

№ 44, липень, 2021 року

сьогодні в номері:

- 2 ПРО ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ 2021
- 7 ДЕРЖАВНА СТРАТЕГІЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ НА 2021–2027 РОКИ. КОРОТКО ПРО ГОЛОВНЕ
- 17 АНАЛІЗ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ОСОБЛИВОСТІ СТИМУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ»
- 21 АНАЛІЗ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ ЩОДО СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ФОНДУ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ»
- 28 АНАЛІЗ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНІВ УКРАЇНИ ЩОДО ВІДНОВЛЕННЯ ПРЯМОЇ ВИБОРНОСТІ СТАРОСТ»
- 32 НОВІ ВИДАННЯ ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Слово до читача:

Шановні друзі, колеги, читачі нашого Вісника!

Децентралізація, про яку так довго говорили в Україні впродовж багатьох років, яка стала чи не найбільшою та системною реформою в Україні починаючи з 1991 року, в основному завершена. Передані повноваження у територіальні громади, змінена система бюджетного забезпечення їх виконання, створені умови для зацікавленості територіальних громад у місцевому розвитку через систему бюджетного вирівнювання. Україна стала однією з найбільш децентралізованих держав Європи. Проте кількість ресурсів, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування в Україні, у порівнянні з європейськими державами, є досить незначною. Причиною тут є не погане бюджетне законодавство, а низький рівень валового національного продукту, який виробляється в Україні у порівнянні з країнами ЄС. Саме тому наше головне завдання на найближчий період забезпечити прискорене економічне зростання, причому таким чином, аби не допускати надмірного зростання диспропорцій між більш розвиненими та менш розвиненими територіями.

Опікується питаннями збалансованого регіонального розвитку якраз державна регіональна політика, яка в Україні по суті лише формується і набуває обрисів, подібних до європейських політик згуртованості та регіонального розвитку. Інститут громадянського суспільства уже тривалий час опікується питаннями регіонального та місцевого розвитку і має значний досвід у аналітичній та законопроектній роботі у цій сфері.

Сьогодні Ви маєте змогу ознайомитись з нашими матеріалами, які підготовлені у контексті новел державної регіональної політики та аналізу можливого впливу на ситуацію в територіях від ухвалення деяких проектів нормативних актів. Ми не стверджуємо, що наші записки є істиною в останній інстанції, але ми переконані, що погляд на один об'єкт з різних сторін є дуже важливим для розуміння самого об'єкта. Адже кожна правова норма може бути використана, як на благо, так і на шкоду, якщо вона має внутрішні суперечності чи не враховує ризики від неправильного її застосування.

Команда Інституту громадянського суспільства



Про законодавчі ініціативи у сфері державної регіональної політики

Аналіз проектів:

- Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» № 5323 від 04.2021 та
- Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо підвищення ефективності використання коштів державного фонду регіонального розвитку» №4200 10.2020.

Передісторія:

Україна увійшла в свою незалежність з досить значними відмінностями між регіонами. Це природні, економічні, соціокультурні та регіональні відмінності. Ці відмінності використовувались політиками на виборах, що ще більше поглиблювало проблему незгуртованості українського простору. В 2014 році ці відмінності та недовіра жителів одних регіонів до інших стали одними з причин агресії Російської Федерації проти України. Україні потрібна сучасна державна регіональна політика, яка б стимулювала процес зближення регіонів, вирівнювала асиметрію в їхньому розвитку, була б аполітичною та прогнозованою.

Протягом 2014-2015 років Україна змогла сформувати юридичну рамку для такої політики. Було ухвалено Закон «Про засади державної регіональної політики», внесено зміни до Бюджетного кодексу України, якими в складі Державного бюджету України було створено бюджетну програму – Державний фонд регіонального розвитку (далі – ДФРР), було ухвалено всі необхідні нормативні урядові акти.

Нова політика будувалась на таких засадах:

- Державна стратегія регіонального розвитку (далі – ДСРР) на період до 2020 – визначила стратегічні та оперативні цілі, план заходів – визначив етапи, заходи,

програми (2019-2020);

- Регіональні стратегії розвитку (далі – РСР), які готувались в регіонах за кращими європейськими підходами і які мають відповідати ДСРР – визначили конкурентні переваги, місію, стратегічні, оперативні цілі для кожного регіону, а плани реалізації РСР – перелік технічних завдань, орієнтовану вартість проектів, територію реалізації.
- Фінансування регіонального розвитку здійснюється через фінансування проектів регіонального розвитку, які відбираються на конкурсній основі і забезпечуються коштами за рахунокДФРР, бюджетної підтримки ЄС, регіональних та місцевих бюджетів.

Що дає таке регулювання для регіонального розвитку: системне планування, базоване на конкурентних перевагах регіону, мінімізація ручного впливу на розподіл ресурсів між регіонами, передбачуваність фінансових ресурсів, самостійність планування, мінімізація політичного впливу на відбір проектів та їх фінансування.

Незважаючи на загалом правильну, прозору та прогнозовану систему формування, реалізації та фінансування державної регіональної політики, протягом 2015-2018 років система так і не запрацювала у повній мірі з причин суб'єктивного та об'єктивного характеру:

- Жодного року, при ухваленні Державного бюджету України на наступний рік, не було дотримано норми, щодо розміруДФРР. Замість 1% було реально 0,3-0,5%. В 2018 році ця цифра наблизилась до 0,8%.
- Жодного року не було випадку, що проекти регіонального розвитку на фінансування зДФРР наступного року були б затверджені у році поточному, як це передбачено законодавством.
- Більшість проектів регіонального роз-



виту, які подаються регіонами на фінансування з ДФРР не носять розвитку характеру, не спрямовані на реалізацію усіх стратегічних цілей та завдань регіональної стратегії, а по суті виконують функцію додаткового джерела для будівництва, ремонтів та реконструкцій будівель бюджетних установ.

- Фінансування стратегічних цілей загальнодержавного характеру, визначених ДСРР-2020 до 2018 року не здійснювалось і лише в поточному році має запрацювати і то лише завдяки бюджетній підтримці регіонального розвитку з боку ЄС. До цього часу в державному бюджеті кошти на це не передбачались.
- Має місце недостатньо прозорий відбір проектів регіонального розвитку обласними комісіями через вплив голів ОДА та народних депутатів України.

Ця ситуація спонукала у значній мірі і до появи Указу Президента України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції» 713/2019¹ від 20.09.2019, який надавав такі доручення Кабінету Міністрів України:

1. передбачити під час доопрацювання проекту закону про Державний бюджет України на 2020 рік збільшення обсягу коштів Державного фонду регіонального розвитку;
2. забезпечити розроблення та внести в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України такі законопроекти:
 - до 1 жовтня 2019 року: про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо підвищення ефективності використання коштів Державного фонду регіонального розвитку;
 - до 1 січня 2020 року: про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» щодо підвищення спроможності агенцій регіонального розвитку; про внесення змін до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» щодо посилення конкурентоспроможності регіонів.

Відтак цілком логічним виглядає припущення, що мало би бути принаймні три гармонізовані між собою законопроекти про внесення змін до таких законів: «Про засади державної регіональної політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», Бюджетного кодексу України.

Насправді є два законопроекти, які формально впливають із доручення, визначеного згаданим вище указом Президента, тому варто аналізувати їх позитивні та негативні сторони разом, оскільки їх ухвалення без взаємоузгодження може породити додаткові проблеми для планування та фінансування регіонального розвитку.

Законопроект № 5323² про внесення змін до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів»

Із пояснювальної записки до законопроекту можна зрозуміти, що цей законопроект розроблено відповідно до уже згаданого указу Президента і що нове правове регулювання, що має бути впроваджено відповідно до цього законопроекту, дозволить вирішити низку проблем у сфері формування та реалізації державної регіональної політики, про які йшла мова вище. У пояснювальній записці прямо вказано, що законопроект спрямований на:

- визначення єдиної системи документів стратегічного планування регіонального розвитку; посилення зв'язку між Державною стратегією регіонального розвитку, регіональними стратегіями розвитку та документами стратегічного планування розвитку територіальних громад;
- удосконалення структури плану реалізації Державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку;
- посилення координуючої ролі Міністерства розвитку громад та територій з питань реалізації регіональної політики (уточнення та розширення повноважень міністерства з питань стратегічного планування регіонального розвитку, координації діяльності центральних органів виконавчої влади щодо реалізації державної регіональної політики);

¹ <https://www.president.gov.ua/documents/7132019-29789>

² http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71562



- запровадження положення щодо обов'язкового розроблення сільськими, селищними, міськими радами стратегій розвитку територіальних громад або стратегічних планів розвитку територіальних громад;
- посилення інституційної підтримки регіонального розвитку: надання агенціям регіонального розвитку права надавати платні послуги, розширення переліку їх засновників за рахунок міських, селищних, сільських рад.
- конкретизації механізму та порядку моніторингу та оцінювання реалізації державної регіональної політики.

Законопроект дійсно містить низку норм, що вирішують заявлені проблеми і без сумніву здобутками законопроекту, у разі його ухвалення:

1. Буде сформовано систему стратегічних планувальних документів у сфері державної регіональної політики, яка включає – Державну стратегію регіонального розвитку, регіональні стратегії розвитку, стратегії розвитку територіальних громад.
2. Всі стратегії реалізовуватимуться на основі планів реалізації, що складаються із організаційних, інституційних, нормативних заходів та інвестиційних програм. Інвестиційні програми реалізовуватимуться на основі проектів, відповідно до технічних завдань, визначених планами реалізації.
3. Вводиться механізми узгодження регіональних стратегій розвитку з ДСРР.
4. Регіональні та місцеві бюджети розроблятимуться на основі ухвалених стратегій розвитку.
5. Державна регіональна політика здійснюватиметься з урахуванням наявності в регіонах певних функціональних типів територій.
6. Проекти регіонального розвитку матимуть комплексну складову – наявність впливу на людський капітал.

Проте ці правильні і важливі для регіонального розвитку новели можуть і не бути реалізованими, якщо до законопроекту не внести цілої низки уточнень, а так само, якщо правові норми цього закону не будуть узгоджені із нормами, що містить законо-

проект 4200, про внесення змін до статті 24-1 Бюджетного кодексу України.

Зокрема, варто звернути увагу на наступне:

1. У статті 1, у визначеннях понять макро-регіон та мікрорегіон, вилучити словосполучення «частина території», оскільки тут мова йде не про «територію» – як поверхню землі, а про «територію» – як комплексне поняття, що включає в себе кілька певних адміністративно-територіальних одиниць – регіонів (для макро-регіонів) чи територіальних громад (для мікрорегіонів). Залишення визначення у нинішньому формулюванні позбавляє сенсу інші поняття – стратегія розвитку макро-регіону чи мікрорегіону, програм розвитку макро-регіону/мікрорегіону, адже «розвиток» стосується не поверхні, а цілого комплексу економічних, соціальних та інших компонентів, спрямованих на людину.
2. На наш погляд варто також ввести окремі поняття – програма регіонального розвитку, регіональна програма розвитку, місцева програма розвитку.
3. Виглядає доцільним серед напрямів державної регіональної політики визначити пріоритетним формування згуртованості – єдиного державного простору в межах території України на основі міжрегіональної єдності, інтеграції регіональних економічних, інформаційних, освітніх просторів, подолання міжрегіонального відчуження;
4. На наш погляд посилити важливість узгодження регіональних стратегій з державною варто і можна через такий припис: «У випадку затвердження відповідної регіональної стратегії за відсутності висновку чи його не врахуванні, фінансування проектів регіонального розвитку такого регіону за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку не здійснюється.» Це спонукатиме обласні ради до більшої відповідальності за свої рішення.
5. Оскільки державна регіональна політика передбачає координацію секторальних політик і ухвалення на державному рівні рішень, які не ведуть до зростання асиметрії розвитку між регіонами чи не



руйнують їх конкурентні переваги пропонуємо додати до повноважень ЦОВВ у сфері формування державної регіональної політики таке повноваження: «надання висновків, щодо відповідності проектів актів центральних органів виконавчої влади, що можуть мати вплив на регіональний розвиток, стратегічним цілям та пріоритетам Державної стратегії регіонального розвитку».

