

# Транскордонне співробітництво

УДК 332.021.8:338.24:332.135  
JEL R58, H77, O18

*Х. М. Притула, Я. Я. Калат, І. М. Кирик*

## **Виклики розвитку прикордонних територій у контексті здійснення реформи децентралізації**

*Невід'ємною складовою впровадження будь-якої реформи є виникнення ризиків негативного впливу її на ту чи іншу сферу розвитку регіону. Не є винятком реформа децентралізації в Україні, в умовах проведення якої найбільш імовірно є виникнення негативних явищ у прикордонних регіонах, яких можна було б запобігти, попередньо виявивши їх. У науковій статті основний акцент автори зробили на аналізі низки викликів розвитку прикордонних регіонів у контексті здійснення реформи децентралізації. На основі експертного опитування представників 15 об'єднаних територіальних громад (ОТГ) обгрунтовано можливість виникнення таких ризиків децентралізації у прикордонних регіонах, як: нецільове використання коштів місцевого бюджету; поява значних дисбалансів між делегованими новими повноваженнями та доступними фінансовими ресурсами громади; посилення нерівномірності розвитку територій у межах громади; посилення нерівномірності розвитку громад у межах країни; погіршення доступності та якості надання освітніх і медичних послуг; погіршення якості місцевого управління; зменшення впливу держави на управління процесами розвитку на місцях; радикалізація політичних об'єднань, що представляють інтереси етнічних меншин у місцях їх компактного проживання; подальший економічний занепад території громад тощо.*

*Ключові слова: виклики розвитку прикордонних регіонів, ризики децентралізації, реформа децентралізації, прикордонні регіони, регіональна політика, об'єднані територіальні громади.*

**Постановка проблеми.** Реформа децентралізації в Україні розпочалась у 2014 р. з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [1]. Здійснення реформи (зміни в адміністративно-територіальному устрої, бюджетна децентралізація, проведення секторальних реформ тощо) покликане на сьогодні стати катализатором позитивних змін у всіх сферах суспільного життя країни.

1 вересня 2017 р. вступила в дію в повному обсязі Угода про асоціацію між ЄС та Україною після її затвердження 11 липня 2017 р. Радою Європи. Адаптація регіональних економічних систем до нових умов і можливостей, пов'язаних з поглибленням євроінтеграційних процесів, потребує певного часового лагу. Водночас лібералізація зовнішньоекономічної діяльності, зменшення бар'єрної функції кордону, безвізовий режим між Україною та ЄС тощо в перспективі здійснюватимуть відчутний вплив на соціально-економічний розвиток регіонів, особливо прикордонних (Волинської, Львівської, Закарпатської, Івано-Франківської та Чернівецької областей), які мають спільний державний кордон з країнами-членами ЄС.

**Аналіз останніх досліджень.** Питанням різних аспектів децентралізації влади в Україні, зокрема розроблення комплексу заходів, аналізу можливостей, проблем і ризиків впровадження цієї реформи, присвятили свої дослідження багато українських учених, серед яких можна виділити О. Батанову, О. Бородіну, В. Борщевського, Ю. Ганущака, П. Жука, Т. Квашу, Ю. Ковбасюка, О. Козича, І. Луніну, П. Любченка, С. Полякову, І. Сторонянську, А. Ткачука, Б. Шевчука, О. Ягольницького та ін.

Водночас незначну увагу було приділено можливим ризикам впливу децентралізації на розвиток прикордонних регіонів, які найбільш чутливі до

© Х. М. Притула, Я. Я. Калат, І. М. Кирик, 2019.

будь-яких інституційних змін і де насамперед можуть проявитися негативні наслідки від впровадження реформи про що свідчить досвід зарубіжних держав.

**Метою статті** є окреслення основних викликів, з якими стикаються прикордонні регіони України під час здійснення реформи децентралізації.

**Основні результати дослідження.** З огляду на територіальну віддаленість від центральних регіонів країни та столиці, які сьогодні є ареалами концентрації інвестиційної та економічної активності, прикордонні регіони традиційно (це властиво і прикордонним територіям країн-членів ЄС) відстають від решти регіонів за основними соціально-економічними показниками розвитку. Серед основних викликів, яким сьогодні змушені протистояти прикордонні регіони України, необхідно виділити такі: забезпечення конкурентоспроможності в умовах євроінтеграційних процесів і послаблення бар'єрної функції кордону; низький рівень економічної безпеки; відтік людського капіталу та питання етнічних меншин.

Більшість учених, які досліджують процеси децентралізації у віддалених, периферійних чи прикордонних регіонах, відзначають тенденції активізації дії відцентрових сил, загострення етнічних конфліктів, посилення сепаратистських рухів. Водночас децентралізація управління може відновити довіру до державної політики та забезпечити основу для більш широкого політичного консенсусу, а надання більшої місцевої автономії може згладити соціальну та політичну напругу [2].

Важливим результатом децентралізації є зростання ролі місцевих органів влади в економічному та соціальному розвитку територій і їх відповідальності за надання державних послуг, збір податків тощо. Однак з іншого боку, існує ризик того, що розширення повноважень може призвести до неефективного розподілу ресурсів та зростання корупції в умовах слабкого інституційного потенціалу. Такі тенденції спостерігаються у багатьох відсталих регіонах Європи [3]. Водночас делегування додаткових повноважень і ресурсів супроводжується необхідністю здійснення фінансового вирівнювання, посиленням впливу місцевих еліт, важливістю у довгостроковій перспективі розбудови інституційної спроможності територіальних громад [4].

