Україною та Норвегією/Росією | Адміністрування | Дослідницький центр Словацької асоціації зовнішньої політики | 612497 |
| 2015 | 2017 | Ліс для суспільства – ліс без бар'єрів (FOR SOC) | Клімат та навколишнє середовище | Національний лісовий центр | 597881 |
| 2015 | 2017 | Інноваційні методи навчання для заохочення партнерства – «InovEduc» | Економіка та інновації | Панєвропейський університет | 575486 |

Джерело: Автори

Що стосується типів провідних партнерів (Малюнок 8), то вони відрізняються від Програми транскордонного співробітництва «Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна» (Див. також Таблицю 3). Найбільша кількість проєктів в рамках грантів ЄЕЗ і Норвегії здійснювалася неурядовими організаціями (14), більшість з них була пов'язана з розвитком культури. Національні установи керували 7 проєктами, більшість з яких стосувалася теми клімату та навколишнього середовища. Також регіональні установи керували двома проєктами, пов'язаними з кліматом та навколишнім середовищем, і двома проєктами, пов'язаними з економікою та інноваціями. Муніципалітети приділили особливу увагу вдосконаленню управління, включаючи зміцнення транскордонного співробітництва. Проєкти університетів і компаній були зосереджені на самих різних видах діяльності.

Малюнок 8. Типи провідних партнерів у проєктах



Джерело: Автори

Жителі прикордонних районів усвідомлюють важливість коштів ЄС для розвитку транскордонного співробітництва між Словаччиною та Україною. Значна частина респондентів (словаки – 33%, українці – 48%) однозначно заявили, що без фінансової підтримки європейських фондів співпраця не була б такою ефективною. Більше того, майже 40% українських респондентів вважають, що транскордонне співробітництво між Словаччиною та Україною взагалі не існувало б без фінансової підтримки європейських фондів. Словацькі респонденти менш категоричні, тільки 23% з них відводять фундаментальну роль виділенню коштів на розвиток транскордонного співробітництва.

Близько третини респондентів у прикордонній зоні бачать значні практичні результати завдяки залученню європейських коштів,

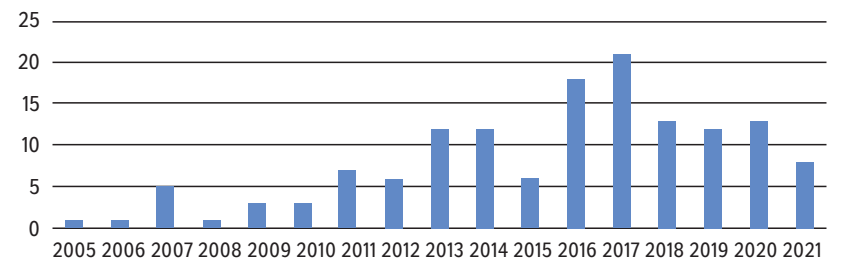
хоча вони знають, що грантові кошти можуть бути джерелом корупції. Проте деякі респонденти розглядають грантові фонди лише як джерело корупції без реальних практичних результатів. На жаль, аж 24% респондентів у Словаччині та 17% в Україні вважають, що це так. Проте, коли мова заходить про те, яка форма підтримки транскордонного співробітництва є найбільш корисною, фінансова підтримка проєктів з європейських фондів як і раніше набирає найбільшу кількість голосів, що підкреслили 78% українців і 53% словаків. Таким чином, незважаючи на те, що фінансова підтримка проєктів іноді може призвести до корупції, це все одно найкраща можливість поліпшити життя прикордонних жителів.

Програма Вишеград Плюс

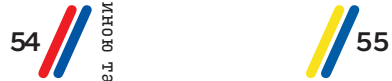
В рамках Програми «Вишеград Плюс» в цілому було реалізовано 142 проєкти за участю обох країн – Словаччини та України. На Малюнку 9 показана кількість проєктів із зазначенням року, починаючи з 2005 року. Більшість проєктів було затверджено у 2017 році (21 проєкт), ще 18 проєктів у 2016 році. З іншого боку, у 2005, 2006 та 2008 роках щороку затверджувався лише один проєкт. З 2017 року кількість проєктів постійно зменшується, за невеликим винятком у 2020 році.

Якщо ми подивимося на країну провідного партнера по проєкту, то більшість з них (81) було реалізовано українськими організаціями та інституціями. Організації з Польщі та Словаччини очолювали по 18 проєктів кожна, за ними йдуть Чехія з 14 проєктами та Угорщина з 9. Один проєкт «V4+Вірменія, СхП/ Грузія, Україна, Білорусь/»: Посилення міжкультурного діалогу в умовах пандемії COVID-19» був організований вірменською організацією, а один проєкт «Досвід реформування країн V4 для Грузії та України» – організацією з Грузії.

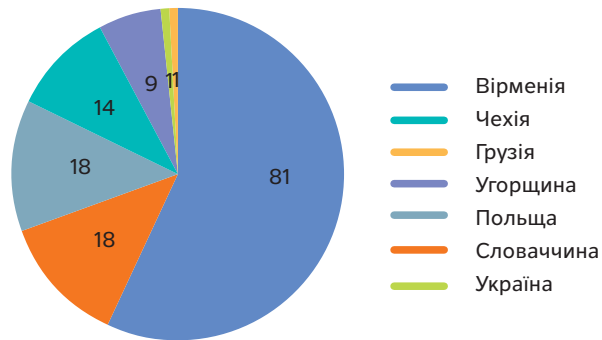
Малюнок 9. Кількість проєктів, за роками



Джерело: Автори



Малюнок 10. Кількість проєктів за критерієм країни провідного партнера



Джерело: Автори

Малюнок 11. Розподіл проєктів за темами



Джерело: Автори

Аналогічно двом попереднім програмам фінансування в програмі «Вишеград плюс» велика кількість проєктів (34) також підпадає під категорію культура і спорт. В рамках категорії адміністрування було реалізовано 24 проєкти, включаючи нарощування потенціалу місцевих органів влади, обмін досвідом в області реформ і процесів трансформації або налагодження партнерських відносин між муніципалітетами. У категорії освіта було визначено 21 проєкт, що охоплює весь спектр заходів для дітей та молоді, а також вчителів, журналістів або стартапів. Було здійснено 19 проєктів в категорії клімат та навколишнє середовище, таких як обмін найкращими практиками в сфері безвуглецевої економіки, запобігання лавинам або управління водними ресурсами. Така ж кількість проєктів була пов'язана з економікою та соціальною

Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

політикою, такими як доступність та міграція. Категорія права та демократія включає 15 проєктів, в основному пов'язаних з громадянським суспільством, ЗМІ та правами людини. 7 проєктів були пов'язані з питаннями безпеки, включаючи кібербезпеку, і 3 проєкти з питаннями розвитку туризму.

Список проєктів з найбільшим фінансовим внеском можна знайти в таблиці нижче (Таблиця 5). Цікаво, що більшість з них була визначена в категорії права та демократія, включаючи проєкт найбільшого бенефіціара, спрямований на розвиток потенціалу організацій, що працюють з ЛГБТ з країн Вишеградської четвірки, України, Білорусі, Грузії, Вірменії та Азербайджану⁶⁰.

Таблиця 5. Список з десяти проєктів з найбільшим фінансовим внеском

| Дата | Проект | Тема | Грант (€) |
|------|--|---------------------------------|-----------|
| 2016 | Райдужні Мости Схід-Захід | Права і демократія | 100000 |
| 2019 | Зміцнення потенціалу місцевого самоврядування в прифронтових містах Луганської області | Адміністрування | 97430 |
| 2016 | POINT – Платформа для можливостей та ідей в сфері некомерційного навчання | Права і демократія | 89965 |
| 2016 | Мережа Вишеградських міських творчих кластерів | Культура | 89900 |
| 2016 | Поліпшення управління громадянським суспільством, збору коштів та комунікації в Україні | Права і демократія | 88980 |
| 2016 | Якісне управління в місцевих громадах: Досвід стратегічного планування V4 для країн Східного партнерства | Адміністрування | 85703 |
| 2020 | Доступність через кордони. Розвиток доступності інформації для глухих і сліпих людей | Економіка та соціальна політика | 74700 |
| 2016 | Громадський контроль та медіаграмотність у країнах V4 та Східного партнерства | Права і демократія | 69770 |
| 2016 | Спілкування з Європою – робимо ЄС зрозумілим | Освіта | 67710 |
| 2017 | Стимулювання стартапу Agri-Edu. Стартапи студентів Агрошколи для сільських інновацій (V4 + UA + MD + GE) | Освіта | 66630 |

Джерело: Автори

⁶⁰ O nás [Про нас], <https://www.saplinq.org> (підхід: 19. 1. 2023).

2.1.2. Практика і складні задачі, пов'язані з реалізацією проєктів

Серед основних складних задач і потреб, які в даний час є пріоритетними в рамках самої потужної Спільної операційної програми ЄС «Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна», визначено низку важливих напрямків: розвиток місцевої культури та збереження історичної спадщини, раціональне використання природних ресурсів, культура відповідального споживання, моніторинг, прогнозування і запобігання стихійних лих, природних і техногенних катастроф, надзвичайні ситуації, енергоефективність, впровадження екологічно чистих технологій, виробництво енергії з відновлюваних джерел та інші⁶¹. Незважаючи на підкреслені переваги щодо реалізації досліджуваної програми, ми можемо відзначити недостатньо ефективний рівень реалізації цієї програми Україною⁶², а також Словаччиною, через такі фактори:

- недостатній досвід участі в програмах підтримки транскордонного співробітництва посадовими особами регіонального рівня, а також посадовими особами органів місцевого самоврядування;
- по-друге, це питання реалізації та регулювання проєктів спільного фінансування;
- по-третє, існування проблеми недосконалого кредитного середовища на рівні регіональних суб'єктів, включаючи обмежені можливості залучення зовнішнього фінансування до місцевих бюджетів.

За словами успішних бенефіціарів, існує кілька перешкод для реалізації транскордонних проєктів. Як підкреслюють провідні ужгородські НУО з багаторічним досвідом, у них вже є певні досягнення, сформовані партнерські консорціуми, вивчено правову, нормативну, національну та європейську інфраструктуру, створено механізм моніторингу термінів виконання для транскордонних

61 *Joint Operational Program Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine 2014 – 2020, Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine ENI Cross-border Cooperation Programme 2014-2020*, <https://huskroua-cbc.eu/> (підхід: 19. 1. 2023).

62 Зосименко, Т.: *Проєкти транскордонної співпраці ЄС: чому вони неефективні в Україні*. В: *Євроінтеграція*, 16. 8. 2018, <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2018/08/16/7085038/> (підхід: 19. 1. 2023).

програм, фондів та донорських організацій тощо. Добре налагоджений механізм дає очевидні результати. Наприклад Ужгородський національний університет має більше десяти успішних історій транскордонних проєктів (HU-SK-RO-UA, Вишеградський фонд, Норвезький фінансовий механізм), які були реалізовані спільно зі словацькими партнерами – Університетом Павла Йозефа Шафарика в Кошицях, Технічним університетом в Кошицях, Пряшівським університетом в Пряшеві, іншими. Проєктні розробки університетів і науково-дослідних інститутів у прикордонному регіоні є конкурентоспроможними і успішними насамперед тому, що ці установи володіють величезним кадровим потенціалом. Інші респонденти, які активно беруть участь у проєктах, також погодилися з тим, що фактор наявності університету має вирішальне значення для участі в проєктах.

Люди, здатні писати проєктні заявки, виконувати експертну, аналітичну та організаційну роботу, розглядаються всіма одержувачами як ключ до успіху. Іншим важливим аспектом є демонстрація фінансової стабільності установ та їхньої здатності належним чином надавати співфінансування, яке зазвичай становить від 10% до 20% від загальної вартості проєкту. Питання спільного фінансування часто є головною перешкодою для залучення європейських коштів для підтримки транскордонних проєктів (найчастіше представники регіональної і місцевої влади оцінюють свій потенціал саме в цьому контексті). Менш успішні одержувачі також пояснюють своє складне становище тим фактом, що вони не готові писати проєктні ідеї, засновані на простому ентузіазмі, отримувати відмови від донорів з року в рік через недостатньо переконливе обґрунтування і відсутність досвіду, через неможливість працювати на основі рефінансування тощо.

Недостатня обізнаність про можливості, недостатній рівень англійської мови, який є мовою спілкування при керуванні проєктами, іноді відсутність інформації про потенційних партнерів згадуються як перешкоди для залучення грантів з європейських фондів. Хоча респонденти зі словацької сторони зазначили, що старше покоління використовує також словацьку, російську та українську мови, і вони можуть спілкуватися, проте англійська мова необхідна для написання та реалізації проєкту. Всі опитані успішні й неуспішні виконавці проєктів одностайно підкреслили, що реалізація спільних ідей за допомогою проєктної роботи є чудовою можливістю для розвитку транскордонного регіону, вказавши на фінансові та нефінансові вигоди. Матеріальна сторона переваг – це залучення грантів з фондів ЄС на впровадження інновацій, проведення досліджень, поліпшення інфраструктури. Стосовно нефінансової сторони, то це поліпшення комунікації між людьми, перш за все, через обмін досвідом. Проте, з іншого боку, респонденти також

зазначили, що якщо ви знайдете хороших партнерів, співпраця в майбутніх проєктах буде природною, і це допоможе створити мережу та налагодити довгострокову співпрацю (не обов'язково пов'язану з проєктом, а також з найкращими практиками, політикою та обміном ноу-хау).

Одним із прикладів успішного проєкту, на який вказують респонденти, є проєкт, що стосується пацієнтів з муковісцидозом, який вже мав кілька подальших перевірок і став також проєктом, що розповсюдився – співпраця була перенесена і на інші сфери охорони здоров'я. Перший проєкт «Передача ноу-хау для забезпечення кращого догляду за хворими на муковісцидоз у Закарпатській області» був здійснений у 2011-2014 роках. Його продовженням була «Передача ноу-хау та створення Центру муковісцидозу для забезпечення кращого догляду за хворими на муковісцидоз в Івано-Франківській області» у 2019-2022 роках і, нарешті, проєкт «Модернізація центрів муковісцидозу в Кошицях та Івано-Франківську» у 2021-2023 роках, що реалізується зараз. Ці проєкти поширилися також на деякі райони України, оскільки ці регіони вже відомі тим, що в них є можливість діагностувати таких пацієнтів.

Чи вважає населення дії учасників проєкту успішними та потенційними, зокрема, як респонденти по обидва боки кордону оцінюють проєктний потенціал представників регіональної та місцевої влади? Згідно з опитуванням, більше третини всіх громадян Словаччини (36%) і України (31%), які проживають в прикордонних районах, цілком прийнятно охарактеризували здатність регіональних і місцевих влад залучати гранти і використовувати європейські фонди, давши середні оцінки цим питанням. Українські респонденти виявилися менш прискіпливими і вимогливими, тому оцінили здатність своєї влади залучати грантові кошти для розвитку прикордонного співробітництва набагато вище. Майже третина (32%) опитаних жителів Ужгорода, Ужгородського району, Мукачеве, Мукачівського району та Берегова високо оцінили здатність регіональних і місцевих влад використовувати кошти ЄС.

Населення Словаччини має більш високі очікування від регіональної та місцевої влади в питаннях підготовки проєктів з розвитку транскордонного співробітництва – тільки 11% респондентів позитивно оцінили цей аспект. 38% жителів Сніни, Гуменного, Собранце та інші навпаки кажуть, що можна набагато активніше залучати грантові кошти для регіонального розвитку в прикордонному регіоні. На наш погляд, ця суб'єктивна різниця може бути пояснена тим фактом, що громадяни Словаччини, які проживають в ЄС, мають кращу інформацію про спектр грантових можливостей, який є набагато ширшим, ніж той, що використовується в даний

60

61

час. Українці, з іншого боку, проводять аналіз шляхом порівняння. Відповідно, на їх думку. За останні десять років значно зросла здатність регіональної та місцевої влади, інших установ залучати грантові кошти і розвивати транскордонне співробітництво. Таким чином, українці вважають, що органи державної влади та місцевого самоврядування не зможуть реалізувати проєкти транскордонного співробітництва на найвищому рівні без фінансової допомоги ЄС, оскільки при оцінці поточної діяльності суб'єктів, що беруть участь у підтримці транскордонного співробітництва, тільки половина респондентів (50,2%) віддали перевагу Європейському Союзу. Очевидно, що українці, як громадяни країни, що не входить в ЄС, схильні вважати, що позитивні зміни в різних сферах транскордонного співробітництва багато в чому обумовлені ЄС.

Ми бачимо, що в цілому результати опитування прикордонного населення про те, хто підтримує транскордонне співробітництво по обидва боки кордону, є досить різноманітними, і це свідчить про погану поінформованість населення з цього питання. Наприклад, показовою ситуацією є ситуація, пов'язана зі сприйняттям функціонування державного сектору в прикордонній зоні України, де громадські об'єднання різних напрямків діяльності вельми успішні в транскордонному співробітництві зі Словаччиною. Вони налічують понад п'ятдесят учасників транскордонного співробітництва, що становить майже половину всіх учасників, залучених до цього процесу. Опитування по обидва боки кордону показує, що респонденти в найменшій мірі обізнані про підтримку розвитку транскордонного співробітництва, що надається неурядовим сектором. 20,6% серед українців і 28% серед словаків не захотіли відповідати або нічого не знали про участь неурядових організацій у транскордонному співробітництві. В той же час 17,4% українців і 30% словаків вказують на низьку підтримку з боку державного сектору або взагалі на її відсутність. Це означає, що майже кожен третій українець і кожен другий словак нічого не знають про діяльність неурядового сектору або вважають її дуже слабкою у відношенні підтримки транскордонного співробітництва. Тільки 27,3% українців і 11% словаків з числа опитаних вважають, що неурядовий сектор підтримує транскордонне співробітництво. Це вказує на те, що, по-перше, жителі прикордонних районів України і Словаччини набагато менше знають про існування та діяльність інститутів громадянського суспільства, ніж про діяльність уряду та органів місцевого самоврядування; по-друге, неурядовий сектор приділяє менше уваги публічності в своїй роботі; по-третє, деякі НУО реалізують проєкти спільно з іншими установами, і тоді суб'єкти транскордонного співробітництва, які є більш значущими або краще відомі населенню, краще запам'ятовуються і стають більш помітними в інформаційному просторі.

2.1.3. Висновки та рекомендації

Розширення ЄС, процеси глобалізації, внутрішні політичні, економічні та соціальні зміни, пандемія Covid-19, а також нинішня російська агресія в Україні створюють нові виклики та відкривають нові можливості для транскордонного співробітництва. Сучасні процеси глобалізації мають значний вплив на соціально-економічний розвиток усіх країн. Багато в чому цей вплив раніше значно послаблював роль інституту держави, водночас посилюючи роль інших суб'єктів, таких як місцеві громади та уряди, НУО, транснаціональні компанії та інші. Тепер у зв'язку з підвищенням значущості регіональних і місцевих факторів і поверненням значення і ролі національних держав процеси глобалізації згортаються. Глобальні та регіональні тенденції також проявляються в Україні в суперечливій формі, що також відбивається на транскордонному співробітництві регіонів України з сусідніми регіонами ЄС. Хоча кілька проєктів спільної співпраці між Україною та Словаччиною було відзначено, їх кількість досить невелика і їм бракує системного підходу. Наприклад, у більшості випадків відсутнє продовження проєктів, які б намагалися розвинути попередню успішну співпрацю партнерів. Позитивним є те, що є декілька менших за розміром міст, навіть селищ, регіональних агентств та місцевих НУО, які змогли отримати проєкт.

Сьогодні всі країни в цілому проявляють інтерес до ідеї про те, що прикордонні райони повинні встановлювати та підтримувати партнерські відносини один з одним і, таким чином, сприяти розвитку дружніх міждержавних відносин. Уряди і місцева влада цих країн зацікавлені в використанні фінансових ресурсів ЄС у спробі вирішити проблеми бідності, зайнятості та вирівняти рівні розвитку регіонів. У багатьох випадках їм бракує навичок і можливостей для того, щоб робити це в більш широкому масштабі. Наприклад, найбільші проєкти в рамках грантів ЄЗ3 і Норвегії були отримані національними установами. Звичайно, вони вигідні для регіону, але метою держави також має бути розвиток регіонального потенціалу, який дозволив би отримувати великі проєкти. В свою чергу ЄС прагне до того, щоб прикордонні райони сусідніх держав були продовженням європейської зони стабільності і процвітання, оскільки тільки на цій основі може бути забезпечена безпека нових східних кордонів, наприклад, від незаконної міграції, контрабанди, екологічних катастроф. Зокрема, російська агресія в Україні також призведе до необхідності глибшої співпраці з місцевою та регіональною владою.

