

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО БАЗИСУ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС В УКРАЇНІ

РЕЗЮМЕ

Євроінтеграційні пріоритети України обумовлюють необхідність імплементації інституціонального базису регіональної політики ЄС в Україні. Із цією метою: ратифіковано та підписано міжнародні угоди, у тому числі Угоду про Асоціацію між Україною та ЄС, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами; реалізуються спільні інструменти регіонального розвитку; запроваджені вітчизняні інститути стимулювання економічного зростання на регіональному рівні.

Незважаючи на позитивні результати співробітництва, на даний час нерозв'язаними залишилися системні проблеми імплементації інституціонального базису регіональної політики ЄС в Україні, серед яких: інституційна невизначеність суб'єктів регіональної політики, недостатньо вичерпний перелік та технічні характеристики об'єктів права власності, нерозв'язаність проблем ресурсного забезпечення первинних суб'єктів регіональної політики – територіальних громад, диспропорційність та недостатнє урахування інтересів регіонального розвитку України в Угоді про асоціацію та плану заходів з її реалізації, нерівномірність фінансування та необ'єктивність результативних індикаторів програм регіонального розвитку, несистемність інвестиційної політики у регіонах та недостатня об'єктивність оцінки ефективності реалізації стратегій регіонального розвитку, стратегій розвитку територіальних громад.

Для системного розв'язання означених вище проблем розроблено низку рекомендацій органам публічної влади.

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО БАЗИСУ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС В УКРАЇНІ

Євроінтеграційні пріоритети України обумовлюють необхідність реформування інституційних засад регіональної політики, зокрема гармонізації її з методичними положеннями та практиками регіональної політики ЄС. З цією метою здійснено низку системних заходів щодо активізації процесу євроінтеграції, зокрема реалізації спільних проєктів, налагодження взаємовигідних торговельних відносин, розв'язання екологічних проблем, конвергенції прикордонних регіонів, вирівнювання диспропорцій регіонального розвитку з використанням інституціонального базису ЄС:

1. Імплементация положень регіональної політики ЄС щодо стимулювання регіонального розвитку через ратифікацію та підписання міжнародних угод: Європейської Хартії прикордонних і транскордонних регіонів, Європейської хартії місцевого самоврядування, Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями та додаткових протоколів до неї, Орхуської конвенції та ін. Зобов'язання України щодо імплементации вагової частини положень регіональної політики ЄС обумовлені підписанням та набуттям чинності у повному обсязі Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, (далі – Угода про асоціацію) з 1 січня 2017 р.

2. Імплементация Україною спільних інструментів регіонального розвитку, до яких відповідно до Регламенту (ЄС) № 232/2014 Європейського Парламенту і Ради від 11.03.2014 «Про загальні положення Європейського інструменту сусідства» № 232/2014 відноситься Європейський інструмент сусідства (загальний бюджет для всіх 16 країн сусідства, серед яких і Україна - 15,4 млрд євро). В рамках цього інструменту Постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2018 р. № 554 «Про запровадження національної системи управління та контролю за виконанням спільних операційних програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства 2014-

2020» Міністерство економіки і торгівлі визначено уповноваженим органом щодо реалізації програм Європейського інституту сусідства.

В межах Європейського інструменту сусідства передбачена допомога ЄС на підтримку політичної та економічної інтеграції України та ЄС за пріоритетними напрямками: реформування системи юстиції та державне управління; розвиток торгівлі та приватного сектора; підвищення енергоефективності. Україна позиціонується ключовим партнером в рамках імплементації Інструменту співробітництва з ядерної безпеки. До важливих компонентів інституціонального базису регіональної політики відносяться Європейський інструмент для підтримки демократії та прав людини, Інструмент партнерства в галузі міграційної політики, зокрема Стратегія відповіді ЄС на міграційний тиск, схвалена Європейською Радою. Програмним документом з підтримки прикордонного співробітництва передбачена участь України у 4 спільних операційних програмах прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства на 2014-2020 роки, а саме: “Польща – Україна – Білорусь”, Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна”, “ Румунія – Україна” та “Басейн Чорного моря”, які охоплюють 14 областей України.

Важливими в контексті імплементації є: Директиви Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/1148 від 6 липня 2016 року “Про заходи для високого спільного рівня безпеки мережевих та інформаційних систем на території Союзу”; Угода між Урядом України і Європейським Союзом про участь України в програмі ЄС “Конкурентоспроможність підприємств малого і середнього бізнесу (COSME) (2014-2020); Угода між Урядом України та Європейською Комісією про участь України у програмі “Креативна Європа”; програма Європейського Союзу для сектору культури та креативності; про співробітництво між Україною та Європейським Союзом у підпрограмі “Медіа” програми “Креативна Європа”; Ініціатива Європейського Союзу («Східне партнерство») щодо зміцнення партнерських відносин із східними сусідами ЄС (Республіка Вірменія, Республіка Азербайджан, Республіка Білорусь, Грузія, Молдова та Україна) та реалізація спільних проектів у різних сферах суспільного та економічного розвитку.