Сучасна динаміка створення ОТГ у прикордонних регіонах України загалом відповідає загальноукраїнським тенденціям. Водночас необхідно зазначити і притаманні їй особливості.

Закарпатська область є єдиною областю, яка не має затвердженого урядом перспективного плану формування територій громад області. Відповідно на її території створено лише 6 ОТГ з 865 ОТГ загалом по Україні<sup>1</sup>.

За індикатором об'єднання територіальних громад у межах районів територія лише одного з районів Волинської області серед п'яти прикордонних регіонів повністю покрита ОТГ. В Україні станом на 10.11.2018 р. таких районів є 18. Лише у 15 районах цих регіонів понад 50% території покрита ОТГ, що складає близько 10,5% від загальної кількості таких районів загалом по Україні.

У Волинській області у всіх районах створено хоча б одну ОТГ. Водночас у Львівській області з 20 районів у 4 не створено жодної ОТГ, у Закарпатській – з 13 у 8-ми, в Івано-Франківській – з 14 у 1-ій, у Чернівецькій – з 11 у 1-ій.

Згідно з рейтингом областей щодо створення ОТГ [5] за шістьма основними показниками (кількість ОТГ; частка площі області, покритої ОТГ; кількість територіальних громад, що об'єдналися; кількість ОТГ з кількістю мешканців, меншою 5 тисяч осіб; частка площі області, охопленої перспективним планом; частка населення ОТГ до загальної чисельності населення області) одна з прикордонних областей входить до п'ятірки областей з найкращою динамікою

<sup>1</sup> Станом на 10 листопада 2018 р.

утворення ОТГ (Волинська область займає 4 місце), дві області – до областей з середніми показниками динаміки (Чернівецька – 8 місце, Івано-Франківська – 13 місце) та дві області з найнижчими показниками динаміки (Львівська – 20 місце та Закарпатська – 24 місце).

Якщо ж аналізувати процес об'єднання територіальних громад, які безпосередньо межують з державним кордоном країн-членів ЄС, то знову ж таки найкращою є ситуація у Волинській області (табл. 1).

Таблиця 1

Кількість територіальних громад, які розташовані вздовж державного кордону з країнами-членами ЄС, залежно від органу місцевого самоврядування (станом на листопад 2018 р.)

Області	ОТГ (міська, селищна, сільська)	Міська рада	Селищна рада	Сільська рада
Волинська	5	-	-	2
Львівська	3	3	2	30
Закарпатська	1	3	7	52
Івано-Франківська	-	-	-	2
Чернівецька	6	-	-	8
Усього	15	6	9	94

Розраховано авторами за даними державного сайту України «Децентралізація» <https://decentralization.gov.ua>

Очікуваним результатом здійснення реформи децентралізації є створення належних фінансових умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Результати оцінки фінансової спроможності 11 ОТГ [6] прикордонних регіонів у 2017 р. наведені на рис. 1.

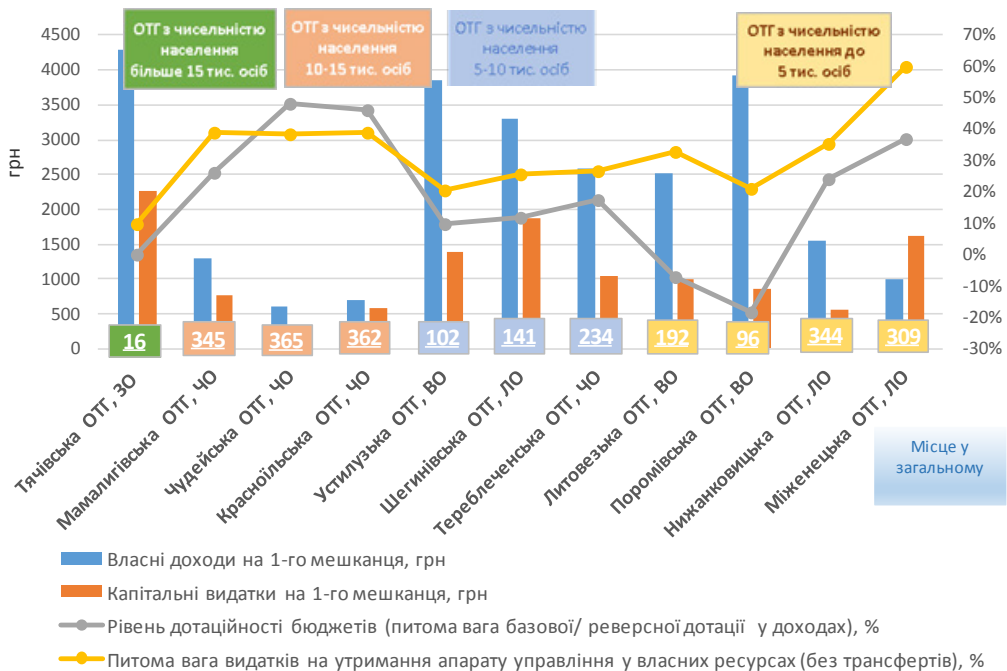


Рис. 1. Окремі показники фінансової спроможності ОТГ прикордонних регіонів у 2017 р. Розраховано авторами за [6].

