

## **Аналітична записка**

# **Як зробити транскордонне співробітництво України ефективним: досвід країн Вишеградської четвірки**

**Мирослава Лендель,  
Юлія Фетько,  
Надія Кічера,  
Оксана Свеженцева,  
Дюла Очкай,  
Йоанна Куровська-Пиш**

**Ужгород  
2026**



Аналітична записка «Як зробити транскордонне співробітництво України ефективним» підготовлена в рамках міжнародного проекту «Транскордонне співробітництво України та Вишеградської четвірки: просування кращих практик» № 22410100

© ДВНЗ «УжНУ», 2026

## Ключові висновки та рекомендації

Досвід країн Вишеградської четвірки (В-4) демонструє, що ефективне транскордонне співробітництво (ТКС) не виникає як результат окремих проєктів або разових ініціатив, а формується завдяки поєднанню чіткої державної політики, правової визначеності, інституційної спроможності субнаціональних акторів та системної участі у програмах Європейського Союзу, насамперед Interreg. У країнах В-4 ТКС під впливом процесу європеїзації, а точніше ЄС-ізації, стало складовою політики згуртованості та багаторівневого врядування, що дозволило регіонам і громадам набути нових управлінських ролей без конфлікту з національними урядами.

Ключовим елементом цієї моделі є багаторівнева інституційна архітектура, яка поєднує тимчасові (неформальні домовленості, *ad hoc* угоди та проєкти), гнучкі (білатеральні чи багатосторонні угоди, програми та стратегії, побратимства міст, платформи, коаліції) форми співпраці, «дзеркальні» асоціації громад та влад (єврорегіони) з більш формалізованими інструментами публічного права, такими як Європейські об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС). Зокрема єврорегіони в країнах Вишеградської четвірки довели свою ефективність як платформи мережевої взаємодії між громадами та адміністрування фондів малих проєктів програми Interreg на підтримку їх ініціатив, тоді як ЄОТС є ефективними для реалізації складніших, довгострокових і інституційно вимогливих завдань. Водночас досвід В-4 свідчить, що жодна з форм ТКС не є універсальною: їх ефективність залежить від рівня управлінської зрілості, функціонального наповнення, політичної підтримки та вбудованості у програмну логіку Interreg.

В Україні транскордонне співробітництво поки що залишається переважно фрагментарним і проєктно орієнтованим, із обмеженою інтеграцією у систему публічного управління та регіональної політики. Попри наявність міжнародно-правових зобов'язань і поступову адаптацію національного законодавства до *acquis* ЄС, зберігається розрив між нормативними деклараціями та практичними механізмами реалізації ТКС. Ключовими стримувальними чинниками є фрагментарність державної політики, правова й процедурна невизначеність інституційних форм співпраці, дефіцит стабільного співфінансування та обмежена кадрова й управлінська спроможність громад.

У цьому контексті Закарпатська область має унікальні передумови для виконання ролі пілотного регіону з інституціоналізації ТКС на зовнішньому кордоні ЄС. Географічне розташування, багаторічний досвід участі у програмах Interreg, наявність ЄОТС «Тиса» та щільні контакти з громадами та

регіонами країн В-4 створюють можливість перейти від логіки окремих проєктів до стратегічного підходу.

**Ключові рекомендації для стейкхолдерів транскордонного співробітництва в Україні:**

1) розглядати ТКС як стратегічний напрям державної політики, інтегрований у політики європейської інтеграції та підготовки до вступу в ЄС, регіонального розвитку та відновлення;

2) забезпечити правову визначеність і процедурну сумісність інституційних форм ТКС (єврорегіони, ЄОТС) зі стандартами та/чи кращими практиками ЄС та її держав-членів;

3) запровадити стабільні механізми державного та регіонального співфінансування участі у програмах Interreg та інших програмах ЄС;

4) перейти від фрагментарного проєктного підходу до стратегічного програмування ТКС та формування узгоджених портфелів транскордонних проєктів;

5) розглядати Закарпатську область як пілотну платформу для апробації багаторівневої інституційної моделі ТКС з подальшим масштабуванням на інші прикордонні регіони України.

## Вступ

Транскордонне співробітництво є одним із ключових інструментів регіонального розвитку та територіальної згуртованості в Європейському Союзі. Для України, яка перебуває у процесі європейської інтеграції та підготовки до вступу в ЄС і водночас вирішує завдання воєнного часу та повоєнного відновлення, ТКС набуває додаткового стратегічного значення. Воно розглядається не лише як механізм залучення зовнішніх ресурсів, але й як інструмент ЄС-ізації управлінських практик, формування інституційної спроможності регіонів і громад та підготовки до участі у політиці згуртованості ЄС.

Порівняння з країнами Вишеградської четвірки є принципово важливим з кількох причин. По-перше, ці держави пройшли схожий історичний шлях трансформації від постсоціалістичних систем до повноправних членів Європейського Союзу. По-друге, саме прикордонні регіони В-4 стали «лабораторіями» інституційних експериментів у сфері транскордонного співробітництва, де відпрацьовувалися моделі єврорегіонів, ЄОТС та участі у програмі Interreg. По-третє, досвід Вишеградських країн демонструє як ТКС може бути інтегроване у національні та регіональні політики без втрати контролю за парадипломатією з боку центральної влади. По-четверте, в умовах повномасштабної російсько-української війни масове переміщення внутрішньо переміщених осіб змінює демографічну та етнічну структуру прикордонних регіонів і громад країн Вишеградської четвірки та України, що зумовлює потребу у впровадженні ефективних механізмів інтеграції та посиленні спроможності органів місцевого самоврядування до належного реагування.

**Метою цієї аналітичної записки** є оцінка ефективності моделей транскордонного співробітництва у країнах Вишеградської четвірки та визначення можливостей їх адаптації в Україні з урахуванням національного правового поля, інституційної спроможності та актуальних викликів розвитку. Особлива увага приділяється Закарпатській області як прикордонному регіону з великим практичним досвідом участі у програмах ЄС, «піонеру» щодо впровадження нових інституційних форматів (Карпатський Єврорегіон (1993), ЄОТС «Тиса» (2015)), а отже, з потенціалом для виконання пілотної ролі.