Ефективність використання виділених коштів повинна бути підвищена за рахунок:

62



Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

63



- належної координації існуючих програм фінансової допомоги;
- кращої підготовки та продуманого відбору проєктів, які фінансуються; планування проєктів має вирішальне значення з точки зору розвитку прикордонних регіонів;
- спрощення процедур, максимально можливої формалізації прийняття рішень про виділення фінансової допомоги при забезпеченні належного контролю за подальшим цільовим використанням наданих коштів;
- забезпечення належного інформування громадськості про успішно реалізовані проєкти та їхню практичну значимість;
- ініціювання створення Карпатського центру підготовки та перепідготовки керівництва та персоналу транскордонного співробітництва з метою розвитку потенціалу місцевих та регіональних структур транскордонного співробітництва для успішної реалізації відповідних проєктів та з метою переорієнтації структур транскордонного співробітництва у Карпатському регіоні на європейські форми, методи та технології публічного та ділового адміністрування;
- більшого висвітлення діяльності місцевих та регіональних органів влади, місцевих та/або регіональних державних адміністрацій і, зокрема, неурядового (некомерційного) сектору в Україні та Словаччині в рамках реалізації транскордонних проєктів;
- збільшення фінансової підтримки проєктів транскордонного співробітництва, що реалізуються місцевими та регіональними організаціями, з одночасним розвитком потенціалу місцевих і регіональних учасників для реалізації проєктів співпраці для розвитку транскордонного співробітництва;
- прагнення розробити узгоджені концепції економічного і соціального розвитку прикордонних районів Словаччини та України в якості основи для спільних проєктних пропозицій вищим інституціям, структурним фондам ЄС та іншим донорам;
- активізації діяльності місцевих органів влади прикордонних районів у сфері міжнародного співробітництва, надавши їм достатню незалежність та потенціал від державних органів з питань транскордонного співробітництва;
- забезпечення виділення достатніх коштів для бюджетного фінансування (або співфінансування) проєктів, що сприяють словацько-українському транскордонному співробітництву, а також інвестування в людський потенціал;
- оцінки успішних проєктів і подання заявок на наступні, щоб отримати кращі результати від співпраці з урахуванням розвитку регіону.

2.2. Сприйняття громадянами транскордонного співробітництва

Нашою метою є також детальний аналіз сприйняття громадянами транскордонного співробітництва. Попереднє дослідження громадської думки прикордонних регіонів не тільки на зовнішньому кордоні ЄС, але і всередині самих держав-членів ЄС висвітлює специфіку транскордонного співробітництва, головним чином, з точки зору зацікавлених сторін, а також політиків, які зазвичай і є тими людьми, хто безпосередньо залучений в співробітництво⁶³. В цих працях розглянуто ряд аспектів, таких як регіональний розвиток на кордоні Італії та Тунісу з точки зору місцевих приватних та державних зацікавлених сторін⁶⁴, якість та інтенсивність транскордонного співробітництва з точки зору мерів євро регіонів⁶⁵ або думка державних управлінців і співробітників, що беруть участь у здійсненні транскордонного співробітництва на угорсько-румунському кордоні⁶⁶. Проте є також кілька статей, що досліджують ставлення громадян у прикордонних регіонах, наприклад до інтеграції в ЄС, шляхом порівняння думок у прикордонних та неприкордонних районах Франції та Німеччини⁶⁷.

63 Castanho, R. A., Vulevic, A., Naranjo Gómez, J. M., et al.: Political commitment and transparency as a critical factor to achieve territorial cohesion and sustainable growth. European cross-border projects and strategies. в: *Regional Science Policy and Practice*, 2019, т. 11, № 1, с. 423 – 35.

64 Celata, F., Coletti, R., Stocchiero, A.: Cross-Border Cooperation across Sicily and Tunisia: experiences and prospects. в: *Documenti Geografici*, 2015, т. 2, с. 7 – 32.

65 Muller, B. K., Kny, D., Fleissner, K., Frane L.: Active Borders and Local Politicians as Key Agents of the Europeanization Cross Border Regions as an Institutional Attempt at Boosting a European Public Sphere. в: *Political and Economic Unrest in the Contemporary Era*, 2019, с. 158 – 73.

66 Badulescu, D., Badulescu, A., Simut, R., Bac, D. P.: Considerations on the Effects of Cross-border Cooperation on Fostering Local Public Administration. Study-case: Hungarian – Romanian Border Area. в: *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, 2017, т. 15, № 3, с. 583 – 604.

67 Kuhn, T.: Europa ante portas: Border residence, transnational interaction and Euroscepticism in Germany and France. в: *European Union Politics*, 2012, т. 13, № 1, с. 94 – 117.

64

65

Щоб дослідити транскордонне співробітництво між Словаччиною та Україною в рамках проєкту SIBSU було проведено опитування громадської думки. Опитування проводилося в період з грудня 2021 по січень 2022 року двома провідними професійними дослідницькими агентствами по обидва боки українсько-словацького кордону. Метою опитування було більш ґлибоке вивчення громадської думки щодо транскордонного співробітництва між цими двома країнами та функціонування прикордонного режиму.

Зі словацького боку було відібрано 807 респондентів з числа жителів обраних п'яти округів: Сніна, Гуменне, Собранце, Міхаловце і Требішов. Гуменне – це єдиний округ, який не має спільного кордону з Україною. Проте близькість до країни робить його причетним до транскордонних відносин. Респонденти віком від 18 років, обрані на основі відповідної вибірки населення, були опитані по телефону.

З українського боку за таким же принципом були опитані 809 респондентів за допомогою особистих формалізованих інтерв'ю (вічна-віч) за місцем проживання (Ужгородський, Мукачівський та Берегівський райони). Дані вибірки (стать, вік, освіта, національність, розмір населеного пункту) дозволяють нам узагальнити основні результати опитування щодо населення обраних районів віком 18 років і старше з максимальним відхиленням $\pm 3,5\%$. Загальна кількість запропонованих питань склала 24, а саме 23 закритих питання і 1 відкрите питання. Більшість закритих питань були питаннями, які передбачали ранжування обраних варіантів, тобто упорядкування їх за ступенем привабливості, згоди або незгоди і значущості для респондента.

2.2.1. Висновки соціологічного дослідження

Згідно з опитуванням, проведеним по обидва боки кордону, в інституційному та організаційному вимірі було виявлено, що оцінки респондентами ефективності прикордонних та митних служб, а також практики перетину кордону є досить критичними (див. Малюнок 12). Українські респонденти сприймають ці перешкоди як проблематичні або нейтральні, в той час як словацькі респонденти вважають їх менш проблематичними або нейтральними. Словацькі респонденти мають дещо вищий рівень оцінки ефективності цих послуг, тоді як українські респонденти мають вищий рівень критики.

Малюнок 12. Проблеми з перетином словацько-українського кордону



Джерело: Автори роблять висновки на основі даних соціологічного опитування

Безпечний та інклюзивний кордон між Словацькою та Україною фактори впливу на трансграничне співробітництво

66

67

Опитування показало, що існує кілька проблемних питань при перетині українсько-словацького кордону, особливо це пов'язано з тривалим часом очікування на прикордонних пунктах пропуску. Результати продемонстрували, що 66% українських і 53% словацьких респондентів вважають це серйозною проблемою, підтверджуючи, що вони часто стикаються з цим особисто по обидва боки кордону. Серед словацьких респондентів тривалий час очікування є проблематичним, особливо для респондентів в окрузі Міхаловце (майже 74% респондентів не задоволені часом очікування). В той же час тільки 8% українських і 17% словацьких респондентів вважають, що це невелика перешкода або взагалі не перешкода, про що заявляють ті, хто рідко подорожує або не подорожує взагалі. 29% українських і 19% словацьких респондентів також вважають великою проблемою кількість існуючих пунктів пропуску на українсько-словацькому кордоні. Натомість 34% українців та 46% словаків вважають це невеликою перешкодою.

Стосовно близькості прикордонних переходів – 58% українських і 63% словацьких респондентів вважають це невеликою перешкодою або взагалі не перешкодою, і лише 16% українських і 13% словацьких респондентів вважають це великою проблемою. Серед респондентів у Словаччині питання часу очікування було менш проблематичним для громадян у окрузі Собранце, за якими слідують громадяни у Снині – вони не сприймають це питання як проблематичне відповідно у 78,5% та 76,7% відповідей.

Респонденти також вважають, що дуже великою або великою проблемою на словацько-українському кордоні є ставлення митників. Зокрема це підтверджується відповідями респондентів: 37,1% – українська сторона (23% вважають це невеликою перешкодою) і 27% – словацька сторона (36% вважають це невеликою перешкодою). Ставлення до мандрівників на паспортному контролі є проблемою для 42% українських і 24% словацьких респондентів. Що стосується бюрократії на кордоні, 42% українських і лише 15% словацьких респондентів назвали бюрократію в рамках вимог закону і нормативних актів дуже великою перешкодою. Зі словацького боку серед опитаних груп питання бюрократії є проблематичним в основному для громадян в окрузі Міхаловце (23,4%) і найменш проблематичним для респондентів в окрузі Собранце (64,3% вважають проблему бюрократії проблематичною).

На думку українських респондентів всі ці проблеми в першу чергу пов'язані з недостатньою пропускнуною спроможністю цих пунктів пропуску, що не дозволяє прискорити проходження і реєстрацію транспортних засобів швидше, частими поломками функціонуючої стаціонарної сканувальної системи і бюрократичними процедурами на кордоні, і дуже часто із занадто повільною роботою митників. Найбільш гострою ця проблема є для вантажівок, яким

доводиться проводити кілька днів іноді до 10 км в черзі на кордоні, і це необхідно вирішити якомога скоріше⁶⁸.

Друге питання було пов'язане з рівнем транскордонної інфраструктури (див. Малюнок 13). У той час як більшість українських респондентів задоволена автобусним громадським транспортом (33%), більшість словацьких респондентів задоволена телекомунікаційними послугами (35%). Більше чверті українських респондентів оцінили рівень телекомунікацій між Словаччиною та Україною як дуже високий або високий (26%). Навпаки, 23% українських і 16% словацьких респондентів вважають рівень телекомунікацій низьким або дуже низьким.

Всі інші контрольовані території транскордонної інфраструктури оцінюються скоріше негативно, ніж позитивно. Зокрема лише 27% українських та 23% словацьких респондентів оцінили стан доріг між Словаччиною та Україною як дуже добрий або добрий. З іншого боку 23% українських і 31% словацьких респондентів вважають дорожню мережу поганою або дуже поганою. Словацькі респонденти були в основному критичними в великих містах з населенням понад 20000 мешканців, де 35,5% респондентів були не задоволені якістю та щільністю дорожньої мережі між країнами.

Ще більш критично респонденти поставилися до залізничного сполучення між країнами, де тільки 9% українських і 15% словацьких респондентів оцінили залізничне сполучення між Словаччиною та Україною як дуже добре або добре. З іншого боку до 42%

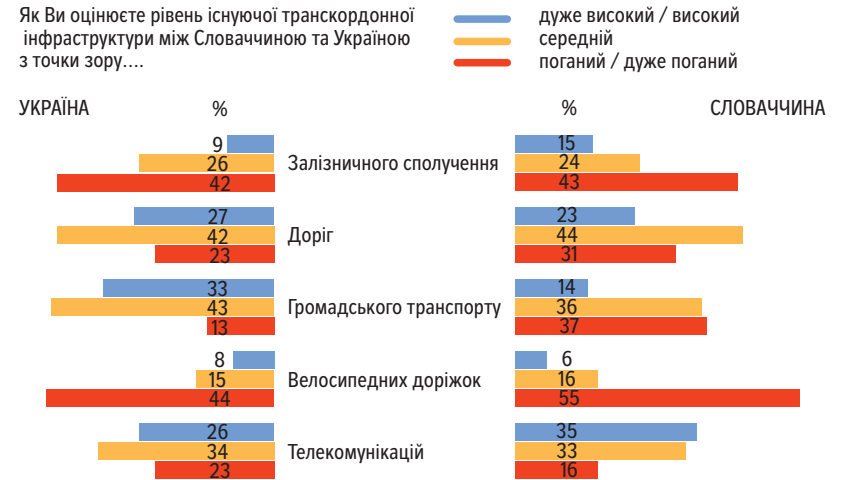
68 Черги чи корупція: що більше турбує українців на кордоні. в: *Укрінформ*, 12. 7. 2018, <https://www.ukrinform.ua/rubric-preshall/2493193-cergi-ci-korupcia-so-bilse-turbue-ukrainciv-na-kordoni.html> (підхід: 19. 1. 2023); *Черга на українсько-словацькому кордоні: причини її виникнення*, <https://zak-insider.com/cherga-na-ukra%D1%97nsko-slovackomu-kordoni-prichini-%D1%97%D1%97-viniknennya/> (підхід: 19. 1. 2023); *Від 5 тисяч гривень: на кордоні зі Словаччиною у перевізників вимагають гроші*. в: *СтопКор*, 10. 11. 2020, <https://www.stopcor.org/ukr/section-ekonomika/news-vid-5-tisyach-griven-na-kordoni-zi-slovachchiny-u-pereviznikiv-vimagayut-groshi-10-11-2020.html> (підхід: 19. 1. 2023); *На українсько-словацькому кордоні 7-кілометрова черга в напрямку України*. в: *LB.ua*, 24. 12. 2017, https://lb.ua/society/2017/12/24/385724_ukrainoslovatskoj_granitse.html (підхід: 19. 1. 2023); *Прем'єр-міністри України й Словаччини відвідали спільно митний пункт пропуску «Ужгород — Вишне-Немецьке»*, <https://www.kmu.gov.ua/news/premyer-ministri-ukrayini-j-slovachchini-vidvidali-na-spilnomu-kordoni-punkt-propusku-uzhgorod-vishnye-nemetske> (підхід: 19. 1. 2023); *Рекетири в на кордоні поліція назвала хуліганами, а прикордонники їх взагалі не побачили* (відео). в: *Daily.Lviv.com*, 27. 10. 2021, <https://dailylviv.com/news/kryminal/reketyriv-na-kordoni-politsiya-nazvala-khulihanamy-a-prykordonnyky-yikh-vzahali-ne-pobachyly-sytsyliya-v-ukrayini-video-94809> (підхід: 19. 1. 2023).



Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

українських і 43% словацьких респондентів вважають залізничний сервіс поганим або дуже поганим, що відображає загальну ситуацію в цьому секторі⁶⁹, головним чином через низьку якість і пропускну здатність шляхів⁷⁰. Що стосується словацьких респондентів, то найбільш незадоволеними були громадяни округу Собранце (в 73,2% відповідей).

Малюнок 13. Оцінка рівня транскордонної інфраструктури



Джерело: Автори роблять висновки на основі даних соціологічного опитування

Ситуація з автобусним громадським транспортом трохи краща. 33% українських і майже 14% словацьких респондентів оцінили рівень громадського транспорту більш позитивно як дуже високий або високий. З іншого боку 13% українських і 37% словацьких респондентів вважають громадський транспорт поганим або

69 Україна відновила залізничне сполучення зі Словаччиною. в: *Суспільне Новини*, 1. 7. 2021, <https://suspilne.media/143758-ukraina-vidnovlue-zaliznicne-spolucenna-zi-slovaccinou-ukrzaliznica/> (підхід: 19. 1. 2023).

70 Zástupcovia AROS predstavili aktuálne problémy železničnej dopravy, ktorými sú najmä nevyhovujúca kvalita a nedostatočná kapacita tratí [Представники AROS представили поточні проблеми залізничного транспорту, які в основному полягають у незадовільній якості та недостатній пропускній здатності колій]. в: *TASR*, 16. 6. 2022, <https://www.teraz.sk/najnovsie/problemy-zeleznicnych-dopravcov-bude/641346-clanok.html> (підхід: 19. 1. 2023).

дуже поганим. Найбільш задоволеною групою в Словаччині серед респондентів були люди похилого віку (старше 65 років), але навіть у цій категорії рівень задоволеності був досить низьким (16,5%).

Основною проблемою велосипедного руху через кордон є його нерегульованість. Як у внутрішньому законодавстві України, так і в міжнародних угодах з країнами ЄС велосипедисти прямо не згадуються як учасники транскордонного руху, за винятком пункту пропуску Малі Селменці – Вельке Слеменце на кордоні зі Словаччиною. Інформаційні системи, що використовуються митницею та прикордонниками, не дозволяють особі без транспортного засобу зареєструвати перетин кордону. За законом велосипед – це особиста річ, а не транспортний засіб. Це призводить до труднощів при перетині кордону, зокрема до його неможливості або непередбачуваності (існують контрольні-пропускні пункти, де велосипедистів можуть пропустити, а можуть і не пропустити, залежно від рішення прикордонників).

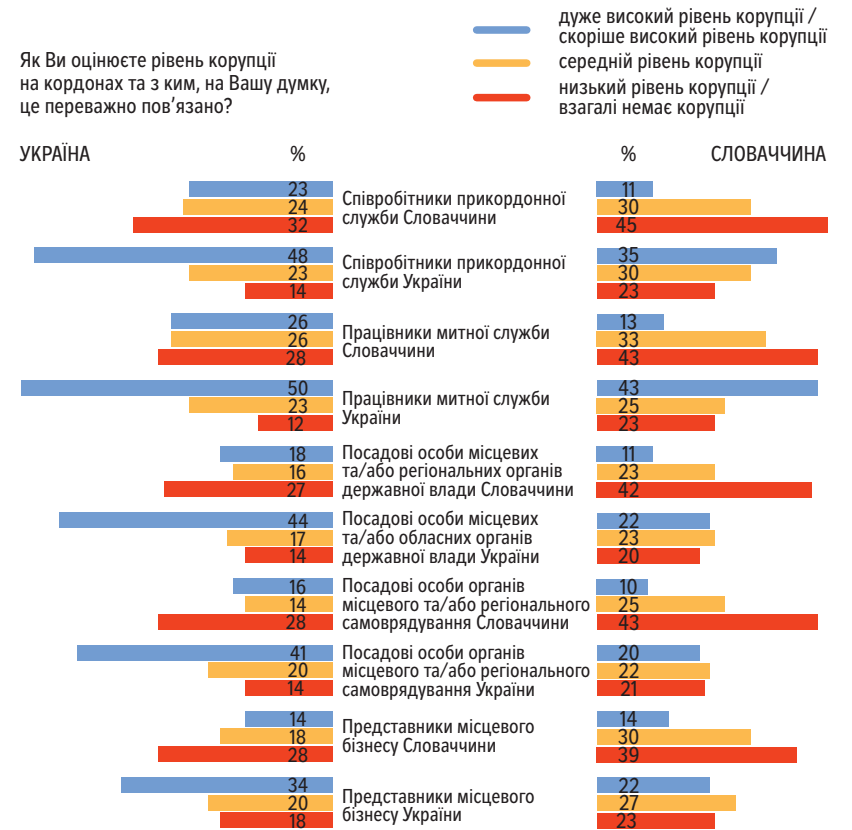
Іншою проблемою є відсутність інфраструктури (наприклад, маршрути проходять по дорогах загального користування, що небезпечно) і відсутність можливостей для мультимодальних велосипедних прогулянок (наприклад, з використанням поїзда, автобуса і т. ін.). Зокрема лише 8% українських та 6% словацьких респондентів оцінили стан доріг між Словаччиною та Україною як дуже добрий або добрий. З іншого боку, 44% українських і 55% словацьких респондентів охарактеризували стан велосипедних доріжок як поганий або дуже поганий⁷¹.

З питання корупції на кордонах по обидва боки пунктів пропуску спостерігається великий відсоток негативних оцінок з боку українських респондентів (див. Малюнок 14). Зокрема, результати показали, що українські митники мають дуже високий або надвисокий рівень корупції – 50%, в той час як корупція серед словацьких митників становить 26%. Тільки 3% респондентів вважають, що на українській митниці немає корупції, а 6% респондентів вважають, що корупції немає на словацькій митниці. Словацькі та українські журналісти називають словацьку та українську сторони кордону частиною єдиного ланцюга, який становить прикордонну мафію. Це пов'язано в першу чергу з посадовими особами

70 // 71
Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

і зловживанням владою, вимаганнями⁷². Цікаво те, що українці і словаки набагато більш критично ставляться до власних чиновників і влади, ніж до своїх сусідів. Це можна пояснити також досвідом корупції в рідній країні.

Малюнок 14. Сприйняття рівня корупції на кордонах



Джерело: Автори роблять висновки на основі даних соціологічного опитування

72 Безсмертно-корупційна Закарпатська митниця. Частина 1. в: *Bloginside.in.ua*, 15. 5. 2022, <http://bitly.ws/zgV3> (підхід: 19. 1. 2023); "Митниця залишається однією з найбільш корумпованих систем" – Кушнірук. в: *Bloginside.in.ua*, 22. 4. 2022, <https://bloginside.in.ua/Митниця-залишається-однією-з-найбільш/> (підхід: 19. 1. 2023); Словацький журналіст розповів про корупцію та кримінал на словацько-українському кордоні на Закарпатті. в: *Bloginside.in.ua*, 14. 12. 2022, <http://bitly.ws/zj4K> (підхід: 19. 1. 2023).

71 Велосипедний рух через кордон з ЄС. в: *Європа без бар'єрів*, 8. 6. 2021, <https://europeweb.org.ua/velosipednyj-ruh-cherez-kordon-z-yes/> (підхід: 19. 1. 2023); Україна та Словаччина запрограмовані на перспективну взаємодію. в: *урядовий кур'єр*, 13. 11. 2021, <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/ukrayina-ta-slovachchina-zaprogramovani-na-perspek/> (підхід: 19. 1. 2023).

Аналогічно негативне сприйняття відноситься і до співробітників прикордонної поліції. Українські респонденти негативно сприймають українських посадовців: високий рівень корупції прикордонників відзначають 48% респондентів, в той час як нейтрально її оцінюють 23% респондентів. Також словацькі респонденти вважають українську прикордонну поліцію більш корумпованою (35%) в порівнянні зі словацькими посадовцями, яких корумпованими вважають лише 11% респондентів. І лише 3% вважають, що корупція повністю відсутня на українській стороні, а 6% – на словацькій.

