



ПРОГРАМИ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ЯК ДРАЙВЕР РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЗАХІДНОГО ПРИКОРДОННЯ

В. В. Химинець, д. е. н., доцент, завідувач сектору
 А. А. Головка, к. політ. н., головний консультант
 О. І. Мірус, головний консультант
 сектору досліджень Західного регіону в місті Ужгород
 центру регіональних досліджень Національного інституту стратегічних
 досліджень

В аналітичній записці проаналізовано транскордонне співробітництво (ТКС) як конкурентну перевагу та драйвер розвитку об'єднаних територіальних громад (ОТГ) Західного прикордоння¹. Виокремлено та охарактеризовано поточні проблеми, що перешкоджають ефективному використанню ТКС для розвитку громад та регіонів в цілому. Запропоновано інструменти стимулювання та координації участі ОТГ у проектах та ініціативах ТКС, активізації взаємодії між ОТГ та регіональними стейкхолдерами в рамках ТКС, оптимізації механізму співфінансування ініціатив та проектів ТКС. Зазначені пропозиції дозволять підвищити компетенції працівників органів місцевого самоврядування щодо застосування можливостей та форм ТКС; вдосконалити механізм співфінансування проектів та ініціатив ТКС; забезпечити інклюзивність процесу ТКС.

Висновки та рекомендації

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні створює передумови для посилення спроможності та ініціативності місцевих громад, розширює можливості активізації їх розвитку шляхом ефективного використання потенціалу ТКС як драйвера розвитку ОТГ Західного прикордоння. Це обумовлює необхідність подолання проблем низької активності та конкурентоспроможності, а також неінклюзивної діяльності ОТГ Західного регіону

¹У рамках аналітичної записки регіон «Західне прикордоння» розглядається в межах Закарпатської, Львівської, Івано-Франківської та Чернівецької областей.

в сфері ТКС (низький рівень співробітництва з місцевими стейкхолдерами²), для вирішення яких **рекомендується**:

1. Кабінету Міністрів України організувати розроблення *Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2021-2027 роки*, забезпечивши інклюзивність процесу розробки програми, формулювання її основних положень та завдань шляхом залучення широкого кола учасників – представників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування прикордонних областей, університетів, науково-дослідних установ, експертного та наукового середовища. Серед основних заходів цієї Програми пропонується визначити наступні:

1) сприяння створенню та розвитку *європейських об'єднань територіального співробітництва*³ (*The European Grouping for Territorial Cooperation* (далі – EGTC) як методу поглиблення локальної транскордонної співпраці між Україною та країнами ЄС шляхом: розробки та впровадження методичних рекомендацій щодо процесу формування EGTC; розробки облдержадміністраціями перспективних планів створення EGTC; проведення циклу консультацій для представників громад із залученням відповідних фахівців та експертів, у т.ч. зарубіжних; організації ділових поїздок представників ОТГ за кордон в регіони, які активно практикують створення EGTC для встановлення симетричних партнерств, стажування та набуття досвіду за даним напрямком;

2) сприяння участі ОТГ в операційних програмах ТКС за загальної координації Міністерства розвитку громад та територій України шляхом:

створення обласних комісій з питань ТКС в прикордонних областях у складі працівників облдержадміністрацій Західного регіону, органів місцевого самоврядування, агенцій регіонального розвитку, науково-дослідних установ, науково-дослідних підрозділів університетів, координаторів міжнародних програм ЄС та США в Україні, експертів з досвідом проектного менеджменту для забезпечення інклюзивного підходу до координації та супроводу участі ОТГ та інших суб'єктів в ТКС, пошуку наявних пропозицій на «ринку» ТКС;

проведення засідань комісій з питань ТКС, консультацій та нарад з представниками ОТГ; комунікація з потенційними грантодавцями, проведення моніторингу та публікація його результатів у вигляді дайджесту актуальної інформації щодо ініціатив та проектів ТКС (включно з необхідними даними щодо подачі заявок та можливостей участі) на сайтах відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

проведення в областях Західного регіону циклу нарад між

²Місцевий бізнес, агенції регіонального розвитку, наукові установи, університети, регіональні офіси міжнародних програм, організації громадянського суспільства.

