



## До питання про нову редакцію ДСРР2027, формулювання оперативних цілей та завдань

### Вступний коментар

ДСРР-2027 була затверджено 5 серпня 2020 р. Постановою КМУ № 695. В цілому стратегія виглядає досить цільним планувальним документом, який має чіткі територіальні виміри, зорієнтовує державну регіональну політику на досягнення 3-х стратегічних цілей, які є визначальними для держави та її регіонів. Стратегія визначила окремі типи функціональних територій щодо яких мають застосовуватись нові інноваційні інструменти для розвитку. В розвиток положень ДСРР-2027 було підготовлено два важливих законопроекти: № 5323 «Про внесення змін до Закону «Про засади державної регіональної політики»» та законопроект №5649 «Про особливості стимулювання регіонального розвитку», які мали закріпити нові підходи до регіонального розвитку та врахування територіального впливу при розробці секторальних стратегій та нормативних актів. На жаль в процесі розгляду підходи, які були закладені у ці законопроекти суттєво змінились. Тим не менше зміни до Закону «Про засади державної регіональної політики» були внесені і мають бути також враховані при роботі над актуалізацією ДСРР2027.

Відкрита агресія РФ проти України, що переросла у тотальну війну між РФ та Україною, призвела до страшних руйнувань українських міст та сіл, знищенню критичної інфраструктури у багатьох громадах та регіонах, мільйонам вимушених переселенців, суттєвим зсувам у демографічній ситуації в різних регіонах. Перед Україною постали нові виклики, які не були враховані при підготовці ДСРР2027, появились нові обмеження для розвитку та нові можливості, які відкриває перспектива членства України в ЄС.

Всі ці нові обставини вимагають по-новому оцінити чинну ДСРР-2027 та підготувати до неї необхідні зміни та доповнення, викликані новими обставинами. При цьому важливо не втратити тих прогресивних підходів, які були застосовані у чинній стратегії та врахувати воєнні реалії, виклики, загрози та можливості, що мають довготривалий характер.

Також варто зауважити, що внесені зміни до Закону «Про засади державної регіональної політики» передбачають ухвалення ще одного планувального документу – план відновлення та розвитку регіонів. Тому при роботі над проектом змін ДСРР2027 потрібно розуміти відмінності цієї стратегії від плану відновлення, аби не допускати дублювання і водночас мати взаємоузгодженість цих документів.

Крім того, стаття 6 визначила напрями державної регіональної політики і ДСРР2027 в тій чи іншій мірі має це враховувати і не йти врозріз із законом:

«1. Державна регіональна політика спрямована на:



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



**Інститут  
Громадянського  
Суспільства**

- 1) стимулювання та підтримку місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей;
- 2) зменшення територіальної диференціації за показниками соціально-економічного розвитку;
- 3) відновлення регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України;
- 4) формування конкурентоспроможності регіонів;
- 5) формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах;
- 6) визначення та ідентифікацію функціональних типів територій, реалізацію на цих територіях необхідних програм та проектів регіонального розвитку, встановлення спеціальних механізмів їх державної підтримки;
- 7) створення ефективної системи збереження довкілля шляхом урахування екологічної складової в документах стратегічного планування і реалізації державної регіональної політики, оцінювання та зниження техногенно-екологічного навантаження на довкілля в регіонах;
- 8) запровадження дієвих інструментів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних програм і проектів;
- 9) адаптацію регіональної економіки та середовища проживання людини до змін клімату, посилення стійкості територіальних громад до кліматичних, демографічних та економічних викликів;
- 10) поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, сприяння здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування;
- 11) створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні і територіальних громад - на регіональному рівні;
- 12) сприяння цифровій трансформації та цифровому розвитку регіонів;
- 13) формування нормативно-правової бази, необхідної для реалізації державної регіональної політики, визначеної цим Законом, з урахуванням документів Ради Європи та Європейського Союзу»