Картина не стає кращою, коли мова заходить про місцеві та офіційні органи влади, особливо щодо власних політиків. 44% українських респондентів відзначають дуже високий або надвисокий рівень корупції серед посадових осіб місцевих та регіональних органів влади України та 41% серед посадових осіб місцевого та регіонального самоврядування України. У випадку Словаччини цифри досить схожі, вони вважають місцеві органи влади в регіоні корумпованими в 42% відповідей, а в самоврядному регіоні – в 43%. Ці показники є різними в сприйманні протилежної сторони, і українці бачать корупцію чиновників місцевих і регіональних влад в Словаччині тільки в 18% і 16% випадків відповідно. В той час як словаки вважають українських політиків корумпованими в 22% (місцевих) і 23% (регіональних) випадках.

Третина українських респондентів вважає, що підприємці з України також дуже або в основному корумповані, в той час як корупція серед місцевих підприємств в Словаччині сприймається тільки в 14% випадків. Дуже схожі показники в Словаччині, оскільки респонденти сприймають власний бізнес як корумпований у 39%, а український бізнес сприймається як корумпований лише у 22% випадків⁷³.

На Малюнку 15 показано вплив незаконної транскордонної діяльності. На думку українських респондентів розслідувана незаконна транскордонна діяльність має дуже великий або великий вплив на ситуацію в прикордонних районах. Зокрема незаконна транскордонна діяльність (тобто контрабанда товарів і людей через кордон) має великий або дуже великий вплив на злочинність



⁷³ Черги чи корупція: що більше турбує українців на кордоні. Презентація результатів опитування мандрівників на 18 автомобільних та пішохідних пунктах пропуску через кордон України з Польщею, Словаччиною, Угорщиною та Румунією. в: *Укрінформ*, 12. 7. 2018, <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2493193-cergi-ci-korupcia-so-bilse-turbue-ukrainciv-na-kordoni.html> (підхід: 19. 1. 2023).

і громадську безпеку в прикордонному регіоні для 38% словацьких і 47% українських респондентів. Серед словацьких респондентів це викликає особливе занепокоєння у людей, які проживають у містах з населенням від 5000 до 20000 мешканців, де 43% респондентів бачать міцний зв'язок між незаконною діяльністю та загрозами безпеці.

Малюнок 15. Вплив незаконної транскордонної діяльності на ситуацію в прикордонних районах



Джерело: Автори роблять висновки на основі даних соціологічного опитування

Аналогічним чином сприймається вплив незаконної діяльності на організовану злочинність, корупцію і прозорість місцевого самоврядування – 37% словацьких (в основному в окрузі Міхаловце – майже в 48% випадків) і навіть 60% українських респондентів бачать в цьому проблему. Більш того, рівень тіньової економіки (вплив на ціни, на товари і послуги) відзначили як високий і дуже високий 34% словацьких і 61% українських респондентів. Стосовно впливу незаконної транскордонної діяльності на конкуренцію на місцевому ринку праці та безробіття часто припускається, що вона має незначний вплив або взагалі не має впливу⁷⁴.

⁷⁴ В Україну через Словаччину. в: *Nasze Słowo*, 12. 10. 2016, <https://nasze-slowo.pl/v-ukrainu-cherez-slovachchinu/> (підхід: 19. 1. 2023); Словацький журналіст розповів про корупцію та кримінал на словацько-українському кордоні на Закарпатті. в: *Bloginside.in.ua*, 14. 12. 2022, <http://bitly.ws/zj4K> (підхід: 19. 1. 2023).

Проте українська сторона в 52% відповідей вважає проблемою твердження про те, що незаконна діяльність впливає на місцеві ринки і безробіття.

Що стосується ефективної комунікації між владою та громадянами, опитування показало відмінності серед респондентів обох країн щодо механізмів спілкування між мешканцями прикордонних районів та прикордонними органами влади для вирішення повсякденних проблем у прикордонних районах, пов'язаних з управлінням кордонами (див. Малюнок 16). На думку респондентів в обох країнах, найбільш ефективними способами комунікації між жителями прикордонних районів і органами прикордонної служби для вирішення повсякденних проблем в прикордонних районах є ті, які передбачають активне залучення в процес обох сторін. Зокрема, зустрічі з громадянами є дуже ефективними на думку 51% українських і 39% словацьких респондентів. У випадку Словаччини це кращий варіант, особливо серед громадян, які проживають у невеликих містах з населенням від 1000 до 5000 осіб та в окрузі Міхаловце – в обох цих групах позитивні відповіді щодо особистих зустрічей були більш ніж у 45% випадків.

Малюнок 16. Ефективність різних способів комунікації між жителями і владою в прикордонних районах



Джерело: Автори роблять висновки на основі даних соціологічного опитування

74

75

Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

Більше того, приблизно чверть словацьких респондентів вважають, що дискусії (29%), громадські слухання (27%) та консультації (24%) є дуже ефективними способами спілкування. Водночас українські респонденти вважають, що дуже ефективними засобами комунікації є дискусії (44%), громадські слухання (44%), консультації (44%) та гарячі лінії (44%). Найменш кращим варіантом для українських респондентів є прес-конференції, що проводяться офіційними особами. Це цікавий висновок, який свідчить про те, що люди вважають за краще скоріше особисту участь у вирішенні питань, оскільки прес-конференції – це всього лише вихід засобів масової інформації без можливості прямої участі.

Ще одним питанням, яке ми вивчили, була причина перетину кордону. Жителі прикордонних регіонів України і Словаччини перетинають кордон з особистих причин (родичі, покупки, піші прогулянки і т. ін.). Особливо це стосується взаємних поїздок у прикордонні регіони, які є найбільш поширеною причиною перетину кордону (див. Малюнок 17). Більшість респондентів у Словаччині (59%) перетинають кордон, щоб відвідати словаків, тоді як більшість українців (75%) перетинають кордон, щоб відвідати українців. У Словаччині цю думку найбільше підтримують громадяни в окрузі Собранце (майже 70% підтверджують це твердження), а в Україні – майже порівну чоловіки та жінки однакового віку, які проживають у Мукачеві.

Малюнок 17. Причини перетину кордону



Джерело: Автори роблять висновки на основі даних соціологічного опитування

Більше того, в окрузі Собранце причиною перетину кордону також є візити українців – налічується 87,5% таких відповідей. Це можна пояснити не лише безвізовим режимом, а й тим фактом, що з 2008 року діє Угода між Україною та Словацькою Республікою про місцевий прикордонний рух (чинна редакція затверджена 31. 07. 2019)⁷⁵.

Існують значні відмінності в сприйнятті кількості людей, які перетинають кордони. Особливо це стосується українців, що працюють в прикордонних районах Словаччини і перетинають кордон щодня – так це сприймають 47% українських і 43% словацьких респондентів (див. Малюнок 18). Серед словацьких респондентів факт поїздок українців на роботу особливо сприймається респондентами в окрузі Собранце – майже в 70% відповідей. Що стосується найменшої категорії для перетину кордону, то і тут думки схожі, оскільки люди не сприймають багатьох словаків, які працюють на українському боці кордону. Тільки від 8 до 10% респондентів в обох прикордонних регіонах вважають, що існують словаки, які працюють в Україні і перетинають кордон щодня або потребують ночівлі на кілька днів і більше. За загальним визнанням 60% і 66% респондентів в Україні, а також 54% і 49% респондентів в Словаччині вважають, що кількість людей зі Словаччини, які перетинають кордон кожен день або потребують ночівлі відповідно дуже мала або незначна. Серед словацьких респондентів більшість відповідей про те, що словаки їздять в Україну на роботу, було виявлено в окрузі Гуменне. Така схожість відповідей пояснюється тим, що рівень заробітної плати в Словаччині як країні ЄС набагато вище, і у багатьох українців, які живуть в прикордонних регіонах, є бажання влаштуватися там на роботу, але жити в Україні. Вищезазначені відповіді в основному давали респонденти в селах з населенням менше 1000 осіб, які мають проблеми з працевлаштуванням.

Короткострокові або довгострокові ділові поїздки, що вимагають перебування в країні, сприймаються в основному українськими респондентами, і це відрізняється від сприйняття їхніх словацьких колег. Більше третини українських респондентів вважають, що кількість тих, хто здійснює короткострокову ділову активність, є великою або дуже великою (місцеві торговці, які продають товари

⁷⁵ Угода між Україною та Словацькою Республікою про внесення змін до Угоди між Україною та Словацькою Республікою про місцевий прикордонний рух від 30 травня 2008 року, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703_001-19#Text (підхід: 19. 1. 2023).

Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

76

77

по інший бік кордону під час коротких поїздок) – 40%, а довгострокову ділову активність (ділова активність по інший бік кордону, яка вимагає тривалого перебування) – 36%. Що стосується словаків, то їхні відповіді на це питання відрізняються.

Малюнок 18. Перетин кордону для трудової та підприємницької діяльності



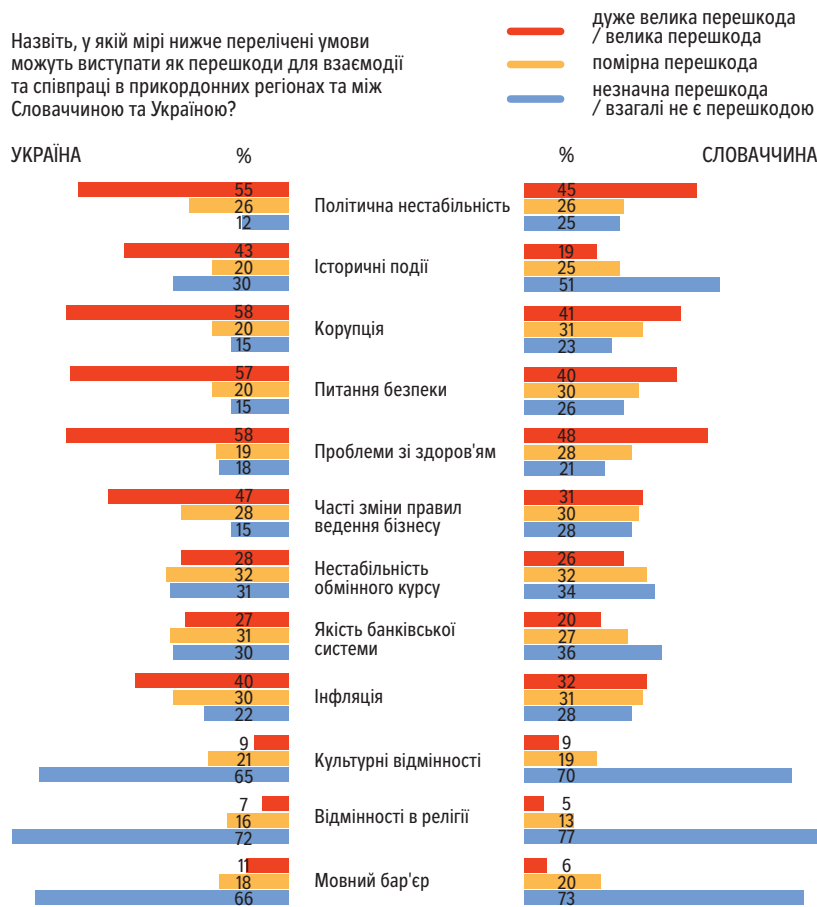
Джерело: Автори роблять висновки на основі даних соціологічного опитування

Більшість респондентів не вважає, що ця кількість не є великою або дуже великою, і вказує на середню кількість тих, хто здійснює короткострокову ділову активність – таку точку зору висловили 49% респондентів – і довгострокову ділову активність (ділова активність по інший бік кордону, яка вимагає тривалого перебування) – 48% відповідно. В нинішніх умовах більшість підприємців реєструє або розширює свій бізнес за кордоном, але очевидно, що їхня діяльність не є загально відомою, тому існує значна різниця в оцінках респондентів по різні боки кордону.

На інтенсивність співпраці в прикордонних регіонах України та Словаччини впливають багато умов і факторів. Деякі з яких можуть стати вирішальними перешкодами. Що стосується сприйняття цих перешкод серед респондентів, то для більшості опитаних українців (55%-58%), проблеми зі здоров'ям (поширення хвороб, вірусів, епідемій), проблеми безпеки (мігранти, тероризм, злочинність), корупція (хабарництво – митники, поліцейські, посадовці),

політична нестабільність (часта зміна урядів, революції, політичні суперечності) є дуже великими або просто великими перешкодами (див. Малюнок 19). Словацькі респонденти дотримуються тієї ж думки, але вони не настільки категоричні (від 40% до 48%), що, доречі, можна спостерігати і по ряду інших питань. Різниця полягає лише в послідовності цих відповідей. Як для українців, так і для словаків проблеми зі здоров'ям стоять на першому місці (58% і 48% відповідно). Проте ці відповіді спотворені ситуацією з пандемією Covid-19, оскільки опитування проводилося в зимовий час.

Малюнок 19. Бар'єри на шляху розвитку прикордонних територій



Джерело: Автори роблять висновки на основі даних соціологічного опитування

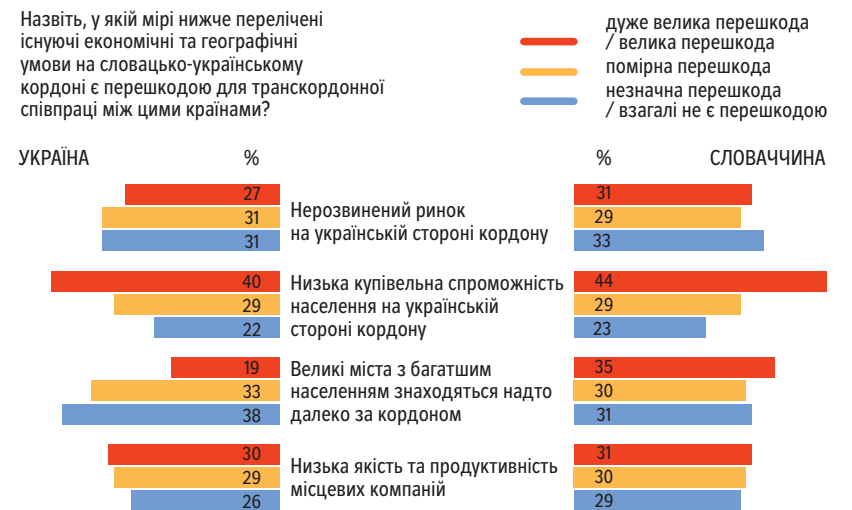
Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

78 79

Для українців корупція знаходиться на першому місці (58%), в той час як в Словаччині вона займає третє місце (41%), а політична нестабільність для словаків – 45% знаходиться на другому місці, тоді як для українців вона знаходиться на третьому місці (55%). Варто відзначити, що корупція була на першому місці для українців в дослідженні, проведеному в 2019 році⁷⁶. До факторів, які є незначними або не можуть вважатися перешкодою, також відносяться культурні відмінності, відмінності в релігії та мовний бар'єр. Усі ці аспекти мають вирішальне значення для хороших стосунків та загального розуміння.

Безумовно, цей список не є вичерпним, але така неоднозначність серед респондентів у прикордонних регіонах як України, так і Словаччини, дає підстави враховувати їх при прийнятті рішень, реалізації програм, проєктів різними зацікавленими сторонами. Зрештою, зазвичай, коли йдеться про транскордонне співробітництво, враховувались економічні та географічні умови (див. Малюнок 20).

Малюнок 20. Економічні та географічні бар'єри подальшого розвитку



Джерело: Автори роблять висновки на основі даних соціологічного опитування

⁷⁶ Duleba, A., (ред.): *Cross-Border Cooperation between Slovakia and Ukraine: Volume II: Impact of intergovernmental relations*. Пряшів: Vydavateľstvo Prešovskej university, 2019, с. 170.

Проте на думку тих самих респондентів, низька купівельна спроможність населення з іншого боку кордону (де люди не можуть дозволити собі витратити гроші та робити багато покупок) є дуже великою перешкодою. Так вважають 40% опитаних українців і 44% словаків. Цікаво, що ці відповіді переважають у населених пунктах Словаччини з населенням від 1000 до 5000 осіб і в групі людей з вищою освітою, тоді як в Україні це стосується великих міст з населенням понад 20000 осіб, переважно серед представників інших національностей (не українців). 38% опитаних українців вважають той факт, що великі міста з більш багатим населенням розташовані занадто далеко від кордону, є незначною перешкодою, або її взагалі не існує. Лише 19% українців вважають відстань проблемою, порівняно з 35% словацьких респондентів (особливо в окрузі Требішов та містах з населенням від 1000 до 5000 осіб). У випадку України така думка була висловлена більшістю жителів Ужгородського та Мукачівського районів. Крім того, порівняння кількості словаків і українців дійсно вважає сусідні ринки недостатньо розвиненими (обмежена пропозиція товарів і послуг, відсутність асортименту продукції).

Інший набір питань більш стосувався погляду на майбутнє, а саме тих факторів, що можуть принести користь (або шкоду) розвитку трансграничних відносин, зокрема економічному та соціальному співробітництву в прикордонних районах (див. Малюнок 21). Оцінюючи 11 різних потенційних факторів, на думку більшості українців (від 52% до 80%) всі вони мали б дуже позитивний або позитивний вплив. Респонденти в Словаччині були більш критичними, оскільки цей діапазон позитивних відповідей становив лише від 37% до 65%.

Найбільш важливим фактором для українських респондентів є інвестиції словацьких компаній в Україну, який набрав 80% позитивних відповідей, в той час як зі словацького боку найбільш важливим вважається місцевий експорт в Україну з 65% позитивних відповідей. Найменш важливим фактором вважаються змішані шлюби між громадянами двох країн.

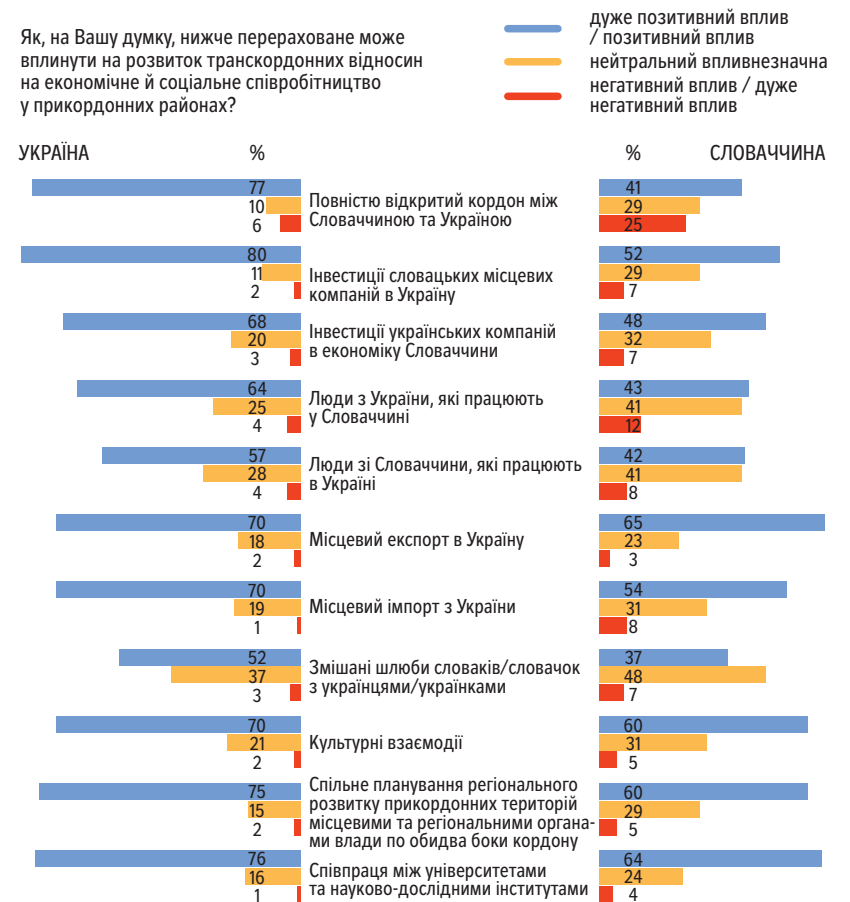
З точки зору українських респондентів також важливим був повністю відкритий кордон між Словаччиною та Україною, який посів друге місце з 77% відповідей, за яким слідує співпраця між університетами та науково-дослідними інститутами (76%) та спільне планування регіонального розвитку (75%). Що стосується словаків, то тільки 6 з 11 варіантів були підтримані абсолютною більшістю респондентів, коли більше 50% таких відповідей були позитивними або дуже позитивними. Крім важливості місцевого експорту в Україну, важливими аспектами були співпраця між університетами і науково-дослідними інститутами (64%), культурні

80  81 

Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною фактори впливу на трансграничне співробітництво

взаємодії (культурні чи спортивні заходи, фестивалі, паломництва, виставки) та спільне планування регіонального розвитку прикордонних районів місцевими та регіональними владами по обидва боки кордону (по 60% для кожного напрямку).