Дослідження ґрунтується на поєднанні якісного аналізу нормативно-правових рамок, практики застосування різних інституційних форм ТКС у країнах Вишеградської четвірки та в Україні, а також результатів опитування практиків транскордонного співробітництва. З теоретико-методологічного

ракурсу робота спирається на підходи дослідження кордонів, багаторівневого врядування та концепцію європеїзації (ЄС-ізації), що дозволяє розглядати ТКС як елемент взаємодії між наднаціональним, національним, регіональним і локальним рівнями.

Сформульована у записці **політична проблема** полягає у тому, що, не зважаючи на міжнародно-правові зобов'язання і визначений курс на пришвидшений вступ до ЄС, транскордонне співробітництво в Україні залишається недостатньо інституціоналізованим і слабо інтегрованим у систему публічної політики та управління. Подолання цього розриву потребує не лише коригування законодавства, але й переосмислення ролі ТКС як інструменту довгострокової політики розвитку прикордонних регіонів.

# 1. Що працює у країнах Вишеградської четвірки і якими є обмеження

## 1.1. Інституційна логіка транскордонного співробітництва у країнах Вишеградської четвірки

Досвід країн Вишеградської четвірки демонструє, що транскордонне співробітництво (ТКС) у Центральній Європі розвивалося не як єдина універсальна модель, а як сукупність інституційних форм, адаптованих до правових, політичних і соціально-економічних умов конкретних прикордонних територій. Починаючи з 1990-х років, домінуючим підходом стало поєднання тимчасових, гнучких, частково інституціоналізованих структур із більш формалізованими юридичними інструментами.

Найбільш поширеними формами ТКС між публічними інститутами у країнах Вишеградської групи є:

- офіційні та неформальні контакти між органами місцевого й регіонального самоврядування;
- проєктна співпраця щодо реалізації однієї ініціативи або ж портфелю проєктів відповідно до узгодженої програми чи стратегії;
- двосторонні та багатосторонні угоди, які сприяють інституалізації ТКС у різних форматах, наприклад, побратимства міст, платформ, коаліцій співпраці;
- євро регіони як платформи громад та субнаціональних влад щодо координації та реалізації спільних ініціатив та проєктів;
- Європейські об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС) як юридично оформлені структури публічного права.

Про це свідчать також результати дослідження, проведеного в середовищі практиків транскордонного співробітництва у країнах Вишеградської четвірки, які серед найпоширеніших форм ТКС вказують двосторонні та багатосторонні угоди, *ad hoc* проєкти, ЄОТС та євро регіони. Підставами для популярності саме цих форм транскордонного співробітництва європейські практики називають ініціативи сусідів по іншу сторону кордону, історичні особливості співжиття та співпраці, умови впровадження політики згуртованості та територіальної співпраці в ЄС, спільні транскордонні можливості для вирішення потреб та проблемних питань того чи іншого регіону, обмін досвідом тощо.

Саме ця багаторівнева інституційна конфігурація дозволила субнаціональним органам влади країн Вишеградської четвірки брати активну

участь у європейських політиках згуртованості та територіального співробітництва, не вступаючи у прямий конфлікт із національними урядами. Важливо, що ТКС розглядається не лише як інструмент регіонального розвитку, але й як механізм ЄС-ізації та багаторівневого врядування, у межах якого регіони і громади поступово набували нових управлінських ролей та самоврядних повноважень.

Важливо, що серед українських респондентів-практиків (Закарпатська область) бачення найпоширеніших форм ТКС є подібним до європейських колег, за винятком хіба що ролі ЄОТС, що є закономірним явищем, зважаючи на відсутність практичного досвіду створення/участі в подібних структурах.

### **Урок для України**

*Ефективна модель ТКС не передбачає відмови від «простих» форм співпраці, радше вимагає їх доповнення інституційними структурами, здатними забезпечити сталість і масштабування результатів.*

*Подібність бачення найбільш поширених і, відповідно, ефективних форм транскордонного співробітництва, а також спільні виклики, зокрема обмежений практичний досвід застосування окремих інституційних інструментів (у тому числі ЄОТС), характерні як для України, так і для європейських партнерів, створюють сприятливі умови для розвитку співпраці та обміну кращими практиками. Водночас розвиток ТКС не повинен зводитися виключно до участі у програмах Interreg, а має передбачати ширший спектр інституційних форм і механізмів взаємодії, інтегрованих у стратегічну політику регіонального розвитку.*

**Побратимство міст (громад)** у країнах Вишеградської четвірки є однією з найстаріших і водночас найбільш гнучких інституційних форм транскордонного співробітництва. Воно створює стабільні канали горизонтальної взаємодії між органами місцевого самоврядування, сприяючи формуванню довіри, інституційної пам'яті та довгострокових партнерств. У державах В-4 такі зв'язки часто виступали «інкубатором» для ширших форматів співпраці – від спільних культурно-освітніх ініціатив до участі у програмах Interreg та створення ЄОТС. Побратимство також відіграє важливу роль у мобілізації громадянського суспільства та малого і середнього бізнесу, забезпечуючи соціальну основу для формалізованих транскордонних структур. В умовах європейської інтеграції воно стало механізмом поступової ЄС-ізації місцевого врядування через обмін практиками та управлінськими моделями. Таким чином, у країнах Вишеградської четвірки побратимство міст

функціонує як базовий, але стратегічно значущий рівень інституційної архітектури ТКС.

### **Урок для України**

*Побратимство громад може виконувати роль базової інституційної платформи для формування довіри, партнерських мереж і підготовки спільних транскордонних ініціатив. У країнах Вишеградської четвірки саме такі горизонтальні зв'язки стали передумовою переходу до більш формалізованих форм співпраці.*

**Єврорегіони** залишаються поширеною та стійкою інституційною формою транскордонного співробітництва у країнах Вишеградської четвірки з ознаками організації. Вони функціонують як «дзеркальні» асоціації місцевого самоврядування по обидва боки кордону, відтак не мають статусу єдиної юридичної особи. Їх діяльність ґрунтується на міжмуніципальних угодах, скеровується постійними секретаріатами та робочими групами.