Пріоритетом формування інституціонального базису співробітництва Україна - ЄС є Зовнішній інвестиційний план ЄС, який об'єднує більшість реалізованих інвестиційних програм ЄС у країнах-сусідах, у тому числі Україні, та країнах тропічної Африки в рамках єдиного інструменту Європейського фонду сталого розвитку.

Здійснюються системні заходи щодо імплементації екологічних Директив ЄС з використання спільних природних ресурсів, зокрема Директиви 2008/50/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21 травня 2008 року про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи, Директива Європейського Парламенту та Ради 2001/42/ЄС від 27 червня 2001 про оцінку наслідків окремих планів та програм для довкілля та ін.

Важливе значення у імплементації політики регіонального розвитку ЄС має Стратегія ЄС для Дунайського регіону, яка передбачає розвиток інфраструктурного, екологічного, соціально-економічного та інституційного розвитку регіону, розроблена та прийнята нова Дунайська транснаціональна програма 2014-2020 рр.¹

Позитивно вплинуло на інтеграцію України до європейського простору підписання Угоди між Україною та Європейським Союзом про внесення змін до Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз, якою запроваджено безвізовий режим перетину кордону громадянами України і країн Шенгенської зони.

В межах програм співробітництва підтримуються ініціативи вітчизняних підприємств щодо переходу на європейські стандарти господарської діяльності. Європейські компанії проявляють зацікавленість у співпраці з вітчизняним аграрним сектором, Європейський банк реконструкції та розвитку спільно з Євроатомом виділяють кошти на модернізацію українських АЕС².

Загалом, спектр інструментів регіонального розвитку в Україні, ініційованих та підтримуваних ЄС, досить широкий і охоплює економічну,

¹Перспективи залучення допомоги ЄС до 2020 року// Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=464a91e3-a214-4f0d-9487-a0cf1c356f37&title=PerspektiviZaluchenniaDopomogisDo2020-Roku>. .

²Структурні фонди ЄС[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.ceasc-bw.com/products/riativne-kolo-biz>.

гуманітарну, культурну, соціальну, екологічну, політичну сфери співробітництва.

3. Запровадження вітчизняних інститутів стимулювання регіонального розвитку, найважливіші з яких наступні:

- передбачена в межах програмно-цільового програмування видатків бюджету державна підтримка фінансування багаторічних проектів, які реалізуються в регіонах відповідно до стратегій розвитку суб'єктів регіональної політики в рамках окремих бюджетних програм;

- активізація діяльності Державного фонду регіонального розвитку з фінансування проектів регіонального розвитку на конкурсній основі, вдосконалення методик відбору фінансових проектів. Станом на кінець 2018 р. підтримано 15737 проектів на загальну суму 1 трлн 869 млн грн;

- заснування Фонду енергоефективності, до статутного капіталу якого внесено 1,5 млрд грн Україною і 3 млрд грн міжнародними партнерами, Фонд здійснює підтримку проектів розвитку та підприємств енергетики, а також модернізації та підвищення ефективності об'єктів житлово-комунального господарства в регіонах. Пілотний проект Фонд повинен реалізувати у першому кварталі 2019 р.;

- істотне підвищення рівня публічності використання бюджетних коштів для реалізації регіональних проектів розвитку, систематичний моніторинг виконання інвестиційних програм та проектів з публікацією відповідних звітів;

- розробка інвестиційних паспортів областей та окремих громад, які публікуються на їхніх сайтах, що істотно підвищує зацікавленість потенційних інвесторів в інвестуванні регіональних проектів, стимулює активізацію економічного співробітництва;

- встановлення обмежень щодо фінансування з державних і місцевих бюджетів проектів, які не відповідають планам заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку.

4. Проведення реформи адміністративно-територіального устрою з метою децентралізації управління та підвищення спроможності територіальних громад. За підтримки європейських фондів розроблено

програмні документи, методичні рекомендації щодо механізмів децентралізації, створені Агенції регіонального розвитку, здійснено зміни до низки нормативно-правових актів, у тому числі до Бюджетного кодексу для збільшення фінансової спроможності територіальних громад в Україні.

За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон України) у 2017 р. з урахуванням міжбюджетних трансфертів із державного бюджету України надійшло 502,1 млрд грн, що на 37,1 % більше, ніж у 2016 р. Рівень фінансової самодостатності територіальних громад в регіонах є недостатнім (таблиця 1 Додатків). Надходження власних ресурсів 366 об'єднаних територіальних громад за січень-грудень 2017 р. склало: всього – 9,3 млрд грн (зростання у порівнянні з аналогічним періодом 2016 р. на 87,0%), у тому числі: податку на доходи фізичних осіб – 5,2 млрд грн (зростання в 3 рази); плати за землю – 1,4 млрд грн (на 20,0%); єдиного податку – 1,4 млрд грн (на 34,6%); акцизного податку – 794,2 млн грн (на 12,0%); податку на нерухоме майно – 132,5 млн грн (на 72,5 %)³.