6. Оскільки, на наш погляд, стаття 24-1 Бюджетного кодексу виглядає надмірно перевантаженою, як для Бюджетного кодексу, а стаття 22 закону «Про засади державної регіональної політики» є досить загальною, було б доцільно розширити статтю 22, або ввести нову статтю, яка б стосувалась багатьох організаційних та процедурних питань розподілу коштів державного фонду регіонального розвитку, діяльності регіональних та національної комісії з відбору проектів, розв'язання конфлікту інтересів при розгляді проектів членами комісії, можливості подання та розгляду апеляцій. Без такої статті складно буде подолати елементи не прозорості та лобізму при розподілу коштів ДФРР.

Проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо підвищення ефективності використання коштів державного фонду регіонального розвитку» №4200 від 08.10.2020.

Як уже йшла мова вище, законопроект №4200, був виокремлений із пакету законопроектів у сфері державної регіональної політики і перший з цього пакету попав на розгляд у Верховну Раду України і незважаючи на потенційно більш прогресивне правове регулювання ДФРР, яке має бути сформовано у випадку ухвалення цього законопроекту, на сьогодні його норми частково є застарілими і такими, що конфліктують з іншим законодавством, уже створеним, як Державна стратегія регіонального розвитку 2027 так і з перспективним, законопроектом №5323, про який мова йшла вище.

Тому пропонується звернути увагу на цей проект, особливо в частині його узгодження з новітньою термінологією, закладеною у законопроекті №5323 і врахувати такі міркування:

1. Виглядає дуже обнадійливо, що розмір ДФРР планується «не менше 3% прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період». Проте для більш точного і прогнозованого планування виконання програм і проектів у регіонах та громадах, було б доцільно встановити фіксований відсоток 3% і прив'язати його до року, що передуює плановому. Можливість додаткового фінансування, можна передбачити у абзаці 3 статті 24-1, і використовувати ці екстра кошти на виконання невідкладних програм та проектів, які не планувались на плановий період стратегічними планувальними документами.
2. Виглядає доцільним вилучити із проекту норму про «10 відсотків спрямовуються на реалізацію зазначених програм і проектів регіонального розвитку, що мають на меті розвиток спортивної інфраструктури;» оскільки це суперечить самому принципу стратегічного планування. Регіони та громади розробляють власні стратегія та проекти, виходячи із потреб і пріоритетів, а не штучно встановлених квот.
3. У частині 3 цієї статті варто встановити, що показники ВРП на душу населення для цілей визначення розмірів коштів для регіонів, переглядаються один раз на 4 роки, що зніме ситуацію, яка має місце зараз, коли найбільш проблемні з точки зору демографії і якості життя регіони втратили можливість на отримання двох траншів з ДФРР через надто стрімке скорочення населення.
4. За кошти ДФРР в Україні будується багато об'єктів на відкритті яких піариться багато різних осіб, натомість такі об'єкти не є марковані, що вони збудовані за рахунок українського бюджету, тому пропонуємо ввести спеціальну норму, що «Об'єкти, що створені, відремонтовані чи реконструйовані за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку мають мати маркування, форма, зміст та порядок розміщення якого визначається Кабінетом міністрів України.»
5. Враховуючи, що українською Конституцією запроваджено поділ влад на зако-



нодавчу, виконавчу та судову, наявність норми, що передбачає участь народних депутатів України у роботі комісій з відбору проектів на фінансування з ДФРР не є бездоганною. Вона позбавляє народних депутатів України здійснювати парламентський контроль за виконавчою владою, оскільки не можна самому контролювати свої рішення, як незалежному органу. Пропонуємо виключити цю норму із тексту закону.

Висновок:

Проекти Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» № 5323 від 01.04.2021 та Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо підвищення ефективності використання коштів державного фонду регіонального

розвитку» №4200 08.10.2020 загалом відповідають потребам удосконалення законодавства у сфері державної регіональної політики і заслуговують на підтримку.

Проте, зважаючи на комплексний характер необхідних змін, ухвалення цих законопроектів можливе винятково за умови їх синхронізації термінологічно. Було б дуже бажаним, якби ці два законопроекти були доповненими ще законопроектом про внесення змін до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів». У такому разі Україна б дійсно отримала системні, комплексні і неконфліктні зміни законодавства для формування та реалізації державної регіональної політики на основі кращих європейських підходів.

Ніна Наталенко
19.05.2021



Державна стратегія регіонального розвитку на 2021 – 2027 роки. Коротко про головне

Державна стратегія регіонального розвитку. Що це за документ?

«Стратегія є основним планувальним документом для реалізації секторальних стратегій розвитку, координації державної політики у різних сферах, досягнення ефективності використання державних ресурсів у територіальних громадах та регіонах в інтересах людини, єдності держави, сталого розвитку історичних населених місць та збереження традиційного характеру історичного середовища, збереження навколишнього природного середовища та сталого використання природних ресурсів для нинішнього та майбутніх поколінь українців.»

Якщо простіше, то ДСРР-2027 потрібна для того, аби розвиток регіонів і територій відбувався більш рівномірно, аби диспропорції між регіонами не зростали, аби вирівнювалась якість життя населення, через допомогу в розвитку тим територіям, де є обмежені ресурси чи фізичні об'єктивні обмеження їх зростання. Стратегія загалом має стати основою для планування різних публічних інвестицій, не просто у якісь сектори, а сектори у певних регіонах і територіях. Вона має виконувати певну координуючу роль – узгодження секторальних інвестицій, інтересів держави з інтересами і потребами регіонів.

Стратегія визначає стратегічні та оперативні цілі регіонального розвитку і розроблена з урахуванням Цілей сталого розвитку України до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722.

Правова підстава Стратегії

ДСРР-2027 розроблена на підставі Закону України «Про засади державної регіональ-

ної політики». Стаття 7 цього закону визначає систему документів планування, що визначають державну регіональну політику:

1. Державна стратегія регіонального розвитку України;
2. План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України;
3. регіональні стратегії розвитку;
4. плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку;
5. інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів.

Відтак ДСРР-2027 має важливий вплив на інші планувальні документи у регіонах. Зараз у Верховній Раді України зареєстровано законопроект «Про внесення змін до Закону «Про засади державної регіональної політики», за яким передбачається віднести до стратегічних планувальних документів і стратегії розвитку територіальних громад, які також мають відповідати ДСРР.

Чи є якісь принципові відмінності нової ДСРР-2027 від попередньої ДСРР-2020 і загалом, що нового у державній регіональній політиці започатковує нова Стратегія?

Варто зауважити, що ДСРР-2020 була уже досить збалансованим і концептуально суттєво кращим документом від своєї попередниці ДСРР-2013. Проте для ухвалення її на нових, європейських підходах не вистачало законодавчої основи. З ухваленням досить прогресивного закону «Про засади державної регіональної політики» у 2015 році такі правові основи з'явилися і у ДСРР-2027 застосовані класичні європейські підходи до державної регіональної політики, як політи-

ки людино центричної, територіально орієнтованої, яка базується на використанні недооціненого, нерозкритого потенціалу регіонів та їх окремих територій.

Відмінності та новели державної регіональної політики у ДСРР-2027 видно із таблиці, викладеній у стратегії.

Порівняльна характеристика підходів до формування та реалізації окремих елементів державної регіональної політики в рамках реалізації Державної стратегії регіонального розвитку

Елементи політики	Підходи до формування та реалізації державної регіональної політики	
	2014—2020 роки	2021—2027 роки
Об'єкти політики	надання допомоги слаборозвиненим регіонам через фінансову підтримку декларування депресивних територій як об'єктів політики, які де-факто не отримували допомоги	визначення типу територій, що потребують застосування особливих механізмів та інструментів державної підтримки, розбудова конкурентоспроможного регіону та функціональної території шляхом залучення усіх суб'єктів розвитку та використання потенціалу ключових активів регіону/території як умови надання фінансової підтримки з державного бюджету
Підхід до планування	домінування галузевого підходу, який не враховує специфіку різних типів територій держави	визначення територій, що потребують державної підтримки, планування їх розвитку на засадах інтегрованого підходу (поєднання галузевого та територіального підходу)
Типи проєктів	спрямування субсидій і державної допомоги переважно на створення об'єктів капітального будівництва (державне інвестування виключно в об'єкти державної або комунальної власності)	спрямування державних інвестицій у матеріальні та нематеріальні активи у вигляді так званих «твердих» та «м'яких» розвиткових проєктів на основі якісної діагностики потенціалу та проблем територій, що потребують державної підтримки
Суб'єкти формування та реалізації політики	розроблення та реалізація політики здійснювалася виключно через центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські держадміністрації	розроблення та реалізація політики здійснюється на усіх рівнях врядування (центрального, регіонального, місцевого) із залученням неурядових організацій
Фінансування	відсутність цільового фінансування Стратегії та програм регіонального розвитку, програми секторальної бюджетної підтримки у рамках виконання планів заходів з реалізації Стратегії	цільове спрямування коштів державного фонду регіонального розвитку на виконання програм регіонального розвитку, що забезпечують виконання окремих завдань Стратегії
Просторове планування	недотримання вимог містобудівної документації (Генеральної схеми планування території України, схем планування території на регіональному рівні, генеральних планів населених пунктів) під час здійснення державних інвестиційних програм/заходів	обов'язкове врахування вимог містобудівної документації (Генеральної схеми планування території України, схем планування території на регіональному рівні, генеральних планів населених пунктів) під час здійснення державних інвестиційних програм/заходів
Міжвідомча координація	міжвідомча координація відсутня внаслідок неефективної роботи Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку	забезпечення Кабінетом Міністрів України належного рівня координації, зокрема через Міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку



Інституцій- на спро- можність	інституційна спроможність базового рівня врядування перебуває на початковому етапі становлення агенцій регіонального розвитку як суб'єктів регіональної політики	забезпечення спроможності територіальних громад стратегічно планувати розвиток та ефективно управляти ресурсами для розвитку
-------------------------------------	--	--

Що означає територіальний підхід до стратегічного планування, у чому його переваги та особливості?

Державна регіональна політика традиційно, це політика, яка стосується всіх регіонів держави. Так було і до 2021 року. Проте виявилось, що у межах кожного з більшості регіонів, є окремі території, які відрізняються від інших, натомість мають спорідненість з подібними територіями у іншому регіоні.