Ключовою перевагою єврорегіонів є їхня гнучкість та здатність ефективно адмініструвати не лише власні проекти, але й інструменти програм ЄС, насамперед Фонди малих проектів програми Interreg. Саме через ці механізми реалізуються ініціативи типу *people-to-people*, які сприяють формуванню довіри, зменшенню історичних бар'єрів та розвитку парадипломатії на локальному рівні.

Водночас досвід Вишеградських країн виявляє й суттєві обмеження єврорегіонів:

- відсутність повної правосуб'єктності;
- обмежені можливості реалізації великих інфраструктурних чи стратегічних проектів;
- залежність від зацікавленості місцевих політичних еліт та стабільності фінансування.

**Європейські об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС)** є найбільш формалізованою інституційною формою ТКС у межах Європейського Союзу. Вони, здебільшого, мають статус юридичної особи публічного права та можуть безпосередньо укладати контракти, управляти фінансовими ресурсами та реалізовувати проекти від імені своїх учасників. Саме цей формат часто розглядається як «наступний етап» еволюції ТКС.

ЄОТС як інституційний формат посіли вагомe місце в архітектурі транскордонного співробітництва країн Вишеградської четвірки і

розглядаються як більш просунутий інструмент взаємодії, що передбачає вищий рівень управлінської та організаційної зрілості партнерів. Найбільш активно цей формат застосовується в Угорщині, тоді як у інших країнах «четвірки» його поширення має більш обмежений і селективний характер. Подібний стан речей в Угорщині пояснюється чітким нормативним забезпеченням та підтримкою з боку держави, на відміну від сусідніх держав.

Таким чином, досвід Вишеградської групи показує, що ЄОТС не є універсальним інституційним рішенням. У багатьох випадках ці структури зіштовхуються з:

- складними процедурами погодження на національному рівні;
- обмеженим політичним мандатом, зокрема недостатнім визнанням їх статусу як самостійної юридичної особи з боку органів влади по обидва боки кордону;
- відсутністю доступу до управлінських функцій у більшості програм Interreg.

Ключовий висновок полягає в тому, що ефективність ЄОТС визначається не самим лише юридичним статусом, але й наявністю чіткої функціональної ролі, стабільного портфеля проєктів, заснованого на стратегічному баченні розвитку ТКС, часто навіть із визначеним переліком сфер співпраці, та політичної підтримки з боку засновників.

Завдяки прикордонному розташуванню Закарпатської області та межуванню одразу з чотирма державами ЄС, ЄОТС може стати доцільним і ефективним інструментом транскордонного співробітництва. Така географічна позиція створює передумови для інтеграції регіону в спільні з сусідніми країнами транспортні, інфраструктурні та економічні мережі, а також для ширшого залучення європейських фінансових, логістичних і інноваційних ресурсів. Це має значення не лише для розвитку регіону, але й для України загалом, особливо в контексті повоєнного відновлення.

Ключовою перевагою ЄОТС є можливість безпосередньої участі як бенефіціара у програмах Interreg, які в європейській практиці вважаються одним із найбільш ефективних інструментів підтримки транскордонної співпраці поряд з іншими фінансовими механізмами ЄС. Це відкриває можливості для спільної реалізації проєктів у сферах культури, довкілля, туризму, охорони здоров'я та транспорту. Водночас пріоритети цих напрямів для українських і європейських стейкхолдерів наразі не повністю збігаються, що зумовлено різними умовами розвитку ТКС – поєднанням викликів воєнного часу та прискореної європейської інтеграції в Україні.

## **Урок для України**

*Єврорегіони доцільно розглядати як перший рівень інституційної архітектури ТКС – ефективний для мережевої співпраці, але недостатній для управління складними транскордонними завданнями без доповнення іншими формами.*

*ЄОТС «Тиса» можливо позиціонувати як пілотну інституцію, але з акцентом не на формальний статус, а на розширення її проєктного портфеля, інтеграцію в програми Interreg NEXT та посилення управлінської спроможності.*

### **1.2. Правові можливості для транскордонного співробітництва в країнах Вишеградської четвірки**

Європейська модель транскордонного співробітництва сформувалася внаслідок еволюції від договірних механізмів Ради Європи до інституціоналізованої правової моделі в межах права Європейського Союзу. У цій моделі транскордонне співробітництво інтегроване до політики економічної, соціальної та територіальної згуртованості ЄС та реалізується через інструменти європейського територіального співробітництва (Interreg) і європейські об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС). Для держав-кандидатів відповідні вимоги систематизуються в межах переговорного Розділу 22 *acquis* ЄС (регіональна політика та координація структурних інструментів). ЄОТС у праві ЄС є публічно-правовою формою територіального співробітництва, що забезпечує спільне управління програмами та проєктами із чітко визначеними механізмами відповідальності, фінансового управління й контролю. Взаємодія права Ради Європи та права ЄС сформувала багаторівневий правовий механізм, у межах якого місцеві органи влади набули можливості діяти як повноцінні суб'єкти публічно-правових відносин у транскордонному вимірі.

У цьому контексті показовим є досвід держав Вишеградської групи (Польща, Чехія, Словаччина та Угорщина), які забезпечили нормативну та інституційну адаптацію національного законодавства до стандартів *acquis* ЄС у відповідній сфері. Порівняльний аналіз свідчить, що держави Вишеградської групи (Польща, Чехія, Словаччина та Угорщина) сформували ефективну модель правову модель транскордонного співробітництва, яка поєднує норми Ради Європи з *acquis* ЄС. Їх законодавство гарантує правосуб'єктність місцевих органів влади, встановлює прозорі реєстраційні та фінансові процедури, передбачає чіткий розподіл компетенцій і дієвий наглядовий

контроль. Вишеградська модель засвідчує, що стійкість транскордонної взаємодії досягається через поєднання правової визначеності, фінансової відповідальності, інституційної спроможності та підзвітності, що формує міцну правову основу для стабільного розвитку регіональної інтеграції.

