

УДК 332.146.2

А. Ю. Диганова

аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

СУЧАСНИЙ ЕТАП РЕФОРМУВАННЯ ТА МІСЦЕ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В НОВІЙ РЕГІОНАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ

У статті розглядається специфіка сучасного регіонального розвитку України. Проводиться аналіз державної регіональної політики та особливості її реформування. Також досліджується транскордонне співробітництво як важливий пріоритет регіонального розвитку.

Ключові слова: регіональний розвиток, державна регіональна політика, децентралізація, транскордонне співробітництво, самоврядування, територіальні громади.

Постановка проблеми. Сучасна європейська політика регіонального розвитку орієнтується не стільки на підтримку депресивних регіонів за рахунок регіонів – донорів, скільки на створення умов для мобілізації місцевого потенціалу і ресурсів. Тому цей підхід є особливо актуальним для прикордонних регіонів, які є віддаленими від центрів своїх країн і менш розвинутими. У цьому контексті місце транскордонного співробітництва (ТКС) у регіональному розвитку має особливе значення і визначається її здатністю до мобілізації та ефективного використання існуючого потенціалу прикордонних областей, оптимального поєднання можливостей та ресурсів із прикордонними регіонами суміжних держав для розв'язання спільних проблем, апробації нових підходів у питаннях регіонального розвитку для України в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До сьогодні політика регіонального не розглядала ТКС як свою складову частину та ігнорувала його роль. У нашому дослідженні ми аналізуємо роль ТКС як одного з ефективних інструментів регіонального розвитку.

Мета статті. Головною метою роботи є аналіз основних пріоритетних завдань, які ставилися перед реформуванням регіональної політики, результатів децентралізації та проблемних питань сучасних реформ через вимір ТКС.

Виклад основного матеріалу. Розвиток регіонів в Україні відбувається надто диспропорційно від заходу до сходу та від центру до периферії, що стримує загального процвітання

країни. Економічна та соціальна диспропорція, що все більше поглиблюється під впливом сплесків та спадів економічного зростання в Україні, створює передумови до напруги в суспільстві та розподілу громадян на проєвропейських та проросійських [1]. Виникнення такої ситуації може розглядатися через призму різних причин, зокрема:

- 1) обмеженість прав обласних та місцевих адміністрацій в Україні;
- 2) брак досвіду та кваліфікації посадовців обласних і місцевих адміністрацій для реалізації міжурядових чи міжрегіональних проєктів;
- 3) обмеженість місцевих бюджетів;
- 4) обмежений доступ до інформації про конкретні програми, умови участі й принципи для всіх потенційних бенефіціаріїв [2, с. 74].

У 2007 році був визначений центральний орган виконавчої влади, відповідальний за реалізацію державної регіональної політики, – Міністерство регіонального розвитку та будівництва України (Мінрегіон). У цій сфері Мінрегіон відповідає за такі напрямки:

- 1) інституційне забезпечення регіонального розвитку;
- 2) Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР);
- 3) моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів;
- 4) стратегічне планування регіонального розвитку.

Проте, створивши нове міністерство, уряд не врегулював його повноваження в питаннях ре-

гіонального розвитку з повноваженнями Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономіки). Порівнюючи повноваження Мінекономіки та Мінрегіону, можна помітити дублювання значної їх частини в питаннях регіонального розвитку [3].

Станом на сьогодні до ключових гравців, відповідальних за регіональний розвиток, ТКС та децентралізацію, доєдналися нові, зокрема на центральному рівні – Національна рада реформ, Центральний офіс реформ, Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку, а на регіональному рівні – Офіси реформ та Агенції регіонального розвитку (Див. табл.1.1.).

У 2015 році в Україні стартували понад 60 реформ, які конкретизовані в Плані дій Кабінету Міністрів України на 2016 рік. Одним із шести пріоритетів даного Плану є децентралізація та регіональний розвиток. У цьому пріоритеті, зокрема визначена ціль «Залучення допомоги ЄС для підтримки реалізації регіональної політики та реформи децентралізації», яка передбачає створення ефективної системи управління регіональним розвитком. Відтак сьогодні, в умовах реформи державної політики регіонального розвитку, зміни ролі регіонів, міст і нових гравців – об'єднаних територіальних громад (ОТГ), питання реформування політики ТКС для України

набуває вкрай актуальної ваги і потребує суттєвого оновлення [3].