У 2017 р. у прикордонні функціонували різні за чисельністю ОТГ. На відміну від усталеної закономірності між показниками фінансової спроможності та чисельності населення, яка наявна у більшості об'єднаних громад країни, у прикордонних ОТГ чіткий зв'язок між зазначеними показниками є відсутній. Водночас 5 з 11 ОТГ посіли останні місця у рейтингу оцінювання фінансової спроможності.

Результати оцінювання фінансової спроможності 14 ОТГ [7] прикордонних регіонів за 9 місяців 2018 р. наведені на рис. 2.

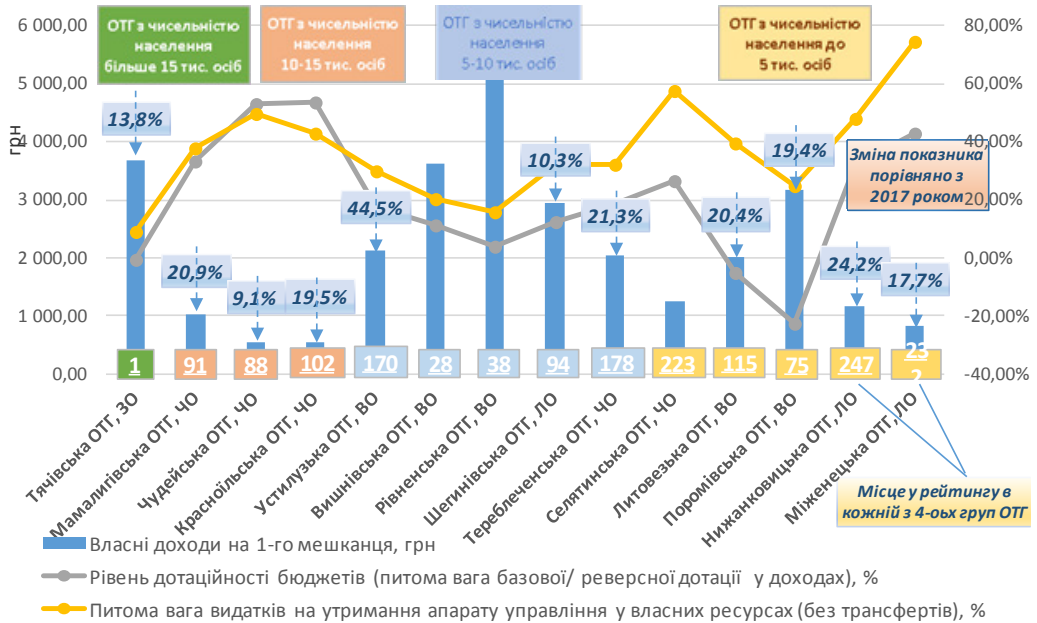


Рис. 2. Окремі показники фінансової спроможності ОТГ прикордонних регіонів за 9 місяців 2018 р. Розраховано авторами за [7].

Тячівська ОТГ (Закарпатська область) за результатами оцінювання фінансової спроможності ОТГ прикордонних регіонів за 9 місяців 2018 р. посіла у рейтингу перше місце. Водночас у 2018 р. (за дев'ять місяців), порівняно з 2017 р. практично у всіх ОТГ погіршились показники виконання місцевих бюджетів: власні доходи на 1-го мешканця впали в середньому на 9,1-44,5%; рівень дотаційності бюджетів зріс на 1-8%; питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах зросла на 1-14% у всіх ОТГ за винятком двох.

З 15 створених ОТГ на прикордонних територіях України на території п'яти функціонують міжнародні та місцеві пункти пропуску (автомобільні, залізничні), що створює додаткові можливості для розвитку прикордонних громад. Водночас, як свідчать результати проведеного дослідження в розрізі прикордонних громад<sup>2</sup>, жодна з опитаних громад не є повністю задоволена сучасним станом економічного розвитку території своєї громади. Більшість зазначили «швидше так, ніж ні», третина ж громад відмітили «швидше ні, ніж так» або «ні». У перспективі на наступних два-три роки дві третини громад усе ж очікують суттєвого чи

<sup>2</sup> У ІV кв. 2018 р. працівниками Інституту проведено соціологічне дослідження у розрізі прикордонних громад, які безпосередньо межують з країнами-членами ЄС стосовно оцінки їх економічного потенціалу, поточного стану розвитку трансграничного співробітництва та перспектив розвитку в контексті реформи децентралізації. До опитування залучено представників 124 громад, з яких 15 є ОТГ. У роботі наведено результати опитування лише ОТГ.

незначного покращення. Водночас 80% громад, долучених до опитування, вважають, що процеси децентралізації позитивно впливають на економічний розвиток громади.

Зважаючи на здебільшого низький рівень економічного потенціалу прикордонних громад і завдання, на вирішення яких зорієнтована реформа децентралізації, *існує ризик створення неспроможних громад.*

Проведене соціологічне дослідження засвідчило, що у прикордонних громадах переважна частка населення у працездатному віці працює за кордоном або зайнята у здійсненні прикордонної торгівлі. Водночас населення радше їде за кордон у пошуках роботи, аніж шукає місце працевлаштування в межах своїх району чи області, чи інших областей України. Зазначена ситуація в уже сформованих ОТГ ставитиме під загрозу досягнення цілей децентралізації, результативність якої передусім залежить від рівня розвитку людського капіталу.