Практика держав-членів ЄС, у тому числі країн Вишеградської четвірки, демонструє, що ЄОТС дозволяють перейти від фрагментарних проєктних форматів до сталих інституційних механізмів співпраці, заснованих на спільних органах управління, чітко визначеній правосуб'єктності, прозорих фінансових процедурах, уніфікованих стандартах аудиту та відповідальності. Регламенти ЄС, що визначають статусні, організаційні та процедурні стандарти ЄОТС, слугують нормативною основою, яка забезпечує передбачуваність правозастосування та сумісність дій учасників із різних правопорядків. Суттєвою рисою розвитку ЄОТС стало розширення кола можливих учасників та інституціоналізація зовнішнього виміру територіального співробітництва. Це дозволяє залучати до інституційних форм співробітництва не лише органи влади, а й учасників, що надають послуги загального інтересу (охорона здоров'я, транспорт, довкілля, освіта). Досвід держав Вишеградської групи демонструє, що ЄОТС можуть ефективно функціонувати в таких секторах і забезпечувати стабільну транскордонну взаємодію.

### **1.3. Кращі практики транскордонного співробітництва у країнах Вишеградської четвірки: роль програм Європейського Союзу**

Програми Interreg відіграють системоутворюючу роль у розвитку транскордонного співробітництва в країнах Вишеградської четвірки. Їх значення полягає не лише у фінансуванні окремих проєктів, а у формуванні сталих інституційних практик – професійних секретаріатів, прозорих процедур відбору, партнерських мереж і стратегічного програмування.

Багатоцикловість реалізації Interreg сприяє накопиченню адміністративної спроможності, поширенню спільних управлінських норм та формуванню довгострокових візій розвитку, що забезпечує перехід від разових ініціатив до стабільних моделей співпраці. Водночас Interreg виконує соціалізаційну функцію у сфері ТКС, залучаючи нових стейкхолдерів і формуючи практику «learning by doing» через участь у спільних проєктах.

Компонент сталості в межах програм Interreg проявляється через підготовку та подання грантових заявок, що є продовженням або наступною фазою раніше успішно реалізованих транскордонних проєктів. Така практика

свідчить про сталість партнерств між учасниками з різних боків кордону, а також про інституційну спроможність бенефіціарів працювати в довгостроковій стратегічній рамці. Сталість охоплює кілька взаємопов'язаних вимірів: інституційну сталість, що полягає у збереженні спільних структур управління проектами та партнерських мереж; результативну сталість, яка виражається у продовженні використання або масштабуванні спільно напрацьованих рішень та інструментів; а також фінансово-програмну сталість, що забезпечується через залучення наступних раундів фінансування в межах програм Interreg або суміжних інструментів ЄС. Започаткування міжінституційної співпраці між регіональними та національними органами влади, які за своєю природою функціонують у межах національних кордонів, є ще одним важливим результатом програм транскордонного співробітництва. Такі проекти взаємодії сприяють підвищенню чутливості політиків та управлінців до проблем населення прикордонних територій.

Досвід країн В-4 переконливо демонструє, що саме можливість управління фондами малих проектів та участі у програмуванні Interreg стала ключовим стимулом для розвитку євро регіонів і, меншою мірою, ЄОТС. Водночас надмірна залежність від грантових ресурсів без розвитку власної інституційної спроможності призводить до нішевості та фрагментарності діяльності транскордонних структур.

### ***Урок для України***

*Результати опитування свідчать, що серед українських респондентів Закарпатської області саме програми Interreg отримали найвищу оцінку за критерієм ефективності. Це вказує на наявний рівень довіри до цього інструменту та підтверджує його потенціал як платформи для розвитку, розширення й поглиблення партнерств із регіонами сусідніх держав ЄС. Водночас участь у Interreg створює можливості для поступової адаптації до європейських правил і стандартів управління ще до набуття повноправного членства в ЄС, причому не лише у проєктній діяльності, а й у ширших управлінських практиках.*

*Учасність у конкурсах програми Interreg має розглядатися як інструмент формування політики ТКС, а не виключно як джерело фінансування. Для Закарпатської області це означає необхідність переходу від логіки окремих заявок до портфельного та стратегічного підходу.*

## **Висновок щодо формування політики**

Найбільш ефективною моделлю транскордонного співробітництва у країнах Вишеградської четвірки є комбінація гнучких організаційних платформ (єврорегіонів) та формалізованих інституційних інструментів (ЄОТС), підкріплена системною участю у реалізації проєктів програм Interreg. Саме така багаторівнева інституційна архітектура може бути адаптована в Україні, з використанням Закарпатської області як пілотного регіону, що обумовлено його особливостями, зокрема тим, що область має унікальне географічне розташування на перетині кордонів, вигідний ресурсний потенціал, який сприяє транскордонній співпраці з сусідами, дозволяє реалізовувати масштабні довгострокові проєкти (є регіоном з найбільшим досвідом управління та реалізації). Відповідно регіон відіграє стратегічну роль не лише у транскордонній, але й міжнародній співпраці держави, за умов ефективного планування та менеджменту, є перспективною платформою для політики добросусідства та євроінтеграції.

Для України доцільно переходити від фрагментарного проєктного підходу до програмної логіки транскордонної співпраці, з акцентом на збереження команд, інституційну пам'ять і довгострокові мережі взаємодії з партнерами з країн ЄС. Адаптація таких практик сприятиме підвищенню ефективності використання коштів європейських програм, посиленню ролі прикордонних регіонів у процесах відновлення та інтеграції, а також поступовій гармонізації управлінських процедур з підходами, що застосовуються в рамках Interreg.

Закарпатська область, у тому числі завдяки можливостям транскордонної співпраці, може стати важливим транслятором європейських управлінських практик на регіональному рівні, готувати державу до адаптації стандартів участі у політиці згуртованості, формувати та накопичувати інституційний та кадровий потенціал/досвід співпраці з ЄС.

## **2. Ключові проблеми транскордонного співробітництва в Україні**

### **2.1. Фрагментарність державної політики у сфері транскордонного співробітництва**

Однією з ключових проблем розвитку ТКС в Україні залишається відсутність цілісної та послідовної державної політики у цій сфері. ТКС розглядається переважно як допоміжний інструмент регіонального розвитку або як елемент зовнішньої співпраці, але не як складова політики європейської інтеграції та багаторівневого врядування. На відміну від країн Вишеградської четвірки, де транскордонне співробітництво інтегроване в політику згуртованості та функціонує в межах чітко визначеної системи розподілу повноважень між рівнями влади, в Україні політика ТКС на національному рівні залишається недостатньо скоординованою. Відсутність узгодженого стратегічного бачення та механізмів горизонтальної й вертикальної взаємодії призводить до того, що ініціативи центральних органів влади, регіонів і громад часто реалізуються фрагментарно, що знижує ефективність використання ресурсів програм ЄС.