Малюнок 21. Потенційний вплив певних факторів на розвиток трансграничних відносин та співпраці



Джерело: Автори роблять висновки на основі даних соціологічного опитування

Дуже мало тих, хто вказує на негативний вплив цих факторів, найвиразнішим з яких є стан повністю відкритого кордону між Словаччиною та Україною (25% словаків та 6% українців вважають, що це матиме негативний або дуже негативний вплив). Проте багато словаків відзначили, що всі ці фактори не матимуть ні позитивного,

ні негативного впливу. Такі відповіді часто давали близько третини респондентів у Словаччині. Як видно з опитування, варіанти відповідей частково розрізняються з точки зору оцінки потенційного впливу ряду факторів, але найбільше вони відрізняються категоричністю вибору. Коли варіанти відповідей збігаються, відсоток категоричних відповідей у словаків завжди нижче, а відсоток нейтральних – вище. Слід підкреслити, що більшість відповідей, обраних словаками та українцями щодо очікуваного впливу, мають дещо спільне з двома з трьох стратегічних цілей і тематичних завдань у списку, визначеному в програмному документі Транскордонне співробітництво ІЄС (ENI CBC). Регулюючий документ Інструмент європейського сусідства (ENI) було ухвалено в березні 2014 року⁷⁷.

Різні соціально-економічні сектори прикордонних районів в різній мірі відчували вплив транскордонного співробітництва. Незважаючи на те, що пріоритетні напрямки транскордонних програм протягом останніх десяти років були націлені на результати в багатьох сферах, таких як розвиток місцевої культури і збереження історичної спадщини, раціональне використання природних ресурсів, економічний розвиток і туризм, охорона здоров'я, освіта, наука і дослідження, сільське господарство, виховання культури відповідального споживання, моніторинг, прогнозування і запобігання стихійних лих, стихійних і антропогенних катастроф, надзвичайних ситуацій, енергоефективність, впровадження екологічно чистих технологій, виробництво енергії з відновлюваних джерел⁷⁸ і ряд інших.

На думку опитаних громадян транскордонне співробітництво на сьогоднішній день принесло найбільш помітні результати перш за все в туризмі, по-друге – в культурі, спорті, дозвіллі, освіті, науці і дослідженнях (див. Малюнок 22). З усіх запропонованих напрямків більшість респондентів відзначили успіх транскордонного співробітництва в сфері туризму. Більше третини респондентів у Словаччині (33%) і більше половини в Україні (52%) вважають, що результати транскордонного співробітництва в розвитку туристичних об'єктів, кількості туристів є високими або добре помітними. Варто підкреслити, що найвищий показник спостерігається

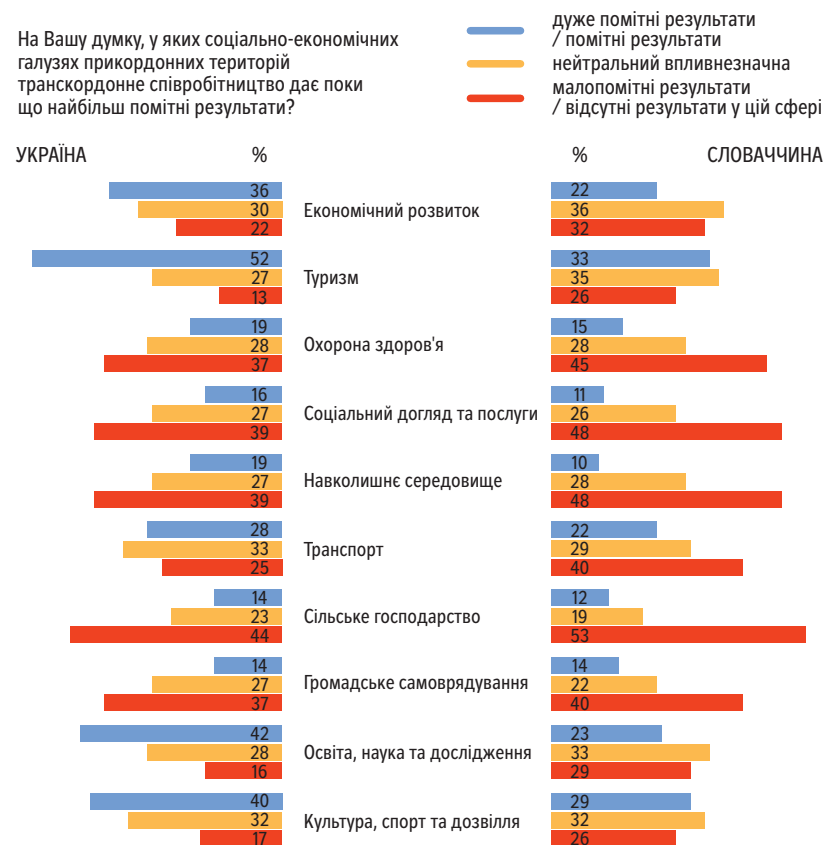
82

83

Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

в окрузі Міхаловце, в місті Мукачево та Мукачівському районі, особливо серед молоді. В цих регіонах і в цілому на території, де проводилося опитування, досягнення в сфері культури, спорту та дозвілля також були позитивно оцінені: зі словацького боку – 29% і з українського боку – 40%. У випадку словацьких респондентів позитивна оцінка розвитку туризму особливо спостерігалась серед жителів міст з населенням від 1000 до 5000 мешканців.

Малюнок 22. Оцінка видимих результатів транскордонного співробітництва



Джерело: Автори роблять висновки на основі даних соціологічного опитування

Досить значний відсоток респондентів з українського боку кордону – 42% – також бачить помітні результати в освіті, науці та дослідженнях, зокрема в Ужгороді, Мукачеві, Ужгородському та Мукачівському районах. Такий значний відсоток помітних результатів співпраці можна віднести до високої активності освітніх закладів

⁷⁷ Regulation (EU) No 232/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a European Neighbourhood Instrument, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0232> (підхід: 19. 1. 2023).

⁷⁸ Державна програма розвитку прикордонного співробітництва на 2021-2023 роки, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/408-2021-%D0%BF#Text> (підхід: 19. 1. 2023).

у трансграничному співробітництві та проєктах⁷⁹. Йдеться про трансграничну освітню та дослідницьку діяльність Ужгородського національного університету, загальноосвітніх шкіл та дошкільних освітніх закладів. Близько п'ятої частини словацьких респондентів (23%) відзначили значні результати в сфері розвитку освіти та науки, особливо це сприймаються жителями міст з населенням від 1000 до 5000 мешканців. Частково помітні результати трансграничного співробітництва спостерігаються в транспортній інфраструктурі в прикордонних районах (зі словацького боку – 22%, з українського боку – 28% відповідно). Щодо економічного розвитку, думки населення розходяться – лише 22% респондентів у Словаччині та 36% українських респондентів позитивно оцінили торгівлю, інвестиції та зайнятість.

Результати минулого трансграничного співробітництва в сфері охорони здоров'я, особливо коли мова йде про діяльність лікарень і установ, що надають медичну допомогу та реабілітацію, виявилися досить схожими по обидва боки кордону і все ще залишають бажати кращого. Менше 20% населення прикордонних районів Словаччини та України відзначили помітні досягнення, і майже 40% респондентів (з невеликою різницею по обидва боки кордону) заявили, що результати в сфері охорони здоров'я ледь помітні або взагалі відсутні. Грунтуючись на експертній оцінці цього напрямку співпраці, передбачається активізація діяльності в сфері охорони здоров'я за допомогою нових трансграничних програм, які розпочнуться в найближчому майбутньому. Вплив трансграничного співробітництва на розвиток громадського самоврядування оцінюється однаково на обох прикордонних територіях – результати помітні для 14% словацьких та українських респондентів, у той час як 40% та 37% респондентів, відповідно, не бачать жодних результатів у цій сфері. Позитивні зміни в сільському господарстві також мало хто бачить. Близько половини респондентів з обох сторін незадоволені динамікою розвитку трансграничних відносин між фермерами та іншими зацікавленими сторонами, залученими в сільському господарстві. Найбільш критично до розвитку сільського господарства на словацькій стороні відносяться в окрузі Собранце, де взагалі немає позитивних відповідей. Сфери соціальної допомоги і послуг також потребують значного поліпшення. Співпраця має бути спрямована на охорону навколишнього середовища, оскільки 48% респондентів

84



85



в Словаччині і 39% респондентів в Україні називають зміни в цих сферах непомітними. Ситуація з низьким рівнем розвитку трансграничних соціальних служб сприймається як найгірша в округах Сніна, Собранце і Требішов, а також в селах з населенням до 1000 мешканців. При подальшому плануванні поліпшення і поглиблення словацько-українського трансграничного співробітництва слід враховувати нагальну необхідність активізації вищезазначених сфер. Перш за все ми очікуємо підвищення продуктивності в сільськогосподарській діяльності, в охороні здоров'я та екологічній безпеці.

На вищезазначених територіях є менш успішні та більш успішні суб'єкти трансграничного співробітництва (див. Малюнок 23). Більшість респондентів в Словаччині відзначили як успішні в сфері трансграничного співробітництва в основному національні меншини, релігійні та етнічні групи, культурні асоціації. В Україні університети та університетські центри, приватні особи та компанії дещо перевершили мережу національних меншин, релігійних організацій та культурних асоціацій; вони також вважаються більш успішними учасниками⁸⁰. З іншого боку місцеві та регіональні палати, місцеві та регіональні державні адміністрації, органи місцевого та регіонального самоврядування вважаються помірно успішними або невдалими суб'єктами трансграничного співробітництва по обидва боки кордону. Це може бути пояснено насамперед тим фактом, що очікування населення від цих установ набагато вищі. Зокрема, близько третини респондентів у Словаччині (30%) та Україні (37%) вважають, що в сфері трансграничного співробітництва меншини (національні меншини, етнічні та релігійні групи та їхні організації) є дуже успішними або успішними. Приблизно таку ж оцінку респонденти дали культурним спілкам та асоціаціям. 29% і 37% відповідно відповіли позитивно, назвавши успішними заходи, що проводяться ними в рамках трансграничного співробітництва.

Проте переважна більшість відповідей словацьких респондентів була нейтральною, що може свідчити про те, що вони мало знають про трансграничне співробітництво і проєкти, які здійснювалися в прикордонній зоні. З іншого боку відносно велика кількість українських респондентів визнала університети успішними

⁷⁹ Joint Operational Program Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine 2014 – 2020, Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine ENI Cross-border Cooperation Programme 2014 – 2020, <https://huskroua-cbc.eu/> (підхід: 19. 1. 2023).

⁸⁰ Офіційний сайт Закарпатської обласної державної адміністрації, <https://oda.carpathia.gov.ua/storinka/jevropeyskyy-instytut-susidstva> (підхід: 19. 1. 2023); Офіційний сайт Ужгородського національного університету, <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/cat/irelations-projects> (підхід: 19. 1. 2023).

в такій співпраці. Дійсно, вони здатні отримувати проекти, але, як ми бачимо з результатів опитування, їхня робота також добре висвітлюється і помітна серед пересічних громадян.

Малюнок 23. Успішні учасники транскордонного співробітництва



Джерело: Автори роблять висновки на основі даних соціологічного опитування

Таким чином близько половини українських респондентів вважають університети, університетські центри (51%), приватних осіб (42%) і приватні компанії (41%) навіть більш успішними. Словацькі респонденти також назвали окремих осіб скоріше успішними, ніж неуспішними, 24% оцінили їх як дуже успішних або успішних, 23% так само висловили свою думку про університети та студентів вищих навчальних закладів Словацьчини. Українські (34%) та словацькі (38%) респонденти віднесли до цієї категорії неурядові організації та громадські об'єднання. Успіх місцевої та регіональної влади також був оцінений як середній – 38% в Україні та 49% у Словацьчині. Відповідно 42% і 49% респондентів підтвердили свою підтримку місцевої та обласної державних адміністрацій.

86 // 87

Безпечний та інклюзивний кордон між Словацьчиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

Близько третини респондентів з обох сторін помістили місцеві та регіональні палати, торгові палати та професійні асоціації в категорію середнього успіху.

Коли мова заходить про пряму підтримку транскордонного співробітництва, жителі прикордонних регіонів одноставно вважають, що для розвитку транскордонного співробітництва на українсько-словацькому кордоні корисні різні форми. Насамперед, це пряма фінансова підтримка проектів транскордонного співробітництва, які здійснюються такими місцевими і регіональними суб'єктами, як муніципалітети, міста, громади, краї, підприємства, некомерційні організації. Це думка, яка була висловлена більшістю респондентів у Словацьчині та переважною більшістю респондентів в Україні (див. Малюнок 24). За наявності стабільного та сприятливого правового середовища для транскордонного співробітництва населення очікує позитивного прогнозу. Рівно половина респондентів у Словацьчині оцінюють це як корисну форму підтримки, а в Україні 76% респондентів назвали стабільне та сприятливе правове середовище корисним для розвитку транскордонного співробітництва. Відповідно 50% та 75% респондентів у Словацьчині та Україні вважають корисним для реалізації проектів транскордонного співробітництва розвиток потенціалу місцевих та регіональних суб'єктів. Близько половини респондентів по обидва боки кордону висловили свою політичну підтримку національним урядам Словацьчини та України.

Серед словацьких респондентів потреба в кращій підтримці була особливо вираженою в двох групах: серед людей з університетською освітою, які звертаються за підтримкою, особливо в рамках проектів з безпосереднім фінансуванням, а також серед жителів округу Міхаловце, які особливо оцінили б підтримку з боку національного уряду (майже в 70% відповідей). Проте є деякі респонденти, які вважають таку підтримку марною: так вважають близько десятої частини словацьких респондентів і близько одного відсотка українців. Водночас значна частина населення України не знайшла відповіді на питання про потенціал місцевих і регіональних суб'єктів для реалізації проектів транскордонного співробітництва⁸¹.

⁸¹ Зосименко, Т.: Проекти транскордонної співпраці ЄС: чому вони неефективні в Україні. в: *Європейська правда*, 16. 8. 2018, <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2018/08/16/7085038/> (підхід: 19. 1. 2023).

Малюнок 24. Форми підтримки транскордонного співробітництва



Джерело: Автори роблять висновки на основі даних соціологічного опитування

Дуже різні результати були отримані в сприйнятті установ, пов'язаних з транскордонним розвитком (див. Малюнок 25). Українці оцінили ЄС як інституцію, що надає найвищий рівень підтримки для розвитку транскордонного співробітництва. Так вважає половина респондентів. З іншого боку, словацька сторона оцінила місцеві та регіональні органи влади – села, міста, громади як такі, що надають найбільшу підтримку транскордонному співробітництву. Переважно таку оцінку дали громадяни, які проживають у містах з населенням від 1000 до 5000 мешканців.

Трохи більше третини респондентів по обидва боки кордону вважають, що всі пропоновані суб'єкти надають часткову підтримку розвитку транскордонного співробітництва. Наприклад, це стосується місцевих та регіональних органів влади, сіл, громад, міст, громадських об'єднань. На думку респондентів у місцевих та обласних державних адміністраціях та на державному рівні рівень підтримки однаковий по обидва боки кордону – 36%. Місцеві, регіональні або національні господарюючі суб'єкти та недержавний некомерційний сектор частково підтримують розвиток транскордонного співробітництва, так вважають – 35% опитаних осіб.

Оцінка суб'єктів, які беруть участь у підтримці розвитку транскордонного співробітництва, відображає відносно високу невідомість учасників опитування в цій темі. Респонденти менше знають або не хочуть давати відповіді про підтримку розвитку транскордонного співробітництва неурядовим (некомерційним) сектором – 21% з української сторони і 28% – зі словацької.

Малюнок 25. Зацікавлені сторони та установи, що підтримують транскордонне співробітництво



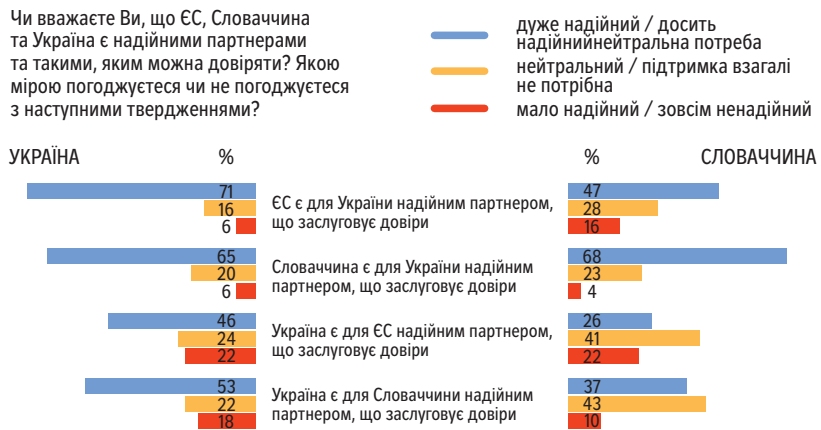
Джерело: Автори роблять висновки на основі даних соціологічного опитування

Стосовно сприйняття ЄС, Словацьчини та України як надійних партнерів респонденти на словацькій стороні кордону були більш критичними щодо України, ніж навпаки. Але вони також були більш критичними щодо ЄС (див. Малюнок 26). Тільки 47% респондентів в Словацьчині вважають ЄС надійним партнером по відношенню до України в порівнянні з 71% респондентів в Україні. З іншого боку для 16% респондентів у Словацьчині Україна не може розглядати ЄС як надійного партнера, порівняно з 6% респондентів в Україні. Найбільш позитивні думки серед респондентів в Словацьчині відносяться до регіону Міхаловце (55,5%) і невеликих міст з населенням від 1000 до 5000 мешканців, де позитивні відповіді виявлені у 55,6%. Найбільш критичні погляди на ЄС як на надійного партнера України були виявлені серед респондентів з вищою освітою (понад 25%) та у великих містах з населенням понад 20000 осіб (23,4%).

Розглядаючи сприйняття відносин між ЄС та Україною, респонденти у 22% відповідей в обох країнах (Словацьчина та Україна) не вважають Україну надійним партнером для ЄС. З іншого боку, самі українці вважають себе надійними в 46% випадків, що набагато більше, ніж серед респондентів у Словацьчині, які вважають Україну такою, що заслуговує довіри тільки в 26% відповідей. Проте ці погляди, можливо, значно змінилися після російського вторгнення,

а також після рішення лідерів ЄС у червні 2022 року надати Україні статус кандидата⁸². Цікаве сприйняття спостерігається і в українсько-словацьких відносинах. Українські респонденти вважають себе менш надійним партнером, ніж Словаччину. Лише 53% респондентів на українській стороні кордону вважають Україну надійним та заслуговуючим довіри партнером для Словаччини, тоді як Словаччину надійним та заслуговуючим довіри партнером для України вважають 65%. Це дуже примітна і критична точка зору по відношенню до країни. Респонденти зі Словаччини набагато більш позитивно ставляться до власної країни, тому що 68% з них вважають Словаччину надійним та заслуговуючим довіри партнером для України (що дуже схоже на українські уявлення).

Малюнок 26. Рівень довіри до ЄС, Словаччини та України, як потенційного партнера



Джерело: Автори роблять висновки на основі даних соціологічного опитування

Найбільш впевненими в своїй країні були респонденти з невеликих міст з населенням від 1000 до 5000 мешканців, з округу Міхаловець і люди середнього віку, які дали позитивну відповідь приблизно в 73% випадків. Негативні думки були особливо виражені в окрузі Сніна, де 10% не вважають Словаччину надійним партнером українців, що є відносно високим числом респондентів в порівнянні з 4%

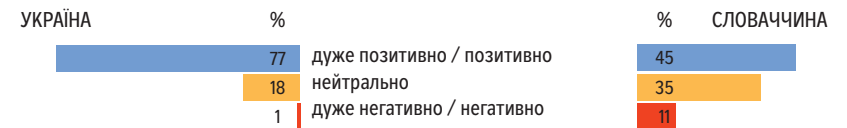
⁸² Ukraine's future is in the EU: Zelenskiy welcomes granting of candidate status. в: *The Guardian*, 23. 6. 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/23/eu-leaders-ukraine-candidate-status-russian-attack> (підхід: 19. 1. 2023).

в середньому. Проте респонденти в Словаччині дотримуються більш обережного підходу до України, оскільки лише 37% з них бачать в Україні надійного партнера для Словаччини. Їхнє сприйняття не є зовсім негативним, оскільки 43% обрали нейтральну відповідь. Найбільш позитивне ставлення словацьких респондентів до України було виявлено в селах з населенням менше 1000 мешканців (46%).

Безвізовий режим між Україною та державами-членами ЄС набув чинності 11 червня 2017 року. Це означає, що візові зобов'язання для громадян України, які мають біометричний паспорт і хочуть поїхати в Шенгенську зону (яка включає Словаччину з грудня 2007 року) для короткострокового перебування, були скасовані⁸³. Серед українських респондентів переважали позитивні оцінки безвізового режиму. Дійсно, це було найбільш позитивно оцінене питання з усієї анкети, яке набрало лише 1% негативних думок. Позитивно або дуже позитивно відповіли 77% респондентів. З іншого боку позитивну оцінку дали лише 45% словаків, тоді як 35% залишилися нейтральними (див. Малюнок 27). Це можна було б пояснити тим, що вони не сприймають переваги безвізового режиму для себе або своїх сімей.

Малюнок 27. Вплив безвізового режиму на співпрацю України та ЄС

Як би Ви загалом оцінили вплив безвізового режиму (діє з 2017 року) на відносини та співробітництво України з ЄС?