Незважаючи на позитивні результати співробітництва та реалізованих заходів щодо сприяння регіональному розвитку, на даний час нерозв'язаними залишилися такі системні проблеми імплементації інституціонального базису регіональної політики ЄС в Україні:

1. Інституційна невизначеність суб'єктів регіональної політики.

Нормативно-правовий базис не позбавлений взаємосуперечностей, які зумовлюють правові колізії реалізації державної регіональної політики, формують інституційні «пастки» і бар'єри прискоренню євроінтеграції України.

Зазначимо, що регіональна політика розвитку повинна орієнтуватися насамперед на забезпечення розвитку і формування спроможності територіальних громад, тому територіальна громада як основний суб'єкт місцевого самоврядування повинна обов'язково позиціонуватися як суб'єкт регіональної політики держави.

³Публічний звіт голови Казначейства Тетяни Слюз щодо діяльності Державної казначейської служби України за 2017 рік [Електронний ресурс]. – <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23608;jsessionid=E57264C2255414BEA54A4671EB1C31BA>.

У державах-членах Європейського Союзу базовим суб'єктом місцевого самоврядування і, відповідно, регіональної політики є територіальні громади, що чітко обумовлено законодавством ЄС та окремих країн. В Україні досі суб'єктна роль територіальних громад у нормативно-правову базисі істотно принижена. Так, частиною пункту 1 статті 6 Закону України «Про засади державної регіональної політики» до пріоритетів віднесено формування з урахуванням документів Ради Європи та Європейського Союзу нормативно-правової бази, необхідної для реалізації державної регіональної політики. У пункті 2 статті 4 цього закону визначено, що суб'єктами державної регіональної політики є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи. Тобто Законом територіальні громади не віднесені до суб'єктів регіональної політики.

Існують суперечності між Конституцією, законами України, ратифікованими міжнародними угодами і хартіями. Так, стаття 140 Конституції України визначає місцеве самоврядування як «право територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». У перекладі статті 3 Європейської Хартії місцевого самоврядування вказано, що «...місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення»⁴, чим здійснено підміну поняття суб'єктів місцевого самоврядування: у Хартії право місцевого самоврядування закріплене лише за органами влади, а не територіальними громадами. Підтвердження неправильності офіційного перекладу термінів у зазначеному документі є назва статті 5 Хартії «Охорона територіальних кордонів органів місцевого самоврядування», яка є невірною, оскільки органи самоврядування

⁴European Charter of Local Self-Government [Електронний ресурс]. – <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>.

не мають територіальних меж. Відповідно, існує розбіжність між Конституцією та ратифікованою Європейською хартією місцевого самоврядування.

Сформувалися також законодавчі термінологічні суперечності стосовно суб'єктів транскордонного співробітництва. Відповідно до Закону України «Про транскордонне співробітництво» визначено, що «суб'єкти транскордонного співробітництва - територіальні громади, їх представницькі органи та їх об'єднання, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади сусідніх держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством України та угодами про транскордонне співробітництво». В офіційному перекладі Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями» введені поняття, «територіальні общини», «територіальні власті» тлумачення яких відсутні у вітчизняному законодавстві, водночас згадки про територіальні громади не міститься.

За невизначених підстав програми транскордонного співробітництва, які імплементуються на даному етапі, отримали назву «програми прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства 2014-2020 років», таким чином, виведені поза межі Закону України «Про транскордонне співробітництво» та міжнародних документів, в яких територіальні громади визначені як суб'єкти транскордонного співробітництва. Звернемо увагу, що аналогічні програми у 2007-2013 рр. мали назву «програми транскордонного співробітництва».

Крім того, на даний час не уніфіковані нормативні положення класифікації об'єктів адміністративно-територіального устрою України ("Класифікатор об'єктів адміністративно-територіального устрою України" К 014 – 97, затверджений наказом Держстандарту України від 31 жовтня 1997 р. № 659 (зі змінами)), що ускладнює приведення у відповідність чинної системи класифікації до Загальної класифікації територіальних одиниць для статистики (NUTS) від 26 травня 2003 р. (Regulation (EC) № 1059 Of The European Parliament And Of The Council).

Подібні суперечності створюють підстави для правової невизначеності базисних принципів державної регіональної політики і, відповідно, її формування та реалізації.