Наприклад гірські території Карпат. Вони є в межах 4-х регіонів. Для таких гірських територій є багато спільного – низька щільність населення, ускладнена доступність, неможливість розвитку традиційного сільського господарства, необхідність враховувати природоохоронні обмеження.

Також є спільні риси і для низки інших територій, зокрема сільських периферійних, віддалених від міст, слабо заселених. Щодо таких окремих типів територій, які тепер називають «функціональними типами» держава може і має застосовувати спільні рецепти пом'якшення ситуації, застосовувати різні механізми підтримки розвитку, відмінні від традиційних.

У цій Стратегії якраз і запроваджено нові підходи до державної регіональної політики у новому плановому періоді, а саме: «перехід до територіально спрямованої політики розвитку на основі стимулювання використання власного потенціалу територій, надання підтримки окремим територіям, що характеризуються особливими проблемами соціально-економічного розвитку, високим історико-культурним потенціалом, екологічними умовами та потребами охорони навколишнього природного середовища.»

Тут варто зазначити, що при підготовці проекту Стратегії планувалось визначити лише 5 типів функціональних територій, проте у процесі її узгодження з різними мі-

ністерствами та відомствами, цей перелік суттєво розширився. Проте незважаючи на такий широкий перелік, реально, особливі механізми підтримки розвитку будуть застосовуватись до більш вузького переліку. Для цього планується ухвалення нової редакції закону «Про стимулювання розвитку регіонів».

Загалом новий територіальний підхід передбачає, що визначаються території, що потребують особливої уваги з боку держави. Серед цих територій визначаються території, які є центрами зростання/регіональними полюсами зростання і підтримка яких сприятиме розвитку всього регіону, та території з обмеженими можливостями розвитку, які по суті втратили можливість для самовідновлення і деградацію яких терміново варто зупиняти.

У Стратегії до територій, що потребують особливої уваги з боку держави віднесли:

- «агломерації — територіальні скупчення населених пунктів (насамперед міст), що формують цілісні суспільно-територіальні утворення з чисельністю населення понад 500 тис. осіб. Агломерації є територіями концентрації населення, капіталу та бізнесу і мають інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки з навколишніми територіями, характеризуються високим рівнем розвитку інфраструктури, економіки, надання послуг населенню;
- великі міста — міста з чисельністю населення від 100 тис. осіб і більше;
- середні міста — міста з чисельністю населення від 50 до 100 тис. осіб;
- малі міста — міста з чисельністю населення до 50 тис. осіб;
- монофункціональні міста — міста, розвиток яких пов'язаний з реалізацією однієї виробничої функції та які віднесені до центрів вугледобування, видобування рудної і нерудної си-



ровини, хімічної і нафтопереробної промисловості. Внаслідок занепаду профільних галузей спеціалізації в цих містах спостерігаються активні депопуляційні процеси, погіршуються умови навколишнього природного середовища, зростає безробіття;

- сільські території у несприятливих умовах — територіальні громади, що одночасно мають такі характеристики, як щільність сільського населення нижча 15 осіб на кв. кілометр, відстань до найближчих міст з населенням більше 50 тис. осіб понад 30 хвилин на автомобілі (орієнтовно 40 кілометрів автомобільними дорогами з твердим покриттям), чисельність населення скоротилася у період 2008—2018 років більш як на 30 відсотків;
- гірські території Українських Карпат — територіальні громади, які розташовані у гірській місцевості і до складу яких входить щонайменше один населений пункт, якому надано статус гірського відповідно до Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні»;
- макрорегіон «Азов-Чорне море» — частина території України, яка прилягає до морського узбережжя або узбережжя морських заток і лиманів у межах 30-кілометрової доступності;
- зони впливу міжнародних транспортних коридорів — частина території України в межах 15-кілометрової доступності до міжнародних автомобільних доріг загального користування державного значення;
- прикордонні регіони — регіони, які безпосередньо прилягають до державного кордону;
- прикордонні території у несприятливих умовах — територіальні громади, розташовані біля кордону з державами, відносини з якими передбачають додатковий рівень безпеки державного кордону, обмеження руху товарів та людей, що стримує розвиток місцевої економіки та залучення інвестицій (Російська Федерація, Придністров'я Республіки Молдова) в межах 30-кілометрової доступності, або

лінії розмежування відповідно до Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції»;

- тимчасово окуповані території України — частини території України, тимчасово окуповані внаслідок збройної агресії Російської Федерації, в межах яких відповідно до Законів України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» та «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», збройні формування Російської Федерації та окупаційна адміністрація Російської Федерації встановили та здійснюють загальний контроль;
- природоохоронні території та об'єкти — території та об'єкти природно-заповідного фонду, їх функціональні та охоронні зони, території, зарезервовані з метою наступного заповідання, території та об'єкти екомережі, території Смарагдової мережі, водно-болотні угіддя міжнародного значення, біосферні резервати програми ЮНЕСКО «Людина і біосфера», об'єкти всесвітньої спадщини ЮНЕСКО відповідно до Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних».

Як видно із цього переліку, якщо серед міст виокремити лише регіональні полюси зростання, розуміти, що немає поки що впливу на окуповані території, а території в зоні розмежування згрупувати з територіями вздовж російського кордону, кількість типів територій суттєво скоротиться і відповідатиме кращим практикам щодо визначення таких типів.

Які дослідження та припущення покладені в основу ДСРР-2027?

ДСРР-2027 розроблялась на підставі уже згаданого Закону «Про засади державної регіональної політики», який передбачає, що



Державна стратегія регіонального розвитку України визначає:

1. тенденції та основні проблеми соціально-економічного розвитку регіонів;
2. пріоритети державної регіональної політики на відповідний період;
3. стратегічні цілі і напрями регіонального розвитку та міжрегіонального співробітництва;
4. оперативні цілі, що забезпечать досягнення стратегічних цілей;
5. основні завдання, етапи та механізми їх реалізації;
6. систему моніторингу та оцінки результативності реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України.

Відтак всі ці вимоги знайшли своє відображення у тексті ДСРР-2027. Аналітична частина Стратегії є досить великою, тут відображені основні тенденції та проблеми соціально-економічного розвитку регіонів у контексті загальнодержавних викликів.

Зокрема, до конкурентних переваг України та її регіонів віднесено:

- відкритість для бізнесу;
- найбільша держава в Європі;
- великий ринок, що розвивається в Європі та має широкий спектр можливостей;
- людський капітал — велика європейська держава з населенням понад 40 млн. осіб;
- вигідне географічне розташування;
- потужний транзитний потенціал;
- потужний історико-культурний потенціал;
- доступна вартість життя в Україні порівняно з більшістю європейських держав.

Це переваги, які варто використовувати при планування розвитку, як держави, так і її регіонів. Проте в нинішніх умовах гібридної війни Росії з Україною, частина з цих переваг не може бути реалізованою. Зокрема транзит через Україну суттєво обмежений власне Росією і тепер уже і Білоруссю.

На сьогодні визначальними викликами, що впливають на всі аспекти планування та реального життя є такі:

Збройна агресія Російської Федерації проти України та тимчасова окупація частини її території

Збройна агресія Російської Федерації проти України спричинила тимчасову окупацію 7 відсотків території нашої держави, на якій проживало 13 відсотків населення України.

Поглиблення демографічної кризи

Починаючи з 1991 року населення держави скоротилося на понад 9 млн. осіб. Статеві піраміда населення є по суті перевернутою, відтак демографічна ситуація буде лише прискорено погіршуватись.

Зміна клімату, погіршення екологічної ситуації

Глобальне потепління в Україні матиме негативний вплив на стан степів Причорномор'я, Приазов'я, Автономної Республіки Крим, а також зниженням продуктивності лісу на всій території України. Дві третини населення України проживає на територіях, де стан атмосферного повітря не відповідає гігієнічним нормативам, що впливає на загальну захворюваність населення.

Погіршення якості людського капіталу

У 2019 році Україна зайняла 88 позицію із 189 держав згідно з Доповіддю про стан людського розвитку, опублікованою ПРООН. Падає рівень освіти, особливо сільської та професійної.

Непродуктивна економіка

Проблемною тенденцією є орієнтація регіональної економіки переважно на сировинні галузі, зниження темпів впровадження інноваційних видів продукції, низька підприємницька активність населення. Впровадження виробництва інноваційних видів продукції за останні роки загалом майже відсутнє.

Асиметрія регіонального розвитку

У 2017 році 14 відсотків підприємств всієї економіки розташовані у столиці — м. Києві. На таких підприємствах було зайнято 24 відсотки робочої сили. Крім того, у м. Києві було зосереджено 11 відсотків приватних підприємців та 25 відсотків загальної кількості юридичних осіб, на які припадало 30 відсотків робочої сили і 40 відсотків обсягу реалізованої продукції усієї національної економіки.

Невідповідність інфраструктури сучасним потребам людини та економіки, недосконалість системи національної стійкості та захисту об'єктів критичної інфраструктури

За субіндексом «Інфраструктура» індексу Глобальної конкурентоспроможності 2017—2018 Всесвітнього економічного форуму Україна займає 78 місце із 137 держав з показником 3,9 бала, продемонструвавши падіння на три пункти від результату попереднього року та на десять пунктів порівняно із 2014 роком, опинившись на рівні В'єтнаму (3,9 бала), Вірменії (3,9), Аргентини (3,9) та Тунісу (3,8 бала).

Слабкість публічних інституцій

За субіндексом «Державні інституції» індексу Глобальної конкурентоспроможності 2017 – 2018 Всесвітнього економічного форуму Україна займає 104 місце. Руйнування державної служби, відсутність ефективної системи підвищення кваліфікації управлінських кадрів, створюють додаткові проблеми у плануванні та реалізації програм розвитку.

Ці виклики прямо чи опосередковано формують ключові проблеми, що стримують розвиток регіонів і держави в цілому та потребують розв'язання в рамках цієї Стратегії:

слабка інтеграція регіональних просторів у загальноукраїнський, що характеризується:

- подальшим зростанням асиметрії у рівнях розвитку регіонів та територій;
- моноцентричністю економічного зростання;
- обмеженням зв'язком між територіями, що пояснюється застарілістю та зношеністю інфраструктури, насамперед дорожньо-транспортної;
- нерівномірністю доступу до якісних послуг, суттєвим відставанням рівня життя більшої частини населення слабозаселених територій (сільські малозаселені території, гірські території, монофункціональні міста тощо) від рівня життя міського населення;
- низьким рівнем платоспроможності населення, трудових доходів та бідністю серед працюючих;

- погіршенням стану навколишнього природного середовища, виснаженням природних ресурсів, нераціональним використанням територій, втратою біорізноманіття;
- хаотичною забудовою історичних населених місць, територій об'єктів всесвітньої спадщини, пам'яток культурної спадщини та історико-культурних заповідників, що призводить до неминучих втрат історико-культурного потенціалу та незбалансованого розвитку населених місць;
- зруйнованою економікою та інфраструктурою, накопиченням екологічних проблем, формуванням іміджу території «бойових дій» на Сході та Півдні України, що призвело до нівелювання інвестиційної привабливості територій;
- переважністю інфраструктури агломерацій, незадовільним станом житлово-комунальної сфери та загостренням екологічних проблем у містах;
- нереалізованим транзитним потенціалом окремих регіонів;
- низьким рівнем міжрегіональної співпраці;
- неефективним використанням потенціалу прибережних територій, незадовільним екологічним станом у басейнах Чорного та Азовського морів;
- значними міжрегіональними відмінностями у сприйнятті громадянами векторів внутрішньої і зовнішньої політики.