#### ***Вплив на Закарпатську область***

*Попри накопичений досвід участі у ТКС, регіон змушений діяти в умовах стратегічної невизначеності та відсутності чітко окресленої державної політики у цій сфері. Водночас прикордонне розташування та інтенсивність взаємодії з державами-членами ЄС створюють передумови для того, щоб Закарпатська область стала пілотною територією впровадження нових інституційних підходів, які можуть бути масштабовані на рівні держави.*

### **2.2. Обмежені правові можливості для інституціоналізації співпраці**

Хоча національне законодавство України формально дозволяє органам місцевого самоврядування та регіонам здійснювати міжнародну співпрацю, практичні можливості для створення та розвитку інституціоналізованих форм ТКС залишаються обмеженими. Наявні правові норми не формують зрозумілого «маршруту» для участі українських субнаціональних органів влади ЄОТС або інших формалізованих структурах.

На практиці це означає складні процедури погодження, нечіткий розподіл повноважень між органами влади різних рівнів та підвищені політичні ризики

для ініціаторів таких форм співпраці. У порівнянні з країнами Вишеградської четвірки, де правові рамки чітко визначають компетенції громад і регіонів у сфері ТКС, українська система залишається інституційно невизначеною.

Згідно результатів опитування, негативний вплив правових та адміністративних перешкод підкреслюють також і практики транскордонної співпраці Закарпатської області. Ці перешкоди варіюють від відсутності узгодженого законодавства щодо транскордонного співробітництва/транскордонних проєктів, тривалих та складних процедур погодження або отримання дозволів, обмеження у фінансуванні або перерахунку коштів за кордон, відсутності чітких механізмів координації між центральними та місцевими органами влади та іншими організаціями до негативного досвіду взаємодії з ДКСУ.

### ***Вплив на Закарпатську область***

*Функціонування ЄОТС «Тиса» має радше ситуативний характер і не є наслідком цілісної державної політики у сфері транскордонного співробітництва, що суттєво обмежує можливості інституційного відтворення та масштабування цього досвіду в інших прикордонних регіонах України.*

### **2.3. Дефіцит стабільного співфінансування та інституційної спроможності**

Ще однією системною проблемою є відсутність стабільних механізмів співфінансування транскордонних ініціатив з боку держави. На відміну від країн Вишеградської четвірки, де співфінансування проєктів Interreg часто забезпечується через національні або регіональні бюджети, в Україні цей тягар майже повністю покладається на громади та партнерів.

Це створює асиметрію між українськими учасниками ТКС та їх партнерами з ЄС, які мають доступ до значно ширших фінансових і кадрових ресурсів. Як наслідок, українські громади змушені обмежуватися невеликими проєктами або відмовлятися від участі у складніших ініціативах.

Окремим фінансовим ускладненням для українських учасників транскордонних програм є специфіка механізму рефінансування проєктів, що передбачає покриття витрат бенефіціарами з подальшим відшкодуванням коштів після підтвердження витрат. За відсутності державних інструментів попереднього фінансування або гарантованого співфінансування, українські громади змушені авансувати проєктні витрати за рахунок обмежених місцевих

бюджетів або зовнішніх запозичень. Це суттєво підвищує фінансові ризики, ускладнює бюджетне планування та обмежує ліквідність громад, особливо у випадку багатокомпонентних або інфраструктурних проєктів із тривалими циклами верифікації витрат. У поєднанні з валютними ризиками та затримками відшкодування це створює додаткові бар'єри для участі українських бенефіціарів у програмах Interreg і фактично звужує коло потенційних учасників до фінансово спроможних організацій, посилюючи нерівність у доступі до транскордонних інструментів ЄС. Поряд з цим, як свідчать результати опитування, рефінансування частково є додатковою перешкодою і для стейкхолдерів Вишеградської четвірки. Механізми співфінансування та складні процедури звітування та аудиту як найвпливовіші перешкоди для ефективної транскордонної співпраці вказують і європейські, і українські (закарпатські) респонденти.

### ***Вплив на Закарпатську область***

*Навіть за наявності досвіду участі у програмах ЄС, брак стабільного співфінансування та професійних управлінських команд обмежує інституційний розвиток транскордонного співробітництва і перешкоджає переходу від реалізації окремих проєктів до формування стратегічно узгодженого портфеля ТКС.*

## **2.4. Проєктний підхід замість стратегічного програмування**

Розвиток транскордонного співробітництва в Україні доцільно аналізувати через три взаємопов'язані виміри: *exclusion* (подолання інфраструктурних і просторових розривів), *filtering* (врахування культурно-лінгвістичних чинників та їхнього впливу на взаємодію) та *contacting* (формування сталих інституційних і персональних контактів і використання вікон можливостей).

У цих площинах виявляються ключові обмеження українського ТКС, зокрема домінування короткострокового проєктного підходу та реалізація ініціатив переважно як разових грантових проєктів без стратегічної інтеграції в регіональну політику розвитку. Така практика ускладнює формування довгострокових партнерств і зумовлює фрагментацію результатів.

Натомість у країнах Вишеградської четвірки участь у програмах Interreg поступово трансформувалася у механізм стратегічного програмування, що передбачає формування узгодженого портфеля проєктів, інтегрованого у регіональну та національну стратегії. Відсутність подібної системності в

Україні обмежує накопичення інституційної пам'яті та стримує інституційне дозрівання транскордонного співробітництва.

Важливим елементом стратегічного програмування є врахування позиції та потреб бенефіціарів транскордонної території, йде мова про дослідження суспільної думки, яка дозволяє оцінити, який з пріоритетів фінансових програм обрати як найактуальніший для потреб регіону. Це впливає й на ефективність залучення грантових коштів: проекти, які відчутно відповідають локальним потребам та очікуванням громад, мають вищі шанси на успішне фінансування та реалізацію. Крім того, регулярне опитування та збір зворотного зв'язку зміцнює довіру між партнерами, підвищує прозорість процесів відбору та дозволяє коригувати стратегічні пріоритети програм у динамічному режимі, адаптуючи їх до змінних економічних та соціальних умов.