**Короткі коментарі та пропозиції щодо окремих розділів частин проекту актуалізованої ДСРР2027.**

### **Ідентифікація викликів**

У тексті чинної ДСРР 2027 є підрозділ «**Основні тенденції та проблеми соціально-економічного розвитку регіонів у контексті загальнодержавних викликів**» у якому зафіксовано конкурентні переваги України та регіонів, а також проблеми та обмеження для розвитку. Із цього підрозділу ідентифікуються такі виклики:



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Інститут  
Громадянського  
Суспільства

- 1) *Збройна агресія Російської Федерації проти України та тимчасова окупація частини її території*
- 2) *Поглиблення демографічної кризи*
- 3) *Зміна клімату, погіршення екологічної ситуації*
- 4) *Погіршення якості людського капіталу*
- 5) *Непродуктивна економіка*
- 6) *Невідповідність інфраструктури сучасним потребам людини та економіки, недосконалість системи національної стійкості та захисту об'єктів критичної інфраструктури*
- 7) *Слабкість публічних інституцій*

Ідентифіковані тут виклики мають досить високий інтегрований характер і довготривалий вплив, тому є актуальними і сьогодні. Широкомасштабне вторгнення лише посилює деякі виклики і додало нових.

Натомість у аналітичній частині проекту зміненої ДСРР2027 (далі - ДСРР2027Н) застосовано дещо інший підхід:

*«було визначено вісім викликів розвитку країни, що потребують вирішення, в тому числі, в рамках державної регіональної політики до закінчення планового періоду:*

1. *Втрата людського капіталу та прискорення депопуляції населення внаслідок вимушеної міграції, бойових дій, окупації та терористичних актів рф*
2. *Різкі просторові та структурні зміни в економіці, втрата експортного потенціалу регіонів*
3. *Збільшення кількості територій, які потребують державної підтримки*
4. *Значні руйнування та невідповідність інфраструктури актуальним потребам та безпековим викликам*
5. *Втрата транзитного потенціалу та вимушена переорієнтація транспортно-логістичних потоків*
6. *Екоцид внаслідок бойових дій та тероризму рф, неможливість використання територій через мінування та забруднення*
7. *Тимчасова окупація територій та втрата інституційної спроможності влади на місцевому рівні внаслідок збройної агресії рф*



## 8. Неготовність системи управління регіональним розвитком до процедур та кращих практик ЄС”

На наш погляд цей перелік є дещо обмеженим з недостатньо чітким формулюванням викликів. Наприклад: «1. *Втрата людського капіталу та прискорення депопуляції населення внаслідок вимушеної міграції, бойових дій, окупації та терористичних актів рф*» По суті тут, має місце – об'єднання економічної категорії – людський капітал із депопуляцією через війну. Навряд чи таке об'єднання є виправданим, адже це далі породжує висновки і рекомендації, які навряд чи можна вважати адекватними для нинішньої ситуації. **«ЛЮДСЬКИЙ КАПІТАЛ<sup>1</sup>** – комплекс сформованих і розвинутих унаслідок інвестицій продуктивних характеристик індивідів як економічних суб'єктів. Л. к. сприяє зростанню продуктивності праці, що забезпечує збільшення доходів свого власника і нарощування нац. доходу. Структурно він складається зі знань, навичок, природ. здібностей, стану здоров'я, володіння економічно значущою інформацією, мотивації до праці, мобільності працівника.»

Депопуляція населення розпочалася задовго до воєнних дій і має свої глибинні причини не реагувати на які не можна, навіть через війну. Тому цей виклик варто розбити принаймні на декілька: Депопуляція населення; раптове переміщення населення в межах України та за кордон, ослаблення людського капіталу. Відтак буде зрозумілим, що надалі ми маємо в стратегії вирішувати завдання повернення тих, хто виїхав з України; повернення тих, хто перемістився в межах України чи їх адаптація на нових місцях проживання; покращення народжуваності та зменшення смертності; здійснення програм для розвитку людського капіталу з урахуванням ситуації.