2. Недостатньо вичерпні перелік та технічні характеристики об'єктів права власності, які використовуються при імплементації регіональної політики, що зумовлює невизначеність предмету євро регіонального співробітництва, особливо в частині використання земельних ресурсів. В даний час належно не інвентаризовано та не обліковано право власності на більшість публічних ресурсів, а також на найцінніший матеріальний ресурс – земельний. Відповідно до статті 14 Конституції України, земля є основним національним багатством і перебуває під особливою охороною держави, проте на істотну частину земель право власності реалізується без правовстановлюючих документів, або воно не обліковане державою. В Україні ще не створена єдина і повна база даних про об'єкти власності, їх технічні характеристики, правові режими використання.

У 2011 р. Державний комітет України із земельних ресурсів повідомляв про 1,4 млн га не витребуваних паїв⁵, у 2015 р. п. А. Яценюк заявляв, що Кабінет Міністрів України не володіє інформацією про користувачів і власників 90 % земель сільськогосподарського призначення⁶. У Постанові Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 р. № 413 «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними», вказано, що 75 % сільськогосподарських земель перебувають у приватній власності⁷. Проте, у публічній кадастровій карті така інформація не підтверджується, оскільки набути право приватної власності на землі сільськогосподарського призначення в Україні можливо через отримання паю, а також для городництва і

⁵Зараз в Україні налічується 1,4 млн га невитребуваних земельних паїв [Електронний ресурс] / Прес-служба Головного управління Держкомзему у Івано-Франківській // області // Коломия ВЕБ Портал. – 2011, 21 березня. – Режим доступу : <http://kolomyia.org/se/sites/pb/35394/>

⁶Яценюк наказав з'ясувати, хто, як і чому використовує 90 земель сільськогосподарського призначення [Електронний ресурс] // Експрес новини. 2015, 24 лип. – Режим доступу : <http://expres.ua/news/2015/07/24/144771-yacenyuk-nakazav-zyasuvaty-hto-chomu-vykorystovuye-90-derzhavnoyi-zemli>.

⁷Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 р. № 413 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-p>.

садівництва. Масової передачі громадянам не витребуваних паїв землі як спадщини не відбувалося. Можна припустити, що наведена у Постанові Кабінету Міністрів України інформація щодо структури власності на земельні ресурси не відповідає дійсності. У огляді стану земельних відносин в Україні зазначено, що в публічній кадастровій карті внесена інформація лише про 69,8 % загальної площі земельних ресурсів, у той час як відомості і реєстрація у Державному реєстрі речових прав наявні лише для 13,8 % площі території України (Таблиця 2 Додатків).

В даний час в публічну кадастрову карту України внесена інформація менше, ніж про 70 % земель, отже держава не володіє інформацією про суб'єктів та об'єкти права власності необлікованих земель, а відповідно без офіційного використання цих ресурсів обмежується ресурсний базис та ускладняється реалізація пріоритетів регіонального розвитку. Проведена у 1998р. всеукраїнська інвентаризація земель мала переважно інформаційний характер без встановлення реальних меж земельних ділянок та правовстановлюючих документів на них. Хоча інформація інвентаризації визнана даними Державного земельного кадастру, у багатьох випадках вона не відповідає дійсності.

З введенням у Земельний кодекс України поняття «землі за межами населеного пункту» територіальні громади позбавлені адміністративних повноважень щодо розпорядження великою кількістю земель сільськогосподарського призначення, розпорядження якими здійснюють Держгеокадастр, обласні та районні адміністрації. Оскільки межі більшості населених пунктів і територіальних громад не винесені в натурі, постійно виникають проблеми щодо законності розпорядження землями під час реалізації проектів регіонального розвитку, особливо інвестиційних. Так, у Львові Львівська міська рада продала під будівництво технопарку землю, яка їй не належить, що зумовило судовий процес між Рясне-Руською громадою і

Львівською міською радою⁸ і негативно відобразилося на інвестиційному кліматі Львівської області.

Також на даний час відсутні публічні реєстри комунального майна, не сформовані реєстри територіальних громад, обов'язковість яких запроваджена Постановою КМУ 2016 р., до яких повинні бути внесені відомості про членів територіальних громад. Таким чином, на рівні територіальних громад сформована інституційна «пастка», коли чітко невизначеними є суб'єкти та об'єкти регіональної політики, а відповідно реалізація принципів державної регіональної політики має несистемний характер і переважно здійснюється шляхом реалізації окремих проектів без урахування впливу на розвиток територіальних громад, інших суб'єктів регіональної політики.

3. Нерозв'язаність проблем ресурсного забезпечення первинних суб'єктів регіональної політики – територіальних громад, що істотно обмежує й можливості імплементації принципів, цілей, завдань та організаційно-інституціональних механізмів регіональної політики ЄС в Україні. В сукупності це поєднується з диспропорційністю та недостатнім урахуванням інтересів регіонального розвитку України в Угоді про асоціацію та плану заходів з її реалізації.