Відповідно жодна з громад не зазначила соціальний капітал як ресурс, який забезпечує економічний розвиток території. Водночас саме наявність ініціативних мешканців, молоді та кваліфікованих працівників є запорукою досягнення тих завдань, які ставляться перед реформою децентралізації. На думку опитаних, розвиток більшості об'єднаних громад базується на використанні земельних і фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

Нестача власних ресурсів задля вирішення поточних проблем розвитку прикордонних територій компенсується тими можливостями, які відкривають Програми у межах Європейського інструменту сусідства (ЄІС) та інших фінансових інструментів Європейського Союзу для країн, які охоплюються Європейською політикою сусідства. Близько половини прикордонних ОТГ реалізують проекти у межах Програм транскордонного співробітництва ЄІС. Водночас здійснювані проекти зорієнтовані на покращення якості державного управління, розвиток медицини, розбудову дорожньої інфраструктури, забезпечення екологічної безпеки, покращення рекреації та підтримки культури.

Джерелами співфінансування зазвичай є бюджети ОТГ (92%), рідше обласний (38,5%) і Державний (15,4%) бюджети.

На думку респондентів, перспективними проектами, реалізованими спільно із суміжними прикордонними територіями сусідньої країни, є проекти, зорієнтовані на: розвиток дошкільної освіти, культури (зокрема, популяризацію місцевої історико-культурної спадщини), мистецтва, медицини, спорту, туризму; поводження з твердими побутовими відходами; розвиток прикордонної інфраструктури (зокрема, відкриття нових пунктів пропуску); впровадження спільних бізнес-проектів та обмін досвідом.

Представники більшості опитаних ОТГ зазначили, що актуальними на сьогодні проблемами розвитку їх території є низький рівень залучення інвестицій (69,2%), проблеми з переробкою та вивезенням сміття (53,8%), відсутність чи незадовільний стан каналізаційних мереж (46,2%). Невирішеними залишаються також проблеми відсутності інформації для підприємців-початківців щодо можливостей започаткування та розвитку бізнесу та виходу на зовнішні ринки (30,8%), загрози виникнення надзвичайних ситуацій (паводки, пожежі, викиди небезпечних речовин тощо) (23,1%), обмежений доступ до якісної питної води (15,4%) тощо.

Периферійність і слабкий економічний розвиток територій актуалізують також *ризик посилення нерівномірності розвитку громад як всередині ОТГ, так і в межах країни.* Результати опитування свідчать, що за останні 4 роки на території лише 58% ОТГ створено нові підприємства. Водночас лише 25% з них відкрила понад ніж 11 нових підприємств. Така ж частка ОТГ створила до 5 нових підприємств. Жодного підприємства не відкрили прикордонні громади,

які початково мали не більше 10 підприємств на своїй території, тобто розрив між «біднішими» і «багатшими» громадами почав збільшуватися.

Лише у третині прикордонних ОТГ функціонують підприємства з іноземним капіталом. Здебільшого це громади з населенням понад 10 тис. осіб. У веденні інвестиційної діяльності іноземні інвестори надають перевагу таким видам діяльності як виробництво будівельних матеріалів, деревообробка, харчова промисловість і виготовлення одягу.

На території 36,4% ОТГ налагоджена діяльність експортоорієнтованих підприємств у таких сферах як рослинництво і тваринництво, виготовлення одягу, деревообробка та виробництво меблів. Такі підприємства функціонують у різних за чисельністю населення чи рівнем економічного розвитку ОТГ.

Слабкість офіційної економіки є передумовою посилення ролі неформального тіншового сектору. Адже основними маркерами формування та нарощення обсягів тіншової економіки, окрім податкового навантаження, якості надання публічних послуг, особливостей регулювання ринку праці є рівень безробіття, частка самозайнятих працівників, частка первинного сектору у секторальній структурі ВДВ, рівень розвитку економіки тощо. Відповідно, водночас із зменшенням впливу держави на управління процесами розвитку на місцях під час децентралізації існує *ризик зростання рівня тіншового сектору* в економіці прикордонних громад.

До трійки видів економічної діяльності, які визначають економічний розвиток території респонденти віднесли роздрібну торгівлю, сільське господарство (рослинництво, тваринництво) та лісове господарство та лісозаготівлю. В окремих громадах також розвивається добувна промисловість і розроблення кар'єрів; виробництво пиломатеріалів (будівельний ліс), панелей, фанери, дерев'яних покриттів для підлоги, будівельних конструкцій (ферми тощо); промисловість будівельних матеріалів; виробництво меблів; діяльність готелів і ресторанів; складське господарство та допоміжна діяльність у сфері транспорту; виробництво харчових продуктів (базоване на переробці переважно власної сільськогосподарської сировини); виробництво одягу.

Близькість до кордону робить роздрібну торгівлю одним з визначальних видів економічної діяльності, який забезпечує економічний розвиток громад. У більшості прикордонних областей, за винятком Івано-Франківської, частка роздрібною торгівлі у загальному випуску товарів та послуг є у 1,5-2 рази вищою за її середній показник по країні і коливається в межах 17-27% [8].

Відсутність достатніх можливостей для працевлаштування та налагодження маршрутів і «схем» здійснення прикордонної торгівлі спонукає значну частину населення прикордоння бути її активними учасниками. Ці тенденції посилюються нерегламентованістю діяльності значної частини населення та відсутністю постійного моніторингу і механізмів регулювання прикордонної торгівлі як на центральному, так і місцевому рівнях. Обсяги такої торгівлі є вражаючими: протягом останніх двох років лише на прикордонних територіях Республіки Польщі українцями закуповується товарів щорічно на суму близько 2 млрд євро, більша частина яких потрапляє у роздрібну торгівлю на території України та реалізовується напівлегально<sup>3</sup>.