Нова парадигма регіональної політики передбачає перехід від надмірно централізованої моделі, що домінувала до останнього часу, від секторального (галузевого) підходу «згори вниз» до збалансованого партнерства між центральними органами виконавчої влади та місцевою владою для впровадження багаторівневого управління регіональним розвитком. Ці зміни знайшли своє відображення і закріплені у нормативно-правових актах та стратегічних планувальних документах, зокрема в базовому законі України «Про засади державної регіональної політики» (2015 р.) та Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (2014 р.), яка визначила стратегічне бачення та мету регіонального розвитку України до 2020 року [9].

Стратегія ж регіонального розвитку розроблена відповідно до європейських стандартів. Важливим напрямом роботи є реалізація трьох цілей 199 завдань Стратегії:

1. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів.
2. Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток.
3. Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку

Таблиця 1.1.

Органи регіонального розвитку та їх повноваження

	Орган	Повноваження
ЦЕНТРАЛЬНИЙ РІВЕНЬ	Національна рада реформ	– консультативно-дорадчий орган; – приймає рішення щодо розвитку та децентралізації влади у відповідних сферах [4].
	Центральний офіс реформ	-аналітично-моніторинговий і консультаційний центр; -взаємодія з регіональними центрами розвитку місцевого самоврядування; -моніторинг реформ щодо впровадження проектів, реалізації послуг на рівні місцевого самоврядування [5].
	Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку	– тимчасовий консультативно-дорадчий орган; – забезпечення узгодження дій центральних та місцевих органів виконавчої влади; – координація діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади під час формування та реалізації регіональної політики [6]
РЕГІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ	Регіональні офіси реформ	– юридична особа; – підтримка впровадження реформ місцевого самоврядування; – сприяння процесу об'єднання територіальних громад; – збір та надання інформації щодо діяльності територіальних громад областей; – активізація роботи зі співробітництва громад [7].
	Агенції регіонального розвитку	– юридична особа, неприбуткова установа; – проведення аналізу соціально-економічного стану та проблемних аспектів регіону; – підготовка пропозицій щодо використання успішного іноземного досвіду; – консультативна робота з різноманітних сфер; – сприяти підготовці та реалізації програм і проектів регіонального розвитку [8].

Джерело: складено автором на основі [4; 5; 6; 7; 8]

Стратегія враховує ТКС як важливий пріоритет регіонального розвитку, зокрема для досягнення першої стратегічної цілі, а саме:

1) сприяння поглибленню економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між ОТГ, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади і відповідними органами влади інших держав;

2) створення умов для використання організаційних, фінансових, інституційних можливостей суб'єктів і учасників ТКС України в здійсненні заходів щодо реалізації проектів (програм) транскордонної співпраці;

3) підвищення ефективності використання зовнішньої допомоги ЄС;

4) об'єднання зусиль щодо розвитку ТКС, поглиблення співпраці в рамках євро регіонів, активізації роботи з розширення сфер співпраці, ліквідації інфраструктурних перешкод та сприяння провадженню спільної підприємницької діяльності прикордонних регіонів [10, с. 18].

Провідним процесом досягнення спроможності громад в Україні є децентралізація влади, яка відбувається через утворення ОТГ і наділення громад додатковими повноваженнями в регулюванні питань місцевого розвитку. Головний ухил у реформі зроблено на децентралізації повноважень та ресурсів як між органами місцевого самоврядування, так і між різними рівнями територіальної організації влади. Процес передачі повноважень на рівень громад обмежено здебільшого управлінням медициною, освітою і наданням адміністративних послуг – коли громадам в особі органів місцевого самоврядування делегуються функції держави, хоча і з фінансовим забезпеченням. Натомість повноважень у сферах, які б дозволили сформувати підґрунтя для територіального розвитку на основі створення нової вартості, громади не отримують. З іншого боку, передання влади і ресурсів на рівень громад призводить до «вимивання» ресурсів з рівня регіонів, і тим самим зменшується важливість регіонального рівня управління, що порушує схеми цілісного господарського простору в межах регіону [10, с. 24].