³Згідно зі статтею 1, Закону України «Про транскордонне співробітництво», *європейське об'єднання територіального співробітництва* – це об'єднання суб'єктів транскордонного співробітництва України та відповідних суб'єктів сусідніх держав – членів Європейського Союзу зі статусом юридичної особи відповідно до національного законодавства держави – члена Європейського Союзу, на території якої є його місце знаходження. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15>

облдержадміністраціями, представниками ОТГ, з одного боку, та університетами, агенціями регіонального розвитку, науково-дослідними установами, з іншого, щодо (1) підготовки та впровадження он-лайн практикумів, а також створення масових відкритих он-лайн курсів на найбільш розвинених платформах, націлених на навчання особливостям участі в проектах та ініціативах ТКС, (2) організації в прикордонних областях циклу публічних комунікативних заходів та тренінгів;

забезпечення фінансування на поворотній основі фінального (балансового) платежу проектів МТД (останнього грантового платежу, що надходить від грантодавця після прийняття балансового звіту за 100 % реалізації проекту ТКС у рамках виконання програм ТКС Європейського Союзу відповідно до умов міжнародних договорів України;

2. Міністерству фінансів України передбачити серед переліку трансфертів, що надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам, субвенцію місцевим бюджетам на реалізацію проектів ТКС, для чого підготувати та внести в установленому порядку пропозиції щодо доповнення пункту 1 статті 97 Бюджетного кодексу України словами: *«11-2 Субвенція з Державного бюджету України місцевим бюджетам на реалізацію проектів транскордонного співробітництва»* та, після прийняття зазначених змін, забезпечити врахування даного трансферту при підготовці проектів Державного бюджету України на наступні бюджетні періоди, починаючи з 2021 року;

3. Міністерству розвитку громад та територій України спільно з Міністерством закордонних справ України:

1) забезпечити активну взаємодію із зацікавленими державами-членами ЄС щодо підготовки та подальшої імплементації макрорегіональної стратегії ЄС для Карпатського регіону, серед основних положень якої доречно визначити розвиток ТКС, що передбачатиме встановлення учасниками спільних стратегічних цілей розвитку Карпатського регіону, спільного стратегування окремих сегментів (економіка, туризм, наукові та технологічні інновації), створення спільних управлінських структур, просування пропозицій щодо внесення змін до міжнародних договорів та принципів організації ТКС, визначення перспектив створення нових EGTC, зокрема на території Карпатського регіону. Зокрема Україна може надати пропозиції для Єврокомісії щодо положень макрорегіональної стратегії ЄС для Карпатського регіону на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2018 р. № 613-р «Про підписання Декларації про наміри щодо створення макрорегіональної Стратегії ЄС для Карпатського регіону»;

2) організувати інформаційні тури для партнерів з прилеглих регіонів країн Європи та українців із-за кордону (мігрантів, їхніх родин, а також представників діаспори) з метою промоції потенціалу ОТГ, налагодження партнерських відносин та залучення переказів, інвестицій для розвитку малого та середнього бізнесу;

3) організувати цикл заходів під назвою «Тиждень макрорегіональних

стратегій ЄС в Україні», на якому організувати взаємодію з країнами ЄС, міжнародними та партнерськими організаціями Європи в одному з міст Західного регіону з метою обміну практичним досвідом ТКС, вдосконалення комунікації, генерації ідей щодо нових партнерств; у партнерстві з агенціями регіонального розвитку, університетами, науково-дослідними установами, експертами *провести цикл інформаційно-консультаційних заходів* на місцях щодо донесення інформації про шляхи участі в операційних програмах та механізмах взаємодії із сусідніми громадами та регіонами Європи з метою подолання проблеми низького рівня обізнаності щодо актуальних можливостей ТКС та стимулювання активної участі в ініціативах ТКС на рівні окремих районів та громад. На період дії карантинних обмежень публічні комунікативні заходи можуть проводитись дистанційно через засоби телекомунікаційного зв'язку, а також із застосуванням «live-трансляцій» на базі відеохостингів та соціальних мереж;

4. Обласним державним адміністраціям прикордонних областей Західного регіону України:

1) утворити обласні комісії з питань ТКС, до основних напрямів роботи яких віднести питання: заохочення створення ТКС в регіоні (шляхом підготовки та проведення циклу публічних комунікативних заходів із залученням відповідних експертів, проведення консультаційно-навчальних турів в ОТГ тощо); здійснення координації та супроводу участі ОТГ в операційних програмах ТКС, конкурсах, грантових проектах; забезпечення позиціонування власних ініціатив, планів та проектів на «ринку»; пошук партнерів та «донорів» (фондів, інвесторів, цільових програм) для проектів ТКС;