низький рівень конкурентоспроможності регіонів через:

- непродуктивну регіональну економіку більшості регіонів; низький рівень регіонального інноваційного розвитку;
- невідповідність рівня освіти потребам ринку праці; низьку мобільність населення, що впливає на дисбаланс на ринку праці;
- низький рівень цифровізації регіонів та цифрової обізнаності;
- низький рівень підприємницької активності серед населення, насампе-



ред на територіях з особливими проблемами розвитку;

- невідповідність існуючого рівня розвитку інфраструктури до потреб економіки та населення регіонів та країни в цілому;

недостатня спроможність центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інституцій регіонального розвитку до ефективного впровадження реформ, надання високоякісних послуг населенню та розв'язання проблем соціально-економічного розвитку територій.

Відтак, ідентифіковані ключові проблеми стають основою розробки стратегії, спрямованої на їх подолання, що і знайшло своє відображення у стратегічних та оперативних цілях ДСРР-2027

Як має виглядати регіональна політика на період до 2027 року?

ДСРР-2027 визначила стратегічне бачення, мету та стратегічні цілі для втілення державної регіональної політики впродовж планового періоду:

Стратегічним баченням регіонального розвитку та держави в цілому є створення достатніх умов для комфортного проживання, самореалізації та розвитку громадян, підвищення якості їх життя у кожному регіоні. Державна регіональна політика сприяє кожному регіону та територіальній громаді в ефективному використанні їх потенціалу, переваг, ресурсів та можливостей для розвитку та підвищення якості життя людини та відповідно на користь розвитку всієї України — економічно та екологічно стабільної, політично та соціально згуртованої держави.

Стратегічною метою державної регіональної політики до 2027 року є розвиток та єдність, орієнтовані на людину — гідне життя в згуртованій, децентралізованій, конкурентоспроможній і демократичній Україні, забезпечення ефективного використання внутрішнього потенціалу територій та їх спеціалізації для досягнення сталого розвитку країни, що створює умови для під-

вищення рівня добробуту та доходів громадян під час досягнення згуртованості в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному та просторовому вимірах.

Стратегічна мета державної регіональної політики до 2027 року досягається на основі трьох стратегічних цілей:

I. Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах.

II. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів.

III. Розбудова ефективного багаторівневого врядування.

Оперативні цілі, які впливають із кожної стратегічної цілі, розкривають напрями і пріоритети реалізації політики та орієнтовані на виконання певних завдань, що є досить чітко окресленими і досягнення результатів за якими можна оцінити.

Оперативні цілі напрями їх реалізації

Стратегічна ціль I. «Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах»

1.1. Оперативна ціль 1 «Стимулювання центрів економічного розвитку (агломерації, міста)»

1.1.1. Напрямок «Посилення інтегруючої ролі агломерацій та великих міст»

1.1.2. Напрямок «Посилення використання потенціалу розвитку середніх та малих міст»

1.2. Оперативна ціль 2 «Збереження навколишнього природного середовища та сталого використання природних ресурсів, посилення можливостей розвитку територій, які потребують державної підтримки (макро- та мікрорівень)»

1.2.1. Напрямок «Відновлення та розбудова територій, структурна перебудова економік регіонів, що постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України»

1.2.2. Напрямок «Розвиток сільських територій»

1.2.3. Напрямок «Створення умов для подальшого розвитку гірських територій українських Карпат»

1.2.4. Напрямок «Реалізація морського по-



тенціалу для розвитку приморських регіонів та відтворення навколишнього природного середовища Азовського і Чорного морів»

1.2.5. Напрямок «Соціально-економічна трансформація територій, де перебувають у стадії закриття вугледобувні та вуглепереробні підприємства»

1.2.6. Напрямок «Протидія кризам на територіях з особливими проблемами розвитку (сільські території у несприятливих умовах, малі монофункціональні міста, прикордонні території у несприятливих умовах)»

1.2.7. Напрямок «Розвиток територій української частини Дунайського регіону та транскордонного співробітництва»

1.2.8. Напрямок «Формування мережі природоохоронних територій, збереження та відтворення екосистем, поліпшення стану навколишнього природного середовища»

1.3. *Оперативна ціль 3 «Створення умов для реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях в український простір»*

1.4. *Оперативна ціль 4 «Розвиток інфраструктури та цифрова трансформація регіонів»*

1.4.1. Напрямок «Цифрова трансформація регіонів»

1.4.1.1. У сфері цифрових комунікацій

1.4.1.2. У сфері цифрової інфраструктури

1.4.2. Напрямок «Розвиток транспортної інфраструктури»

1.4.3. Напрямок «Розвиток інженерної інфраструктури»

1.4.4. Напрямок «Розвиток соціальної інфраструктури»

1.4.5. Напрямок «Розвиток інфраструктури безпеки»

1.4.6. Напрямок «Розвиток інфраструктури надання адміністративних послуг»

1.5. *Оперативна ціль 5 «Формування єдиного освітнього, інформаційного, культурного простору в межах всієї території України»*

1.5.1. Напрямок «Інтеграція внутрішньо переміщених осіб у територіальні громади їх постійного перебування»

1.5.2. Напрямок «Доступ до соціальних та публічних послуг громадян, які проживають на тимчасово окупованих територіях України, а також прилеглих до них територіях»

1.5.3. Напрямок «Посилення соціальної захищеності ветеранів війни та членів їх сімей у територіальних громадах за місцем їх постійного проживання (перебування)»

1.5.4. Напрямок «Підтримка програм міжрегіональної кооперації та обмінів між регіонами України»

1.5.5. Напрямок «Розвиток внутрішнього туризму»

1.5.6. Напрямок «Створення єдиного мовно-інформаційного простору»

1.5.7. Напрямок «Формування української громадянської ідентичності населення на основі суспільно-державних (національних) цінностей шляхом розвитку загальнодержавної системи національно-патріотичного виховання»

1.6. *Оперативна ціль 6 «Ефективне використання економічного потенціалу культурної спадщини для сталого розвитку громад» передбачається досягнути шляхом виконання таких завдань:*

1.6.1. Напрямок «Створення умов для ефективного використання економічного потенціалу культурної спадщини»

1.6.2. Напрямок «Збереження культурної спадщини та захист традиційного характеру середовища»

Стратегічна ціль II. «Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів»

2.1. *Оперативна ціль 1 «Розвиток людського капіталу»*

2.1.1. Напрямок «Підвищення якості і конкурентоспроможності вищої, фахової передвищої та професійної (професійно-технічної) освіти»

2.1.1.1. У сфері вищої та фахової передвищої освіти

2.1.1.2. У сфері професійної (професійно-технічної) освіти

2.1.2. Напрямок «Розвиток загальної середньої освіти»

2.1.3. Напрямок «Розвиток дошкільної та позашкільної освіти»

2.1.4. Напрямок «Забезпечення освіти осіб з особливими освітніми потребами»

2.1.5. Напрямок «Формування доступної та спроможної мережі закладів для надання якісних медичних послуг»

2.1.6. Напрямок «Модернізація та розвиток системи екстреної медичної допомоги»

2.1.7. Напрямок «Формування здорової нації»



та створення належних умов для розвитку системи закладів фізичної культури і спорту, в тому числі для осіб з інвалідністю»

2.1.8. Напрямок «Формування спроможного та всебічно розвинутого молодого покоління»

2.1.9. Напрямок «Створення інклюзивного середовища»

2.2. *Оперативна ціль 2 «Сприяння розвитку підприємництва, підтримка інтернаціоналізації бізнесу у секторі малого та середнього підприємництва»*

2.2.1. Напрямок «Розвиток підприємництва»

2.2.2. Напрямок «Підтримка експорту»

2.2.3. Напрямок «Розвиток креативних індустрій»

2.3. *Оперативна ціль 3 «Підвищення інвестиційної привабливості територій, підтримка залучення інвестицій»*

2.4. *Оперативна ціль 4 «Сприяння впровадженню інновацій та зростанню технологічного рівня регіональної економіки, підтримка інноваційних підприємств та стартапів»*

2.5. *Оперативна ціль 5 «Сталий розвиток промисловості»*

Стратегічна ціль III. «Розбудова ефективного багаторівневого врядування» включає такі оперативні цілі.

3.1. *Оперативна ціль 1 «Формування ефективного місцевого самоврядування та органів державної влади на новій територіальній основі» на засадах нового адміністративно-територіального устрою України*

3.2. *Оперативна ціль 2 «Формування горизонтальної та вертикальної координації державних секторальних політик та державної регіональної політики»*

3.3. *Оперативна ціль 3 «Побудова системи ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування»*

3.4. *Оперативна ціль 4 «Розбудова потенціалу суб'єктів державної регіональної політики» передбачається досягнути шляхом виконання таких завдань:*

3.4.1. Напрямок «Забезпечення професійного розвитку посадових осіб місцевих органів виконавчої влади, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад»

3.4.2. Напрямок «Підвищення спроможності агенцій регіонального розвитку та інших інституцій місцевого розвитку»

3.5. *Оперативна ціль 5 «Забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидія домашньому насильству та дискримінації»*

3.6. *Оперативна ціль 6 «Розбудова системи інформаційно-аналітичного забезпечення та розвиток управлінських навичок для прийняття рішень, що базуються на об'єктивних даних та просторовому плануванні».*

Як бачимо із цих формулювань, цілі є амбітними, але загалом можуть бути досяжними за умови належного планування та фінансування заходів, програм і проектів, що впливають із стратегії.

Яким чином має забезпечуватись реалізація ДСРР-2027?

Реалізація Стратегії буде здійснюватись на основі планів заходів щодо реалізації Стратегії відповідно на 2021—2023 і 2024—2027 роки. Причому план реалізації складатиметься із власне планів заходів – тобто організаційних, інституційних, законодавчих заходів, які не потребують окремого фінансування і здійснюватимуться відповідальними за це органами, а також із програм регіонального розвитку, кількість яких визначатиметься урядом і які складатимуться з інвестиційних проектів. Проекти регіонального розвитку можуть орієнтуватись, як на тверду – інвестування у об'єкти так і у м'яку – інвестування у людину, інфраструктуру.

Реалізація ДСРР-2027 буде здійснюватись і через реалізацію інших державних програм, а також регіональні стратегії розвитку та плани заходів з їх реалізації у частині, що впливають із ДСРР-2027. Тут варто зауважити, що реалізація стратегії на основі проектів, які впливають із програм регіонального розвитку розкриває можливості до участі у таких проектах різних суб'єктів національного, регіонального та місцевого рівнів врядування.

Яким чином фінансуватиметься реалізація ДСРР-2027?