В Плані заходів щодо імплементації Угоди про Асоціацію на 2014 – 2017 роки (далі – План заходів) регіональній політиці було присвячено лише 4 заходи із 488, причому вони стосувалися лише статей 446-451 Глави 27 Угоди “Транскордонне і регіональне співробітництво”. Не заперечуючи вагомість транскордонної та інтеррегіональної співпраці як однієї з форм реалізації моделі євроінтеграції України, зазначимо, що цей напрям зовсім не відповідає потребам української сторони в “імпорті” апробованого багаторічною практикою інституціонального базису регіональної політики ЄС. З нашого погляду, важко стверджувати про дієвість таких заходів, як:

⁸Земля, яку Садовий продав під технопарк, не належить Львову, - сільський голова Рясне-Руської // ZIK.2016, 22 червня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://portal.lviv.ua/news/2016/06/22/zemlya-yaku-sadoviy-prodav-pid-tehnopark-ne-nalezhit-lvovu-silskiy-golova-ryasne-ruskoyi>.

- активізація співпраці з державами – членами ЄС щодо обміну інформації про методи планування і реалізації політики регіонального розвитку (469-а позиція Плану заходів);
- продовження регіонального співробітництва шляхом укладання двосторонніх угод з країнами-сусідами (470-а);
- проведення презентації економічного та інвестиційного потенціалу регіонів України в органах і структурах ЄС (471-а);
- розроблення проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів в зв’язку з ратифікацією протоколу №3 до Європейської ринкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об’єднань єврорегіонального співробітництва (472-а).

Звернемо увагу на неконкретність термінів виконання заходів (2014 - 2017 роки), за винятком заходу 472 (березень 2015р.), декларативність і невизначеність строків виконання (2014 - 2017 роки) не дає підстав для цього.

На даний час рівень виконання Плану заходів на недостатньому рівні. Згідно Звіту про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у 2017 році, виконано лише 41 % запланованих заходів, з них найнижчий рівень виконання Верховною радою (32 % запланованого), центральними органами виконавчої влади – 42 %, іншими органами державної влади – 50 %. Найпроблемнішими сферами стали громадське здоров’я (4 % виконання плану заходів), поштові послуги, транспорт (11 %), державні закупівлі (22%), навколишнє природне середовище (27 %), наука, технології, інновації, космос (28 %), митні питання, санітарні та фітосанітарні заходи (по 33 %), енергоефективність та ЖКГ (39 %), статистика та обмін інформацією (40%), політичний діалог, національна безпека та оборона (43 %), оподаткування (44 %). Найуспішніше реалізовані заходи у фінансовому секторі, освіті, навчанні та сфері молодіжної політики (100 %) (рис. 1 Додатків)⁹.

⁹.Звіт про виконання угоди про асоціацію між Україною та Європейським союзом у 2017 році. – К., 2018. – 88 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://eu-ua.org/sites/default/files/imce/layout_16_02_final.pdf.

Реалізовані напрями та заходи безпосередньо відображають сутність Угоди - цілеспрямованість на усунення бар'єрів максимального використання європейською стороною позитивних ефектів реалізованої секторально-структурної моделі євроінтеграції України. При цьому, не можна заперечити, що Угода передбачає й розв'язання системних проблем розвитку нашої країни (інституціональні деформації, концентрацію влади і капіталу, неефективність державного управління, посилення загроз економічній та демографічній та екологічній безпеці, поширення корупції, тінізації, бідності та стратифікації населення за доходами).

Проте в контексті імплементації інституціонального базису Спільних політик ЄС, зокрема – регіональної політики, передбачені Планом заходів дії не відображають власне регіональну політику ЄС. Як відомо, вона формувалася і розвивалася з метою зменшення регіональних диференціацій та запобігання регіонального дисбалансу.

Незважаючи на значні зусилля Мінрегіону, структурних підрозділів регіональних органів ЄС (Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд, Європейський фонд керівництва та гарантій у сільському господарстві), створення Державного фонду регіонального розвитку та Агенцій регіонального розвитку в Україні, надалі спостерігається різка диспропорція розвитку регіонів, особливо за рівнем фінансової самодостатності міських та сільських громад. Недостатньо ефективно впроваджені інструменти безпосередньої участі у місцевому самоврядуванні та управлінні комунальними ресурсами, а подолання дефіцитності комунальних бюджетів значною мірою досягається через бюджетні субвенції. Через правову невизначеність порядків обліку і розпорядження комунальними ресурсами, а також недостатньо чітку розмежованість повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, територіальні громади обмежені у можливостях стати самостійними суб'єктами регіональної політики, що призводить до концентрації повноважень у цій сфері обласними та районним державними адміністраціями, а відповідно, і нереалізації істотної частки Плану заходів.