Джерело: Автори роблять висновки на основі даних соціологічного опитування

Оцінка безвізового режиму є набагато більш позитивною для українців (77%), ніж для словаків, де тільки 45% вважають такий режим дуже позитивним або позитивним. Більш позитивна оцінка українців може бути пояснена новими можливостями, що відкрилися для українців для відвідування не тільки Словаччини,

⁸³ Visa liberalisation with Moldova, Ukraine and Georgia, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/international-affairs/collaboration-countries/visa-liberalisation-moldova-ukraine-and-georgia_en (підхід: 19. 1. 2023).

а й інших країн ЄС, оскільки Словаччина також є частиною Шенгенської зони з 2007 року. Оскільки все більше людей віддають перевагу автомобільному транспорту⁸⁴, перетин кордонів через сусідні країни (включаючи Словаччину) є зручним способом дістатися і до інших країн ЄС.

У той час як респонденти в Україні не ставляться до безвізового режиму негативно (тільки 1% респондентів розділили цю думку), респонденти в Словаччині розділили негативну думку в 11% всіх відповідей. Негативні погляди спостерігалися особливо серед респондентів середнього віку (13%) і в окрузі Собранце (16% респондентів висловили негативні і 25% позитивні погляди). З іншого боку найбільш позитивні погляди серед словацьких респондентів можна було виявити в окрузі Міхаловце (56% позитивних думок порівняно з 8% негативних думок). Це можна пояснити більш високою кількістю людей, які проживають в Міхаловце і їздять в Україну на відпочинок або за покупками.

При більш уважному розгляді причин негативного і позитивного ставлення до безвізового режиму можна виділити два типи відповідей (див. Малюнок 28). Комічний погляд допоможе нам пролити світло на можливі пояснення. Респонденти з обох країн сходяться на думці, що безвізовий режим розширив можливості для легального економічного і торгового співробітництва. Таку відповідь дали 71% українських і 63% словацьких респондентів. Цю точку зору поділяють, зокрема, в окрузі Міхаловце, де 75,5% респондентів згодні з цим твердженням. Більш високий рівень відповідей у Словаччині спостерігався також серед угорців, які згодні в 72% відповідей.

Водночас респонденти вважають, що безвізовий режим відкрив можливості для незаконної діяльності: цієї думки дотримуються 46% українців і 53% словаків. Найвищий показник також в окрузі Міхаловце, де майже 66% респондентів поділяють цю думку. За ними слідує угорці, які проживають в Словаччині (більше 61%), а також люди з вищою освітою і старше 65 років, які пов'язують безвізовий режим з незаконною діяльністю приблизно в 59% відповідей. Протилежну точку зору в більшості випадків поділяли люди, що живуть в Словаччині, і мають національність, відмінну від словацької або угорської (майже 22%).

⁸⁴ Ukrajinci už do Únie cestujú bez víz [Українці вже їздять до Союзу без віз]. в: *Euractiv*, 12. 6. 2017, <https://euractiv.sk/section/mobilita/news/ukrajinci-uz-unie-cestuju-bez-viz/> (підхід: 19. 1. 2023).

Малюнок 28. Вплив безвізового режиму на співпрацю України та Словаччини



Джерело: Автори роблять висновки на основі даних соціологічного опитування

Цікаво, що обидві країни також дотримуються схожого погляду на дешеві ціни, і близько третини респондентів з обох країн згодні з тим, що це наслідок безвізового режиму. Проте близько третини жителів обох країн розходяться в думках з цього питання, так що мабуть це дуже спірне питання серед населення. Але ситуація схожа в обох країнах. Найбільша незгода знову ж таки була виявлена серед угорського населення Словаччини – понад 48% респондентів, за якими слідує невеликі села з населенням від 1000 до 5000 мешканців (41%). Цікавим був також округ Собранце, де понад 23% відмовилися або не знали, як відповісти. Цей показник дуже великий, оскільки середнє число відповідей «ні» в Словаччині склало 5,7%.

На думку респондентів в Україні Угода про асоціацію між Україною та ЄС справила позитивний вплив на розвиток соціально-економічних умов у прикордонних районах майже в 33% відповідей, тоді як респонденти в Словаччині розділили цю думку майже в 21% відповідей. Незважаючи на цей розрив у позитивних оцінках, респонденти обох країн позитивно відзначили одні й ті ж сфери: економічний розвиток, туризм, освіта разом із дослідженнями та наукою, а також сферу, що включає культуру, спорт та дозвілля. В цих напрямках виконуються проекти з інтенсивним транскордонним співробітництвом.

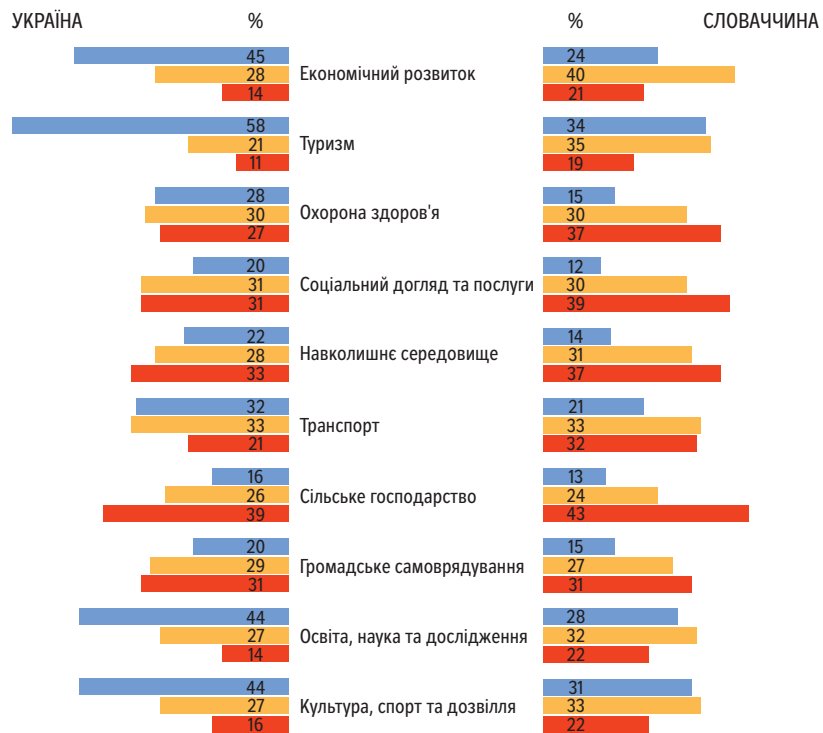
У разі негативних відповідей розрив між словацькими та українськими респондентами був не настільки значний, хоча все ще помітний. 24% респондентів в Україні та 30% респондентів у Словаччині сприймають також негативний вплив Угоди на соціально-економічний розвиток. І знову, сфери, які сприймаються

негативно, ті ж самі: сільське господарство знаходиться на вершині списку з 43% негативного сприйняття в Словаччині і 39% в Україні, за якими слідує сфера соціального забезпечення і послуг і навколишнього середовища. Словаки також відчувають негативний вплив у сфері охорони здоров'я – в 37% відповідей (див. Малюнок 29).

Малюнок 29. Вплив Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС

Якою мірою Угода про асоціацію між Україною та ЄС (підписана у 2014 році та набрала чинності у 2017 році) вплинула на розвиток соціально-економічних умов у прикордонних районах, коли мова йде про...

— дуже позитивно / позитивно
 — частковомалопомітні результати
 — мала слабкий позитивний вплив / жодного позитивного впливу не дала



Джерело: Автори роблять висновки на основі даних соціологічного опитування

Питання про роль фондів ЄС та їхню роль у транскордонному співробітництві також виявило більш позитивні відповіді респондентів на українському боці кордону. Проте це може бути пояснено

Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

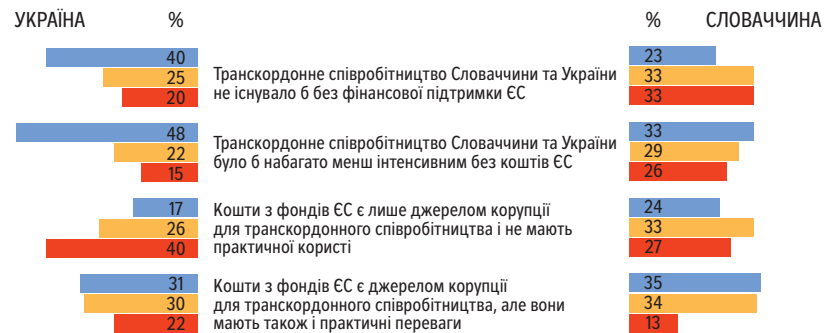
94 // 95

негативним внутрішнім досвідом Словаччини у використанні коштів ЄС на національному рівні. З початку першого періоду програмування країна боролася за ефективне використання коштів ЄС, що супроводжувалось корупційними скандалами. Словаччина була однією з найповільніших держав-членів в їх витрачаннях⁸⁵. Порівняно зі своїми словацькими колегами більший відсоток українських респондентів вважає, що кошти ЄС мають вирішальне значення для транскордонного розвитку: 48% вважають, що транскордонне співробітництво між Словаччиною та Україною було б набагато менш інтенсивним без коштів ЄС, а 40% стверджують, що без фінансової підтримки з боку ЄС транскордонне співробітництво взагалі не існувало б. Для порівняння, тільки відповідно 33% і 23% респондентів зі Словаччини дотримуються цієї точки зору (див. Малюнок 30).

Малюнок 30. Фінансування ЄС та транскордонне співробітництво

Наскільки Ви погоджуєтесь чи не погоджуєтесь з наступними твердженнями, що стосуються важливості коштів ЄС для розвитку словацько-українського транскордонного співробітництва?

— повністю згоден / згоден
 — нейтрально оцінюю
 — не згоден / категорично не згоден



Джерело: Автори роблять висновки на основі даних соціологічного опитування

⁸⁵ Druhý najpomalší v EÚ: Ako Slovensko čerpá eurofondy [Друга найповільніша в ЄС: Як Словаччина використовує кошти ЄС]. в: *Euractiv*. 1. 7. 2021, <https://euractiv.sk/section/ekonomika-a-euro/infographic/druhý-najpomalsi-v-eu-ako-slovensko-čerpá-eurofondy/> (підхід: 19. 1. 2023).

Ці погляди також відносно рівномірно розподілені між різними групами респондентів: фонди ЄС як найважливішу і неминучу умову транскордонного співробітництва розглядають більше 27% респондентів в округах Сніна і Гуменне, в той час як на іншому полюсі знаходяться респонденти угорської національності: такої думки дотримуються лише 18%. Були виявлені серйозні відмінності в сприйнятті важливості фондів ЄС: 42,5% респондентів з округу Міхаловце вважають, що кошти ЄС важливі для інтенсивності транскордонного співробітництва, на іншому полюсі знаходиться округ Требішов, де тільки 23% дотримуються такої думки. Більше того, 33% респондентів у Словаччині не вважають кошти ЄС суттєвими для транскордонного співробітництва.

Фонди ЄС як джерело корупції сприймаються більшою мірою словацькими респондентами: 24% з них вважають, що фонди ЄС є просто джерелом корупції для транскордонного співробітництва без будь-якої практичної користі, 33% займають нейтральну позицію, а 27% не поділяють цю точку зору. Найбільш критичними були респонденти з округу Гуменне, які поділяли цю точку зору в 33% відповідей. Серед українських респондентів тільки 17% вважають фонди ЄС джерелом корупції без будь-якої вигоди, 26% займають нейтральну позицію і 40% виступають проти такого твердження.

Відповіді на попередні два запитання чудово віддзеркалюють питання про видимі результати використання коштів ЄС місцевою та регіональною владою (див. Малюнок 31). Майже 32% респондентів в Україні відзначають високу ефективність використання коштів ЄС, порівняно лише з 15% респондентів у Словаччині. 18% респондентів в Україні та 35% у Словаччині сприймають ефективність використання коштів ЄС як низьку. Хоча сфери, в яких фонди ЄС приносять найбільш помітні результати, однакові серед респондентів в обох країнах, існує великий розрив у відсотках позитивно та негативно сприйнятих сфер. В обох країнах респонденти відзначили такі сфери з найбільшим використанням коштів ЄС: туризм, освіта та дослідження, а також категорії культури, спорту та дозвілля. В той час як українські респонденти відзначили відносно високе використання коштів ЄС місцевою та регіональною владою в цих сферах (48-49% позитивних відповідей у кожній категорії), словацькі респонденти сприйняли цей показник як набагато менший (всього 21-22% позитивних відповідей у кожній категорії).

Видимі результати використання коштів ЄС не є очевидними в сферах навколишнього середовища, соціального забезпечення та послуг і, зокрема, сільського господарства, оскільки набагато більше проєктів спрямовано на співпрацю в екологічних питаннях (детальний огляд див. у Дослідженні 4.1). Як недостатнє використання

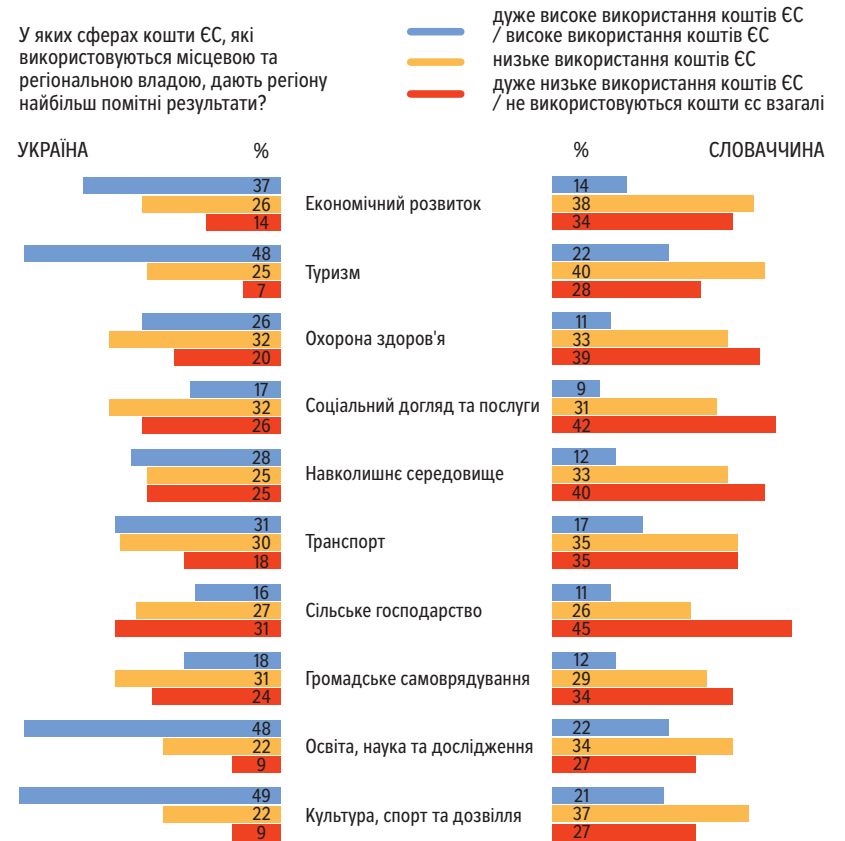
Безпечний та інклюзивний кордон між Україною та Словаччиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

96

97

коштів ЄС в сфері екології оцінюється 25% респондентами України і 40% Словаччини, в сфері соціальних послуг ефективність фондів ЄС є низькою для 26% респондентів України і 42% Словаччини, а в сфері сільського господарства – для 31% респондентів України і 45% Словаччини. Проте слід зазначити, що в Словаччині сільське господарство має свій власний розділ виділення фондів ЄС, і сприйняття недостатнього використання коштів ЄС також може бути пов'язане з відсутністю прозорості на національному рівні.

Малюнок 31. Фінансування ЄС та результати в регіонах

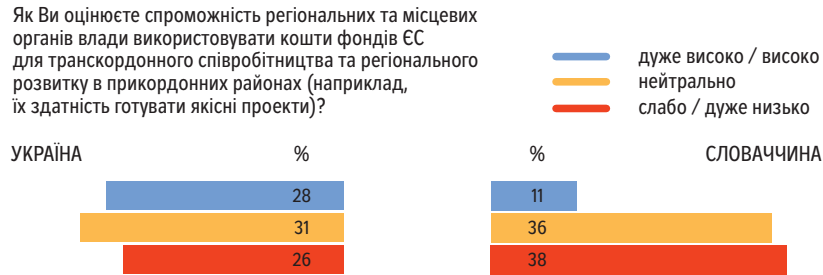


Джерело: Автори роблять висновки на основі даних соціологічного опитування

Жителі Словаччини більш критично ставляться до того, щоб їхні регіональні та місцеві влади використовували кошти ЄС для транскордонного співробітництва та регіонального розвитку

в прикордонних районах. Тільки 11% з них визнають високу готовність місцевих і регіональних органів влади використовувати кошти ЄС, наприклад, їхню здатність готувати якісні проекти (див. Малюнок 32). 38% бачать їхню готовність низькою, а 36% сприймають її як середню. Найбільш вражаючу різницю можна було спостерігати між округами Гуменне і Собранце, де спостерігався найвищий і найнижчий відсоток відповідей. У Гуменному близько 20% респондентів розглядають готовність місцевої влади як високу, в той час як в Собранце цей показник становить лише менше 2%. Респонденти в Собранце також дали вражаючу більшість відповідей, що вказують на низьку готовність місцевої влади, що досягає майже 60%. Це явно свідчить про високу незадоволеність місцевою владою в цих питаннях.

Малюнок 32. Спроможність використання коштів ЄС



Джерело: Автори роблять висновки на основі даних соціологічного опитування

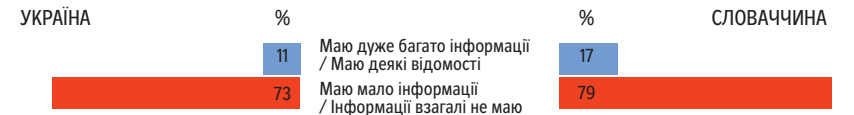
В грудні 2000 року було підписано угоду між Урядами Словаччини та України про трансграничне співробітництво, спрямовану не тільки на розвиток такого типу співпраці, а й на сприяння добрим відносинам і взаєморозумінню. Були представлені всі види напрямків співпраці, такі як регіональний розвиток та територіальне планування, транспорт та комунікації, трансгранична торгівля, енергетика, охорона навколишнього середовища, наукові дослідження та освіта, охорона здоров'я, культура, дозвілля, спорт, взаємна допомога в разі стихійних лих та інших катаклізмів, туризм, сільське господарство та соціальна допомога⁸⁶.

⁸⁶ Bilateralne dohody a zmluvy o cezhraničnej spolupráci [Двосторонні угоди та угоди про трансграничне співробітництво], <https://www.minv.sk/?bilateralne-dohody-a-zmluvy-o-cezhranicnej-spolupraci> (підхід: 19. 1. 2023).

Для підтримки більш тісної співпраці між місцевою та регіональною владою у сфері трансграничного співробітництва було створено словацько-українську робочу групу, яка пізніше була перетворена на словацько-українську (українсько-словацьку) Міжурядову комісію з трансграничного співробітництва. В Україні співпраця буде зосереджена не тільки на Закарпатській області, а й на Івано-Франківській та Львівській областях⁸⁷. Проте схоже, що комісія не виконує своє завдання належним чином, оскільки більшість респондентів по обидва боки кордону не знайомі з її діяльністю. Лише 11% респондентів в Україні та 17% респондентів у Словаччині визнали, що володіють достатньою інформацією про діяльність Комісії. 73% респондентів в Україні та 79% респондентів у Словаччині мають дуже мало або майже не мають інформації взагалі (див. Малюнок 33).

Малюнок 33. Словацько-Українська міжурядова комісія з прикордонного співробітництва

Чи маєте Ви інформацію про діяльність Словацько-української міжурядової комісії з прикордонного співробітництва?