9 квітня 2015 року був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Який все ж дозволив органам місцевого самоврядування об'єднуватись у територіальні громади, а де-факто – утворювати нові адміністративно-територіальні одиниці – ОТГ. За, фактично, два роки в Україні буде утворено

367 ОТГ, 159 – у 2015 році та 209 – у 2016 році (станом на 01.01.2017 р.).

З 2015 року, коли була розпочата фінансова децентралізація, місцеві бюджети зросли на 52%. Фіскальна децентралізація надала нові можливості для наповнення бюджету громад. Проте попри помітні зрушення у сфері бюджетної децентралізації, сутнісних змін щодо підвищення рівня фінансової самостійності місцевих громад не відбувається. Фактично в рамках змін, що відбуваються, держава передає на місцевий рівень частку доходів, які раніше надходили в центр, при цьому умови формування бази та ставок оподаткування залишаються прерогативою «центру». Отже, розвиток територій суттєво залежить від процесів, що відбуваються в адміністративних одиницях вищого рівня. Результати діяльності протягом 2015 року показали, що 520 мільйонів гривень (з 3-х мільярдів) не були використані в регіонах і повернулися до державного бюджету. Це є результатом відсутності в регіонах достатньої кількості реальних проектів регіонального розвитку, які могли б бути підтримані за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку [11].

Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) як інноваційний фінансовий інструмент реалізації державної регіональної політики був створений з урахуванням досвіду ЄС. Від ефективності фонду в значній мірі залежить прозоре та прогнозоване фінансування регіонального розвитку, можливість формулювання і реалізації власної політики розвитку територій, проведення реформ. Фінансування проектів здійснюється між областями відповідно до формули: 80% коштів – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні; 20% коштів – відповідно до показника ВВП на душу населення. Водночас фактична підтримка регіонів в рамках Фонду розпочалася лише в 2015 році [86]. За 2016 рік ДФРР було профінансовано 777 проектів (в тому числі 6 проектів погашення кредитної заборгованості) на загальну суму 2 999 млн. грн.

Для порівняння наведено пріоритетні напрямки фінансування проектів Європейським фондом регіонального розвитку (ЄФРР) на 2014–2020 роки:

1. Підтримка наукових досліджень, технологічного розвитку та інновацій.

2. Підвищення доступності, використання та якості інформаційних та комунікаційних технологій.

3. Підвищення конкурентоспроможності малих та середніх підприємств.

4. Підтримка переходу до низьковуглецевої економіки.

Ресурси ЄФРР, виділені на ці пріоритети, залежать від рівня розвитку регіону. Більш розвинені регіони (ВРП/особу вище 90% від середнього) не менше 80% коштів повинні зосереджувати на мінімум 2-х з цих пріоритетів; у перехідних регіонах (ВРП/особу 75%-90% від середнього) – 60% коштів; у менш розвинених регіонах (ВРП/особу менше 75% від середнього) – 50%.

ЄФРР призначений для зниження економічних, екологічних і соціальних проблем в міських районах, з особливим акцентом на сталий розвиток міст. Не менше 5% ресурсів ЄФРР відведені для цієї сфери, через «інтегровані дії» під керуванням міст. Території, які перебувають у несприятливих умовах з географічної точки зору (віддалених, гірських або малонаселених районах), отримують особливу підтримку. І, на решті, найбільш віддалені райони також отримують спеціальну підтримку з боку ЄФРР для вирішення можливих недоліків, спричинених їх віддаленістю [12].

Порівнюючи сфери фінансування ДФРР та ЄФРР значною мірою помітне інноваційне спрямування європейських пріоритетів. Україна ж поки що не ставить основні акценти на підтримку науково-дослідної бази, оскільки реформування регіональної політики країни з європейським спрямуванням знаходиться на початкових етапах і на разі регіони потребують відновлення та підтримки базових сфер та об'єктів.