Фінансове забезпечення реалізації ДСРР-2027 здійснюється за рахунок різних джерел, про що записано у самій Стратегії, зокрема:

- державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Передбачається, що розмір ДФРР буде поступово збільшуватись і частина коштів йтиме на реалізацію загальнонаціональних програм і проектів, що впливають із ДСРР-2027, а частина коштів – на виконання регіональних стратегій розвитку, за умови, що вони відповідають державній стратегії;
- коштів державного бюджету в межах бюджетних програм, що спрямовуються на розвиток відповідної сфери у регіонах. Це кошти секторальних міністерств, використання яких має узгоджуватись з ДСРР-2027;
- субвенцій, інших трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам (на виконання окремих важливих для держави програм, зокрема щодо розвитку окремих типів територій, тощо);
- коштів місцевих бюджетів (якщо такі будуть використовувати для співфінансування проектів регіонального розвитку);
- коштів технічної допомоги та секторальної підтримки ЄС, інших міжнародних донорів, міжнародних фінансових організацій;
- коштів інвесторів, власних коштів підприємств (якщо вони будуть залучені у реалізації інтегрованих проектів розвитку, згідно до вимог законодавства).

Чому важливо знати зміст ДСРР-2027 для органів місцевого самоврядування громад та регіонів?

Оскільки саме регіональний та місцевий розвиток на новому етапі стає основою бюджетного благополуччя територіальних громад і можливості достойного життя місцевого населення, органи місцевого самоврядування мають опікуватись питаннями розвитку. Не зважаючи на досить велике зростання місцевих бюджетів за останні роки, їх розмір все ж таки не є достатнім для реалізації досить великих проектів, які стимулюють економічний розвиток. Відтак за-

лучення додаткових ресурсів є пріоритетом для різних громад і регіонів. Таким джерелом ресурсів може стати Державний бюджет України в частині, яка буде виділена на Державний фонд регіонального розвитку, програми регіонального розвитку та секторальні програми, що реалізовуватимуться в регіонах, відповідно до умов ДСРР-2027. Відтак, правильно спланувавши регіональну стратегію розвитку, стратегію розвитку територіальної громади, регіон чи громада можуть розраховувати на реальну підтримку їх проектів розвитку за рахунок державних коштів.

Чому важливо знати зміст ДСРР-2027 для представників громадських організацій, депутатів місцевих рад?

Як уже було сказано вище, для системного та прогнозованого розвитку територіальних громад дуже важливо правильно підготувати власну стратегію розвитку, яка б базувалась на реальних конкурентних перевагах відповідної громади, враховувала зовнішні та внутрішні виклики та була розрахована на реальні ресурси, які можна залучити для реалізації такої стратегії.

Саме тому, дуже важливо знати ключові моменти Державної стратегії регіонального розвитку, знати територіальний підхід, який застосовується у стратегії, розуміти можливості отримання фінансування на власні проекти, які спрямовані на досягнення цілей, що відповідають ДСРР-2027. Такі знання дають змогу безпосередньо впливати на процес підготовки такої стратегії, контролювати дотримання відповідності ДСРР-2027, передбачити належність власної громади до певного функціонального типу території, які належать до типів особливої уваги з боку держави. Саме такі знання збільшують шанси на додаткове фінансування та реальне досягнення цілей розвитку в інтересах жителів власної громади. Хай вам щастить!

30.04.2021
Ніна Наталенко



Аналіз проекту Закону України «Про особливості стимулювання регіонального розвитку»

Вступ

Законопроект «Про особливості стимулювання регіонального розвитку» №5649 від 10.06.2021 покликаний замінити собою Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 51, ст.548). Аби зрозуміти потребу в такій заміні, варто згадати історію становлення законодавства для регіонального розвитку в Україні.

Незважаючи на те, що Україна регіонально є досить різноманітною і досить незгуртованою державою; що між регіонами є досить значні відмінності у рівнях соціально-економічного розвитку, розміщенні продуктивних сил, досить довго виконавча влада питанням регіонального розвитку реально уваги не приділяла. Лише в 2001 році Указом Президента України від 25 травня 2001 року 341/2001 було затверджено Концепцію державної регіональної політики. За цією концепцією на першому етапі (2001 – 2003 роки) мало відбутись:

- розроблення та вдосконалення законодавства з питань регіональної політики та місцевого самоврядування, зокрема щодо:
- обґрунтування засад державного стимулювання регіонального розвитку, в тому числі депресивних територій;
- визначення центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики і підтримки місцевого самоврядування;
- формування мережі агентств регіонального розвитку.

Реально ситуація з виконанням цього Указу виглядала менш динамічно. Зокрема Міністерство регіонального розвитку було утворене лише в 2007 році, законодавство у сфері державної регіональної політики почало формуватись лише в 2005 році з ухва-

лення закону «Про стимулювання розвитку регіонів», натомість рамковий закон «Про засади державної регіональної політики» було ухвалено лише в 2015 році, агенції регіонального розвитку почали створюватись лише після ухвалення закону 2015 року і процес досі не завершено.

Станом на 2021 рік регулювання питань регіонального розвитку здійснюється двома законами: «Про стимулювання розвитку регіонів» 2005 року ухвалення та «Про засади державної регіональної політики» 2015 року.

Суперечності правового регулювання

Паралельне існування двох законів, які мають дуже близький предмет правового регулювання породжує певні правові проблеми їх застосування, особливо, виходячи з того, що між датами ухвалення цих законів пройшло понад 10 років. Вони оперують різними поняттями, частина понять, що визначені в Законі «Про стимулювання розвитку регіонів» є досить архаїчними і такими, які не можуть бути застосованими.

Для прикладу, тут приведено кілька таких суперечностей і архаїзмів.

1. Суперечність у визначенні предмету правового регулювання. Обидва закони «Про стимулювання розвитку регіонів» та «Про засади державної регіональної політики» визначаються, як рамкові і такі, що регулюють основні питання регіонального розвитку.

«Про стимулювання розвитку регіонів»

Цей Закон визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій.

«Про засади державної регіональної політики»

Цей Закон визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України.

3. Архаїзм термінології

У законі «Про стимулювання розвитку регіонів» визначається:

- промисловий район – район, в якому частка зайнятих у промисловості перевищує частку зайнятих у сільському господарстві, а також райони, на території яких перебувають у стадії закриття вугледобувні та вуглепереробні підприємства;
- «сільський район – район, в якому частка зайнятих у сільському господарстві перевищує частку зайнятих у промисловості.

Обидва ці визначення не можливо застосувати. Особливо після реформи територіального устрою, коли райони стали дуже великими і у склад яких були включені міста обласного значення. Це означає, що всі райони в Україні є промисловими, сільських районів за таким визначенням просто не існує.

3. Суперечності у способах реалізації державної стратегії регіонального розвитку та фінансування регіонального розвитку

«Про стимулювання регіонального розвитку»

Угода щодо регіонального розвитку передбачає:

спільні заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з реалізації в регіоні державної стратегії регіонального розвитку;

спільні заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з реалізації регіональної стратегії розвитку;

порядок, обсяг, форми та строки фінансування спільних заходів, визначених сторонами, відповідно до Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

«Про засади державної регіональної політики»

Реалізація Державної стратегії регіонального розвитку України здійснюється у два

етапи шляхом розроблення та виконання Плану заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України.

Джерелами фінансування державної регіональної політики є:

- кошти Державного бюджету України, зокрема державного фонду регіонального розвитку;
- кошти місцевих бюджетів;
- благодійні внески;
- кошти міжнародних організацій;
- кошти з інших джерел, не заборонених законодавством.

4. Закон «Про стимулювання розвитку регіонів» оперує поняттям «депресивні території», а закон «Про засади державної регіональної політики» – поняттям «проблемні території». За час існування закон «Про стимулювання розвитку регіонів» так і не вдалось застосувати норму про «депресивні території» і ухвалити програми подолання депресивності.

Нові потреби правового регулювання регіонального розвитку

На наше переконання, основною причиною ухвалення нового Закону «Про особливості стимулювання регіонального розвитку» є передусім не доручення, що впливають з указів Президента України, на які автори проекту посилаються у пояснювальній записці, а власне потреба зняти суперечності у правовому регулюванні, про які мова йшла вище, а головне – завершити формування системи загального законодавства для регіонального розвитку. Потрібно замінити по суті два рамкових закони, якими є закони «Про стимулювання розвитку регіонів» та «Про засади державної регіональної політики» на систему двох зв'язаних законів – рамкового «Про засади державної регіональної політики» та спеціального «Про особливості стимулювання регіонального розвитку», які разом із новою редакцією статті 24-1 Бюджетного кодексу України (ДФРР) мають створити цілісну законодавчу рамку для формування, реалізації та моніторингу державної регіональної політики в



Україні на основі кращих міжнародних практик, адаптованих до українських реалій.

Робота над проектом Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (ДСРР-2027) виявила необхідність у певному переосмисленні підходів до регіонального розвитку з боку держави, зокрема, щодо участі держави у розвитку територій, які мають певні спільні ознаки, але знаходяться у різних регіонах. Відтак у ДСРР-2027 вперше в українській практиці застосовано територіальний підхід до регіонального розвитку – виокремлення певних функціональних типів територій, щодо яких держава може і має застосовувати свої, відмінні від решти, інструменти впливу на розвиток таких територій.

Ці нові підходи потребують законодавчого врегулювання, відтак стали додатковою підставою для заміни застарілого закону «Про стимулювання розвитку регіонів», новим спеціальним законом «Про особливості стимулювання регіонального розвитку».

Юридичний зміст законопроекту та можливі доповнення

1. Новий закон має значно вужчий предмет правового регулювання, ніж закон «Про стимулювання розвитку регіонів», що дає змогу більш детально врахувати особливості стимулювання розвитку окремих територій, оскільки загалом регулювання регіонального розвитку здійснюється законом «Про засади державної регіональної політики».

«Закон визначає особливості реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та окремих типів територій, що потребують особливої уваги з боку держави, та застосування спеціальних заходів стимулювання їх розвитку».

2. Визначено нову правову категорію «територій, що потребують особливої уваги з боку держави», які поділяються на дві групи: регіональні полюси економічного зростання та території з обмеженими можливостями для розвитку. Це дає змогу застосовувати нові підходи для регіонального роз-

витку, а саме – стимулювати полюси зростання для поширення їх позитивного впливу на сусідні території і таким чином розвивати весь регіон та підтримувати території з обмеженими можливостями, аби зупинити їх прискорену деградацію сьогодні і перетворити їх у території зростання у майбутньому.

3. Закон також встановлює, що статус територій з обмеженими можливостями може надавати національний та регіональний рівень управління. Від цього залежить, які органи є відповідальними за розробку та фінансування відповідних програм, спрямованих на такі території.
4. Законом змінено зміст угоди щодо регіонального розвитку між Урядом та обласною радою. Відтепер це не буде угода про все, аби десь віднайти додаткові ресурси і регіон, як було колись. Тепер це угода на певний термін, яка визначатиме спільні дії органів виконавчої влади національного рівня та органів місцевого самоврядування у регіоні щодо виконання окремих завдань, визначених ДСРР.

Проте, на наш погляд, стаття 5 законопроекту, має більш конкретно визначити предмет такої угоди. Було б доцільно предметом угоди визначити лише спільні програми підтримки територій з обмеженими можливостями розвитку та інфраструктурні проекти, які важливі для регіону і держави в цілому і які впливають із ДСРР.