Джерело: Автори роблять висновки на основі даних соціологічного опитування

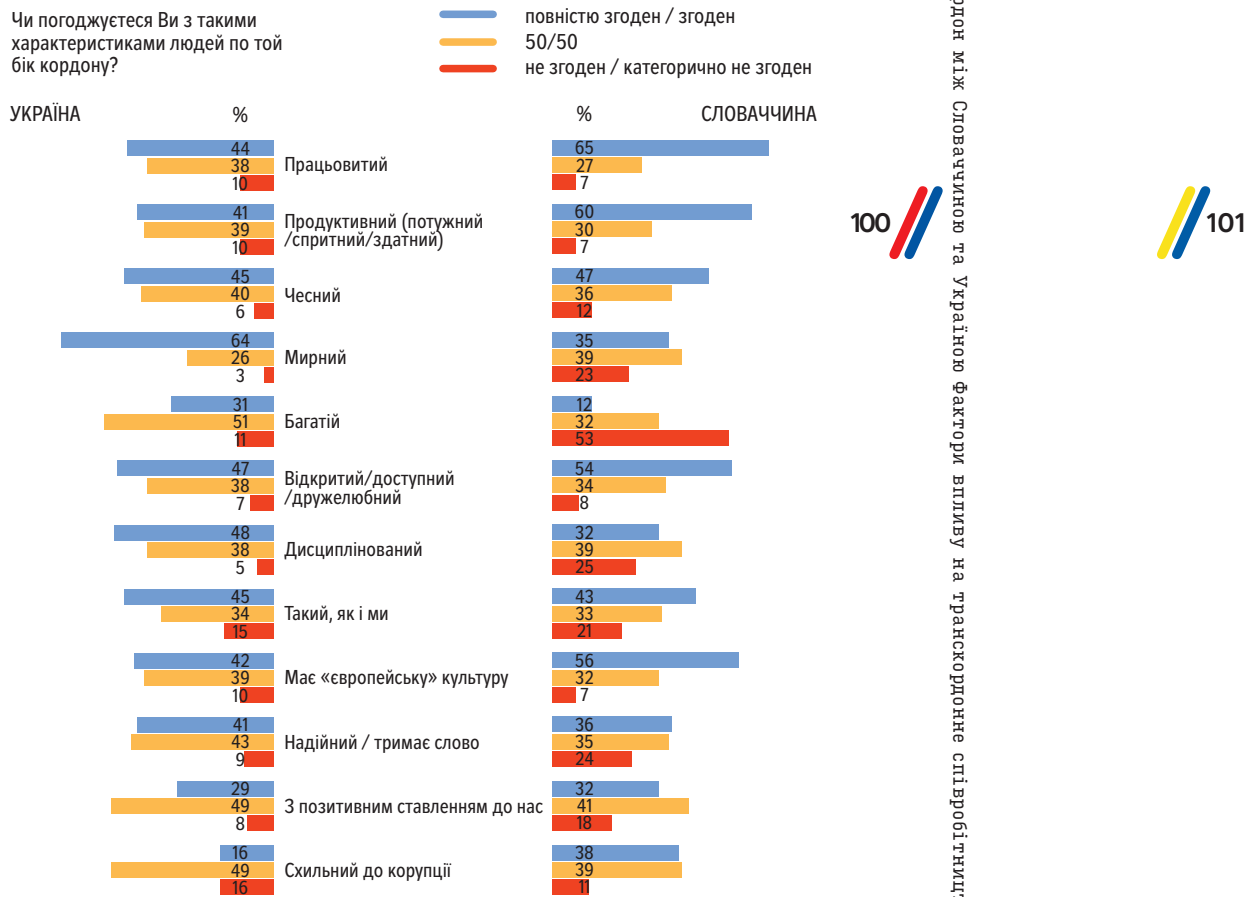
Цікаво, що респонденти з української та словацької сторін кордону дали абсолютно різні відповіді щодо сприйняття своїх колег. Респонденти в Словаччині в основному сприймають українців як працюючих (в 65% відповідей), продуктивних (60%) і таких, що позитивно ставляться до словаків (56%) (див. Малюнок 34). Перші дві якості пов'язані з робочими навичками, що не дивно, оскільки українські робітники вже кілька років складають найбільшу частку іноземних працівників на ринку праці⁸⁸. Вище цього середнього значення були відповіді з округу Міхаловце, невеликих

⁸⁷ Medzivládne komisie pre cezhraničnú spoluprácu [Міжурядова комісія з трансграничного співробітництва], <https://www.minv.sk/?medzivladne-komisie-pre-cezhranicnu-spolupracu> (підхід: 19. 1. 2023).

⁸⁸ Ako cudzinci (ne)zaplavujú Slovensko (príbeh v obrázkoch a dátach) [Як іноземці (не) затоплюють Словаччину (Історія в картинках та даних)]. в: *Denník N*, 12. 2. 2017, <https://dennikn.sk/blog/681399/ako-cudzinci-nezaplavuju-slovensko-pribeh-v-obrazkoch-a-datach/> (підхід: 19. 1. 2023).

міст з населенням від 1000 до 5000 мешканців, пенсіонерів і людей угорської національності, які вважають українців працювими більш ніж у 70% випадків. Респонденти з округу Міхаловце також мають найвищий відсоток відповідей, в яких вважають українців продуктивними (68,5%). Позитивне ставлення було особливо розповсюдженим серед респондентів пенсійного віку, в окрузі Міхаловце і в великих містах з населенням понад 20000 мешканців, де було більш ніж 64% позитивних відповідей. З іншого боку з характеристиками українських сусідів як дисциплінованих і надійних погодилися тільки 32% респондентів у Словаччині.

Малюнок 34. Характеристика населення по той бік кордону



Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

Джерело: Автори роблять висновки на основі даних соціологічного опитування

З іншого боку більшість людей на словацькій стороні кордону не вважають своїх сусідів багатими (53%), що було найбільш поширеною відповіддю, особливо в окрузі Собранце, де таких відповідей було 75%. Близько чверті респондентів не згодні з характеристиками українців як миролюбних, дисциплінованих і тих, хто володіє «європейською культурою». Останнє сприйняття могло особливо змінитися в світлі недавньої війни, в якій українці довели, що не тільки мають, а й борються за європейську культуру і цінності.

Респонденти з України сприймали своїх сусідів в основному як мирних (64%), відкритих і дисциплінованих (майже 50% позитивних відповідей в обох категоріях). На іншій стороні спектру було сприйняття схильності до корупції, з яким згодні 16% українців, і такий же відсоток не згоден з цим твердженням, при цьому 49% респондентів ставляться до цього нейтрально.

Хоча відповіді по обидва боки кордону були абсолютно різними, цікаво те, що респонденти зі Словаччини та України в середньому дали однакову частку позитивних відповідей (42,5% і 41% відповідно) по відношенню до жителів сусідньої країни.

2.2.2. Висновки

У цьому розділі детально розглядалися питання сприйняття громадян, які проживають по обидва боки кордону. Унікальність опитування полягає в тому, що воно проводилося в обох країнах, як у Словаччині, так і в Україні. Таким чином ми змогли отримати порівнянні результати. Загалом, словацькі респонденти більш критично ставляться до транскордонної повсякденної реальності, ніж їхні українські колеги. Проте є кілька подібностей, які були визначені як проблематичні. Поряд з наданням рекомендацій у цьому розділі ми узагальнюємо основні проблеми, які були виявлені респондентами. Це основні сфери, які слід покращити задля покращення транскордонного співробітництва для громадян, які проживають у прикордонних регіонах:

Час очікування на кордонах є проблематичним для респондентів з обох сторін. Крім того для українських респондентів додаткова бюрократія та поведження з боку співробітників митниці та паспортного контролю є вельми негативними. Безумовно, в усіх цих сферах є можливості для поліпшення, особливо в сфері підготовки посадовців.

- Респонденти не були задоволені рівнем транскордонної інфраструктури, особливо у випадку велосипедних доріжок, а також залізниць. Стосовно розвитку залізниць це особливо відноситься до інвестицій, які варто розвивати у великих масштабах, оскільки вони є важливою частиною майбутнього транспорту. Велосипедні доріжки могли б також підтримуватися транскордонними проєктами в новому програмному періоді програми HU-SK-RO-UA.
- Корупція є величезною проблемою в обох країнах, що також знайшло відображення у відповідях респондентів. Проте згідно з нашим опитуванням здається, що це більше національна проблема, оскільки респонденти з обох сторін сприймають представників своєї країни (митників, поліцейських, місцевих та регіональних політиків та бізнесменів) як корумпованих порівняно з представниками сусідньої країни. Оскільки рівень сприйняття корупції у власній країні є високим, влада повинна вжити заходів для того, щоб бути більш відкритою та прозорою.
- Коли мова заходить про незаконну транскордонну діяльність, що впливає на ситуацію в прикордонному регіоні, більшість українських респондентів сприймають її вплив на інші сфери, в основному на місцеві ринки і організовану злочинність. Словацькі респонденти вважають це складним завданням, особливо коли мова йде про безпеку. Всі ці сфери також становлять велику проблему для місцевих і національних органів влади.
- Щодо кращого варіанту спілкування між місцевими чиновниками та громадянами, респонденти по обидва боки кордону висловили перевагу особистій взаємодії, будь то у формі зустрічей з громадянами, дискусій чи громадських слухань. Це хороший сигнал, який свідчить про готовність людей безпосередньо брати участь у повсякденному житті в прикордонних регіонах.
- Відповіді про перетин кордону для роботи не були неочікуваними, оскільки респонденти по обидва боки кордону сприймають як мігруючих на роботу в основному жителів України – будь то щоденні поїздки на роботу або на період, що вимагає більш тривалого перебування. Цей факт можна пояснити економічними умовами обох країн, а також великими можливостями для роботи в Словаччині в порівнянні з її сусідом.
- Респонденти виділили кілька факторів, які є важливими перешкодами в транскордонних районах, а саме корупцію, політичну нестабільність і проблеми зі здоров'ям. Хоча перші дві проблеми мають більш системний характер, проблеми зі здоров'ям пов'язані з ситуацією з пандемією Covid-19, оскільки дослідження проводилося в зимовий період. З іншого боку, мовні

102



103



бар'єри, культурні чи релігійні відмінності по обидва боки кордонів були відзначені як несуттєві, що створює дуже хорошу основу для розвитку транскордонного співробітництва, заснованого на взаєморозумінні та повазі.

- З точки зору економічних та географічних бар'єрів респонденти з обох сторін вказували на проблематично низьку купівельну спроможність і, отже, труднощі з розвитком власного бізнесу. Більш адресна допомога з боку держави була б корисною. Таким чином регіон зміг би залучити більше приватних інвестицій і особливо вести власний бізнес.
- Розглядаючи майбутнє транскордонного розвитку, найбільш важливим фактором для українських респондентів є інвестиції словацьких компаній в Україну, в той час як зі словацької сторони найбільш важливим бачиться місцевий експорт в Україну. Найменш важливим фактором між цими двома країнами вважаються змішані шлюби. Проте на відміну від думки словацьких колег українські респонденти вважають всі 11 економічних і культурних факторів набагато більш важливими для транскордонного розвитку. Українці бачать можливості в повністю відкритих кордонах, а респонденти з обох країн визнали важливість спільних досліджень, а також регіонального планування, яке могло б стати надихаючим результатом для регіональних влад, які намагаються координувати регіональний розвиток з сусідньою країною.
- Існує вікно можливостей для інтенсивного транскордонного співробітництва в декількох сферах. Результати минулого співробітництва в сфері туризму були позитивно оцінені обома сторонами, проте про результати в інших сферах було висловлено багато критики. Будь-які позитивні результати майже не спостерігаються у співпраці в сфері соціального забезпечення та послуг, охорони навколишнього середовища та сільського господарства – в останній категорії особливі результати були отримані в окрузі Собранце, де взагалі не було позитивних відповідей. Всі ці сфери повинні інтенсифікуватися, щоб принести громадянам видимі результати. Крім того в цьому випадку в новому програмному періоді програми HU-SK-RO-UA проєкти могли б бути дуже корисними, особливо в сфері, пов'язаній з охороною навколишнього середовища, оскільки зміна клімату є одним з головних пріоритетів загального порядку денного ЄС.
- Коли мова заходить про учасників транскордонного співробітництва, результати між двома країнами істотно розрізняються. Хоча переважна більшість відповідей словацьких респондентів була нейтральною, що може свідчити про те, що вони мало знають про транскордонне співробітництво і проєкти,

які здійснювалися в прикордонній зоні, відносно велике число українських респондентів в такій співпраці визнали успішними університети (52%). Дійсно, вони здатні отримувати проекти, але, як ми бачимо з результатів опитування, їхня робота також добре висвітлюється і помітна серед пересічних громадян, що могло б стати прикладом для інших учасників у прикордонно-регіоні.

- Респонденти по обидва боки кордону визнають необхідність підтримки транскордонного співробітництва, яка спостерігається в основному серед українських респондентів (приблизно в 75% відповідей), але також і серед словацьких респондентів (більш ніж в 50%). Окрім фінансової підтримки необхідне додаткове нарощування потенціалу, а також політична підтримка національних урядів, включаючи політичну стабільність. Це слід мати на увазі, особливо протягом майбутнього програмного періоду 2021-2027 років, коли національні уряди повинні створити сприятливі умови для подальшого транскордонного розвитку. Більш того, для українських респондентів провідним органом у зміцненні транскордонного співробітництва є ЄС, в той час як для словаків це місцеві і регіональні установи. Проте, в той час як українці більш ніж у половині випадків провідним органом влади вважають ЄС, в Словаччині тільки чверть респондентів вважають найбільш важливими регіональні влади.
- В Україні в цілому існує дуже позитивна думка про те, що ЄС є надійним партнером для власної країни, але в Словаччині тільки майже половина респондентів довіряє ЄС. Це може бути пов'язано з тим фактом, що Словаччина має досвід функціонування ЄС в якості однієї з держав-членів, і оптимізм, який був до вступу, з часом зник. Цікаве сприйняття спостерігається і в українсько-словацьких відносинах. Українські респонденти вважають себе менш надійним партнером, ніж Словаччину, що представляє вельми примітну і критичну точку зору по відношенню до країни. Респонденти зі Словаччини набагато позитивніше ставляться до власної країни, ніж до України.
- Коли мова заходить про безвізовий режим, відповіді української сторони не викликають подиву, оскільки негативну позицію по відношенню до такого режиму висловив всього 1%. З іншого боку, лише 45% словаків дали позитивну оцінку, тоді як 35% залишилися нейтральними. Це можна було б пояснити тим, що вони не сприймали переваги безвізового режиму для себе або своїх сімей. Крім того, обидві сторони погодилися з тим, що безвізовий режим відкрив двері як для легальної (на що вказують в основному українці), так і для нелегальної (на що вказують в основному словаки) економічної діяльності.

104

105

Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

- Угода про асоціацію між Україною та ЄС справила позитивний вплив на розвиток соціально-економічних умов в основному з точки зору України, але це число все ще відносно невелике (всього 33%). Позитивна оцінка Угоди респондентами обох країн відзначила, що позитивно розвиваються одні й ті ж сфери: економічний розвиток, туризм, освіта разом з дослідженнями і наукою, а також сфера, що включає культуру, спорт і діяльність з дозвілля, що є ключовою в проектах транскордонного співробітництва.
- Стосовно ролі фондів ЄС у транскордонному співробітництві більше позитивних відповідей респондентів було виявлено також на українському боці кордону. Проте це може бути пояснено негативним внутрішнім досвідом Словаччини з використання коштів ЄС на національному рівні. Наприклад, дослідження показало, що фонди ЄС як джерело корупції сприймаються більшою мірою словацькими респондентами. Більше того, кошти ЄС не сприймаються в Словаччині як такі, що приносять видимий результат для регіону, що слід враховувати при плануванні проекту. Крім того респонденти з обох країн критично поставилися (в основному зі словацької сторони) до здатності місцевої влади використовувати фінансування і готувати високоякісні проекти.

Ці результати пролили світло не лише на проблеми повсякденного життя людей, які проживають у прикордонних районах, а й на проблеми місцевої адміністрації, національного законодавства та зацікавлених сторін. Хоча після вторгнення російських військ в Україну в лютому 2022 року ситуація на кордонах змінилася, і необхідність відновлення України в районах, що найбільш постраждали від війни, є пріоритетом (ЄС), добре функціонуюче транскордонне співробітництво також могло б допомогти в досягненні цієї мети.

Основні висновки та рекомендації

3

106



107



Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

У цьому розділі ми пропонуємо короткий виклад і обговорення основних результатів дослідження, а також роздуми щодо зроблених політичних рекомендацій. Це дозволить, по-перше, сформувати кращі умови для транскордонного співробітництва регіональних і місцевих акторів на словацько-українському кордоні, по-друге, домогтися більш високої проникності спільного кордону для легального переміщення людей, товарів і послуг шляхом поліпшення управління кордоном, і по-третє, сприяти покращенню якості життя громадян України та Словаччини, які проживають на прикордонні. Наше дослідження підтверджує початкове припущення про те, що прикордонний режим і транскордонне співробітництво є факторами, які мають істотний вплив на соціально-економічне становище прикордонних регіонів, і при належному підході можуть слугувати інструментами для поліпшення якості життя їх мешканців. Проте результати нашого дослідження також підтверджують, що у випадку словацько-українського кордону та існуючого досвіду транскордонного співробітництва існують відносно великі можливості для підвищення ефективності їх використання. Зокрема, регіональні та місцеві суб'єкти повинні краще використовувати юридичні та фінансові можливості, створені для сприяння транскордонному співробітництву на зовнішньому кордоні ЄС, краще взаємодіяти один з одним, поліпшувати планування та управління проектами, а також сприяти подоланню стереотипів населення, які все ще зберігаються на словацько-українському кордоні і швидше заважають, ніж допомагають розвитку транскордонної взаємодії.

В цьому заключному розділі ми підкреслюємо ключові результати досліджень, пояснюємо їхній контекст і політичні рекомендації, які, на нашу думку, мають стратегічне значення для подальшого розвитку співробітництва на словацько-українському кордоні. Текст розділу складається з трьох частин відповідно до трирівневої дослідницької структури, яку ми вибрали для дослідження. В першій частині ми розмірковуємо над основними питаннями, пов'язаними з впливом інституційної структури Україна-ЄС на розвиток співробітництва на словацько-українському кордоні. У другій частині ми обговорюємо основні суміжні питання двостороннього міжурядового порядку денного, і, нарешті, в третій частині ми обговорюємо основні висновки, що стосуються взаємозв'язку між прикордонним режимом і соціально-економічними умовами для жителів прикордонних районів, а також політичних рекомендацій щодо подальшого розвитку транскордонного співробітництва між Словаччиною та Україною.

3.1. Прогресивна динаміка інституційної структури Україна-ЄС

Нинішня і майбутня форма прикордонного режиму між Словаччиною та Україною, включаючи умови для транскордонного переміщення осіб, товарів, послуг і капіталу, і таким чином також для транскордонного співробітництва, залежить в першу чергу від договірних рамок відносин між Україною та ЄС. Це також стосується відповідної політики ЄС щодо України. Спільна політика і законодавство ЄС (*acquis communautaire* – надбання спільноти), які регулюють функціонування внутрішнього ринку Союзу, включаючи спільну зону чотирьох свобод в рамках інтегрованого простору Союзу без внутрішніх кордонів, є обов'язковими для держав-членів ЄС, включаючи Словацьку Республіку. У відповідності з основним законом ЄС (основними угодами ЄС) держави-члени ЄС передали свої національні компетенції в розробці політики, пов'язаної з функціонуванням і поглибленням інтегрованого простору чотирьох основних свобод, спільним інститутам ЄС, у тому числі в сфері зовнішніх відносин з третіми країнами, які впливають на функціонування внутрішнього інтегрованого простору Союзу. Оптимальним сценарієм з точки зору створення найкращих умов для розвитку транскордонного співробітництва на словацько-українському кордоні є його перетворення у внутрішній кордон єдиного ринку ЄС і Шенгенської зони.

Агресія Росії проти України у 2022 році викликала спільну реакцію країн ЄС, включаючи їхню політичну підтримку Києву. Ще на початку лютого 2022 року ніхто не очікував, що в червні 2022 року Україні буде надано статус кандидата в ЄС. Війна Росії проти України змінила парадигму стратегічного мислення серед політичних еліт держав-членів ЄС і ознаменувала фундаментальний зсув у колишньому підході Брюсселя щодо України. Додамо, що з точки зору створення кращих умов для транскордонного співробітництва на словацько-українському кордоні в майбутньому це зрушення є позитивним. Незалежно від термінів, упродовж яких триватиме процес вступу України, її європейська інтеграція, включаючи перспективу досягнення повноправного членства, є політичною реальністю і означатиме її інтеграцію в єдиний ринок ЄС і Шенгенську зону. Транскордонне співробітництво на словацько-українському кордоні буде перетворено на транскордонне співробітництво на внутрішньому кордоні Союзу, і всі перешкоди, в зв'язку з його нинішнім характером як зовнішнього кордону, будуть усунені.

108

109

Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

Навіть втілення *acquis* [надбання], включених в Угоду про асоціацію, означає інтеграцію України у внутрішню зону ЄС вільного переміщення товарів, послуг і капіталу, включаючи створення основ для вільного переміщення робочої сили. Скасування обмеження на вільне пересування громадян України та економічна інтеграція України з ЄС означатимуть принципову зміну характеру кордону між Словаччиною та Україною як зовнішнього кордону ЄС. Прикордонний і митний контроль збережеться, але кордон принципово зміниться з точки зору його проникності і доступу громадян України, включаючи підприємства, в ЄС. Поїздки без візи та ведення бізнесу без тарифних і нетарифних заходів сприятимуть поживленню економічного зростання прикордонного регіону по обидва боки словацько-українського кордону. Впровадження *acquis* сприятиме зближенню законодавчого, адміністративного та ділового середовища Словаччини та України і, нарешті, зробить свій внесок в поживлення економічного розвитку регіонів по обидва боки кордону. Перші три роки впровадження DCFTA [ПВЗВТ, Поглиблена і всеохопна зона вільної торгівлі] (2017-2019) показали збільшення обсягів взаємної торгівлі, кількості українських підприємств, залучених до торгівлі та асортименту товарів і послуг, що експортуються до Європейського Союзу. На жаль, ця позитивна тенденція була перервана пандемією Covid-19 у 2020-2021 роках та російською військовою агресією проти України в 2022 році. У будь-якому випадку і пандемія, і війна, врешті-решт, і динаміка розвитку торгівлі України з ЄС буде продовжувати позитивні тенденції 2017-2019 років.