Те ж саме стосується і назви інших, приведених тут викликів. «2. *Різкі просторові та структурні зміни в економіці, втрата експортного потенціалу регіонів*» Загалом це формулювання не виглядає, як виклик у першій частині, адже ці структурні зміни можуть бути і на краще. Мова напевне мала б іти про різке скорочення обсягів національної та регіональних економік. Втрата експортного потенціалу також виглядає сумнівною. Якщо є що експортувати – це потенціал. Якщо немає зараз способу експортувати, це не втрата потенціалу, це втрата можливостей для експорту.

Вкрай важливо залишити виклик стосовно спроможності публічних інституцій, якість яких залишається доволі низькою попри деякі позитивні зрушення (130-104 місця серед 138-140 країн в Індексі глобальної конкурентоспроможності впродовж 2015-2021 рр). І це йдеться про центральний рівень, підготовку документів для рішень уряду. На нижчих рівнях слабкість публічних інституцій здебільшого є ще більш вираженою, що є досить небезпечним викликом та свідчить про вразливість як в контексті спроможності

---

<sup>1</sup> <https://esu.com.ua/article-59916> (енциклопедія сучасної України)



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Інститут  
Громадянського  
Суспільства

протистояти іншим зазначеним вище викликам, так і виконувати поставлені Стратегією завдання щодо регіонального розвитку та трансформації України для членства у ЄС.

Пропозиція: переглянути 8 викликів ДСРР2027Н, врахувати виклики ідентифіковані у ДСРР2027 та додати нові, викликані повномасштабним вторгненням.

Щодо формулювання восьмого виклику як *“неготовність системи управління регіональним розвитком до процедур та кращих практик ЄС”* то тут варто акцентувати увагу саме на *“слабкості системи багаторівневого врядування”*, яка спричиняє і посилює цю *“неготовність”*.

Новий перелік викликів може виглядати так:

- 1) *Збройна агресія Російської Федерації проти України*
- 2) *Тимчасова окупація частини території України,*
- 3) *Значні площі замінованих та забруднених війною територій*
- 4) *Різке скорочення населення у регіонах та громадах*
- 5) *Погіршення якості людського капіталу*
- 6) *Поглиблення демографічної кризи*
- 7) *Значні руйнування інфраструктури її невідповідність сучасним потребам людини, економіки, вимогам безпеки*
- 8) *Непродуктивна економіка,*
- 9) *Падіння економіки та деіндустріалізація міст і регіонів*
- 10) *Втрата транзитних можливостей та скорочення внутрішнього ринку*
- 11) *Зміна клімату, погіршення екологічної ситуації*
- 12) *Слабкість публічних інституцій*

Територіальний вимір аналітичних матеріалів до проекту ДСРР2027Н

В аналітичній частині проекту ДСРР2027Н під кожен «виклик» підготовлено відповідний параграф з описом ситуації за цим викликом. Проте у жодному з цих параграфів не має висновку щодо того, як це вплинуло на різні території, відтак складно зрозуміти, яким чином має будуватись далі політика держави, аби виправити міжтериторіальні диспропорції, які виникають через такий виклик.



Наприклад у параграфі 3. 3. *Збільшення кількості територій, які потребують державної підтримки* багато різних цифр, що стосується бюджетів загалом у розрізі областей, а далі дається ніби перелік різних груп територій, «які потребують державної підтримки». Але цей перелік взагалі не впливає із бюджетного аналізу приведеного у цьому параграфі. То цього можна зауважити, що в нинішніх умовах бюджетний аналіз навряд чи є єдиним критерієм для визначення цих територій.

Відтак можна стверджувати, що аналітичні матеріали, приведені у проекті ДСРР2027Н і побудовані за «викликами» потребують серйозного уточнення і територіальної прив'язки, вкрай необхідної для планування реагування держави у різних територіях, які цього потребують.