Ще одним сутнісним аспектом є застосування інтегрованих методів і практик просторового планування з особливою увагою до функціональних територій, місько-сільських партнерств та поліцентричного територіального розвитку через адміністративні межі. Європейські інструменти інтегрованого планування сприяють поширенню стратегічного підходу серед залучених стейкхолдерів. Водночас транскордонне просторове планування та інші ініціативи мають системно супроводжуватися транскордонними консультаціями для забезпечення врахування очікувань і потреб місцевого населення. Транскордонне планування не може бути суто процесом «згори вниз», а потребує інклюзивних і партисипативних механізмів врядування.

### ***Вплив на Закарпатську область***

*Регіон має потенціал перейти до стратегічного та портфельного підходу, однак для цього необхідні інституційна підтримка та стабільні управлінські структури.*

## **2.5. Асиметрія у відносинах з партнерами з Європейського Союзу**

Суттєвим викликом для України залишається інституційна асиметрія у відносинах з партнерами з держав-членів ЄС. Вона проявляється у різниці управлінських спроможностей, доступу до фінансових ресурсів та досвіду участі у європейських програмах.

В таких умовах українські учасники ТКС часто виступають «молодшими партнерами», що знижує їхній вплив на формування порядку денного та вибір

інституційних форм співпраці. Без цілеспрямованої політики вирівнювання цих асиметрій потенціал ТКС залишається частково нереалізованим.

Одним із ключових інституційних викликів для українських учасників транскордонного співробітництва є нестача кваліфікованих проєктних менеджерів на рівні територіальних громад. Відсутність досвідчених фахівців ускладнює підготовку якісних грантових заявок, ведення бухгалтерської та адміністративної документації, а також координацію між партнерами. Це призводить до затримок у реалізації проєктів, зниження якості звітності та збільшення ризиків невідшкодування витрат. У довгостроковій перспективі брак кадрів обмежує здатність громад до стратегічного планування транскордонних ініціатив і зменшує їхню конкурентоспроможність при відборі проєктів у програмах Interreg.

Ще одним бар'єром є неповна готовність українських учасників працювати англійською мовою, яка є основною робочою мовою програм ЄС, включно з Interreg. Це ускладнює підготовку грантових заявок, комунікацію з міжнародними партнерами, ведення фінансової та адміністративної документації, а також участь у семінарах і навчаннях. Недосконале володіння англійською збільшує ризик помилок у документах, затримок у погодженні звітів та зменшує можливості повноцінної участі у формуванні спільних проєктних ідей. Водночас потреба у перекладачах або додаткових курсах підвищує витрати на адміністрування проєктів, що додатково ускладнює фінансову спроможність громад і підсилює асиметрію у відносинах з партнерами з ЄС.

Більшість українських державних установ не працюють безпосередньо з англійськими документами, тому, наприклад, без перекладу грантової угоди банк не може прийняти грант а СКМУ зареєструвати його як міжнародну технічну допомогу. Ця вимога створює додаткові терміни та навантаження на громади і часто призводить до затримок у старті реалізації проєктів, особливо в умовах обмежених кадрових ресурсів та браку досвідчених проєктних менеджерів. Водночас партнери з країн ЄС не мають таких процедурних обмежень, що також підсилює асиметрію у виконанні адміністративних та фінансових вимог, ускладнює рівноправну участь українських бенефіціарів та підвищує ризики помилок у документації.

Про наявність даних перешкод свідчить думка опитаних українських респондентів Закарпатської області. У порівнянні з європейськими респондентами на ці перешкоди, зокрема брак людських ресурсів, вказала переважна більшість українських респондентів. Хоча для європейських

респондентів дана перешкода також є відчутною, але відсоток негативного впливу є порівняно меншим.

### ***Вплив на Закарпатську область***

*Близькість регіону до країн Вишеградської четвірки створює унікальні можливості для навчання та інституційного «наздоганяння», однак без системної підтримки ці можливості використовуються фрагментарно.*

### **Висновок щодо формування політики**

Ключові проблеми транскордонного співробітництва в Україні мають системний характер і не можуть бути подолані виключно на рівні окремих проєктів або регіонів. Досвід країн Вишеградської четвірки свідчить, що ефективне ТКС потребує поєднання чіткої державної політики, правової визначеності, стабільного співфінансування та інституційної спроможності субнаціональних акторів. Закарпатська область може виступити пілотним регіоном для апробації таких підходів.

### **3. Рекомендації щодо підвищення ефективності транскордонного співробітництва в Україні**

#### **3.1. Рекомендації для центральних органів державної влади України**

##### **3.1.1. Інституціоналізувати транскордонне співробітництво як окремий напрям державної політики**

Доцільно розглядати ТКС не лише як інструмент регіонального розвитку, а як складову політики європейської інтеграції, повоєнного відновлення та багаторівневого врядування. Це передбачає закріплення ТКС у стратегічних документах державного рівня та формування чітких пріоритетів для прикордонних регіонів, зокрема у Державній стратегії регіонального розвитку, шляхом чіткого визначення пріоритетів для прикордонних регіонів і зв'язку ТКС з інструментами відновлення та згуртованості.

##### **3.1.2. Запровадити ефективний механізм міжвідомчої координації**

Рекомендується створити або посилити міжвідомчий механізм координації у сфері ТКС, який би забезпечував узгодження дій центральних та регіональних органів влади, органів, відповідальних за регіональний розвиток, європейську інтеграцію, відновлення та міжнародне співробітництво, їх методичний супровід, узгодження правозастосовної практики.

Такий механізм може бути закріплений окремою постановою Кабінету Міністрів України та виконувати функції стратегічного планування, координації участі України у програмах Interreg та Interreg NEXT, а також супроводу пілотних регіонів, зокрема Закарпатської області.