Окрім ДФРР, до фінансових інструментів підтримки регіонального розвитку також відносяться:

1) субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку територій (за 2016 рік виділено 1,9 млн. грн., за 2017 рік – 4 млрд. грн.);

2) субвенції на формування інфраструктури ОТГ (за 2016 рік – 1 млрд. грн., за планом на 2017 рік – 1,5 млрд. грн.);

3) державно-приватне партнерство;

4) міжнародна технічна допомога, в тому числі пряма секторальна бюджетна підтримка ЄС, що надається в рамках міжнародних договорів України;

5) позики та кредити міжнародних фінансових організацій.

Протягом 2016–2020 років в Україну має зайти досить багато коштів у вигляді матеріально-технічної допомоги, які призначені на підтримку децентралізації та ОТГ [11].

Джерелами фінансування проектів ТКС стали переважно ресурси місцевих бюджетів і міжнародної технічної допомоги, зокрема програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства та партнерства, а також кошти державного бюджету, які призначено для співфінансування великомасштабних інфраструктурних проектів. Так, одним із проектів підтримки ЄС України у сфері децентралізації та регіональної політики є «Європейський інструмент сусідства та партнерства: Транскордонне співробітництво» (загальна сума фінансових ресурсів: 12,5 млн. євро на період 2014–2020 рр.). Для регіонів України можлива участь у наступних проектах:

1. Програма Чорне море (фінансові ресурси: 39 млн. євро, для Одеської, Миколаївської, Херсонської, Запорізької та Донецької областей і Севастополя).

2. Польща/Білорусь/Україна (фінансові ресурси: 176 млн. євро, для Волинської, Львівської та Закарпатської областей).

3) Угорщина/ Словаччина/Румунія/Україна (фінансові ресурси: 74 млн. євро, для Закарпатської та Івано – Франківської областей).

4) Румунія/Україна (фінансові ресурси: 60 млн. євро, для Івано-Франківської, Закарпатської, Чернівецької та Одеської областей) [12].

Ще одним проектом у сфері підтримки ТКС став «Європейський інструмент сусідства та партнерства: Територіальне співробітництво» (фінансові ресурси: 12,5 млн. євро на період 2015–2017 рр.) [12].

Розвиток ТКС є також однією із основних операційних цілей державної регіональної політики, визначеною Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року. В 2016 році приділялася значна увага, та надавалася політична підтримка для активізації ТКС шляхом реалізації таких заходів:

1. Уряд затвердив Державну програму розвитку ТКС на 2016–2020 роки, якою передбачено реалізацію 25 проектів та 55 заходів транскордонної співпраці.

2. Було проведено парламентські слухання на тему: «Транскордонне співробітництво як чинник євроінтеграційних процесів України», за результатами яких було схвалено відповідні рекомендації.

3. Мінрегіоном проведено засідання Українсько-Словацької міжурядової комісії та Українсько-Польської Міжурядової координаційної ради, за результатами яких визначено конкретні подальші дії сторін для розвитку спільного прикордонно-митного контролю і малого прикордон-

ного руху, розвитку транспортної інфраструктури, модернізації та реконструкції пунктів пропуску на спільних кордонах, спільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, підготовки та реалізації спільних проектів.

4. У жовтні 2016 року урядом було прийнято рішення, відповідно до якого за Мінрегіоном закріплено організаційні функції з реалізації Стратегії ЄС для Дунайського регіону, що дозволило опрацювати з ЄК правові та організаційні аспекти участі України в Дунайській транснаціональній програмі як повноправного партнера [9].

До того ж, ТКС є однією з пріоритетних та стратегічних цілей Стратегій розвитку більшості регіонів України і є складовою частиною політики регіонального розвитку. Однак наявні регіональні програми розвитку, які прямо чи опосередковано декларують транскордонну співпрацю, мають незначний вплив на політику ТКС. Основними проблемами регіональних програм, які не дозволяють сьогодні використати їх у процесі регіонального розвитку і, зокрема, ТКС, є недофінансування та неузгодженість, як між собою, так і Стратегією розвитку окремого регіону, міжнародними програмами [9].