4. **Нерівномірність фінансування та необ'єктивність результативних індикаторів програм регіонального розвитку.** В межах програм секторальної бюджетної підтримки в Україні Європейським Союзом реалізуються програми: «Інноваційна економіка та інвестиції», «Сільський розвиток», «Розвиток людського потенціалу», «Розвиток туризму», «Загальноукраїнська солідарність», спрямованих на реалізацію заходів Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Втім серед проектів, які реалізуються у 2018 р., спостерігається істотна концентрація підтримки ЄС в окремих регіонах. Так, Львівська область реалізує 12 проектів, Хмельницька – 10, тоді як Луганська, Черкаська, Житомирська, Миколаївська – по одному проекту, а інші області не реалізують жодного проекту в межах цієї програми (рис.2 Додатків).

Істотним є фінансування програм регіонального розвитку з державного та місцевих бюджетів. Втім більшість цілей та показників ефективності таких програм не відповідають суспільним потребам та обов'язковому у країнах ЄС підходу програмно-цільового проектування бюджетних видатків. Наприклад, у паспорті бюджетної програми за КПКВП ДБ 2751010 «Керівництво та управління у сфері регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства» за 2018 р.(фінансування у обсязі 152,3 млн грн) задекларована стратегічна ціль: збільшення спроможних, самодостатніх територіальних громад, розвиток та реалізація програм будівництва доступного житла, утворення нормативної бази, інтегрованої у міжнародно-правовий простір, запровадження стимулюючого ціноутворення для фінансування комунальної інфраструктури, метою бюджетної програми є формування та реалізація державної регіональної політики, державної житлової політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства. Результативними показниками ефективності цієї програми визначено середню вартість людино-дня відрядження працівників Мінрегіону, кількість отриманої та опрацьованої кореспонденції, середній розмір судового збору за подання одного позову, середню вартість підвищення кваліфікації на одну особу, середньомісячні виплати державному службовцю, залученому в рамках реалізації реформи державного управління, показниками якості реалізації програми встановлено

питому вагу виконаних доручень у загальній кількості, частку прийнятих нормативно-правових актів у загальній кількості розроблених, частку оприлюднених будівельних норм та нормативних документів державного (національного) рівня у галузі містобудування та промисловості будівельних матеріалів у загальній кількості діючих, частку судових справ, за якими прийнято рішення на користь установи, частку працівників, які підвищили кваліфікацію у загальній кількості працівників, які потребують підвищення кваліфікації, рівень впровадження ліцензійного програмного забезпечення, рівень укомплектованості директоратів¹⁰. Ці показники не відображають якості та ефективності результатів реалізованої програми і є переважно витратними. Встановлені програмою показники не відображають ступеня досягнення мети, формування спроможних громад та інших складових поставлених цілей. Так само паспортом бюджетної програми КПКВП ДБ 2754010 «Керівництво та управління у сфері ефективного використання енергетичних ресурсів» (фінансування у обсязі 58,2 млн грн) стратегічною ціллю бюджетної програми визначено підвищення енергетичної ефективності національної економіки, забезпечення енергетичної безпеки і перехід до ефективного використання та споживання енергоресурсів. Мета бюджетної програми: реалізація державної політики у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива. Показниками результативності цієї програми за індикаторами якості є питома вага вчасно виконаних доручень у їх загальній кількості, частка прийнятих регуляторних актів у загальній кількості розроблених проектів, частка судових справ, за якими прийнято рішення на користь установи, показниками ефективності реалізації програми є кількість опрацьованої кореспонденції (доручень, листів) на одного працівника, середній розмір судового збору за подання одного позову, і очевидно, взагалі не відображають суспільні зміни внаслідок використання бюджетних коштів і

¹⁰.Паспорт бюджетної програми за КПКВП ДБ 2751010 «Керівництво та управління у сфері регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства» за 2018 р.[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/02/2751010-zi-zminami-stanom-na-05.05.2018-roku.pdf>.

реалізації програми¹¹. Аналогічно потребують перегляду та корегування показники результативності реалізації бюджетних програм Мінрегіону за КПКВП ДБ 2751190, 2751380, 2751470, 2752010, 2751030, 2751070, 2751430, 2751370, 2751640, 2751600, 2751610, 2754060, 2751290, 2751270 та інших міністерств, які реалізують програми регіонального розвитку. А тому очевидно, що існує системна проблема якості цілепокладання, а також встановлення критеріїв ефективності та якості бюджетних програм у сфері регіональної політики.