Розрахунок рівня тіншової економіки за методом «витрати населення – роздрібний товарооборот», який полягає у виявленні наявності перевищення споживчих грошових витрат населення на придбання товарів над загальним обсягом продажу населенню товарів усіма суб'єктами господарювання в легальному секторі економіки [9], протягом 2010-2016 рр. засвідчив вищий

<sup>3</sup> Зокрема, у 2017 р. витрати українців в українсько-польському прикордонні склали 1,8 млрд євро (у 2016 р. – 1,64 млрд євро). Водночас кількість перетинів українсько-польського кордону зі сторони України сягнула у 2017 р. 20,7 млн (для порівняння: у 2016 р. – 20,4 млн).

її рівень у прикордонних областях, порівняно з його значенням у середньому по країні. Водночас сформувалася тенденція до збільшення цього розриву. Це пояснюється як вищою часткою роздрібного товарообороту підприємств, які здійснюють діяльність з роздрібною торгівлю, та фізичних осіб – підприємців у випуску товарів і послуг прикордонних областей, порівняно з її значенням у середньому по країні, так і, мабуть, передусім неврегульованістю прикордонної торгівлі, обсяги якої постійно зростають.

З огляду на вагомість роздрібною торгівлю в економіці прикордонних регіонів (прикордонне розташування, активна участь місцевих мешканців у місцевому прикордонному русі, більш вагомий частка сфери послуг тощо) та відносно нижчі рівні соціально-економічного розвитку, частка необлікованої господарської діяльності в офіційній економіці територій є вищою, порівняно з її середнім значенням у країні.

До 2018 р. кількість перетинів мешканцями прикордонних територій України щорічно зростала приблизно на 10%. Водночас сума їх загальних витрат на території Польщі збільшувалася в середньому на 15-20%. Для часткового врегулювання питання здійснення прикордонної торгівлі наприкінці 2017 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році» (від 7 грудня 2017 р.), яким передбачено внесення змін до Податкового кодексу України. Зокрема, підпункт 191.2.3 пункту 191.2 статті 191 доповнено абзацом другим згідно із Законом, «У разі ввезення на митну територію України у ручній поклажі та / або у супроводжуваному багажі товарів (крім підакцизних товарів та особистих речей), сумарна фактурна вартість яких не перевищує еквівалент 500 євро та сумарна вага яких не перевищує 50 кг, через інші, ніж відкриті для повітряного сполучення, пункти пропуску через державний кордон України фізичною особою, яка була відсутня в Україні менше ніж 24 години або яка в'їжджає в Україну частіше одного разу протягом 72 годин, базою оподаткування є частина сумарної фактурної вартості таких товарів, що перевищує еквівалент 50 євро, з урахуванням мита, що підлягає сплаті» [10].

Проте зазначені зміни до Податкового кодексу наразі не принесли очікуваних результатів: кількість перетинів у першому півріччі 2018 р., порівняно з першим півріччям 2017 р., зменшилась лише на 9%, а обсяг витрат – менш ніж на 5%.

Тенденції постійно зростаючих кількості перетину кордону та обсягів закупівель на суміжних територіях сусідніх країн відповідають закономірностям, узагальненим у Законі роздрібною гравітацією. Уперше він був сформульований Вільямом Рейлі у 1931 р. і доповнений у 1949 р. Полем Конверсом<sup>4</sup>. Згідно з ним, великі міста притягують велику кількість покупців, які готові долати далекі відстані до великих торгових центрів, а сила притягання є пропорційною до кількості населення чи обігу місцевої торгівлі<sup>5</sup>.

Уздовж українсько-польського кордону на території Польщі останніми роками збудовано чимало великих торгових центрів, зорієнтованих на українського покупця, і їх кількість і площа торгових залів постійно зростає разом з переліком послуг, що надаються в них<sup>6</sup>. Сьогодні на відстані до 50 км від українсько-

<sup>4</sup> Закон також знаний як гравітаційна модель Рейлі-Конверса.

<sup>5</sup> У формалізованому вигляді модель можна представити у вигляді: де  $A_{ij}$  – тяжіння міста  $i$  в точці  $j$  (кількість покупців, готових подолати відстань до міста чи великого торгового центру);  $K$  – постійний коефіцієнт;  $P_i$  – чисельність населення міста  $i$  (або обсяг торгового обігу чи розмір території (торгової площі));  $D_{ij}^v$  – відстань до точки  $j$ , параметр  $v$  визначається транспортною доступністю (квадрат відстані  $v=2$  склався історично з формули закону всесвітнього тяжіння).

<sup>6</sup> Зокрема, Korczowa Dolina, Młyny – 18.08.2011, загальна площа 45 000 м<sup>2</sup>, понад 70 магазинів на площі 22 000 м<sup>2</sup>, товари і послуги (2 км від кордону); Centrum Handlowe Max Hrubieszów, Hrubieszów – 2001, 10 500 м<sup>2</sup>, понад 30 магазинів; Vendo Park Chełm, Chełm – 16.10.2014 – 5000 м<sup>2</sup>, одяг, косметика, аптека... (колись в хорошому місці для вигулу собак); Tesco Chełm, Chełm – 02.2008 – 5000 м<sup>2</sup>, про-

польського кордону функціонує понад 25 великих торгових центрів. За умови подальшого нерівномірного розвитку українсько-польського прикордоння, економічного занепаду на українських прикордонних територіях, для мешканців прикордоння здійснення прикордонної торгівлі залишатиметься основним заняттям і визначальним фактором формування неформального сектору економіки у цих регіонах.