#### Пріоритети державної регіональної політики

Пріоритети державної регіональної політики, визначені на період до 2027 року виглядають надто широкими і надто різнопорядковими (оскільки вони записані через кому у тексті, тут пріоритети виділено у перелік):

1. створення безпекових та соціально-економічних умов для повернення українців в регіони та територіальні громади;
2. відновлення інфраструктури ;
3. розвиток інфраструктури на принципах прозорості, підзвітності, сталості, інклюзивності, енергоефективності, стійкості до безпекових загроз та економічної доцільності;
4. розвиток інституційної спроможності територіальних громад та регіонів у розрізі проектного менеджменту, цифровізації, антикорупції та стратегічного планування;
5. зменшення диспропорцій у індикаторах регіонального розвитку між регіонами України,
6. відновлення економічної активності;
7. розвиток людського капіталу;
8. зростання економіки на основі внутрішнього потенціалу територій та регіональних смарт-спеціалізацій;
9. залучення громадян/ок до прийняття рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях;
10. підготовка рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки
11. відновлення балансу екосистем, постраждалих внаслідок збройної агресії рф;
12. розвиток багаторівневого врядування,;
13. наближення системи управління регіональним розвитком до процедур та кращих практик ЄС;
14. сприяння розбудові партнерств, міжмуніципальному, міжрегіональному та транскордонному співробітництву.

Враховуючи обмежені фінансові та інституційні ресурси України(як це показує аналітична частина) варто суттєво обмежити кількість пріоритетів на цей досить короткий період,



зробити їх більш інтегрованими. В такому випадку частина того, що у проекті записано до «пріоритетів» перейде на рівень завдань.

Пріоритетами напевне мало б стати: безпека; повернення людей; відновлення/модернізація інфраструктури під повернення людей; відновлення економічної активності; ефективне управління.

### Функціональні типи територій

Закон «Про засади державної регіональної політики» встановлює, що ДСРР визначає функціональні типи територій (ФТТ) варто зауважити, що це здійснюється не просто для того аби було, а для цілей регіонального розвитку та застосування особливих інструментів підтримки таких територій. Тому було б доцільно у ДСРР2027Н більш детально описати підходи до визначення ФТТ і цей опис мав би впливати/кореспондуватись із аналітичною частиною в якій описується ситуація в територіях.

Враховуючи війну, що триває, було б доцільно піти дещо далі ніж просто визначення певних ФТТ, як це впливає із закону, а розглянути українські регіони через призму безпекових загроз у середньостроковій перспективі. По суті зараз уже досить яскраво виділяються три великих макрорегіони: **фронтир** – регіони/території, що розміщені вздовж україно-російського/білоруського кордонів та вздовж лінії фронту, на відстані вразливості до ударів РСЗО та ствольної артилерії великого калібру. Вони є найбільш вразливими до ударів ворога, звідси виїхало найбільше жителів, тут найскладніші умови для підприємництва, тут найбільша концентрація засобів для ведення воєнних дій;

**центр** – регіони, що межують з територіями фронтиру, мають помірну загрозу ударів, не надто значний виїзд місцевого населення, тут присутні ВПО з регіонів фронтиру, сюди частково релоковані підприємства, можна вести підприємницьку діяльність в окремих сферах, мати бази відновлення техніки та оснащення дл фронту;

**тил** – регіони західної частини України, у яких найменші безпекові загрози, сюди перемістилась більшість ВПО із територій фронтиру, сюди релоковані більшість підприємств, тут можуть розвиватись різні сектори промислового виробництва, у тому числі на основі іноземних інвестицій.

На наш погляд виділення таких макрорегіонів у ДСРР2027Н було б корисним для планування відновлення економіки Україна загалом і прийняття адекватних рішень щодо регіонального розвитку зокрема.