##### **3.1.3. Забезпечити правову визначеність інституційних форм ТКС**

Спеціальне законодавство у сфері транскордонного співробітництва потребує системного оновлення з метою його гармонізації з правом ЄС та стандартами Ради Європи. Насамперед необхідно чітко визначити статус, повноваження та процедури участі суб'єктів ТКС для забезпечення правової визначеності та передбачуваності управлінських рішень. Це створить нормативні передумови для формування узгодженої моделі участі органів місцевого самоврядування та інших учасників України в інституціоналізованих формах транскордонної співпраці, зокрема в ЄОТС, із урахуванням практик країн Вишеградської четвірки.

Водночас удосконалення правової бази дозволить розглядати ЄОТС «Тиса» та інші новостворювані об'єднання як пілотні інституційні рішення з можливістю подальшого поширення їх правових і управлінських підходів на інші прикордонні регіони України.

#### **3.1.4. Запровадити стабільні механізми співфінансування ТКС**

Рекомендується передбачити цільові бюджетні інструменти співфінансування проєктів і інституцій ТКС (цільові програми або субвенції), зокрема в межах програм Interreg та Interreg NEXT, для зменшення асиметрій між українськими та європейськими партнерами.

Необхідно уніфікувати й процедурно спростити (із збереженням належного контролю) механізми погодження, звітності та аудиту угод і проєктів ТКС шляхом запровадження стандартизованих процедурних механізмів, чітких строків розгляду документів, правил повторного подання та вимог до комплектності документації. Гармонізувати фінансово-правові процедури, зокрема правила аудиту, бюджетної відповідальності та фінансової звітності, відповідно до стандартів ЄС.

### **3.2. Рекомендації для регіонального рівня влади**

#### **3.2.1. Інтегрувати ТКС у регіональні стратегії розвитку**

Органам регіональної влади доцільно розглядати ТКС як інструмент досягнення стратегічних цілей регіонального розвитку, а не як окрему сферу міжнародної діяльності. Це передбачає системну інтеграцію транскордонного виміру у регіональні стратегії розвитку та плани відновлення.

На нормативному рівні цьому має сприяти оновлення методичних рекомендацій центральних органів влади щодо розробки регіональних стратегій, із закріпленням ТКС як обов'язкового елемента для прикордонних регіонів.

#### **3.2.2. Переходити до портфельного та стратегічного підходу**

Регіональним органам влади доцільно формувати портфелі транскордонних проєктів, об'єднаних спільною логікою розвитку, що відповідає цілям регіональних і національних стратегій. Такий підхід дозволяє перейти від фрагментарних ініціатив до накопичення інституційної спроможності та стратегічних результатів.

Закарпатська область має всі передумови для апробації портфельного підходу в межах участі у програмах Interreg, що може бути використано як пілотна практика на зовнішньому кордоні ЄС.

### **3.2.3. Професіоналізувати управління ТКС**

Доцільно створювати або посилювати спеціалізовані структурні підрозділи чи команди з питань ТКС, відповідальні за підготовку проєктів, координацію партнерств та інституційну пам'ять. Це потребує розвитку системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, відповідальних за транскордонні ініціативи.

Закарпатська область може стати пілотним майданчиком для апробації портфельного підходу до участі у програмах Interreg.

### **3.2.4. Регулярна співпраця зі стейкхолдерами ТКС**

Бажано регулярно співпрацювати зі стейкхолдерами для з'ясування актуального стану речей у сфері ТКС, їх оцінки проблемних питань та перешкод, потенційних можливостей.

## **3.3. Рекомендації для територіальних громад**

### **3.3.1. Розглядати ТКС як довгостроковий інструмент розвитку громади**

Громадам доцільно розглядати транскордонне співробітництво як довгостроковий інструмент розвитку, інтегруючи його у власні стратегії соціально-економічного розвитку. Особливу увагу слід приділяти інвестиціям у кадрову та проєктну спроможність, а також переходу від разових контактів до сталих багаторічних партнерств з громадами та публічними інститутами країн ЄС.

### **3.3.2. Інвестувати у кадрову та проєктну спроможність**

Рекомендується спрямовувати ресурси на підвищення кваліфікації персоналу, відповідального за ТКС, зокрема у сфері підготовки заявок та управління проєктами ЄС. Кадровий дефіцит доцільно вирішувати не через разові тренінги, а через створення стабільного інституту проєктних менеджерів, варто запровадити регіональні або міжмуніципальні проєктні офіси ТКС, які обслуговували б кілька громад і акумулювали експертизу.

Потрібно забезпечити постійне співфінансування та інституційні можливості розвитку для проєктних менеджерів, щоб зменшити плінність

кадрів. Це дозволило б громадам переходити від епізодичної участі в програмах Interreg до стратегічного бачення проєктів, у тому числі з розширенням фінансової підтримки інших фондів ЄС. Розвиток територіальних громад у контексті європейської інтеграції слід розглядати крізь призму сукупності програм ЄС, зокрема Interreg та Erasmus+ (KA2), які забезпечують різні, але взаємодоповнюючі інструменти інституційного розвитку.

### **3.3.3. Розвивати сталі партнерства**

Громадам слід переходити від разових партнерств до тривалої співпраці з конкретними муніципалітетами та інституціями з країн ЄС.

Присутність перевірених партнерств спрощує підготовку проєктних заявок, знижує адміністративні витрати, економить ресурси на ведення переговорів та підвищує довіру з боку донорів і програм ЄС. Подання проєктів у складі сталих консорціумів підвищує їхню якість і конкурентоспроможність, оскільки кожен партнер робить внесок відповідно до своєї експертизи, можливостей і досвіду, взаємно підсилюючи інших учасників.

## **3.4. Рекомендації для практиків та інших стейкхолдерів (університети, НУО, агенції регіонального розвитку, експертні організації)**

### **3.4.1. Виконувати роль «брокерів знань»**

Практикам доцільно зосередитися на підтримці органів влади у підготовці проєктів, аналізі бар'єрів та поширенні кращих практик ТКС.

### **3.4.2. Підтримувати міжсекторальні партнерства**

Рекомендується сприяти співпраці між органами влади, бізнесом, освітніми та громадськими організаціями в межах транскордонних ініціатив.