Отже, з нашого дослідження можна зробити висновок, що сьогодні в Україні сформовано в основному все необхідне законодавство для регіонального розвитку, яке відповідає кращим європейським стандартам. Ми маємо базовий закон, державну стратегію регіонального розвитку, яка дуже близька за структурою до подібних документів країн членів ЄС, також наявні можливості для фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів ДФРР, який створюється як бюджетна програма Державного бюджету.

Однак проблемні аспекти в процесі реформування та становлення нової регіональної політики існують та мають значний вплив на гальмування процесу децентралізації, що стримує соціально-економічне зростання регіонів. Серед основних проблем слід виділити такі:

- 1) недостатня компетенція органів державного управління і місцевого самоврядування: нестача знань та досвіду, кваліфікованих управлінців;
- 2) велика кількість ключових суб'єктів регіонального розвитку;
- 3) психологічна неготовність громад брати на себе відповідальність за розвиток регіоном та управління майном;
- 4) затяжний процес реалізації проектів;
- 5) дисбаланс районних бюджетів (районний бюджет вимушений нести тягар фінансування

соціальної сфери необ'єднаних громад, району, області);

б) затяжний процес передачі повноважень громадам, обмеженість сфер управління.

Роль регіональної політики в умовах України має полягати у впровадженні комплексу інструментів активізації розвитку регіонів для визначення їх сучасної ролі в рамках міжрегіональної взаємодії. Через такі механізми регіональна політика поступово набуватиме нового сенсу – як політика активної участі регіонів у створенні умов для втілення стратегії власного розвитку через активне формування середовища та контрагентів її реалізації.

Список використаної літератури:

1. Замора О.М. Напрямки розвитку державної регіональної політики в сфері активізації транскордонного співробітництва // Система національного менеджменту в контексті інтеграційного виміру: монографія / за наук. ред. д. е. н., проф. Л.І. Михайлової. Суми, 2014. URL: <http://gero.sau.sumy.ua/handle/123456789/2894>.
2. Васильєва О.І. Міжрегіональні зв'язки та транскордонне співробітництво – важлива складова сучасної державної регіональної політики України. Інвестиції: практика та досвід. 2010. № 1. С. 70–73.
3. Транскордонне співробітництво Львівщини в умовах реформування державної політики регіонального розвитку. URL: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2016/07/MTD-TKS-web>.
4. Питання Національної ради реформ і Виконавчого комітету реформ: Указ Президента України від 13.05.2015 р. № 267/2015 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/644/2014>.
5. Постанова Кабінету Міністрів України Про утворення Офісу реформ № 768 від 11 жовтня 2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/768-2016-%D0%BF>.
6. Постанова Кабінету Міністрів України Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку № 714 від 16.09.2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>.
7. В усіх областях визначено координаторів офісів реформ і починається формування їх команд. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=249195953.
8. Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку № 258 від 11.02.2016 р. URL: <http://www.kmu.gov.ua>.
9. Нова державна регіональна політика в Україні – шлях до успіху. URL: <http://www.regionet.org.ua>.
10. Нова регіональна політика для нової України: Аналітична доповідь. К., Інститут суспільно-економічних досліджень, 2017. 36 с.

11. Анатолій Ткачук Державна регіональна політика та розвиток територій в умовах змін. Спеціально для ОТГ. URL: <http://www.csi.org.ua>.

12. Кучеренко Олена Державна регіональна політика та стратегічне планування регіонального розвитку – як забезпечити стабільне та прогнозоване фінансування? URL: <https://www.slideshare.net>.

Дыганова А. Ю. Современный этап реформирования и место ТКС в новой региональной политике

В статье рассматривается специфика теперешнего регионального развития Украины. Проводится анализ государственной региональной политики и особенностей ее реформирования. Также исследуется трансграничное сотрудничество как важный приоритет регионального развития.

Ключевые слова: *региональное развитие, государственная региональная политика, децентрализация, трансграничное сотрудничество, самоуправление, территориальное общество.*

Dyhanova A. Yu. Modern reforms and the role of cross – border cooperation in the new regional policy

The article deals with the specifics of the modern regional development of Ukraine. The analysis of the state regional policy and the peculiarities of its reform are carried out. The cross – border cooperation is also explored as an important priority of regional development.

Key words: *regional development, state regional policy, decentralization, cross – border cooperation, self-government, territorial communities.*