

І. Р. Тимечко

докторант

ДУ «Інститут регіональних досліджень
імені М. І. Долішнього НАН України», м. Львів

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ПРИКОРДОННИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті висвітлено особливості розвитку прикордонних територіальних громад західної України. Визначено основні чинники особливостей розвитку територіальних громад: територіальна громада – суб'єкт транскордонного співробітництва, розвиток транскордонного ринку, нерівномірності розвитку територіальних громад в транскордонному просторі, наявність міжнародної технічної допомоги. Виявлено негативний та позитивний вплив чинників на розвиток територіальних громад. Запропоновано використати потенціал транскордонного співробітництва в процесі розвитку прикордонних територіальних громад України.

Ключові слова: територіальна громада, транскордонне співробітництво, транскордонний простір, євро регіон.

Tymechko I. FEATURES OF DEVELOPMENT OF BORDER TERRITORIAL GROUPS

The article highlights the peculiarities of development of border territorial communities of western Ukraine. The main factors of development of territorial communities are defined: territorial community - subject of cross-border cooperation, development of the cross-border market, uneven development of territorial communities in the transboundary space, availability of international technical assistance. The negative and positive influence of factors on the development of territorial communities was revealed. It is proposed to use the potential of cross-border cooperation in the process of development of the border territorial communities of Ukraine.

Key words: territorial community, cross-border cooperation, transboundary space, euro region.

Особливості розвитку прикордонних територіальних громад визначають наступні ключові чинники:

1. Оскільки, згідно з Законом України «Про транскордонне співробітництво», територіальна громада є основним суб'єктом транскордонного співробітництва, що дозволяє територіальним громадам формувати добросусідські відносини та поглиблювати взаємодію з суміжними територіальними громадами сусідніх країн, що сприяє спільному вирішенню завдань місцевого та регіонального розвитку.

2. Порівняно нижчий рівень офіційної зайнятості мешканців, а також високий рівень підприємницької активності без офіційної реєстрації діяльності, що знижує можливості наповнення місцевих бюджетів прикордонних територіальних громад.

3. Цінова різниця за окремими товарами (тютюнові вироби, алкогольні напої тощо) по обидва боки кордону впливає на розвиток торгівельної та дорожньої інфраструктури, а також обумовлює високу залежність місцевих бюджетів від акцизного податку.

4. Нерівномірності розвитку територіальних громад в транскордонному просторі за показниками соціально-економічного розвитку та фінансового забезпечення зумовлюють, зокрема перетікання людського капіталу, тобто молодь прикордонних територіальних громад переміщується в більш розвинене середовище.

5. Існування взаємних спрощень при перетині кордону мешканцями прикордонних територій України та сусідніх країн-членів ЄС, що сприяє

перетину кордону мешканцями прикордонних територіальних громад з суспільних, культурних або сімейних мотивів та обґрунтованих економічних міркувань, які не визначаються прибутковою діяльністю.

6. Можливості участі у Програмах міжнародної технічної допомоги, що дозволяє залучити додаткові кошти для вирішення місцевих проблем.

7. Відмінності правового середовища по обидві сторони кордону України та сусідніх країн-членів ЄС, створюють труднощі щодо реалізації спільних ініціатив територіальних громад України та сусідніх країн-членів ЄС.

8. Умове подвійне громадянство (карта поляка, угорця, паспорт румуна, росіянина) створює сприятливі умови для життєдіяльності мешканців прикордоння України на території сусідньої країни-члена ЄС. Наприклад Karta Polaka — документ, котрий підтверджує та засвідчує приналежність особи до польського народу, що дозволяє легально й законно працювати на території Польщі, не отримуючи дозволу на трудову діяльність, а також права займатися на території країни власним бізнесом.

Територіальна громада як суб'єкт транскордонного співробітництва відповідно до Закону України «Про транскордонне співробітництво» (стаття 5) може діяти [1]:

- в межах створеного євро регіону;
- шляхом укладання угод про транскордонне співробітництво в окремих сферах;
- шляхом встановлення та розвиток взаємовигідних контактів між ними;

• обираючи форми транскордонного співробітництва відповідно до законодавства України.

Співробітництво територіальних громад в межах єврорегіонів. На кордонах України та сусідніх з нею держав - 10 єврорегіонів, більшість яких функціонують як структурні підрозділи обласних державних адміністрацій. В порівнянні з єврорегіонами за участю прикордонних регіонів України, єврорегіони ЄС переважно сформовані та функціонують на рівні територіальних громад.