5. Важливою новацією проекту є право на укладання договорів міжрегіонального співробітництва, які спрямовуються на реалізацію спільних міжрегіональних проектів і можуть отримати підтримку з боку держави.

Аби не допустити появи договорів певного політичного забарвлення чи таких, що несуть ризики територіальної відчуженості варто додати норму, що договори міжрегіонального співробітництва набирають чинності після їх реєстрації у встановленому порядку.

6. Цікавою є новація про визначення окремих типів територій з обмеженими



можливостями розвитку. Тут автори проекту відійшли від підходів, які застосовувались у законі «Про стимулювання розвитку регіонів» і які не можна реалізувати. Основні ознаки таких типів територій є досить загальними але достатніми для більш точного встановлення вимог щодо визначення належності певних територій до таких типів актами Уряду.

7. Стаття 9 законопроекту досить детально визначає заходи державного стимулювання розвитку територій з обмеженими можливостями для розвитку. Проте, на наш погляд, застосування цієї статті і заходів державної підтримки взагалі в умовах поширення на такі заходи Закону «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» може бути ускладненим, тому виглядає логічним внесення у законопроект частини 3 цієї статті у такій редакції:

«3. На заходи державного стимулювання розвитку територій з обмеженими можливостями для розвитку не поширюються вимоги законодавства у сфері надання державної допомоги суб'єктам господарювання».

8. Встановлення законом підходів щодо пріоритетної підтримки регіональних

полісів зростання є дуже важливим елементом для розвитку. Проте є ризики через лобіювання, віднести до регіональних полісів зростання максимальної кількості міських громад, що розміє і дискредитує цю ідею, адже коштів на таку підтримку для всіх не вистачить, тому варто передбачити механізми, які б обмежували, хоча б на перші 7 років, кількість визначених регіональних полісів зростання у області не більше трьох.

Висновок:

Загалом законопроект 5460 заслуговує на його підтримку та ухвалення, оскільки він є доповнюючим до законопроектів 5323 та 4200. Проте варто зауважити, що його застосування у повній мірі не можливе без внесення змін до цілої низки інших законів, які мають визначити особливості підтримки територій, що потребують особливої уваги з боку держави, зокрема у – Податковий кодекс, Митний кодекс, Закон «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», тощо.

Ніна Наталенко
18.06.2021



Аналіз проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення Фонду розвитку сільських територій» та проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення та функціонування Фонду розвитку сільських територій»

Проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення Фонду розвитку сільських територій»¹

Номер, дата реєстрації: 5584 від 28.05.2021

Сесія реєстрації: 5 сесія IX скликання

Редакція законопроекту: Основний

Проект вноситься народними депутатами Д. С. Костюком та іншими.

Суть законопроекту:

Метою законопроекту його автори називають виконання доручення з розділу II Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від (№ 552-IX), яким передбачено створення у складі спеціальних фондів державного та місцевих бюджетів *фондів розвитку сільських територій* (ФРСТ). Щоправда це доручення було адресовано Кабінету Міністрів України – розробити та подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону України про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення

таких фондів, але народні депутати вирішили попрацювати замість КМУ.

Понад те, якщо в Прикінцевих положеннях зазначеного закону йшлося про спрямування коштів на видатки розвитку інфраструктури, енергозбереження, освіти та медицини у сільській місцевості та реалізацію державних програм розвитку малих і середніх сільськогосподарських товаровиробників, то автори законопроекту цей перелік доповнили ще й видатками на розвиток мережі Інтернет, розвиток сільського туризму та послуг гостинності в сільській місцевості, сфери органічного землеробства та невідзначеними «суміжними галузями».

Джерелами наповнення Фонду розвитку сільських територій є:

1. спеціальний фонд Державного бюджету України на відповідний бюджетний період;
2. спеціальний фонд бюджету місцевого самоврядування на відповідний бюджетний період;

¹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=72072



3. надходження в рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ тощо.

Для наповнення Державного ФРСТ автори законопроекту пропонують при складанні проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період визначати розмір Фонду розвитку сільських територій у обсязі не менше одного відсотка прогнозного обсягу доходів спеціального фонду Державного бюджету України. До цього долучаються надходження в рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ тощо.

Для формування Фонду розвитку сільських територій у складі спеціальних фондів бюджетів місцевого самоврядування автори законопроекту пропонують взяти доходи бюджетів місцевого самоврядування, визначені пунктами 2-1, 2-2, 12 частини першої статті 69-1 Бюджетного Кодексу України (БКУ).

Кошти Фонду розвитку сільських територій (очевидно, автори мають на увазі Державний ФРСТ) направлятимуться на реалізацію державних програм розвитку, які відповідають пріоритетним цілям Програми діяльності Кабінету Міністрів України на відповідний рік. Розподіл коштів має здійснювати Комісія для оцінки та відбору програм і проектів, яку утворює Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну аграрну політику, державну політику в сфері сільського господарства та розвитку сільських територій, причому третина складу цієї комісії формується за поданням профільного Комітету Верховної Ради України.

Об'єднані (за виразом авторів законопроекту) територіальні громади мають подавати свої пропозиції з переліком і описом інвестиційних програм і проектів розвитку сільських територій центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну аграрну політику, державну політику в сфері сільського господарства та розвитку сільських територій. Ці пропозиції мають пройти попередній конкурсний відбір у комісіях, утворених об'єднаними територіальними громадами

(імовірно автори мають на увазі не громади, а органи місцевого самоврядування – ради або виконкоми). Критеріями для розподілу коштів автори пропонують взяти площу земель, які перебувають у комунальній власності ОТГ та кількість зареєстрованих сільськогосподарських товаровиробників.

Автори законопроекту пропонують внести поняття *фондів розвитку сільських територій* в статті 70 та 71 БКУ і наповнювати їх на місцевому рівні через перерозподіл податку на майно, а саме забираючи 80% орендної плати за землі сільськогосподарського призначення, які перебувають у державній та комунальній власності, до ФРСТ.

Окрім того, автори законопроекту пропонують фактично новий квазідобровільний податок – цільовий внесок на розвиток сільських територій України (доповнити статтю 69-1 БКУ пунктом 2-2). Для цього пропонується доповнити статтю 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пунктом 7-1, який передбачає сплату *відповідного цільового внеску* при укладанні договорів оренди земель сільськогосподарського призначення (незалежно від форми власності). Без такого внеску договори оренди не зможуть отримати державну реєстрацію, для цього автори законопроекту пропонують внести відповідні зміни в Закон України «Про оренду» (ймовірно автори мають на увазі інший закон, «Про оренду землі») – доповнити статтю 6 частиною шостою такого змісту:

«Державна реєстрація права оренди земельної ділянки сільськогосподарського призначення (незалежно від форми власності) здійснюється *після укладання орендарем договору з органом місцевого самоврядування про участь у розвитку сільських територій відповідної територіальної громади*» (курсив – О. С.).

Відповідні зміни щодо введення цього «цільового внеску» автори пропонують зробити і в «Земельному кодексі України».

Суспільні впливи та ризики:

Авторам законопроекту в першу чергу слід було б визначитися щодо предмету закону – що саме вони розуміють під поняттям



сільські території? Від цього залежить напрям використання коштів запропонованого фонду розвитку. З тексту законопроекту випливає, що для них це, перш за все території, де є виробництво сільськогосподарської продукції. Очевидно, що це дуже звужене розуміння. Один з можливих наукових підходів полягає в тому, що «При визначенні сільських територій необхідно враховувати просторово-географічний, антропологічний, ресурсно-виробничий, поселенсько-мережвий, організаційно-управлінський чинники та визначати як географічне середовище та як поліфункціональну, біо-соціо-еколого-економічну систему, яка розвивається у просторі та часі, де проживає і займається виробничою (сільськогосподарською) діяльністю населення, в межах територіальної одиниці, що діє в рамках закону, а також є місцем розміщення ресурсів для управління суспільним життям, вирішення проблем і розвитку відповідних територій»². Тут акцент також зроблено на сільськогосподарську діяльність, однак за своїми функціями ці території можуть бути не лише сільськогосподарськими, а й промисловими, транспортними, рекреаційними і т. п. Існують декілька підходів до визначення поняття сільської території, найбільш конструктивними виглядають два з них – просторовий та системний, за ними *сільська територія* – це просторова біо-еколого-соціально-економічна система, яка знаходиться поза урбанізованими центрами, зі специфічним природно-екологічним, соціальним, економічним та інституціональним середовищами і населенням, які на ній функціонують та проявляють свій потенціал з метою задоволення індивідуальних і суспільних потреб³.

У сучасних реаліях України очевидно, що двополісний поділ територій на міські і сільські є вже неприйнятний. Картина адміністративного, а разом з тим економічного, соціального, культурного та інших видів поділу країни суттєво змінилася – ми маємо територіальні громади, в яких відділити місто чи селище від навколишніх сільських

територій – неможливо! І все це не просто географічний поділ на нові територіальні одиниці, це відображення розповсюдження урбаністичного способу життя на навколишні прилеглі громади сільських територій.

Тому без усвідомлення цих нових обставин, без визначення «адресата» цього законопроекту, пропозиція створення фондів розвитку *сільських територій*, просто втрачає сенс. Ну справді, якщо центром громади є місто, а навколо – села, себто сільські території, то чи можна в такій *міській громаді*, в рамках єдиного спеціального фонду бюджету громади, створювати фонд розвитку *сільських територій*? Ймовірно автори законопроекту й не ставили собі такого запитання, а без визначення *що є сільська територія* застосовувати цей закон неможливо. Якщо бути послідовними до абсурду, то тоді практично усі територіальні громади країни відносяться до сільських територій! Сільські громади – з очевидністю, а міські та селищні – за визначенням, оскільки включають в себе «колишні» сільські території.

Другою фундаментальною перешкодою на шляху втілення ідей цього законопроекту стоїть існування Державної стратегії регіонального розвитку 2021-2027 років та наявність регіональних стратегій розвитку областей, фінансове забезпечення реалізації яких, базується на Державному фонді регіонального розвитку. Автори законопроекту пропонують створити паралельні структури, до цих існуючих, на рівні держави та територіальних громад, з подібними процедурами відбору проектів та програм. Навіщо гордити там, де вже щось стоїть?

Третє принципове заперечення проти ідеології законопроекту полягає в тому, що він іде всупереч ідеям децентралізації та співробітництва міських та сільських громад. Утворення спроможних громад, надання їм відповідних ресурсів та повноважень, особливо навколо міст та містечок направлено на те, щоб останні стали локомотивами або центрами економічного та соціального зростання для менш розвинутих навколиш-

² Положаєнко О. В. Сутність поняття «сільські території» та його визначення в юридичній літературі / О. В. Положаєнко, С. І. Марченко // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2013. – Т. 1, Вип. 3. – С. 149 – 151.

³ https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2014-4_0-pages-127_132.pdf



ніх сільських територій. Натомість законопроект направлений на те, щоб розрізати громаду на село та місто – селу дам, а місту – ні!