В нинішніх умовах значних відмінностей безпекового характеру між регіонами універсального визначення ФТТ для всіх регіонів навряд чи можна напрацювати,



особливо, якщо мова йде про регіональні полюси зростання чи території сталого розвитку. Зокрема варто доопрацювати критерії віднесення до РПЗ (3 з 4-х запропонованих застосовувати недоцільно) в контексті соціально-економічних (навчальні заклади) та фінансово-бюджетних (власні надходження) показників, які демонструють здатність реалізувати потенціал (через спроможність до розвитку людського капіталу, інвестування тощо). При цьому пропозиції щодо віднесення до територій сталого розвитку територіальних громади, які не віднесено до територій відновлення та/або територій з особливими умовами для розвитку виглядає досить дивною. Для всіх ФТТ варто враховувати їх розміщення у певному макрореґіоні, визначеному за безпековими характеристиками.

### Стратегічні та оперативні цілі

У проекті ДСРР2027Н пропонується залишити стратегічні цілі з нині чинної стратегії, але суттєво переглянути оперативні цілі та завдання. Це правильне рішення, оскільки в чинній стратегії надмірна кількість, як оперативних цілей так і завдань. Тому пропонується на новий період сконцентруватися при формуванні оперативних цілей та завдань, виходячи із нового, короткого переліку пріоритетів, про які мова йшла вище - безпека; повернення людей; відновлення/модернізація інфраструктури під повернення людей; відновлення економічної активності; ефективне управління.

Також важливо, аби стратегічна ціль розкривалась у оперативних цілях, які у свою чергу базувались на завданнях, які найперш потрібні для досягнення оперативної цілі та які реально можуть бути здійсненими і для їх здійснення будуть передбачені необхідні ресурси.

Для прикладу варто спробувати за таким алгоритмом опрацювати хоча б одну стратегічну ціль:

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

Аби розкрити цю стратегічну ціль у оперативних, крім визначених пріоритетів, варто ще звернутись до європейської практики політики згуртованості, яка впливає із договору про функціонування ЄС.

«Стаття 174 З метою сприяння загальному гармонійному розвитку Союз розробляє та провадить дії, що ведуть до зміцнення його економічної, соціальної та територіальної згуртованості. Зокрема, Союз спрямовує свою діяльність на зменшення диспропорцій між рівнями розвитку різних регіонів та відсталих регіонів, що перебувають у найменш сприятливих умовах.

Серед зазначених регіонів особливу увагу слід приділяти **сільській місцевості, територіям під впливом промислової трансформації, регіонам, що страждають від суворих та постійних природних або демографічних вад, таким як регіони**



***крайньої півночі з дуже низькою щільністю населення, а також острівним, прикордонним та гірським районам.»***

На період відновлення навряд чи можна ставити цілі, щодо вирівнювання диспропорцій між регіонами, а от досягнення складових згуртованості – можливо. Згуртованість це ідентичність, довіра, доступність, взаємодія. Тому оперативні цілі мають мати спрямування у цих сферах.

Виглядає, що передбачені проектом оперативні цілі не є достатньо збалансованими у досягненні стратегічної цілі 1.

**Оперативна ціль 1.1. Відновлення інфраструктури, економічної активності та балансу екосистем, створення безпекових умов життєдіяльності на територіях відновлення**

**Коментар:** відновлення економічної активності та створення безпекових умов життєдіяльності на відновлених територіях потребують зовсім інших завдань, інструментів впливу та залежать від низки зовнішніх чинників та місця розміщення територій відновлення. Відтак таке об'єднання у одній оперативній цілі не є доцільним.

Окрім цього, ця оперативна ціль швидше за все буде просто дублювати план відновлення.

**Оперативна ціль 1.2. Підтримка та ефективне використання потенціалу територій з особливими умовами для розвитку**

**Коментар:** «території з особливими умовами розвитку» є якраз територіями із значними проблемами та обмеженнями розвитку, пов'язані з об'єктивними природними чи набутими обмеженнями. Для таких територій характерними є демографічні проблеми, низький рівень людського капіталу. Наявність таких територій впливає на конкурентоспроможність регіонів. Тому говорити в цій частині про ефективне використання потенціалу, який є вкрай обмеженим, навряд чи доцільно.