Подібно до того, як вступ Словаччини в ЄС призвів до «централізації» регулювання відносин між Словаччиною та Україною або передачі важливої частини національних повноважень Брюсселю, реалізація Угоди про асоціацію та/або процесу приєднання означатиме протилежний процес – «децентралізацію» регулювання відносин між Словаччиною та Україною від транснаціонального рівня ЄС-Україна до міжурядового національного рівня, і навіть до рівня регіональних та місцевих органів влади. По-перше, європейська інтеграція України зміцнить компетенції регіональних та місцевих зацікавлених сторін словацько-українського транскордонного співробітництва для спільної взаємодії, оскільки значно звузить порядок денний щодо переміщення людей, товарів, послуг та капіталу, які регулюються на наднаціональному та/або національному рівнях. Для регіональних і місцевих зацікавлених сторін транскордонного співробітництва це створить можливості самостійно планувати спільний регіональний розвиток і в довгостроковій перспективі укладати відповідні угоди. Це залежатиме особливо від регіональних та місцевих акторів, перш за все, від їхньої готовності, політичної волі, планувального та адміністративного потенціалу скористатися запропонованими можливостями.

Водночас якщо уряд Словаччини хоче домогтися поліпшення умов для транскордонного співробітництва з Україною, він повинен взяти участь у формуванні політики співтовариства ЄС, від якої залежить характер «зовнішнього» кордону, включаючи спроби внести зміни до відповідних інституційних відносин «ЄС-Україна» з метою створення більш сприятливих умов для транскордонного співробітництва словацьких підприємств з їхніми українськими партнерами. Також, якщо український уряд хоче домогтися кращих умов для транскордонного співробітництва зі Словаччиною та її сусідами, які є членами ЄС, він повинен спробувати змінити свій власний договірний режим з ЄС, щоб полегшити перетин кордону для людей, товарів, послуг і капіталу між Україною і ЄС, а отже, також між Україною і Словаччиною.

Ми переконані, що рекомендації, які ми пропонуємо наприкінці розділу 2.1⁸⁹, є найкращим способом організації процесу вступу України до ЄС. У перехідний період, тобто до вступу України до ЄС, для досягнення швидкої та успішної «соціалізації» України з інституціями ЄС та її подальшої успішної інтеграції можливо і необхідно використати досвід Норвегії, інших країн ЄЕЗ, включаючи Швейцарію, або існуючу інституційну практику відносин ЄС з тими країнами, що інтегровані в єдиний ринок, але не мають членства. Прем'єр-міністр Словаччини Едуард Гегер вже представив надані в розділі 2.1 рекомендації на неформальному саміті лідерів ЄС у Версалі у березні 2022 року. Перший пункт цих рекомендацій – надання Україні статусу кандидата – вже був досягнутий на саміті Ради ЄС у червні 2022 року. Реалізація інших запропонованих пунктів, включаючи створення кращих умов для транскордонного співробітництва між регіональними та місцевими суб'єктами на словацько-українському кордоні, повинна здійснюватися урядами Словаччини та України незалежно від їхнього партійного складу за умови, звичайно, що вони сприятимуть довгостроковим стратегічним інтересам обох країн. Враховуючи швидкість проведення Україною євроінтеграційних реформ, незважаючи на умови воєнного часу, зміцнення гуманітарних контактів між прикордонними громадами та регіонами Словаччини та України в зв'язку з наданням допомоги мігрантам, виконання цього завдання є цілком реальним.

89 Скрізь у цій частині тексту ми посилаємося на розділи основної публікації проєкту SIBSU: A. Duleba, M. Lendel, V. Oravcová, eds.: *Safe and Inclusive Border between Slovakia and Ukraine. Factors influencing cross-border cooperation*. [Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною. Фактори, що впливають на транскордонне співробітництво]. Дослідницький центр Словацького товариства зовнішньої політики, 2022, в якому читач може ознайомитися з повними текстами окремих досліджень.



3.2. Розвиток двостороннього порядку денного міжурядових відносин

Щоб краще зрозуміти підходи урядів Словаччини та України до транскордонного співробітництва між регіональними та місцевими суб'єктами необхідно уважніше проаналізувати історію розвитку Карпатського Єврорегіону в 1990-х роках, оскільки вона вплинула на урядові підходи упродовж наступних двох десятиліть. Ні нинішні виклики двосторонніх відносин, ні підхід урядів обох країн до транскордонного співробітництва не можуть бути добре зрозумілими без вивчення помилок і успіхів попередніх відносин у цій сфері.

Ідея проєкту Карпатського Єврорегіону, що виникла на початку 1990-х років, була чудовою; проте вона виявилася передчасною, оскільки залишалася незрозумілою для тодішніх урядів сусідніх посткомуністичних країн. Дійсно, регіон Східної Словаччини та Закарпатська область України, а також інші прилеглі території Західної України, Південно-Східної Польщі, Північно-Східної Угорщини та Північно-Західної Румунії складають унікальний регіон в Європі, де сходяться кордони п'яти посткомуністичних країн. Ці прикордонні регіони мають дуже неоднорідну етнічну, культурну та релігійну структуру, і є одними з найбільш розвинених територій у складі своїх країн. Вони віддалені від національних столиць з їх більш розвинутою економічною та соціальною інфраструктурою. Проте вони мають спільну складну історію, географічну близькість, схожість у паттернах економічного розвитку, спільні прагнення до економічного процвітання та європейської інтеграції. Все це сформувало відчуття спільності та готовність розвивати транскордонне співробітництво на початку 1990-х років. Карпатський Єврорегіон фактично був першим подібним утворенням, створеним в посткомуністичній Східній Європі у 1993 році, відповідно до правил і принципів західноєвропейського типу «єврорегіонального» транскордонного співробітництва, що успішно розвивався після Другої світової війни.

Представники місцевих органів державної влади та самоврядування з Східної Словаччини брали активну участь у налагодженні міжрегіональної співпраці з сусідніми партнерами з Польщі, України та Угорщини з початку 1990-х років. Вони очікували успішного транскордонного співробітництва для сприяння поживавленню та

розвитку Східної Словаччини. Регіональні та місцеві еліти також вважали, що брак державних інвестицій у транспортну та комунікаційну інфраструктуру регіону, підтримку приватного бізнесу та освітніх та культурних програм у Східній Словаччині міг би бути, принаймні, частково компенсований діяльністю Карпатського Єврорегіону. Крім того, їх бачення полягало в тому, що Східна Словаччина буде займати не тільки центральне географічне положення в Карпатському Єврорегіоні, а й володіти найбільш розвиненим економічним потенціалом з п'яти сусідніх прикордонних регіонів. Таким чином Східна Словаччина могла стати фундаментом для розробки програм в рамках Карпатського Єврорегіону. Активна роль Словаччини в розвитку Карпатського Єврорегіону могла б зміцнити міжнародні позиції Словацької Республіки в субрегіонах Центральної та Східної Європи в цілому, підвищивши її репутацію серйозного і конструктивного учасника регіональних і європейських справ. Еліти сподівалися, що центральний уряд зрозуміє це і підтримає їх транскордонну діяльність. Але вони були неправі, тому що словацький уряд на чолі з Володимиром Мечіяром заблокував їх формальну участь і повноцінне залучення в діяльність Карпатського Єврорегіону.

Слід зазначити, що не тільки тодішній уряд Словаччини поставився до цієї ініціативи негативно. Центральні уряди країн-учасниць спочатку оцінювали функціонування Карпатського Єврорегіону з великими побоюваннями. По-перше, сам факт того, що представники місцевої влади розвивали відносини з іноземними партнерами, став новим явищем для зовнішньої політики посткомуністичних держав. По-друге, націоналістичні політичні сили значно вплинули на національні дебати щодо Карпатського Єврорегіону всередині 1990-х. Їх типовим аргументом було те, що Карпатський Єврорегіон є інструментом іншої країни-учасниці для забезпечення своїх власних національних інтересів. Таким чином, Карпатський Єврорегіон став жертвою тодішньої недемократичної політичної культури в Центральній Європі. Політизація Карпатського Єврорегіону призвела до того, що в розвиток транскордонної діяльності були більше залучені Міністерства закордонних справ і центральні органи влади, ніж відповідні місцеві і регіональні влади. Парадоксально, але одним із природних наслідків такого підходу стало неприродне розширення території Карпатського Єврорегіону.

Український уряд наполягав на тому, щоб крім Закарпатської області частиною проєкту стали три інші українські області (Львівська, Івано-Франківська та Чернівецька), оскільки українські лідери боялися так званого «закарпатського сепаратизму». Як результат, площа Карпатського Єврорегіону перевищила 140 000 км², а загальна чисельність населення, що проживає в цьому районі,

112



113



склала майже 16 мільйонів чоловік. Завдяки «політиці балансування», що проводиться центральними урядами, Карпатський Єврорегіон став найбільшим єврорегіоном всієї Європи. Проте цей результат фактично паралізував ефективне функціонування Єврорегіону, включаючи початкову мету його засновників – створити спільну платформу, що заохочує транскордонне співробітництво між регіональними та місцевими суб'єктами в прикордонній зоні п'яти посткомуністичних країн. У підсумку, у проєкті більш важливу роль зіграли представники Міністерств закордонних справ країн-учасниць, а не регіональні та місцеві влади.

Словацький уряд Мікулаша Дзурінди, який прийшов до влади після парламентських виборів у вересні 1998 року, змінив політику Словаччини щодо транскордонного співробітництва за участю регіональних та місцевих властей. У листопаді 1999 року східнославацьким краям Пряшів і Кошице нарешті було дозволено підписати угоди про приєднання і стати повноправними членами Карпатського Єврорегіону. 5 грудня 2000 року Словаччина та Україна уклали міжурядову угоду про транскордонне співробітництво, яка набула чинності 29 січня 2001 року. Таким чином знадобилося майже 8 років з того моменту, як місцеві та регіональні органи влади по обидва боки державного кордону продемонстрували свою волю до розвитку транскордонної діяльності, щоб уряди Словаччини та України остаточно «легалізували» транскордонне співробітництво на спільному кордоні. Відповідно до словацько-української міжурядової угоди про транскордонне співробітництво від грудня 2000 року, її положення поширюються на три області України (Закарпатська область, Львівська область та Івано-Франківська область) та два самоврядні краї Словаччини (Пряшів і Кошице). Територіально відповідні регіони з обох сторін відносяться до географії словацької та української частин Карпатського Єврорегіону за винятком Чернівецької області України, яка не була включена в якості регіону, охопленого двосторонньою угодою між Словаччиною та Україною. Доречно зазначити, що згідно з результатами нашого дослідження більшість укладених угод про співробітництво між регіональними та місцевими суб'єктами, а також реалізованих спільних проєктів транскордонного співробітництва були здійснені організаціями, що базуються на території Закарпаття та Пряшівського та Кошицького країв. Співпраця між регіональними та місцевими суб'єктами з прикордонної зони Словаччини з партнерами у Львівській та Івано-Франківській областях була мінімальною або майже відсутня (див. Розділ 1.3.).

У відповідності з вищезазначеною угодою уряди Словаччини та України зобов'язалися консультуватися один з одним з будь-яких правових, адміністративних чи технічних проблем, які можуть перешкодити розвитку і безперебійному функціонуванню

транскордонного співробітництва, підтримувати діяльність місцевих та регіональних органів влади щодо ініціювання та розвитку співробітництва та надавати фінансові ресурси місцевим і регіональним органам влади в межах їх можливостей для ініціювання та розвитку транскордонного співробітництва. З метою заохочення та координації діяльності в рамках угоди була заснована словацько-українська міжурядова комісія з транскордонного співробітництва з правом створювати робочі групи для вирішення конкретних питань (див. Розділ 3.2.).

З одного боку урядам обох країн вдалося створити інституційну основу для транскордонного співробітництва, але згідно з результатами нашого дослідження однією з головних словацько-українських проблем цієї співпраці є те, що вони не змогли створити спільний фонд, що дозволив би фінансувати проекти регіональних та місцевих суб'єктів. Наприклад, через програму SlovakAid Словацька Республіка фінансує проекти словацьких та українських організацій, спрямовані на надання допомоги Україні у впровадженні реформ та імплементації Угоди про асоціацію з ЄС, проте регіони, міста та муніципалітети не використовують цю програму для реалізації транскордонних проектів, незважаючи на те, що реформа державного управління є однією з ключових реформ, яку Україні необхідно провести на своєму шляху до ЄС. Комісія повинна також сприяти отриманню зворотного зв'язку від України для планування словацької допомоги щодо розвитку та технічної допомоги. На жаль, вона не виконує цього завдання. З одного боку, законне питання полягає в тому, чому державна допомога Словацької Республіки, що надається Україні, не включає транскордонне співробітництво, а з іншого боку, чому Комісія з транскордонного співробітництва, яка по суті є єдиною регулярною платформою для двостороннього міжурядового діалогу (Комісія з економічного та наукового співробітництва, що була повторно створена в 2007 році, провела своє останнє засідання в 2013 році) не використовується для оцінки ефективності технічної допомоги Словацької Республіки, наданої Україні. В результаті робота комісії де-факто зведена до міжурядового співробітництва в галузі управління кордонами, в той час як основної мети, заради якої вона була створена, тобто надання підтримки транскордонному співробітництву на регіональному і місцевому рівнях, вона досягти не є спроможною.

Зусилля урядів на чолі з Мікулашем Дзуріндою (1998-2006) щодо створення сприятливих умов для залучення словацьких регіональних та місцевих суб'єктів до транскордонного співробітництва на кордонах із сусідніми країнами у випадку України не стали ефективними. На відміну від двосторонніх відносин з усіма іншими сусідами, вступ Словаччини до ЄС призвів до негативних змін у двосторонньому режимі відносин з Україною у сфері переміщення людей, товарів і послуг через спільний кордон.



114



115

Щоб виконати законодавчі та політичні умови для вступу до ЄС, Словаччина в 2000 році в односторонньому порядку запровадила візовий режим з Україною, що змінило відносно ліберальний режим взаємних поїздок громадян, встановлений ще чехословацько-радянською угодою 1981 року, яка була включена в правовий режим словацько-українських відносин на початку 1990-х років. Водночас уряд Словаччини вийшов з усіх торговельних угод з Україною. Вступ Словаччини до ЄС означав скорочення повноважень Уряду Словацької Республіки щодо укладення двосторонніх угод з урядом України, що регулюють взаємну торгівлю та поїздки громадян. Наднаціональний рівень відносин України з ЄС почав обмежувати можливості Словаччини щодо формування своїх двосторонніх відносин з Україною. Хоча в 2005 році Словаччина скасувала плату за видачу віз для громадян України, а в 2008 році досягла угоди з Україною про місцевий прикордонний рух, фундаментальні зміни в переміщенні осіб через спільний кордон відбулися тільки в 2017 році після того як ЄС і Україна досягли угоди про введення безвізового режиму. Лібералізація торговельних відносин між Словаччиною та Україною залежить від повної імплементації Угоди про асоціацію України з ЄС, включаючи ПВЗВТ, або успішного завершення процесу приєднання.

З точки зору підходу словацьких урядів в історії словацько-українського транскордонного співробітництва з 1990-х років спостерігалися два парадокси. Уряд Мечіара мав можливість сприяти співпраці між регіональними та місцевими суб'єктами, але не зробив цього з політичних та ідеологічних причин. Уряд Дзурінди створив законодавчі умови для залучення регіональних і місцевих суб'єктів у розвиток транскордонного співробітництва, проте процес вступу до ЄС об'єктивно обмежив можливості для транскордонного співробітництва регіональних і місцевих суб'єктів на словацько-українському кордоні. Вступ Словаччини до ЄС мав серйозний вплив на двосторонній режим відносин Словаччини з Україною та ускладнив участь регіональних та місцевих суб'єктів у транскордонному співробітництві.

Більше того, у випадку словацько-українського кордону та транскордонного співробітництва кошти ЄС також суттєво не покращили ситуацію. Створення програм ЄС з підтримки транскордонного співробітництва на словацько-українському кордоні (ENPI CBC HU-SK-RO-UA 2007-2013 та ENI CBC HU-SK-RO-UA 2014-2020) «переписало» його природний розвиток, що тривав з початку 1990-х років. Вищевказані програми не враховували існування, розвиток і територіальну структуру Карпатського Єврорегіону, який спочатку був створений як ініціатива регіональних і місцевих акторів. Пізніше проект був політизований урядами країн-учасниць, а не регіональними та місцевими суб'єктами. Польський

регіон Підкарпатське воєводство не був включений до вищезгаданих багатосторонніх програм ЄС, запущених у 2007 році. Результатом стала маргіналізація Карпатського Єврорегіону, який колись був флагманом транскордонного співробітництва в районі словацько-українського кордону. Питання в тому, чому фонди ЄС, які повинні були компенсувати законодавчі обмеження на транскордонне співробітництво на кордоні з Україною, зовнішнім кордоном ЄС, що виникли в результаті приєднання Словаччини, Угорщини, Польщі та Румунії до ЄС, не враховували природний розвиток транскордонного співробітництва в регіоні з початку 1990-х років? Зусилля регіональних та місцевих суб'єктів спочатку були проігноровані урядами країн-учасниць, а пізніше також програмами ЄС.

Підсумовуючи результати нашого дослідження, можна сказати, що основні проблеми словацько-українського транскордонного співробітництва на національному та регіональному рівнях пов'язані з фінансуванням і плануванням. Багатостороння програма ЄС з підтримки транскордонного співробітництва на кордонах Словаччини, Угорщини та Румунії з Україною не враховує конкретних умов та потреб для розвитку транскордонного співробітництва між регіональними та місцевими суб'єктами на словацько-українському кордоні. Міжурядова комісія з прикордонного співробітництва не має на це прямого впливу. Водночас уряди Словаччини та України не змогли створити міжурядовий фінансовий інструмент для підтримки транскордонного співробітництва. Комісія забезпечує координацію та спільну діяльність двох урядів, але, не маючи фінансового інструменту, вона має обмежені можливості для реалізації досягнутих угод. Вона здатна це забезпечити в деяких випадках, пов'язаних з управлінням кордонами, але навряд може це зробити комплексно у випадку співпраці між регіональними та місцевими учасниками. Водночас ні міжурядова комісія, ні регіональна влада Словацької Республіки, ані обласні державні адміністрації України не в змозі спільно планувати територіальний розвиток прикордонних регіонів. Їм не вистачає інституційного та людського потенціалу, фінансових ресурсів та часто політичної волі. Потенціал транскордонного співробітництва між Словаччиною та Україною залишається невикористаним (див. Розділ 3.2.).

Тим не менше, еволюція наднаціональних і національних рамок транскордонного співробітництва на словацько-українському кордоні за останнє десятиліття (з початку 2010-х років) була позитивною з точки зору створення позитивної політичної, правової та інституційної основи для транскордонної діяльності регіональних і місцевих учасників. Відносини Україна-ЄС і двосторонні відносини Словаччина-Україна прогресивно розвивалися, оскільки вони поступово усували перешкоди і створювали більше можливостей

116

117

для транскордонного співробітництва на спільному кордоні. Проте практика словацько-українського транскордонного співробітництва показує скоріше обмежені можливості регіональних і місцевих суб'єктів використовувати запропоноване вікно можливостей. Частково ця низька здатність органів місцевого самоврядування реалізовувати спільні ініціативи об'єктивно визначається частою зміною місцевих еліт і різними виборчими циклами місцевих виборів в обох країнах.

Нарешті, результати нашого дослідження свідчать про те, що уряди Словаччини та України повинні відігравати ключову роль в активізації транскордонного співробітництва між регіональними та місцевими суб'єктами на спільному кордоні. Основна причина полягає в тому, що центральні уряди мають набагато більший адміністративний, планувальний та фінансовий потенціал, ніж регіональні та місцеві суб'єкти. Участь урядів в повторній активізації транскордонного співробітництва слід розглядати як необхідну інвестицію, яка почне приносити істотні вигоди обом країнам, як тільки адміністративний і плановий потенціал регіональних і місцевих суб'єктів буде укріплений, що дозволить їм скористатися можливостями, наданими програмами транскордонного співробітництва ЄС, а також іншими громадськими програмами, в набагато більшій мірі, ніж раніше. Ми пропонуємо конкретні заходи, які повинні бути прийняті на рівні урядів Словаччини та України для досягнення якісно нового рівня транскордонного співробітництва на спільному кордоні, включаючи створення Європейського об'єднання територіального співробітництва за участю трьох українських і двох словацьких прикордонних регіонів, що мають право на словацько-українське транскордонне співробітництво в двосторонній угоді від 2000 року.

3.3. Прикордонне, транскордонне співробітництво та соціально-економічне становище прикордонних територій

Важливою відправною точкою для розгляду подальшого розвитку транскордонного співробітництва на словацько-українському кордоні є той факт, що прикордонні регіони, і зокрема Закарпаття (Україна) і Пряшівський край (Словаччина), відносяться до числа найменш економічно розвинених регіонів всередині своїх країн з найнижчими соціально-економічними показниками якості життя мешканців. Як і раніше, існує велика асиметрія між економічним розвитком словацької та української частин прикордонного регіону, яка згідно з результатами нашого дослідження поглиблюється з 2014 року. У 2019 році ВВП на душу населення Закарпатської області становив лише приблизно 12% від ВВП на душу населення Кошицького краю і приблизно 16% Пряшівського краю. У порівнянні з ситуацією в Пряшівському і Кошицькому краях, загальний наявний дохід домогосподарств в Закарпатті досяг у 2020 році приблизно однієї третини доходу домогосподарств в обох прикордонних регіонах Словаччини. Результати підтверджують, що за останні 8 років не відбулося зближення економічного розвитку словацько-українського прикордонного регіону, тобто Закарпатська область не наздоганяє сусідні словацькі регіони. Скоріше навпаки, з 2014 року відмінності в регіональному розвитку дещо збільшилися. Причини цього пов'язані з загальним економічним розвитком обох країн за останні 8 років, а в разі України, зокрема, з негативним впливом на її економіку російської агресії, яка почалася в 2014 році.