Згідно з даними останнього всеукраїнського перепису населення у 2001 р., в Україні проживало близько 156,6 тис. угорців, більшість з яких – у Закарпатській області (вони становлять близько 12% всього населення області). Угорська меншість характеризується значною стійкістю до асиміляції завдяки компактному розселенню в межах кількох районів (Берегівського, Ужгородського, Виноградівського та Мукачівського)<sup>7</sup>, які межують з Угорщиною. Питання захисту прав і свобод етнічних меншин залишається основним питанням зовнішньополітичної політики Угорщини. Відкритим питанням залишається створення «Автономічної матриці», про яку згадується у всіх стратегічних документах Угорщини, оскільки уряд визнав головним пріоритетом своєї діяльності захист національних меншин і створення автономій на території всього Карпатського басейну, зокрема і в Україні. Питання створення Притисянського автономного округу неодноразово піднімалося угорською стороною, зокрема на засіданнях двосторонньої міждержавної комісії з питань національних меншин [11].

Зважаючи на значний розрив у рівнях соціально-економічного розвитку України та Угорщини, існують серйозні *ризики втрати людського потенціалу через відтік високоосвіченого, працездатного, економічно активного населення до сусідньої країни*. Водночас територіями найвищого ризику є саме прикордонні регіони. Посиленню цих ризиків сприяє і спрощення Угорщиною на початку 2011 р. процедури отримання свого громадянства. Спочатку для цього був прийнятий спеціальний закон. Пізніше були внесені зміни до Конституції, які набрали чинності з початку 2012 р., – вони надають етнічним угорцям або їх нащадкам у різних країнах право отримувати громадянство «по праву крові». До цього часу громадяни України могли оформляти лише «Посвідчення закордонного угорця».

Чинною Конституцією України не передбачена можливість набуття подвійного громадянства, відповідно створена колізія у законодавствах України та Угорщини, згідно з якою одна держава (Угорщина) дозволяє набувати подвійне громадянство, а інша (Україна) не дозволяє, потребує нагального правового тлумачення і вирішення щодо статусу (прав і обов'язків) тих громадян України, які вже оформили громадянство Угорщини. Також відповідні органи державної влади мають детально вивчити потенційні ризики такого кроку Угорщини в контексті національної безпеки України.

Реформа децентралізації передбачає значне розширення повноважень і збільшення обсягів фінансових ресурсів на місцях, що, з огляду на агресивну політику Угорщини стосовно українських угорців, в окремих районах Закарпаття передумовлює формування *ризиків загострення етнічних проблем у місцях їх компактного проживання*.

---

дукти харчування, одяг, парфуми, телефони; Kaufland Chelm, Chelm – 09.2013 – 6500 м<sup>2</sup>, продукти харчування; Carrefour Chelm Lwowska, Chelm – 2000 р. загальна площа – 5903 м<sup>2</sup>, товари і послуги (флорист, перукарня).

<sup>7</sup> Берегівський район залишається «угорською» адміністративною одиницею України, у якому 76% населення складають угорці, а в деяких селах цей показник навіть вищий. Наступним за часткою угорців у загальній чисельності населення є Ужгородський – 33%, Виноградівський – 26%, Мукачівський – 12%. У решті районах кількість угорців коливається від майже 4% (Хустський) до 0,02% (Міжгірський).



Закарпатська область межує з чотирма країнами-членами ЄС (Польщею, Словаччиною, Угорщиною та Румунією), довжина кордону з якими сягає близько 470 км. Відповідно, її територія охоплена дією трьох Програм транскордонного співробітництва у межах Європейського інструменту сусідства 2014-2020 рр. («Польща – Білорусь – Україна», «Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна» та «Румунія – Україна»). Можливості Програм активно використовуються сусідніми країнами задля підтримки етнічних меншин в Україні та збереження їх етнічної приналежності. Зокрема, одним з 5 інфраструктурних проєктів, які були оголошені переможцями 1-го конкурсного відбору в межах програми «Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна» на суму 22 млн євро, стало розроблення спільного місцевого медіа контенту та відповідної медіа мережі (головний партнер – Служба телевізійних програм Угорщини). Угорська меншина, яка проживає на українській території, є найбільш замкненою і найменш інтегрованою в українське суспільне життя. Надання більших повноважень на місцях у межах реформи децентралізації може поглибити і загострити процеси автономного розвитку прикордонних громад Закарпаття.