Всі єврорегіони на кордоні з ЄС за участю українських областей створені обласними органами влади, а громади, на території яких функціонує єврорегіон, фактично залишаються осторонь від їх активної діяльності. У Карпатському єврорегіоні з 2007 р. працює Асоціація органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати – Україна», яка об'єднує 77 територіальних громад Карпатського регіону (станом на квітень 2017 року) [2] та здійснює координацію територіальних громад з питань транскордонного співробітництва.

Співробітництво територіальних громад шляхом укладання угод. Угода про транскордонне співробітництво регламентує правові, організаційні, економічні та інші аспекти цього співробітництва.

Угода може передбачати утворення органів транскордонного співробітництва. Орган транскордонного співробітництва виконує завдання, покладені на нього територіальними громадами, їх представницькими

органами, місцевими органами виконавчої влади, відповідно до його повноважень та у порядку, передбаченому законодавством України. Ще у 2012 році Верховна Рада України ратифікувала Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно форми органу транскордонного співробітництва - об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС), проте не було ще створено органу транскордонного співробітництва за участі територіальних громад України, хоча досвід ЄС вказує на ефективність функціонування органів транскордонного співробітництва для розвитку територіальних громад.

В Україні територіальні громади не зареєстровані як суб'єкти правовідносин, не володіють відповідними документами, які засвідчують їх правосуб'єктність (зокрема, свідоцтвами про реєстрацію, ідентифікаційними кодами територіальних громад)[3]. В цих умовах територіальна громада не є стороною угод про транскордонне співробітництво, натомість, статус юридичної особи, а також усі права і повноваження збереглися за відповідними місцевими радами, які й є фактичними власниками комунального майна, володіють усіма владними повноваженнями, що суперечить європейській моделі місцевого самоврядування.

Іноземний досвід показує, що місцеві ради чи виконавчі комітети не є юридичними особами, а лише органами самоврядування, які не набувають статусу юридичної особи[4]. Водночас територіальні громади мають статус юридичних осіб і володіють усією

повнотою повноважень і прав базових суб'єктів місцевого самоврядування, що дає можливість належно закріпити право власності.

Виходячи з вище зазначеного, що стосується посилення інституційної спроможності територіальні громади, то слід зауважити, що територіальні громади в Україні не набули правосуб'єктності, тому не можуть стати повноцінними суб'єктами ринкових, соціальних, економічних, адміністративних, політичних відносин, що посилює ризик їх інституційної неспроможності.

В Державній програмі розвитку транскордонного співробітництва на 2016—2020 роки[5] щодо посилення інституційної спроможності територіальних громад зазначено про сприяння поглибленню економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади, територіальними громадами і відповідними органами інших держав, забезпечення розвитку міжмуніципального співробітництва та зв'язків малих і середніх міст прикордонних регіонів України з іншими суб'єктами транскордонного співробітництва шляхом виконання наступних завдань:

поліпшити спільне стратегічне планування, визначити пріоритети та заходи для розвитку взаємовигідного транскордонного співробітництва, розширити договірно-правову базу співробітництва між територіальними громадами прикордонних регіонів України та інших держав;

провести спільні заходи (конференції, зустрічі), спрямовані на активізацію співробітництва у рамках наявних єврорегіонів та міжкурядових комісій з питань транскордонного співробітництва.

Так, поглиблення співробітництва територіальних громад може здійснюватися шляхом розробки та реалізації спільних ініціатив, заходів, проектів, програм та стратегій в окремих сферах, що передбачає координацію співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів. Розробка та реалізація спільних програм, стратегій, проектів сприяє вирішенню спільних проблем та поступовому зближенню суміжних територіальних громад сусідніх країн, яке відбувається в процесі запозичення, відтворення чи формування спільних методів, способів, інструментів підвищення конкурентоспроможності. Нині розроблено Стратегію транскордонного співробітництва Люблінського воєводства (Польща), Львівської, Волинської (Україна) та Брестської (Білорусь) областей на 2014-2020 роки, де ключовим завданням є підвищення рівня життя мешканців прикордоння шляхом ефективного втілення положень документу, втім, Стратегія не реалізується.