Зрозуміло, що автори й не замислювалися над такими світоглядними постулатами. Весь законопроект пронизаний єдиним намаганням – створити сільгоспвиробникам таку собі державно-містечкову годівничку, з якої можна буде смоктати гроші на забаганки місцевих та регіональних баронів або загальнодержавних герцогів. Чого лише варта згадка про підтримку виробників органічної продукції, це і так доволі прибутковий бізнес, а його пропонують «підтримати»! З кишень платників податків, у яких і на «неорганічну» продукцію не завжди вистачає коштів.

Те, що авторам законопроекту й на думку не спадає про інші можливі варіанти розвитку сільських територій, окрім сільгоспвиробництва, стає очевидним із запропонованих критеріїв розподілу коштів майбутнього фонду – по площі сільгоспземель та по числу сільгоспвиробників, але не усіх, а лише офіційно зареєстрованих – фермерів та лендлордів.

Окрім принципових заперечень законопроект має неточності – «об'єднаних» територіальних громад в правовому полі не існує. Неможливо встановити «пріоритетні напрямки» Програми діяльності Кабінету Міністрів України на відповідний рік, оскільки така програма затверджується на весь період діяльності Уряду, а не щороку. Однак це – дрібниці порівняно з принципово хибними підходами, закладеними в основу цього проекту.

Висновок

Запропонований законопроект іде всупереч державній регіональній політиці, реформі децентралізації, сучасним європейським трендам співробітництва громад та має єдину мету – створити бюджетну годівничку для задоволення апетитів сільгоспвиробників.

Олександр Сергієнко
28.06.2021

Проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення та функціонування Фонду розвитку сільських територій»⁴

Номер, дата реєстрації: 5584-1 від 28.05.2021

Сесія реєстрації: 5 сесія IX скликання

Редакція законопроекту: Альтернативний

Проект вноситься народним депутатом В. Є. Івченко.

Суть законопроекту:

Цей законопроект вноситься як альтернативний до проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення Фонду розвит-

ку сільських територій» (реєстр. №5584 від 28.05.2021 року). Як і автори основного законопроекту, автор цього називає метою своєї ініціативи виконання доручення з розділу II Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від (№ 552-IX), яким передбачено створення *фондів розвитку сільських територій*. При цьому, він, як і автори основного законопроекту, він не згадує, що це доручення було адресовано Кабінету Міністрів України, а саме – розробити та подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону України про

⁴ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72233



внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення таких фондів. Отже, як і попередньому випадку, народний депутат вирішив попрацювати замість КМУ.

Безпосередньою причиною, яка спонукала автора внести альтернативний проект, названо «вразливий спосіб формування ресурсної бази Фонду розвитку сільських територій, що не дозволить мобілізувати достатній капітал для спрямування на забезпечення сталого розвитку сільських територій». Автор наголошує, що поза джерелами формування Фонду залишилися такі сталі джерела надходжень, як рентна плата за користування надрами, державне мито за посвідчення договорів відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення, залучення яких дозволить акумулювати потрібний ресурс для діяльності Фонду.

Автор помилково вважає, що «у проект №5584 не враховано останніх змін до Бюджетного кодексу: зокрема, вносить зміни до статті 69 Бюджетного кодексу України, яка з 1 січня 2021 року припинила свою дію». Насправді в основному законопроекті пропонується внесення змін до статті 69-1 БКУ, а не статті 69, дія якої дійсно припинена. Тим не менш, автор стверджує: «З огляду на викладене, законодавча ініціатива щодо створення Фонду розвитку сільських територій, викладена у проекті №5584, потребує альтернативи, яка пропонується цим проектом закону».

Автор законопроекту пропонує доповнити Главу 4 БКУ статтею 24-5 «Фонд розвитку сільських територій», зокрема пунктами такого змісту:

1. Фонд розвитку сільських територій створюється та функціонує у складі спеціального фонду Державного бюджету України та у складі спеціальних фондів бюджетів місцевого самоврядування.
2. Джерелами формування Фонду розвитку сільських територій у складі спеціального фонду Державного бюджету України є:
 - 1% прогнозного обсягу доходів спеціального фонду Державного бюджету України на наступний рік, який визначається при складанні Бюджетної декларації та проекту Державного бюджету України на відповідний рік;

надходження, визначені пунктом 13-9 частини третьої статті 29 цього Кодексу; (це новий пункт, запропонований в проекті, який передбачає внесення 20% орендної плати за земельні ділянки сільськогосподарського призначення, які перебувають у державній та комунальній власності та передані в оренду на конкурентних засадах до спеціального фонду Державного бюджету – О. С.);

надходження в рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ тощо;

3. Джерелами формування Фонду розвитку сільських територій у складі спеціальних фондів бюджетів місцевого самоврядування є:

доходи бюджетів місцевого самоврядування, визначені пунктами 2¹, 2², 2³, 2-4, 12 частини першої статті 69-1 цього Кодексу.

Слід пояснити, що стаття 69-1 визначає джерела доходів спеціальних фондів місцевих бюджетів і ці нові пункти означають введення додаткових джерел надходження до них, а саме:

1. 80% орендної плати за земельні ділянки сільськогосподарського призначення, які перебувають у державній та комунальній власності;
2. державне мито, що сплачується за посвідчення договорів відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення, а також за нотаріальне посвідчення договорів оренди, суборенди, емфітевзису таких земельних ділянок, яке зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем розташування) відповідних земельних ділянок;
3. 3% рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату;
4. 5% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користуван-

ня надрами для видобування нафти, природного газу, газового конденсату та бурштину).

Фактично автор пропонує перерозподіл коштів місцевих бюджетів між загальним і спеціальним фондами з метою наповнення нового Фонду, при цьому важко оцінити втрати, які понесуть загальні фонди державного та місцевих бюджетів.

У відповідності до цілей законопроекту кошти Фонду автор пропонує направляти за чотирма напрямками – інфраструктури, енергозбереження, освіти та медицини у сільській місцевості та реалізацію державних програм розвитку малих і середніх сільськогосподарських товаровиробників, причому для останніх проектом встановлено такі критерії визначення:

- малі – які мають у власності та/або користуванні земельні ділянки сільськогосподарського призначення загальною площею до 100 гектарів;
- середні – які мають у власності та/або користуванні земельні ділянки сільськогосподарського призначення загальною площею до 2000 гектарів.

За статистичними даними 2018 р. до першої категорії потрапляє близько 23 тис. фермерських господарств, до другої – до 7 тис., тобто практично усі з 30 тис. таких господарств, які використовують земельні ділянки сільськогосподарського призначення⁵.

Суспільні впливи та ризики:

Цей законопроект, незважаючи на дещо інші ініціативи, зберігає усі принципово хибні вади, що має і основний.

Автору альтернативного законопроекту, як і авторам основного, в першу чергу слід було б визначитися щодо предмету закону – що саме він розуміє під поняттям сільської території? Від цього залежить напрям використання коштів запропонованого фонду розвитку та цільова аудиторія, себто вигодо-

набувачі. В аналізі основного законопроекту було пояснено всю складність цього поняття й абсолютну хибність тлумачення поняття сільських територій як місця виробництва сільськогосподарської продукції⁶. Тому тут обмежимося лише науковим визначенням цього поняття. Сільська територія – це просторова біо-еколого-соціально-економічна система, яка знаходиться поза урбанізованими центрами, зі специфічним природно-екологічним, соціальним, економічним та інституціональним середовищами і населенням, які на ній функціонують та проявляють свій потенціал з метою задоволення індивідуальних і суспільних потреб⁷.

Після закінчення другого етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, спрощено – реформи децентралізації, в Україні постали абсолютно інші реалії. Очевидно, що двополосний поділ територій на міські і сільські є вже неприйнятний, картина адміністративного, а разом з тим економічного, соціального, культурного та інших видів поділу країни суттєво змінилася – ми маємо територіальні громади, в яких відділити місто чи селище від навколишніх сільських територій – неможливо. І це є не просто географічний поділ на нові територіальні одиниці, а відображення нових соціальних, історичних, економічних, культурних, інших реалій, які є наслідком розповсюдження урбаністичного способу життя на сільські громади та території.

Таким чином, без усвідомлення цих нових обставин, без визначення «цільової аудиторії», пропозиція створення фондів розвитку *сільських територій*, просто втрачає сенс. Якщо центром громади є місто, а навколо – села, себто сільські території, то чи можна в такій *міській громаді* (за правовим визначенням) створювати фонд розвитку *сільських територій*? При єдиному спеціальному фонді бюджету громади!? Автори обох законопроектів не ставили собі такого запитання, але без визначення *що є сільська територія* застосовувати цей закон – неможливо.

5 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=72072 – додаток 1.

6 <https://www.csi.org.ua/news/analiz-proektu-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-byudzhethnogo-kodeksu-ukrayiny-shhodo-stvorenniya-fondu-rozvytku-silskyh-terytorij/>

7 https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2014-4_0-pages-127_132.pdf



Другою фундаментальною перешкодою для втілення обох законопроектів є існування Державної стратегії регіонального розвитку 2021-2027 років та наявність регіональних стратегій розвитку областей, фінансове забезпечення реалізації яких, базується на Державному фонді регіонального розвитку. Є детально розроблені та вже відпрацьовані протягом 2014-2020 років процедури та правила їх розробки, реалізації, оцінки результатів. Тому будь-які проекти «окремого» сільського розвитку мають *беззастережно* вписуватися в існуючі стратегії та плани їх реалізації. В цій парадигмі існування таких окремих проектів (до того ж щодо невизначеного кола бенефіціарів) просто втрачає сенс.

Третє принципове заперечення проти обох законопроектів полягає в тому, що вони направлені всупереч ідеології реформи децентралізації та ідей співробітництва міських та сільських громад. Законопроекти націлені на те, щоб «розрізати» єдину (об'єднану!) громаду місто та село, на центр та периферію, на розвинутих та занепалих. Автори обох законопроектів пропонують «підгодовувати» занепалих зі спеціально створеної годівнички.

Натомість в основі ідеології реформи децентралізації лежить наратив створення спроможних громад, надання їм відповідних ресурсів та повноважень для самостійного (бездотаційного) існування. Центри громад, особливо міста та містечка мають бути центрами економічного та соціального зростання, які потягнуть за собою менш розвинуті навколишні «сільські території». При цьому мають реалізовуватися проекти розвитку цілої громади, а, навіть, якщо ці про-

екти будуть направлені на окремі її частини, це мають бути проекти саме громади, а не «доброго дядька» десь зі сторони.

Нарешті виникає останнє принципове питання – чи можуть кошти з державного та місцевих бюджетів йти на розвиток та підтримку *приватних* підприємців? Адже саме такими є фермери та інші «малі і середні сільськогосподарські товаровиробники». Априорі очевидно, що громадські кошти не можуть використовуватися на потреби приватного бізнесу. Для цього існують інші механізми – банківське кредитування, прибуткові фонди, механізми публічно-приватного партнерства, але з акцентом саме на першому слові. Чи думали автори законопроектів над такими базовими постулатами? Очевидно – ні, обидва законопроекти пронизані єдиною ціллю – створити державно-місцеву годівничку для сільгоспвиробників, з якої можна буде смоктати гроші на забаганки різного калібру сільськогосподарських підприємців.

Висновок

Запропонований альтернативний законопроект, як і основний, принципово суперечить державній регіональній політиці, духу та букві реформи децентралізації, сучасним європейським трендам співробітництва громад та має єдину мету – створити бюджетну годівничку для задоволення апетитів приватних сільгоспвиробників.