Водночас лише одна громада (Мамалигівська громада, Закарпатська область) серед прикордонних ОТГ, охоплених соціологічним опитуванням, зазначила основним ризиком децентралізації для розвитку прикордонних громад «радикалізацію політичних об'єднань, що представляють інтереси етнічних меншин в місцях їх компактного проживання». Більшість представників прикордонних ОТГ остерігається «появи значних дисбалансів між делегованими новими повноваженнями та доступними фінансовими ресурсами громади», що становить 63,7% всіх опитаних. Занепокоєння викликає й «посилення нерівномірності розвитку громад в межах країни» (36,4%). Менш імовірними ризиками вважають «нецільове використання коштів місцевого бюджету», «посилення нерівномірності розвитку територій в межах громади», «погіршення доступності та якості надання медичних послуг» і «зменшення впливу держави на управління процесами розвитку на місцях» – по кожному з них тільки 18,2% ОТГ дали ствердну відповідь. Лише ризики «погіршення доступності та якості надання освітніх послуг» і «погіршення якості місцевого управління» не викликають жодної тривоги у представників ОТГ, що вказує на позитивне сприйняття освітньої реформи та наявності значного потенціалу для розвитку місцевого управління.

**Висновки.** Відтак ті проблеми, на вирішення яких зорієнтована реформа децентралізації, лише поглиблюються у прикордонних регіонах за рахунок викликів, пов'язаних з їх географічним розташуванням, потенціалом розвитку та активізацією євроінтеграційних процесів. Поряд з можливостями, які з'являються в територіальних громадах, які вже долучилися до процесу децентралізації, існує і низка ризиків: нецільове використання коштів місцевого бюджету; поява значних дисбалансів між делегованими новими повноваженнями та доступними фінансовими ресурсами громади; посилення нерівномірності розвитку територій у межах громади; посилення нерівномірності розвитку громад у межах країни; погіршення доступності та якості надання освітніх і медичних послуг; погіршення якості місцевого управління; зменшення впливу держави на управління процесами розвитку на місцях; радикалізація політичних об'єднань, що представляють інтереси етнічних меншин у місцях їх компактного проживання; подальший економічний занепад території громад тощо.

#### Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Законодавство України*: сайт. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

- Martinez-Vazquez J., Lago-Peñas S., Sacchi A. The impact of fiscal decentralization: a survey. *GEN: Website*. 2016, September. URL: <http://infogen.webs.uvigo.es/WP/WP1505.pdf>
- Tromme M., Volintiru C. Corruption Risks at the Local Level in the EU and EU Periphery Countries. *OECD: Website*. 2018. URL: <http://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Tromme.pdf>
- Olsen H. B. Decentralisation and local governance. 26 p. *Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten: Website*. 2007. URL: [http://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/publikationen/Diverses/167288-decentralisation-local-governance\\_EN.pdf](http://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/publikationen/Diverses/167288-decentralisation-local-governance_EN.pdf)
- Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.11.2018. *Децентралізація: сайт*. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/333/10.11.2018.pdf>
- Казюк Я., Венцель В., Демиденко С., Герасимчук І. Оцінка фінансової спроможності 366 об'єднаних територіальних громад за 2017 рік. *Децентралізація: сайт*. 2018. URL: [https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/177/Буклет\\_-\\_Рейтинг\\_фін\\_спром\\_366\\_ОТГ\\_за\\_2017.pdf](https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/177/Буклет_-_Рейтинг_фін_спром_366_ОТГ_за_2017.pdf)
- Казюк Я., Венцель В., Герасимчук І. Експертний аналіз бюджетів 665 ОТГ за 9 місяців 2018 року. *Децентралізація: сайт*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10138>
- Розвиток транскордонного співробітництва. Тіньовий сектор в економіці прикордонних територій: науково-аналітична доповідь / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»; наук. ред. В. С. Кравців. Львів, 2018. 65 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).*
- Про затвердження Методичних рекомендацій розрахунку рівня тіньової економіки: Наказ Міністерства економіки України від 18.02.2009 № 123. *Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: сайт*. 12.03.2013. URL: <http://www.me.gov.ua/LegislativeActs/Detail?lang=uk-UA&id=4bb297a0-c900-404f-8c6f-5f76f18b1503>
- Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році: Закон України від 07 грудня 2017 р. № 2245-19. *Законодавство України: сайт*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2245-19>
- Кривошапко В. Ужгород. В українсько-угорських відносинах існують суперечливі та відкриті питання. *UA-REPORTER.COM: сайт*. 20.10.2014. URL: <http://ua-reporter.com/novosti/158069>