5. Несистемність інвестиційної політики у регіонах. Паспорти інвестиційних програм областей, районів та територіальних громад мають переважну орієнтацію на конкретних потенційних інвесторів і не забезпечують формування системоутворюючих чинників розвитку та спроможності територіальних громад. Зокрема, заборона в країнах ЄС функціонування ферм з вирощування хутрових тварин, небезпечних тваринних виробництв зумовила переміщення їх до України, що у багатьох випадках загрожує негативними екологічними наслідками, трансакційні витрати на подолання яких перевищують очікувану економічну ефективність таких інвестиційних проектів. Крім того, погодження розміщення значної частки інвестиційних проектів, які мають негативний вплив на довкілля, здійснюється обласними державними адміністраціями, без погодження такого розміщення з територіальними громадами, які розташовані поблизу планованого виробництва, що зумовлює соціальні протести та судові суперечки. Оцінка ефективності реалізації стратегій регіонального розвитку, стратегій розвитку територіальних громад переважно не охоплює оцінки ефективності використання потенціалу суб'єктів місцевого самоврядування, а також критерії формування конкурентоспроможності та самодостатності територіальних громад.

¹¹.КПКВП ДБ 2754010 «Керівництво та управління у сфері ефективного використання енергетичних ресурсів»[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/01/2754010.pdf>.

Для системного розв'язання означених вище проблем необхідно:

1. Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, Міністерству юстиції України:

переглянути нормативно-правову основу регіональної політики у напрямку уніфікації термінології; ініціювати запровадження чітких та однозначних дефініцій термінів та їх тлумачень, встановити у всіх нормативно-правових актах, які регулюють питання державної регіональної політики, чіткі пріоритети права територіальної громади на місцеве самоврядування, транскордонне співробітництво, а результуючим показниками ефективності реалізації державної регіональної політики встановити індикатори сталого розвитку передусім територіальних громад;

2. Мінрегіону, Мінюсту, органам місцевого самоврядування, які здійснюють функції державної реєстрації речових прав:

забезпечити повну інвентаризацію та облік комунальних ресурсів з розробкою відповідних стратегій капіталізації їх потенціалу та доступом населення до інформації про ці ресурси;

3. Кабінету Міністрів України, Мінекономіки, Мінрегіону:

переглянути механізми імплементації Угоди про Асоціацію з метою конкретизації саме механізмів захисту вітчизняного виробника, внутрішнього ринку, а також посилити контроль за дотриманням встановлених строків виконання заходів Угоди.

4. Кабінету Міністрів України, Мінрегіону, Міністерству фінансів України:

розробити та впровадити програму підвищення кваліфікації осіб, які здійснюють розробку паспортів бюджетних програм, і зобов'язати міністерства і відомства, які реалізують інструменти та механізми політики регіонального розвитку, переглянути цільові та результативні показники реалізації таких програм. Зокрема, доцільно встановити, що показники якості та ефективності реалізації бюджетних програм повинні відображати якісні зміни у розвитку територіальних громад, оцінювати ефективність використання ресурсного потенціалу у якісних показниках та індикаторах отриманого соціального

ефекту. Доцільно також встановити індикатори людського розвитку, якості життя та добробуту як критерії ефективності таких програм.

5. Мінрегіону рекомендувати обласним державним адміністраціям, районним державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування:

переглянути стратегії розвитку та інвестиційні паспорти територіальних громад та областей, районів з метою застосування досвіду країн ЄС щодо розробки інвестиційних проектів та зобов'язати оцінювати соціальний, економічний, екологічний вплив пропонованих інвестиційних проектів на розвиток територіальних громад з урахуванням волевиявлення самих громад щодо таких проектів.

А.І. Мокій, О.І. Дацко

Відділ регіональної політики

Національний інститут стратегічних досліджень

грудень 2018 р.



Рис.1. Прогрес виконання Україною Угоди про Асоціацію з ЄС у 2017 р., % передбачених заходів¹²

¹². Звіт про виконання угоди про асоціацію між Україною та Європейським союзом у 2017 році. – К., 2018. – 88 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://eu-ua.org/sites/default/files/imce/layout_16_02_final.pdf.

Результати моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів за 2017 рік за
напрямом «Фінансова самодостатність»¹³

№ з/п	Назва регіону	Місце регіону за напрямом			Місце регіону за показниками напрямку			
		2016 р.	2017 р.	Динаміка	Темп зростання (зменшення) доходів місцевих бюджетів (без трансфертів), відсотків до попереднього року	Доходи місцевих бюджетів (без трансфертів) у розрахунку на одиницю населення	Капітальні видатки місцевих бюджетів (без трансфертів з державного бюджету) у розрахунку на одну особу населення	Темп зростання (зменшення) податкового боргу за грошовими зобов'язаннями платників податків без урахування податкового боргу платників податків, які перебувають у процедурах банкрутства або щодо яких судом прийнято рішення (постанову) про зупинення провадження у справі, відсотків
1.	м. Київ	1			24	1	1	8
2.	Київська	6		4	2	2	3-4	10
3.	Одеська	4		1	3	4	2	23
4.	Тернопільська	25		21	6	24-25	25	1
5.	Волинська	19		14	1	16-17	18-22	13
6.	Полтавська	9		3	19	5	3-4	14
7.	Дніпропетровська	18		11	21	3	5	17
8.	Донецька	7		1	21	3	5	17
9.	Хмельницька	21		12	9	18	16-17	3
10.	Житомирська	20	0	10	7	16-17	18-22	11
11.	Харківська	12	1	1	16	8	6	16
12.	Черкаська	13	2	1	14	11-13	10-11	9
13.	Кіровоградська	10	3	3	12	11-13	18-22	11
14.	Львівська	2	4	12	18	9	8	15