Подальша асиметрія соціально-економічного розвитку словацько-українського прикордонного регіону має з одного боку негативний вплив на транскордонні контакти і ситуацію в прикордонних регіонах, але в той же час може і повинна бути додатковим стимулом для розвитку транскордонного співробітництва. Негативні наслідки включають, перш за все, зростання незаконної економічної діяльності, тобто контрабанду товарів і людей з України до Словаччини, зростання організованої злочинності в прикордонних районах, підвищення рівня корупції в державних органах влади

118

119

Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною фактори впливу на транскордонне співробітництво

і зниження сприйманої громадської безпеки в прикордонних регіонах. Чим більшою є асиметрія в рівнях регіонального розвитку між словацькою та українською частинами прикордонного регіону, тим більшим буде стимул для незаконної транскордонної економічної діяльності, оскільки ступінь їхньої прибутковості є прямо пропорційною ступеню асиметрії в регіональному розвитку.

Водночас незаконна транскордонна діяльність є фактором, який загалом погіршує соціально-економічні умови життя мешканців прикордонних районів. З репрезентативного соціологічного опитування думок жителів прикордонних регіонів, яке ми провели в рамках проєкту (в січні-лютому 2022 року), цікаво відзначити, що негативні наслідки вищезгаданої незаконної транскордонної діяльності відчуються більшою мірою жителями українських районів, ніж словацьких. 61,1% українських респондентів вважають, що незаконна транскордонна діяльність призводить до зростання тіньової економіки і зростання цін на товари і послуги, в той час як цієї ж думки дотримуються тільки 33,5% словацьких респондентів. 60,1% українських респондентів заявили, що незаконна транскордонна діяльність призводить до зростання корупції, організованої злочинності та зниження прозорості місцевих органів влади, в той час як такої ж думки дотримуються 37,3% словацьких респондентів. 46,8% українських і 37,6% словацьких респондентів вважають незаконну транскордонну діяльність загрозою безпеці жителів прикордонних районів. Відносно значні відмінності в рівні сприйняття негативних наслідків незаконної транскордонної діяльності жителями на українській і словацькій сторонах кордону можуть бути, принаймні частково, пояснені більш стабільним економічним розвитком і соціальним становищем жителів прикордонних районів Словаччини, а також більш високим рівнем довіри до функціонування інститутів державного управління в Словаччині.

Дані про незаконну діяльність на кордон (тобто про кількість нелегальних мігрантів, вилучені контрабандні товари, особливо цигарки, спроби незаконного перетину кордону за недійсними документами тощо) підтверджують тенденцію до її невеликого збільшення з 2014 року, або обґрунтованість висновків дослідження соціально-економічного розвитку щодо подальшого збільшення розриву в рівні регіонального розвитку між словацькою та українською частинами прикордонної зони. Дані про більш високий обсяг незаконної діяльності на українській стороні кордону в порівнянні зі словацькою стороною ілюструють основний напрямок потоку незаконної транскордонної діяльності (з України до Словаччини), особливо з точки зору контрабанди товарів і людей, і в той же час також підтверджують поліпшення роботи українських прикордонних служб.

У будь-якому випадку асиметрія в економічному розвитку сусідніх регіонів буде постійно створювати сприятливі умови для незаконної діяльності на кордоні, оскільки вони формують надзвичайно привабливе джерело заробітку і водночас передумову для зниження рівня прозорості державних інститутів і органів влади, включаючи прикордонні служби з обох країн. На питання, як вони сприймають рівень корупції на словацько-українському кордоні, і з ким у них це найбільше асоціюється, 46,3% українських респондентів заявили, що корупція на кордоні в основному стосується митників, 41,2% вказали на співробітників прикордонної поліції, 32,75% на посадових осіб регіональних і місцевих органів державної влади, 30,35% на представників регіональних органів влади та місцевого самоврядування, 27,85% на місцевих бізнесменів. На словацькому боці кордону рівень сприйняття корупції на кордоні значно нижчий. Словацькі респонденти асоціюють корупцію на кордоні з митниками – 19,4%, співробітниками прикордонної поліції – 17,5%, державними посадовцями – 14,55%, представниками місцевих органів влади – 13,05% і місцевими підприємцями – 14,5%. Аналогічно сприйняттю негативного впливу незаконної транскордонної діяльності на соціально-економічні умови життя в прикордонній зоні, соціологічне опитування показало значні відмінності у сприйнятті рівня корупції на кордоні між жителями прикордонних районів України та Словаччини.

Усунення можливостей для незаконної транскордонної діяльності та корупції на кордоні та в прикордонних районах можливе двома способами: по-перше, шляхом збалансування відмінностей у регіональному розвитку районів по обидва боки кордону, а по-друге, шляхом вжиття заходів для викорінення корупції в прикордонних службах, а також у державних агентствах та муніципалітетах прикордонних районів. У разі прикордонних служб можна відзначити прогрес в сфері боротьби з корупцією по обидва боки кордону завдяки реформам, пов'язаним з інтеграцією Словаччини в Шенгенську зону, а також зусиллям України щодо гармонізації з Шенгенським законодавством. Вирівнювання відмінностей в регіональному розвитку в прикордонних районах є більш складним завданням, оскільки воно залежить від загального економічного розвитку обох країн і здатності України наздогнати економічний розвиток Словаччини. Основною системною передумовою, яка забезпечить поступове зближення економічного розвитку обох країн, є закінчення війни з Росією, що підтвердить існування незалежної України в межах її міжнародно визнаних кордонів та її інтеграцію в єдиний ринок ЄС.

Як ми вже згадували, асиметрія в рівнях економічного розвитку між українськими та словацькими прикордонними районами повинна стимулювати не тільки незаконну транскордонну діяльність,

120

121

а й легальну діяльність і перш за все економічне і торговельне співробітництво на регіональному та місцевому рівнях. Словацький ринок повинен бути вельми привабливим для українських виробників товарів і постачальників послуг. Парадоксально, але результати нашого дослідження показують, що на відміну від незаконної транскордонної діяльності легальна торгівля та економічне співробітництво не мають такого ефекту. Згідно з даними за 2020 рік, лише 2,8% іноземного експорту товарів та послуг із Закарпатської області було направлено до Словаччини. 60% Закарпатського експорту було направлено в Угорщину і навіть в географічно більш віддалені країни, такі як Німеччина, Австрія, Польща і Чехія, з Закарпаття направлялося більше товарів і послуг, ніж в сусідню Словаччину. Частка прямих іноземних інвестицій зі Словаччини в Закарпатську область в 2019 році склала всього 1,6% (4,9 млн євро із загального обсягу 306,8 млн євро). Словаччина входить до топ-5 напрямків ЄС для трудової міграції з Закарпатської області. Проте більшість трудових мігрантів із Закарпаття працюють у більш розвинених регіонах Західної та Центральної Словаччини (лише до 20% з них працюють у Пряшівському та Кошицькому краях), переважно за короткостроковими та середньостроковими контрактами до 24 місяців як оператори та монтажники механізмів та обладнання, тобто як кваліфіковані робітники та ремісники.

Звичайно до даних про економічну взаємодію між Словаччиною та Україною за 2020-2022 роки загалом та взаємодію із сусідньою Закарпатською областю зокрема слід ставитися з недовірою, оскільки це були два пандемічні роки (2020-2021) та один рік (2022), на який вплинула військова агресія Росії проти України, що спричинило різке падіння торговельних відносин. Те ж саме відноситься і до оцінки для двосторонньої торгівлі Словаччини та України очікуваних позитивних наслідків імплементації Угоди України про вільну торгівлю з ЄС, яка значно лібералізувала торгівлю України з ЄС з 2017 року. Проте, незважаючи ні на що, результати нашого дослідження і порівняння даних про економічні відносини Закарпатської області з іншими країнами за останні кілька років ясно показують, що економічне і торговельне співробітництво між Закарпатською областю України і сусідніми регіонами Словаччини абсолютно незначне і не відповідає економічному потенціалу, який існує в прикордонній території Словаччина-Україна. Звичайно, це позначається на соціально-економічних умовах життя жителів прикордонних районів.

Одним із пояснень цієї ситуації є те, що великі іноземні інвестори, які вклали кошти в підприємницьку діяльність по той чи інший бік кордону, розміщують своє виробництво на інших ринках, а не в районі словацько-українського кордону, який характеризується більш низьким рівнем економічного розвитку, включаючи

купівельну спроможність населення. Прийняття рішень великими інвесторами в словацько-українському прикордонному регіоні, які поки що в більш значних масштабах відбуваються в основному в Кошицькому краї, залежить від їхнього стратегічного планування, і на нього важко вплинути з рівня регіональних і місцевих органів влади. Тому сприяння розвитку малого і середнього бізнесу в прикордонному регіоні поряд з просуванням науки та інновацій в регіональних університетах або приватних науково-дослідних центрах повинно стати економічним пріоритетом для розвитку транскордонного співробітництва. Це вимагає спільного планування, направлено на його системний розвиток, якого все ще не вистачає в районі словацько-українського кордону.

Для розвитку транскордонних контактів і не тільки в сфері торговельно-економічного співробітництва ключову роль відіграє проникність кордону для легального переміщення людей, товарів і послуг. Найбільшою перешкодою для перетину кордону під час соціологічного опитування респонденти по обидва боки кордону назвали «тривалий час очікування» – так вважають 65,4% українських і 52,6% словацьких респондентів. 41,8% українських респондентів назвали проблемою при перетині кордону бюрократичні правила, обумовлені законодавством, в той час як таку ж думку висловили тільки 15,1% словацьких респондентів. 33% українських респондентів назвали проблемою слаборозвинений громадський транспорт, а 35% словацьких респондентів – погані телекомунікаційні послуги та доступ в інтернет. 30% українських і 19% словацьких респондентів висловили невдоволення невеликою кількістю пунктів перетину кордону, що також перешкоджає перетину кордону. Факт залишається фактом: на майже 100-кілометровій ділянці словацько-українського кордону є всього 5 прикордонних переходів, і більш ніж за десять останніх років не було відкрито жодного нового. Жодне швидкісне шосе не перетинає словацько-український кордон. Проникність кордону також залежить від рівня організації митного та прикордонного контролю та існуючої прикордонної інфраструктури. Модернізація існуючих та будівництво нових прикордонних переходів і розвиток транспортної інфраструктури в районі словацько-українського кордону залишаються нагальним завданням для подальшого розвитку транскордонного співробітництва, а також для двосторонніх відносин на міждержавному рівні.

Важливим фактором, здатним підвищити проникливість кордону, є її комплексне управління, яке передбачає повну гармонізацію правил і процедур прикордонних служб двох країн, включаючи можливість проведення спільного контролю. Метою проекту SIBSU було зробити свій внесок у побудову інтегрованого управління кордонами між Словаччиною та Україною. Цей процес

122

123

вирішальною мірою залежить від гармонізації українського законодавства з Шенгенським законодавством і від зміцнення співпраці між прикордонними службами, включаючи зв'язок з громадськістю в прикордонних районах. Ми також хотіли б підкреслити ще одну ключову роль, яку прикордонні служби можуть або повинні відігравати в майбутньому розвитку транскордонного співробітництва. Планування транскордонного співробітництва не може обійтися, наскільки це можливо, без точних даних про функціонування прикордонного режиму, легальну і нелегальну міграцію та транскордонну діяльність. Однією з важливих рекомендацій, що випливають з результатів нашого дослідження, є необхідність поліпшення реєстрації та обробки даних про прикордонний режим, з якою ми звертаємося до прикордонних служб обох країн.

Крім більш структурованого збору даних та реєстрації законної та незаконної діяльності, пов'язаної з кордоном, в порівнянні з тим, як це робиться зараз, дані про транскордонну діяльність (законну та незаконну) розташованих та діючих у прикордонних районах фізичних та юридичних осіб матимуть ключове значення для планування розвитку транскордонного співробітництва. Оскільки прикордонні служби обох країн зосереджені на зборі даних на національному рівні, ми не змогли встановити, наприклад, вплив введення місцевого прикордонного руху в 2008 році на перетин словацько-українського кордону. В узагальнених національних даних про громадян України, Словаччини та третіх країн, які перетинають кордон, неможливо ідентифікувати дані про громадян Словаччини та України, які проживають у прикордонних районах і мають право використовувати опцію місцевого прикордонного руху для перетину кордону. Немає виділених з «національних даних» «регіональних даних», що дозволили б скласти карту транскордонної діяльності осіб, які проживають в прикордонних районах, а ці дані є дуже важливими для планування розвитку транскордонного співробітництва в майбутньому. Прикордонна поліція і митні служби двох країн повинні узгодити загальну методологію реєстрації даних, що відображають функціонування кордону. Вони повинні збирати такі дані, які дозволять виявити динаміку і тенденції транскордонних контактів на рівні суб'єктів, що діють в прикордонних районах.

В рамках проекту ми приділили особливу увагу огляду поточного стану транскордонного співробітництва з акцентом на регіональній та місцевій організації влади і здатності регіональних і місцевих суб'єктів використовувати існуючі можливості, особливо програми ЄС, для фінансування транскордонних проектів на словацько-українському кордоні. З одного боку ми виявили, що на рівні регіонів, міст і муніципалітетів, розташованих на території сусідніх прикордонних районів, укладено понад 20 угод про співпрацю. З

іншого боку ми з'ясували, що більшість проєктів трансграничного співробітництва, реалізованих за підтримки програм ЄС, здійснювалися організаціями, які не є державними адміністраціями або установами місцевого самоврядування. Іншими словами, більшість рамкових угод про співробітництво, укладених на рівні регіональних і місцевих органів влади і самоврядування в районі словацько-українського кордону, носять лише декларативний характер і не наповнені реальним змістом, тобто проєктами, які будуть здійснюватися на основі укладених рамкових угод.

Ми виявили, що регіональні та місцеві органи влади не здійснюють систематичного планування трансграничного співробітництва, тобто вони підходять до нього не як до одного з можливих ключових інструментів, а скоріше як до додаткового ресурсу. Більшість трансграничних проєктів виникають спонтанно у відповідь на пропозицію програми фінансування або схеми надання грантів. Проєкти не виникають як сформовані заздалегідь галузеві стратегії територіального розвитку, для яких фінансування вимагається цілеспрямовано. У словацько-українському прикордонному регіоні програми фінансування та схеми грантів спрямовані на пошук проєктів, тоді як, припускаючи наявність стратегічного планування на рівні державної адміністрації та місцевого самоврядування, має діяти зворотний принцип, тобто проєкти територіального співробітництва повинні шукати програми фінансування. На жаль, планування трансграничного співробітництва на рівні органів державного управління та місцевого самоврядування в районі словацько-українського кордону все ще перебуває не в такому стані, щоб трансграничне співробітництво могло стати одним із рушіїв регіонального розвитку по обидва боки кордону. Не випадково, що тільки 26,1% українських і 21,8% словацьких респондентів у нашому опитуванні назвали місцеві органи влади успішним учасником трансграничного співробітництва. Регіональну владу та місцеве самоуправління визначили як успішних учасників трансграничного співробітництва лише 23,1% українських та 18,1% словацьких респондентів.

З точки зору національного законодавства, що регулює повноваження суб'єктів регіональної та місцевої публічної адміністрації щодо співпраці з іноземними партнерами, серйозних перешкод для розвитку трансграничного співробітництва між Словаччиною та Україною немає. Реалізація реформи публічного управління в Україні, яка проводиться з 2015 року, гармонізує компетенції органів місцевого самоврядування обох країн. Проблема зберігається певною мірою на рівні регіональних державних адміністрацій, оскільки в Україні вони є частиною централізованої державної адміністрації, в той час як в Словаччині немає державної адміністрації на регіональному рівні, тільки регіональне самоврядування.

124



125



Різна сфера компетенції партнерів, які укладають угоди про співпрацю, складає проблему. Наприклад, самоврядні краї та муніципалітети Словаччини можуть укласти угоди про співпрацю з іноземними партнерами в межах своєї адміністративної компетенції, тоді як обласні державні адміністрації України, які підпорядковуються Президенту України, для укладення угод з іноземними партнерами повинні мати схвалення його адміністрації. Ця проблема була більш вираженою упродовж попереднього періоду словацько-українського трансграничного співробітництва. Можна зробити висновок, що різна динаміка реформи публічного управління в Україні та Словаччині за останні 20 років, особливо в частині створення місцевих та регіональних органів самоврядування, була чинником, який перешкодив територіальному співробітництву між регіональними та місцевими суб'єктами Словаччини та України. Проте сьогодні ця все ще існуюча відмінність в системах публічного управління більше не є серйозною перешкодою для розвитку трансграничного співробітництва між Україною та Словаччиною, оскільки перша із згаданих країн нарешті завершує децентралізаційні реформи.

Результати дослідження проєктів трансграничного співробітництва показують, що найбільшу кількість ініціатив було реалізовано в наступних галузевих сферах: туризм, охорона навколишнього середовища і культура. Це також відображається на сприйнятті жителів прикордонних регіонів, які в нашому опитуванні визначили туризм та культуру як сфери, в яких вони найбільше відчували переваги трансграничного співробітництва на сьогоднішній день. Проблема в сприйнятті трансграничного співробітництва в районі словацько-українського кордону полягає саме в тому, що воно пов'язане, в першу чергу, з розвитком туризму, культури та охороною навколишнього середовища. Сприйняття трансграничного співробітництва звужено до вищезгаданих сфер не тільки в громадській думці, а й серед представників регіональних і місцевих адміністрацій. У цьому сприйнятті відсутня ідея про те, що проєкти трансграничного співробітництва насамперед повинні бути спрямовані, серед іншого, на заохочення місцевого підприємництва, створення трансграничних мереж малих і середніх місцевих підприємств, об'єднання інноваційного потенціалу університетів і науково-дослідних інститутів, реалізацію проєктів переходу до «зеленої» економіки, включаючи оптимізацію муніципальної енергетики, поведження з відходами, розвиток трансграничних послуг спільного використання в сфері охорони здоров'я та соціальної допомоги, громадського транспорту, вдосконалення практики належного управління, узгодження освітніх програм на всіх рівнях і типах шкіл, а також інших видів державних послуг, які входять в основну компетенцію регіональних і місцевих державних адміністрацій. Звичайно, воно повинно включати також

і «традиційні» напрямки транскордонного співробітництва, тобто розвиток туризму, охорону навколишнього середовища, культуру і спорт. Словацько-українське прикордонне співробітництво може стати інструментом, який сприятиме врівноваженню відмінностей у регіональному розвитку в прикордонних районах, але воно повинно плануватися і реалізовуватися як стратегія розвитку спільного прикордонного регіону, тобто має включати всі ключові секторальні напрямки регіонального розвитку. Для успішного планування та розвитку транскордонного співробітництва важливо сформулювати ідентичність спільного транскордонного регіону як на рівні населення, так і серед політичних еліт прикордонних регіонів.

Стратегічне планування розвитку спільного прикордонного регіону в словацько-українському прикордонному співробітництві наразі є відсутнім. Транскордонне співробітництво має бути системно осмислено на міжрегіональному рівні. Діяльність міст і муніципалітетів або інших утворень не є спроможним замінити вищий управлінський рівень. Таким чином, однією з основних рекомендацій, що випливають з результатів нашого дослідження, є створення Європейського об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС) за участю властей прикордонних регіонів і за підтримки центральних урядів обох країн, яке буде підходити до транскордонного співробітництва як до стратегічного інструменту всебічного розвитку загального транскордонного регіону. Ми переконані, що ЄОТС є інструментом, який дозволить усунути наявні недоліки в існуючому словацько-українському транскордонному співробітництві і має велике значення для подальшого розвитку східних регіонів Словаччини та західних регіонів України.



Iceland
Liechtenstein
Norway grants



**Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною:
Фактори впливу на транскордонне співробітництво**

Редакція Александра Дулеби, Мирослави Лендьел
Братислава 2023

Братислава/Ужгород 2023

© Автори і Дослідницький центр Словацької асоціації зовнішньої політики

Опубліковано:

Дослідницьким центром Словацької асоціації зовнішньої політики
Староместька 6/D, 811 03 Братислава
www.sfpa.sk

Автори

Олеся Бенчак, Міхал Сірнер, Александер Дулеба, Юлія Фетько,
Ярослав Лазур, Мирослава Лендьел, Марія Менджул, Ганна Мелеганич,
Вероніка Оравцова, Михайло Шелемба, Оксана Свеженцева

Редактори

Александер Дулеба, Мирослава Лендьел

Технічні редактори

Вероніка Оравцова та Барбора Легеньова

Рецензент

Галина Зеленько

Графічний дизайн © Zuzana Chmelová

Друк

Devín Printing House

ISBN 978-80-89645-07-7

Публікація видана в рамках проєкту «Безпечний та інклюзивний кордон між Словаччиною та Україною – SIBSU», який отримав грант від Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через програму EEA Grants. Проєкт співфінансується з державного бюджету Словацької Республіки.

ISBN 978-80-89645-07-7



9 788089 645077