2) розробити та подати на розгляд обласних рад прикордонних областей проекти перспективних планів створення EGTC на прикордонних територіях України та країн ЄС, з урахуванням попередніх консультацій та узгодження з представниками сусідніх країн ЄС, з метою зміцнення економічних, гуманітарних, культурних зв'язків між ними, реалізації спільного просторового планування та ефективного проектного менеджменту;

3) розробити та подати на розгляд обласних рад плани розвитку транскордонних зв'язків між місцевими громадами Західного регіону та відповідними суб'єктами сусідніх держав-членів ЄС з визначеними цілями укладення угод про ТКС, розробки та практичного впровадження програм та стратегічних документів щодо питань, які становлять спільний інтерес учасників, узгодженням завдань щодо акумуляції наявних ресурсів, проведенням публічних комунікаційних заходів та заходів з реалізації необхідних ініціатив.

Обґрунтування

Характерні для Західного регіону географічна близькість до ЄС, досвід ТКС та наявна мережа організацій і установ, які спеціалізуються на такій діяльності,

створюють умови для використання цього інструменту як драйвера активізації розвитку регіону та багатостороннього співробітництва між регіонами України та країн ЄС. Водночас низькі активність та конкурентоспроможність ОТГ Західного регіону в сфері ТКС разом з відсутністю інклюзивності в цьому процесі (співпраці з місцевими стейкхолдерами) стає перешкодою на шляху перетворення інструментів ТКС на рушій розвитку регіону. Це є причиною, зокрема, обмеженої частки проектів, поданих від місцевих громад для участі в програмах ТКС, невикористання існуючих можливостей щодо створення органів управління ТКС, в яких могли б проявити себе громади (передусім ЕГТС)⁴. Необхідною є активізація дій на проблемних ділянках, до яких доречно віднести:

1) *відсутність інклюзивного підходу до процесів ТКС*, яким притаманні низький рівень кооперації на локальному рівні між експертним та фаховим середовищем, з одного боку, та власне громадами, з іншого; незалученість локальних стейкхолдерів (бізнесу, університетів, агенцій регіонального розвитку), відтак незадіяним залишається значний кадровий потенціал, що міг би посилити можливості участі громад в ТКС. Спрямування дій локальних суб'єктів ТКС виключно на отримання коштів в межах міжнародної технічної допомоги призводить до ігнорування усього спектру засобів поглиблення відносин між учасниками ТКС в Україні та сусідніх країнах, в т.ч. організаційних форм ТКС (передусім ЕГТС);

2) *недостатність компетенцій працівників органів місцевого самоврядування в сфері ТКС* та брак (або повна відсутність) досвіду і навичок оформлення заявок та аплікаційних форм, іншої необхідної документації, комунікації з керівниками операційних програм та європейських проектів, а також неефективність інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо основних форм та інструментів формування добросусідських відносин та поглиблення взаємодії ОМС України та відповідних суб'єктів сусідніх країн ЄС задля досягнення спільних завдань місцевого та регіонального розвитку, що обумовлює низький рівень обізнаності місцевих громад та бізнесу щодо можливостей, які дає участь в ТКС;

3) *несистемність державної підтримки фінансування ТКС та вади механізму співфінансування українською стороною проектів ТКС*. Здебільшого внесок грантоотримувача в структурі бюджету проекту ТКС складає 10 %, який забезпечується за рахунок коштів місцевих бюджетів та в Державному бюджеті України у вигляді субвенції⁵. Проте остання в 2019 році була профінансована в недостатньому обсязі, а у 2020 – взагалі відсутня, як така, що не є обов'язковою⁶.

⁴ Станом на сьогодні в Україні створено тільки одне Європейське об'єднання територіального співробітництва «ТИСА» (спільний проект Закарпатської області та угорського регіону Саболч-Сатмар-Берег).

⁵ Формат фінансування ТКС передбачає, що в Державному бюджеті України на відповідний рік повинна бути передбачена субвенція для місцевих бюджетів, що слугує своєрідною «страховкою» для співфінансування проекту ТКС в разі, якщо громада з об'єктивних причин не зможе виконати свої зобов'язання щодо співфінансування в повному обсязі.

⁶ Кабінетом Міністрів України було затверджено субвенцію та її розподіл на реалізацію проектів ТКС у розмірі 10 млн грн. (при тому, що необхідний обсяг складав 300 млн грн.). Окрім того, фінансування з держбюджету було здійснено наприкінці бюджетного року, що значно ускладнило освоєння коштів, а також стало одним з основних факторів

Недосконалим та складним для реалізації є також процес забезпечення на поворотній основі фінансування фінального платежу в межах проектів МТД.