¹³Результати моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів за 2017 рік Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Департамент з питань регіонального розвитку. – 2018, травень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/05/Reytingovatsinka-za-2017-rik-prezentatsiyini-materiali.pdf>.

15.	Івано-Франківська	24	5	9	13	22-23	10-11	7
16.	Сумська	11	6	5	8	10	12-15	21
17.	Вінницька	8	7	9	10	14-15	7	24
18.	Закарпатська	14	8	4	4	22-23	10-11	7
19.	Запорізька	3	9	16	22	6	9	12
20.	Рівненська	23	0	3	5	21	16-17	22
21.	Миколаївська	16	1	5	17	11-13	12-15	19
22.	Чернігівська	15	2	7	11	14-15	12-15	25
23.	Херсонська	22	3	1	15	19	23-24	18
24.	Чернівецька	5	4	19	23	24-25	18-22	4
25.	Луганська	17	5	8	25	20	23-24	6

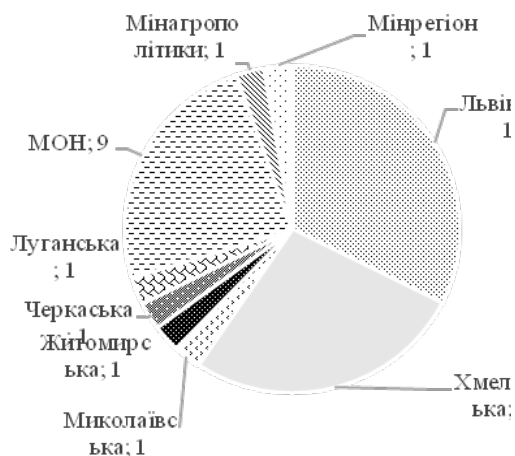
Таблиця 2

Стан обліку земельних ресурсів в Україні¹⁴

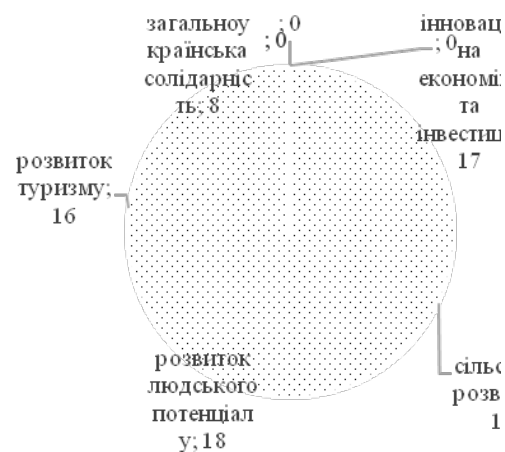
Показник	Державний земельний кадастр	Державний реєстр речових прав на нерухоме майно
Усього зареєстровано	42,2 млн га, 69,8% ¹	3,48 млн ділянок, 13,8% ²
з них:		
- у державній власності	6,4 млн га, 22,2% ³	49,2 тис ділянок, 1% ⁴
- у приватній власності	22,6 млн га, 72,1% ⁵	3,3 млн ділянок, 14,2% ⁶

Станом на: ¹ - 16.02.2017, ^{2,3,4,5,6} - за 2013-2015 рр. (офіційна інформація останнього часу, надана державними органами для публічного користування)

¹⁴ Огляд стану земельних відносин в Україні // Держгеокадастр. – 2017, 27 лютого [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://land.gov.ua/wp-content/uploads/2017/03/Land-Review-Monthly_3_final-1.pdf.



а) за областями та міністерствами



б) за підпрограмами Програми підтримки секторальної політики України

Рис.2. Розподіл проектів регіонального розвитку, які реалізуються в Україні у 2018 рр. за кошти Європейського Союзу в рамках Програми підтримки секторальної політики України¹⁵

¹⁵.В Україні буде реалізовано 70 регіональних стартапів у рамках секторальної підтримки ЄС, - Геннадій Зубко / офіційний сайт Мінрегіону, Служба Віце-прем'єр-міністра України. 2018, 23 серпня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/v-ukrayini-bude-realizovano-70-regionalnih-startapiv-u-ramkah-sektoralnoyi-pidtrimki-yes-gennadij-zubko>.