Університети мають потенціал стати осередками формування людського капіталу у сфері транскордонного співробітництва. Доцільним є інтеграція модулів з управління проєктами ЄС у програми підготовки фахівців з публічного управління, політології, економіки, права, міжнародних відносин. Варто також запроваджувати програми післядипломної освіти та короткострокові сертифікаційні курси для працівників органів місцевого самоврядування. Також залучення університетів як партнерів або координаторів проєктів дозволить громадам компенсувати нестачу управлінського та аналітичного досвіду.

### **3.5. Рекомендації для інституцій Європейського Союзу та партнерів з країн Вишеградської четвірки**

#### **3.5.1. Сприяти подоланню асиметрії інституційної спроможності**

Під час програмування та реалізації Interreg NEXT доцільно передбачати додаткові інструменти технічної допомоги для українських партнерів. Європейському Союзу варто розширити фінансування підготовчих та інституційно-розвивальних інструментів, орієнтованих на українські громади в межах програм Interreg NEXT. Такі інструменти мають бути доступними ще до оголошення конкурсів або на їхніх ранніх етапах і спрямованими на зменшення бар'єрів входу для партнерів з обмеженою інституційною та англійською мовною спроможністю.

Зокрема, як допроектне сприяння рекомендується запроваджувати тематичні «майстерки» для спільного формування проєктної логіки, розподілу ролей, бюджетування та узгодження очікувань між партнерами.

Важливо для підтримки громад забезпечувати мовний супровід підготовчого етапу, зокрема переклад робочих матеріалів, двомовну фасилітацію заходів і доступ до професійної підтримки англійською мовою. Можливо навіть дозволяти подання концепт-нот або початкових заявок українською мовою з подальшим перекладом на етапі повної аплікації, забезпечувати двомовні шаблони ключових документів і роз'яснень.

Рекомендується поєднувати допроектну підтримку із довгостроковим *capacity building*, зосередженим на розвитку внутрішніх проєктних команд громад, а не лише на підготовці окремих заявок. Інвестиції у такі інструменти дозволять підвищити якість поданих проєктів, зменшити кількість формальних помилок, забезпечити більш рівноправну участь українських партнерів у консорціумах та сформувати основу для сталих багаторічних партнерств у межах програм Interreg NEXT.

#### **3.5.2. Підтримувати інституційний розвиток, а не лише проєкти**

Рекомендується поєднувати фінансування інфраструктурних і «м'яких» проєктів з інвестиціями у професійні секретаріати, підготовку кадрів та стратегічне планування.

Програмні органи або технічні секретаріати могли б сприяти у підборі сумісних партнерів і формуванні збалансованих консорціумів. Організувати так звані «пропозиційні» тренінги із практичною підтримкою українських громад для покращення якості проєктних пропозицій, включно з

консультаціями щодо відповідності пріоритетам програм, процедур ЄС, фінансових правил і вимог до звітності.

### **3.5.3. Розглядати Закарпатську область як пілотний регіон**

Доцільно використовувати Закарпатську область як тестовий майданчик для апробації нових підходів до ТКС на зовнішньому кордоні ЄС з подальшим масштабуванням на інші регіони України.

Реалізація запропонованих рекомендацій дозволить перейти від фрагментарного та проєктного транскордонного співробітництва до системної, інституційно спроможної політики, інтегрованої у процеси європейської інтеграції та повоєнного відновлення України. Закарпатська область має потенціал стати пілотним регіоном для впровадження такої моделі.

## КОРОТКА ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРІВ

### **Надія КІЧЕРА**

Кандидатка політичних наук

Працює доценткою кафедри політології і державного управління Ужгородського національного університету, головою правління Центру дослідження та розвитку «Прикордоння»

*Наукові інтереси зосереджені на проблематиці євроінтеграції, теорії міжнародних відносин, забезпечення прав національних меншин у країнах Центрально-Східної Європи, політичній аналітиці.*

### **Йоанна КУРОВСЬКА-ПИШ (пол. Joanna Kurowska-Pysz)**

Доцентка, докторка наук, докторка філософії

Обіймає посаду директорки Інституту дослідження територіальної та міжорганізаційної співпраці, Університет «Вища школа бізнесу» (University WSB), Даброва Горніча, Республіка Польща, завідувачки кафедри менеджменту, заступниці завідувача Школи підготовки докторів філософії згаданого університету. Є експерткою у сфері проєктного менеджменту, зокрема DG REGIO Європейської Комісії

*Наукові інтереси сфокусовані на вивченні питань транскордонного співробітництва, територіальної та міжорганізаційної співпраці загалом, управління проєктами та менеджменту.*

### **Мирослава ЛЕНДЬЕЛ**

Професорка, докторка політичних наук

Обіймає посади проректорки з науково-педагогічної роботи Ужгородського національного університету, професорки кафедри політології і державного управління, директорки Науково-дослідного Інституту Центральної Європи цього освітнього закладу

*Досліджує та є експерткою з проблематики транскордонного співробітництва, розвитку транскордоння країн Центральної Європи, місцевої демократії та багаторівневого врядування, політик Європейського Союзу.*

### **Дюла ОЧКАЙ (угор. Gyula Ocskay)**

Доктор філософії

Виконує функції Генерального секретаря Центральноєвропейської служби з транскордонних ініціатив (CESCI), Будапешт, Угорщина

*Працює у сферах дослідження кордонів, врядування, регіональних наук*

### **Оксана СВЄЖЕНЦЕВА**

Кандидатка історичних наук, доцентка

Обіймає посаду начальниці відділу міжнародних зв'язків Ужгородського національного університету

*Наукові та академічні інтереси сфокусовані на історії міжнародних відносин, сучасних європейських інтеграційних процесах, транскордонній співпраці та інтернаціоналізації вищої освіти.*

### **Юлія ФЕТЬКО**

Докторка філософії у галузі права, доцентка

Обіймає посади директорки Науково-дослідного інституту фундаментальних та прикладних досліджень європейського територіального співробітництва, доцентки кафедри міжнародного права Ужгородського національного університету

*Наукові інтереси зосереджені на праві Європейського Союзу, правовому регулюванні процесів європейської інтеграції, дослідженні правових механізмів територіального співробітництва ЄС, а також на правових аспектах взаємодії національної правової системи України з правом Європейського Союзу, включно з процесами адаптації законодавства до *acquis communautaire* ЄС.*