Ініціатива розробки Спільної стратегії розвитку Карпат знайшла підтримку серед членів Карпатського Єврорегіону, результатом чого стало прийняття рішення «Про напрацювання окремої операційної «Карпатської програми» для її фінансування Європейським Союзом на фінансову перспективу

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ

2014 – 2020 років» на 39-му засіданні Ради МА «Карпатський Єврорегіон» (листопад 2011 р.). Від української частини Карпатського Єврорегіону головами обласних рад Львівської, Закарпатської, Івано-Франківської та Чернівецької областей була задекларована перед Кабінетом Міністрів України ініціатива спільної розробки та підписання Угоди щодо регіонального розвитку Українських Карпат (між Кабінетом Міністрів України – з одного боку та Закарпатською, Івано-Франківською, Львівською та Чернівецькою областями – з іншого).

Суб'єктивний чинник вплинув на те, що у листопаді 2016 року представники обласних, районних, міських рад Львівської, Івано-Франківської, закарпатської та Чернівецької областей та місцевих рад - членів Асоціації органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати – Україна» скерували звернення до Кабінету Міністрів щодо розробки та реалізації комплексної державної політики підтримки розвитку Карпат з наступними пріоритетами: розвиток дорожньо-транспортної інфраструктури (з метою забезпечення доступності в рамках регіону Карпат); підтримка вирішення екологічних проблем; розвиток туризму і збереження історико-культурної спадщини.

З 1990 Європейський Союз (ЄС) здійснює фінансову підтримку транскордонного співробітництва шляхом використання ряду ініціатив, програм та проектів. *Програми ЄС* значно переважають за кількістю та обсягом фінансування серед інших програм міжнародної технічної допомоги, які прямо або опосередковано стосуються транскордонного співробітництва. Так, найбільш активними щодо фінансування питань транскордонного співробітництва в Україні можна назвати програми в рамках «Європейського Інструменту Сусідства та Партнерства (ЄІСП)», Ініціативи «Східне партнерство», а також Програми «Підтримки політики регіонального розвитку України».

ЄІСП (European Neighbourhood and Partnership Instrument) розроблений як більш гнучкий і керований політичними потребами інструмент. Дві головні мети ЄІСП:

- сприяння економічному та більш глибокому політичному співробітництву між ЄС та країнами-партнерами;

- надання допомоги для використання специфічних можливостей та вирішення проблем країн, що географічно мають єдиний кордон з країнами ЄС або географічно близько знаходяться до країн-сусідів ЄС.

У рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства 2007 – 2013 років окремо виділено програми транскордонного співробітництва. Загальний бюджет компоненту транскордонного співробітництва ЄІСП складав близько 1,1 млрд. євро (включає внески фондів ЄІСП та ЄФРР (Європейський фонд регіонального розвитку)).

Україна брала участь у наступних програмах ЄІСП (2007-2013) :

- “Україна – Польща – Білорусь” (186,201 млн євро);
- “Україна – Угорщина – Словаччина – Румунія” (68,6 млн євро);
- ”Україна – Румунія – Республіка Молдова” (126,718 млн євро);
- “Чорне море” (17,306 млн євро);

Пріоритети програм ЄІСП: сприяння соціально-економічному розвитку регіонів з обох сторін кордону; співробітництво у сфері захисту навколишнього середовища, охорони здоров'я та попередження воєн, конфліктів та злочинності; забезпечення ефективності та безпеки кордонів; сприяння ефективному співробітництву між людьми на локальному рівні.

Однією з вимог більшості Програм є співфінансування проектів. Львівська область одна з перших затвердила Порядок співфінансування проектів міжнародної технічної допомоги з обласного бюджету (18 березня 2014 року), що містить процедури та механізми реалізації та фінансування з обласного бюджету проектів міжнародної технічної допомоги.

Найбільшою за обсягом коштів була Програма “Україна – Польща – Білорусь” (2007-2013), в якій переважали за кількістю проекти, що передбачали заходи щодо розвитку можливостей транскордонного співробітництва на регіональному та місцевому рівні (табл. 1), це вказує на наявність можливостей транскордонного співробітництва та необхідність їх розвитку, що першочергово залежить від креативності на рівні територіальних громад.

Таблиця 1

Кількість проектів Програма транскордонного співробітництва Польща- Білорусь-Україна 2007-2013

Заходи	Польща-Україна	Польща-Білорусь	Польща Україна-Білорусь
Захід 1.1. Покращення умов для підприємництва	5	2	2
Захід 1.2. Розвиток туризму	15	3	3
Захід 1.3. Покращення доступу до регіону	6	2	2
Захід 2.1. Охорона довкілля на прикордонних територіях.	11	5	-
Захід 2.2. Ефективні та безпечні кордони	7	3	-
Захід 3.1. Розвиток можливостей транскордонного співробітництва на регіональному та місцевому рівні.	26	13	6
Захід 3.2. Ініціативи місцевих громад	4	1	1
Загальна сума співфінансування ЄС, млн. євро	74	29	14

В рамках Програми “Україна – Польща – Білорусь” (2007-2013) реалізовано проекти, які вирішили спільні проблеми розвитку територіальних

громад та покращили умови життєдіяльності їх мешканців (табл. 2).