Олександр Сергієнко
30.06.2021



Аналіз проекту Закону України «Про внесення змін до Законів України щодо відновлення прямої виборності старост»¹

Номер, дата реєстрації: 5481 від 11.05.2021
Сесія реєстрації: 5 сесія IX скликання
Редакція законопроекту: Основний
Проект вноситься народними депутатами.

Суть законопроекту:

Законопроектом пропонується внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме частину першу статті 54-1 викласти в такій редакції:

1. Староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування.

Староста обирається жителями села, селища, міста (сіл, селищ, міст), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі.

Вносяться зміни й до частини другої цієї статті, в якій визначається порядок вступу на посаду та термін повноважень.

Відповідні зміни пропонується внести у Виборчий кодекс України, де процедура виборів сільських, селищних та міських голів розповсюджується на вибори старост. Також необхідні зміни вносяться й до закону «Про Державний реєстр виборців».

Автори законопроекту в пояснювальній записці обґрунтовують свою ініціативу тим, що на початку впровадження реформи місцевого самоврядування на посаду старости кандидати обиралися шляхом прямих ви-

борів, однак змінами до виборчого законодавства 2020 року пряму виборність старост було замінено призначенням їх місцевими радами за поданням голів.

Автори законопроекту вважають, що зі зниженням «порогу» застосування мажоритарної виборчої системи до громад з кількістю виборців до 10 тис., скасування прямої виборності старост створило загрозу непредставлення великої частини жителів об'єднаних громад (зокрема, жителів населених пунктів, які не є адміністративним центром громади) у органах місцевого самоврядування.

Суспільні впливи та ризики:

Ініціатива народних депутатів – авторів законопроекту виглядає логічною, а аргументація переконливою. В зв'язку з нещодавнім ухваленням Верховною Радою Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост», (який з 21 травня знаходиться на підписі у Президента), ситуація з прямими призначеннями старост дещо змінилася, тепер вони будуть затверджуватися «сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови, що вноситься за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного у межах відповідного старостинського округу» (частина 1 статті 54 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»).

¹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=72072



Звісно, прямі вибори старост є більш демократичними, ніж доволі неоднозначна та юридично невизначена процедура «громадського обговорення». Лише поняття «громадських слухань» зафіксовано в законодавстві (стаття 13 закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), однак порядок їх проведення визначається в статуті територіальної громади. Ці статuti доволі по-різному визначають процедури громадських слухань, вони передбачені в статутах усіх обласних центрів. В дослідженні Українського незалежного центра політичних досліджень визначався так званий індекс демократичності міст оснований на якості правового середовища для місцевих ініціатив, його результати дають діапазон від 100% для Львову та Чернівців до 13% для Дніпра та Рівного, в Житомирі статут взагалі відсутній (станом на 2018 р.)². Що стосується решти сільських, селищних та міських громад, то на наявність у них актуальних статутів, особливо у новостворених, не варто сподіватися.

Таким чином, законодавець віддав найважливішу складову рішення про призначення старост на «громадське обговорення», процедура якого юридично слабо забезпечена, а в багатьох випадках – за відсутності статуту громади – взагалі не діє.

Понад те в законі про розвиток інституту старост встановлюється поріг для схвалення кандидатури старости на цих громадських обговореннях – від 20% до 7% голосів мешканців старостинського округу, які є громадянами України та мають право голосу. Побіжно зазначимо, що для встановлення наявності цього права одного паспорта буде недостатньо, треба звертатися до реєстру виборців! Зробити це на зборах громадян – вкрай проблематично, отже треба перевіряти списки учасників зборів на наявність їх у реєстрі виборців, що тягне за собою цілу процедуру контролю.

Однак саме пікантне полягає у тому, що текст ухваленого закону допускає неоднозначні трактування щодо суб'єкту, чисельності жителів якого, слід брати для визначення відсотка підтримки – це уся громада чи лише старостинський округ? Чи йдеться

про усіх жителів, чи лише тих, які є громадянами України і мають право голосу на виборах, (себто виборців, хоча в законопроекті так не називаються)? Так, в законі визначено:

«Кандидатура старости вноситься на громадське обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю) сільським, селищним, міським головою та вважається погодженою з жителями відповідного старостинського округу, якщо в результаті громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю) отримала таку підтримку у старостинському окрузі:

- з кількістю жителів до 1500 – більше 20 відсотків голосів жителів від загальної кількості жителів відповідного старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу на виборах;
- з кількістю жителів від 1500 до 10 тисяч – більше 17 відсотків голосів;
- з кількістю жителів від 10 тисяч до 20 тисяч – більше 14 відсотків голосів;
- з кількістю жителів від 20 тисяч до 30 тисяч – більше 10 відсотків голосів;
- з кількістю жителів більше 30 тисяч – більше 7 відсотків голосів жителів від загальної кількості жителів відповідного старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу на виборах».

На перший погляд здається, що маєється на увазі кількість жителів *старостинського округу*, але уявити округ з населенням 10 тисяч, 20 тисяч, навіть 30 тисяч жителів – надзвичайно складно. В Україні таку чисельність зазвичай мають *громади*, приміром: Іванівська, Погребищенська, Макарівська, Жашківська – 28-29 тис.; Рогатинська, Монастирищенська, Тальнівська, Дунаєвецька, Збарзька, Бучацька, Городоцька, Тетіївська, Миронівська, Волочиська, Богодухівська – понад 30 тисяч, Лебединська, Калинівська, – понад 40 тисяч. Є й дуже великі громади приміром: Камінь-Каширська – 56 тис., Лозівська – 90 тис., Стрийська – 99,5 тис.

² http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=51



В названих громадах об'єднані від 24 до 36 колишніх рад, тобто вони повинні мати таку ж кількість старостинських округів. В найбільшій з названих, Стрийській, 99,5 тис. жителів – 28 округів, себто середня чисельність населення округу – 3,6 тис.

Якщо ж законодавець мав на увазі чисельність населення або кількість «умовних виборців» в *громаді*, то незрозуміло, чому прив'язка йде до чисельності громади, а не чисельності населення округу? Крім того виходить, що у різних громадах, в залежності від кількості населення, відсоток голосів на підтримку кандидата – різний, що апіорі некоректно з огляду на демократичні засади.

По-друге, в цитованих положеннях в одному реченні співставляються просто жителі та жителі, які є громадянами України та мають право голосу, умовні виборці, що також виглядає некоректно.

Якщо уявити, що всі дійшли до спільного розуміння розглянутих вище контрверсійних положень, то далі виникає проблема підрахунку голосів. Зрозуміло, що зібрати в одному місці від 300 до 3000 чи більше умовних виборців, перевірити їх документи, провести обговорення, голосування та підрахунок голосів вкрай складно, а в переважній більшості випадків – неможливо. Отже, на практиці «громадське обговорення» буде зводитися до збору підписів без жодного обговорення, це, по-перше, не дуже демократично, хоча й широко практикується, а по-друге, закономірно вимагатиме верифікації підписів, в іншому випадку це виглядатиме відвертою профанацією.

Фактично усі наведені процедури роблять процес призначення старост схожим на процедуру місцевих виборів. Це власне і пропонують автори законопроекту – відновлення прямих виборів старост. Зазначи-

мо, що чинний закон дозволяє заблокувати призначення старости через неприйняття рішення відповідною радою, навіть якщо його підтримали місцеві виборці! Отже, прямі вибори й тут мають перевагу над чинним порядком призначення старости.

До законопроекту є дещо інші запитання – щодо загальної процедури виборів сільських, селищних, міських голів та старост в разі проведення *позачергових* виборів. За чинного законодавства рішення про них має ухвалити Верховна Рада, однак це є насправді технічне питання, оскільки ВР просто *зобов'язана* оголосити вибори в разі вакантності посади голови чи старости. З іншого боку це доволі другорядні питання для ВР й практика показує, що вона не квапиться їх вирішувати – в минулому скликанні під кінець каденції накопичилося близько сотні проектів постанов ВР про проведення позачергових виборів, які так і не були винесені на розгляд Верховної Ради.

Висновок

Запропонований законопроект виглядає логічним та збалансованим з огляду на юридично недосконалу чинну процедуру призначення старост, яка робить їх вкрай залежними від голів громад, натомість прямі вибори старост відповідають духу та нормам демократії й дозволяють їм представляти інтереси тих людей, які їх обрали. Виглядає логічним передати право оголошення позачергових виборів сільських, селищних, міських голів та старост, як питання технічного, до Центральної виборчої комісії.

Олександр Сергієнко
25.05.2021



Проаналізовані нормативно-правові документи та їх проекти можна знайти за посиланнями:



Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики»



Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо підвищення ефективності використання коштів державного фонду регіонального розвитку



Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки»



Проект Закону про особливості стимулювання регіонального розвитку



Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення Фонду розвитку сільських територій



Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення та функціонування Фонду розвитку сільських територій



Проект Закону про внесення змін до Законів України щодо відновлення прямої виборності старост



Нові видання Інституту громадянського суспільства

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ САМООРГАНІЗАЦІЯ САМОРЕАЛІЗАЦІЯ



КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ
ДЛЯ НАСТАВНИКІВ
І НЕ ТІЛЬКИ

Серія «Бібліотека місцевого самоврядування»

Інститут
Громадянського
Суспільства



Децентралізація розпочалася в Україні в 2014 році і відкрила унікальні можливості для розвитку громад, можливості для самореалізації населення, яка в свою чергу можлива завдяки самоорганізації. Видання підготовлено у форматі конспекту лекцій, у яких розкриваються можливості децентралізації та інструменти самоорганізації та самореалізації людини у власній громаді.

Ця робота підготовлена у форматі методичних матеріалів для вчителів середніх шкіл, які взяли для викладання курс за вибором «Децентралізація – самоорганізація – самореалізація». Також вміщені тут матеріали можуть бути корисними тим, хто викладає курси з правознавства, громадянської освіти.



ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ САМООРГАНІЗАЦІЯ САМОРЕАЛІЗАЦІЯ



МАТЕРІАЛ
ДЛЯ ВЧИТЕЛІВ
І НЕ ТІЛЬКИ

Серія «Бібліотека місцевого самоврядування»

Інститут
Громадянського
Суспільства



МІСЦЕВА ІДЕНТИЧНІСТЬ

ДЛЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ
ГРОМАД І НЕ ТІЛЬКИ



Серія «Бібліотека місцевого самоврядування»

Інститут
Громадянського
Суспільства



Ця робота є логічним підсумком реалізації різних проєктів, спрямованих на розвиток територіальних громад в Україні. Тут проаналізовано різні теоретичні аспекти територіальної ідентичності, її важливість для розвитку та збереження громади як первинної одиниці місцевого самоврядування, показано загрози від розмивання місцевої ідентичності чи навпаки її надмірного виокремлення серед інших.

Цей матеріал підготовлений у рамках проєкту «Європейський Союз для сталості громадянського суспільства в Україні», що впроваджується ICAP Єднання за фінансової підтримки Європейського Союзу. Його зміст є виключною відповідальністю ГО «Інститут громадянського суспільства» і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу



Інститут
Громадянського
Суспільства



ПРЯМУЄМО
РАЗОМ