#### References

- Pro skhvalennya Kontseptsiyi reformy mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukrayini [On approving the Concept of reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine] (2014). Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, adopted on 2014, Apr 1, 437-r. *Legislation of Ukraine: Website*. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
- Martinez-Vazquez, J., Lago-Peñas, S., & Sacchi, A. (2016, Sep). The impact of fiscal decentralization: a survey. *GEN: Website*. Retrieved from <http://infogen.webs.uvigo.es/WP/WP1505.pdf>
- Tromme, M., & Volintiru, C. (2018) Corruption Risks at the Local Level in the EU and EU Periphery Countries. *OECD: Website*. Retrieved from <http://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Tromme.pdf>
- Olsen, H. B. (2007) Decentralisation and local governance. *Federal Department of Foreign Affairs of Switzerland: Website*. Retrieved from [http://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/publikationen/Diverses/167288-decentralisation-local-governance\\_EN.pdf](http://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/publikationen/Diverses/167288-decentralisation-local-governance_EN.pdf)
- Monitorynh protsesu detsentralizatsiyi vlady ta reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya [Monitoring of authorities' decentralization process and reform of local governance] (2018, Nov 10). *Decentralization: Website*. The Ministry for Regional Development, Building and Housing of Ukraine. Retrieved from <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/333/10.11.2018.pdf> [in Ukrainian].
- Kazyuk Ya., Ventsel V., Demydenko S., & Herasymchuk, I. (2018). Otsinka finansovoyi spromozhnosti 366 ob'yednanykh terytorial'nykh hromad za 2017 rik [Estimation of the financial capacity of 366 united territorial communities for 2017]. *Decentralization: Website*. Retrieved from [https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/177/Буклет\\_-\\_Рейтинг\\_фін\\_спром\\_366\\_ОТГ\\_за\\_2017.pdf](https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/177/Буклет_-_Рейтинг_фін_спром_366_ОТГ_за_2017.pdf) [in Ukrainian].
- Kazyuk Ya., Ventsel V., & Herasymchuk, I. (2018). Ekspertnyy analiz byudzheta 665 OTG za 9 misyatsiv 2018 roku [Expert analysis of budgets 665 OTG for 9 months of 2018]. *Decentralization: Website*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/10138> [in Ukrainian].
- Kravtsiv, V. S. (Ed.) (2018). Rozvytok transkordonnoho spivrobitnytstva. Tin'ovyy sektor v ekonomitsi prykordonnykh terytoriy [The development of cross-border cooperation. Shadow sector in the economy of the border areas]: Scientific and analytical report. Lviv: Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine. [in Ukrainian].
- Pro zatverdzhennya Metodychnykh rekomendatsiy rozrakhunku rivnya tin'ovoyi ekonomiky [On approval of Methodical recommendations for calculating the level of the shadow economy] (2009, Feb 18, 123). *Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine: website*. Retrieved from <http://www.me.gov.ua/LegislativeActs/Detail?lang=uk-UA&id=4bb297a0-c900-404f-8c6f-5f76f18b1503> [in Ukrainian].
- Pro vnesennya zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrayiny ta deyaknykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shchodo zabezpechennya zbalansovanosti byudzhetykh nadkhodzhene u 2018 rotsi [On amendments to the tax code of

Ukraine and certain legislative acts of Ukraine on balancing budget revenues in 2018] (2017). Law of Ukraine, adopted on 2017, Dec 7, 2245-19. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2245-19> [in Ukrainian].

11. Kryvoshapko, V. (2014, Oct 20). Uzhhorod. V ukrayins'ko-uhors'kykh vidnosynakh isnuyt' superechlyvi ta vidkryti pytannya [Uzhhorod. There are controversial and open questions in Ukrainian-Hungarian relations]. *UA-REPORTER.COM*: Website. Retrieved from <http://ua-reporter.com/novosti/158069> [in Ukrainian].

**Prytula Kh. M., Kalat Ya. Ya., Kyryk I. M. Modern challenges of border areas development in the context of decentralization reform.**

*An integral part of the implementation of any reform is the emergence of the risks of its negative impact on one or another area of region development. The decentralization reform in Ukraine is not an exception. In its the context the most probable occurrence of negative phenomena is in the border regions, which could be prevented by first detecting them. In the scientific article, the authors focus on the analysis of a number of challenges for the development of border regions in the context of decentralization reform. Given the territorial remoteness of the central regions of the country and the capital, which today serve as areas of concentration of investment and economic activity, the border regions traditionally (this is typical for the border areas of the EU member states) lag behind the rest of the regions by the main socio-economic indicators of development. Among the main challenges facing the border regions of Ukraine today are the following: the provision of competitiveness in the context of European integration processes and reduction of the border barrier function; low level of economic security; the outflow of human capital and the issue of ethnic minorities. Based on an expert survey of representatives of the fifteen united territorial communities (UTCs), the possibility of such risks of decentralization in the border regions were defined as following: groundless use of local budget funds; emergence of significant imbalances between delegated new authority and available financial resources of the community; increasing uneven development of territories within the community; increasing uneven development of communities within the country; deterioration of the availability and quality of providing educational and medical services; deterioration of the quality of local government; reducing of the state influence on the management of local development processes; radicalization of political unions representing the interests of ethnic minorities in places of their compact residence; further economic decline of the territory of communities and so on.*

*Keywords: challenges of border regions' development, risks of decentralization, decentralization reform, border regions, regional policy, united territorial communities.*

*Пругула Христина Мирославівна – доктор економічних наук, старший науковий співробітник, завідувач сектору проблем транскордонного співробітництва ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» (e-mail: [khrystynka.prytula@gmail.com](mailto:khrystynka.prytula@gmail.com), ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3846-2393>).*

*Prytula Khrystyna Myroslavivna – Dr. Sci. (Econ.), Sen.Res., Head of the Sector of problems of transborder cooperation of the Dolishnyi Institute of Regional Research of NAS of Ukraine.*

*Калат Ярослава Ярославівна – молодший науковий співробітник сектору транскордонного співробітництва ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» (e-mail: [syaya@ukr.net](mailto:syaya@ukr.net), ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0390-6986>).*

*Kalat Yaroslava Yaroslavivna – Junior Researcher of the Sector of transborder cooperation of the Dolishnyi Institute of Regional Research of NAS of Ukraine.*

*Кирик Ірина Михайлівна – проектний менеджер Агенції регіонального розвитку Закарпатської області (e-mail: [irinashpack13@gmail.com](mailto:irinashpack13@gmail.com), ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6795-4755>).*

*Kyryk Iryna Mykhaylivna – Project Manager of the Regional Development Agency of Transcarpathian region.*

Надійшло 04.06.2019 р.