У Програмному документі на 2014-2020 роки визначено три стратегічні цілі ЄІС транскордонне

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ТА ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНІ ВІДНОСИНИ

співробітництво для транскордонних заходів: сприяння економічному та соціальному розвитку регіонів по обидві сторони спільного кордону; вирішення спільних проблем, що стосуються навколишнього середовища, здоров'я мешканців та охорони і боротьби зі злочинністю; сприяння створенню кращих умов та інструментів для забезпечення мобільності людей, товарів і капіталу.

Програмний документ про підтримку ЄС ЄІС транскордонне співробітництво (2014-2020) також включає 10 цілей, зокрема наступні пріоритети Програми транскордонного співробітництва ЄІС Польща-Білорусь-Україна 2014-2020: Промоція місцевої культури та охорона історичної спадщини (Пріоритети: Промоція місцевої культури та історії;

Промоція і збереження природної спадщини); Покращення доступності регіонів, розвиток надійного та стійкого до кліматичних впливів транспорту, комунікаційних мереж і систем (Пріоритети: Покращення та розвиток транспортних послуг та інфраструктури; Розвиток інфраструктури ІКТ); Спільні виклики у сфері безпеки (Пріоритети: Підтримка розвитку охорони здоров'я та соціальних послуг; Вирішення спільних проблем безпеки); Покращення управління кордонами та управління безпекою, мобільністю та міграцією (Сприяння ефективності та безпеці кордонів; Покращення діяльності з управління кордонами, митних і візових процедур).

Таблиця 2

Результати Програми транскордонного співробітництва Польща- Білорусь-Україна 2007-2013

Пріоритет	Результати			
Підтримка підприємництва	Створено нові робочі місця 467	Створено організації з підтримки підприємництва 12	Підприємці/підприємства, які одержали послуги в рамках проектів 1014	Нові підприємці/підприємства зареєстровані завдяки проектам 453
Розвиток туризму	Покращені культурні та історичні об'єкти 52	Створено центри туристичної інформації 31	Створення туристичних маршрутів 1875	
Інвестиції в прикордонну інфраструктуру	Збудовані та реконструйовані прикордонні переходи 10	Підвищена пропускна спроможність, автомобілів на день 29865	Підвищена пропускна спроможність, осіб на день 48800	
Інвестиції у міжлюдські відносини і людські ресурси	Транскордонні зустрічі, заходи 1729	Транскордонні зустрічі, заходи, учасники 53527	Фестивалі, спортивні заходи 751	Спільні дослідження 186
Інвестиції в іншу інфраструктуру	Модернізовані будівлі 71	Нові, реконструйовані дороги 116,5 км		
Інвестиції у безпеку	Закуплений автотранспорт (швидка допомога, поліція) 246	Обладнання 349 комплектів		
Забезпечення комунікації	Домогосподарства, громадські споруди 2365	Очисні споруди 15	Каналізації, км 90,8	
Охорона здоров'я та інклюзив	Медичні обстеження, перевірки, лікування, пацієнтів 750	Медичне обладнання, комплектів 1048	Заходи для неповносправних 24	

У 2016 році представниками української сторони подано найбільше проектів на Програму Польща-Білорусь-Україна (2014-2020) – 824 з загальної кількості 2325 проектів (Львівська область – 362, Волинська – 224, Івано-Франківська – 77, Закарпатська – 69 та інші). Так, партнери (місцеві органи влади) з української сторони в рамках використання технічної допомоги ЄС виявляють своє незадоволення щодо того, що вагому частину фінансування з фондів ЄС, що передбачається в цих проектах, зазвичай отримує партнерська сторона (іноземний партнер).

На думку представників органів місцевого самоврядування (експертів з транскордонного співробітництва) найпоширенішими формами транскордонного співробітництва є Угоди про транскордонне співробітництво та транскордонні проекти; неактивними: євро регіони та транскордонні кластери; незначними (або відсутні): неформальна

взаємодія, трудова міграція, прикордонна торгівля. Це вказує на сприйняття органами влади та місцевого самоврядування законодавчо визначених форм транскордонного співробітництва. Хоча, ряд досліджень вказують на вагомість явищ прикордонна торгівля, транскордонна трудова зайнятість в життєдіяльності мешканців прикордоння.

Саме наближеність державного кордону впливає на розвиток прикордонних територіальних громад, оскільки економічна діяльність часто орієнтована на «закордонних сусідів». Нерівномірності соціально-економічного розвитку суміжних прикордонних територіальних громад в транскордонному просторі (зокрема, середня заробітна плата 2015 рік: Львівська область – 150 євро, Підкарпатське воєводство (Польща) – 806 євро) та запровадження взаємних спрощень при перетині кордону мешканцями прикордонних територій України (місцевий прикордонний рух, який діє згідно з міждержавними

угодами України з сусідніми країнами-членами ЄС) сприяють активізації дій мешканців прикордоння через кордон, що не враховують органи місцевого самоврядування та органи влади при прийнятті рішень щодо регіонального та місцевого розвитку.

Досвід Польщі з організації поетапного використання активізації мешканців українського прикордоння в транскордонному просторі вказує на позитивний ефект в процесі розвитку прикордонних територіальних громад Польщі:

- 1 крок. Спрошення перетину українсько – польського кордону (Угода про місцевий прикордонний рух) (2008)

- 2 крок. Польською стороною при підтримці Люблінського та Підкарпатського воєводства упродовж III– IV кварталу 2008 року було проведено пілотне дослідження з метою виявлення мети поїздки осіб, що перетинають кордон; віддалі від кордону місця проживання осіб і локалізації закупівлі товарів; частоти перетину польсько-українського кордону (2008)

- 3 крок. Розвиток торгових центрів у прикордонні, зокрема таких як Торговий Центр Корчова Долина, який розташований у Польщі на відстані 2 км від кордону з Україною (2009)

- 4 крок. Шопінг-віза – віза на закупа (2011)

- 5 крок. Сприятливі умови для ведення бізнесу на території Польщі, для тих, хто має досвід ведення бізнесу в Україні.

- 5 крок. Постійний моніторинг.

Виявлено, що доходи від економічної активності, яка здійснюється на основі офіційної реєстрації суб'єктів господарювання на рівні прикордонної територіальної громади корелюють із приростом житлової площі в межах відповідної територіальної громади. Натомість неформальна зайнятість не створює імпульсів для зростання обсягів житлової площі.

Отже, розвиток прикордонних територіальних громад безпосередньо залежить від сприятливості економічного середовища та стимулювання процесів переходу неформальної зайнятості у форму офіційної господарської діяльності.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про транскордонне співробітництво». Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1861-15>

2. АОМС "Єврорегіон Карпати - Україна". Режим доступу: <http://www.euroregionkarpaty.com.ua/--q--q/aoms.html>

3. Мокій А.І. Напрями забезпечення безпеки розвитку територіальних громад у процесі реформи адміністративно-територіального устрою України/ А.І. Мокій, О.І. Дацко. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/ter_gromadu-0ba09.pdf

4. Гурняк І. Л. Додана вартість як базис економічного розвитку територіальних громад / І. Л. Гурняк, О. І. Дацко, О. І. Яремчук // Регіональна економіка. - 2015. - № 1. - С. 37-47.

5. Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки від 23 серпня 2016 р. № 554. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/554-2016-%D0%BF>

References

1. Supreme Council of Ukraine. Pro transkordonne spivrobotnytstvo [On Transboundary Cooperation]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1861-15>

2. AOMS "Yevrorehion Karpaty - Ukrayina". Retrieved from <http://www.euroregionkarpaty.com.ua/---q--q/aoms.html>

3. Mokiy A. I., Datsko O. I. Napryamy zabezpechennya bezpeky rozvytku terytorial'nykh hromad u protsesi reformy administratyvno-terytorial'noho ustroyu Ukrayiny [Areas of ensuring the development of territorial communities in the process of reforming the administrative-territorial structure of Ukraine]. Retrieved from http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/ter_gromadu-0ba09.pdf

4. Hurnyak I. L., Datsko O. I., Yaremchuk O. I. (2015). Dodana vartist' yak bazys ekonomichnoho rozvytku terytorial'nykh hromad [Added value as a basis for the economic development of territorial communities]. *Rehional'na ekonomika - Regional economics*, Vol. 1, pp. 37-47.

5. Derzhavna prohrama rozvytku transkordonnoho spivrobotnytstva na 2016-2020 roky vid 23 serpnya 2016 r. # 554. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/554-2016-%D0%BF>