**Оперативна ціль 1.3. Масштабування позитивного впливу регіональних полюсів зростання (міських агломерацій, міст) та територій сталого розвитку**

**Коментар:** загалом формулювання цієї операційної цілі виглядає дещо дивним – масштабування. Адже має бути визначено всі наявні в регіонах регіональні полюси зростання(РПЗ), тоді виникає питання, а на які території має здійснюватись масштабування. Загалом напевне мова б мала йти про поширення позитивного впливу РПЗ на суміжні території.

**Оперативна ціль 1.4. Формування єдиного освітнього, інформаційного, культурного та безпекового простору в межах всієї території України**



**Коментар:** Ця оперативна ціль виглядає досить цілісною, за винятком «безпекового» простору, який залежить від стану війни, стану відносин із РФ та РБ та місця розміщення території. Виглядає, що «безпековий» простір звідси слід вилучити.

На наш погляд робота над визначенням оперативних цілей має бути продовжена і має врахувати викладене. До оперативних цілей, що забезпечують досягнення стратегічної цілі 1 можна було б віднести такі;

- 1.1. Забезпечити<sup>2</sup> транспортну, інформаційну, культурну та економічну зв'язність усіх регіонів зі столицею
- 1.2. Забезпечити транспортну, інформаційну, культурну та економічну зв'язність усіх територіальних громад регіону з його адміністративним центром
- 1.3. Забезпечено прийнятний рівень безпеки для проживання у територіальних громадах різних функціональних типів територій
- 1.4. Підтримати розвиток регіональних полюсів зростання та поширити їх позитивний вплив на суміжні території
- 1.5. Зупинити негативні тенденції та підтримати розвиток територій з особливими умовами для розвитку
- 1.6. Завершити формування єдиного освітнього, інформаційного, культурного простору в межах території України

Аналогічно можна відпрацювати оперативні цілі по іншим стратегічним цілям.

### **Фінансове забезпечення реалізації ДСРР2027Н**

Реалізації стратегії має здійснюватись на основі програм, які впливають з оперативних цілей стратегії і які мають фінансуватись з таких джерел, як Державний Фонд Регіонального Розвитку (ДФРР) або через Державний Фонд відновлення та регіонального розвитку (ДФВР), якщо буде ухвалене рішення про його утворення.

У будь-якому випадку потрібні зміни до Бюджетного кодексу України, зокрема статті 24-1. Має бути збільшено розмір фонду, має бути передбачена фіксована частина коштів на реалізацію державних програм регіонального розвитку, які будуть підготовлені на основі стратегії, частина коштів має розподілятися між усім регіонами виходячи із кількості населення та території, яка знаходиться під українською юрисдикцією, частина коштів має

---

<sup>2</sup> Пропонується формлювати оперативні цілі у форматі дієслова доконаного виду, відповідно до підходів управління орієнтованого на результат, яке впроваджується в Україні. Це дасть змогу вести моніторинг по результату, а не процесу.



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Інститут  
Громадянського  
Суспільства

бути надана додатково регіонам, які мають найбільші ураження через війну та реалізують регіональні плани відновлення.

### **Замість висновку:**

Робота над осучасненням ДСРР2027 є вкрай важливим, але водночас достатньо складним завданням, оскільки, на наш погляд, досі не має чіткого розмежування завдань між відновленням та розвитком країни, регіонів, територіальних громад. Розуміючи поняття “відновлення” у надто широкому змісті, можна потрапити у певну пастку - спроби регіонів і громад отримати ресурси “на відновлення” по всій території України, обмеживши таким чином спроможності до відновлення найбільш уражених війною територій. Потрібно також встановити, що для політики розвитку є “відновленням”, адже від цього залежатиме ідеологія політики згуртованості та регіонального розвитку, політика інвестування, ефективність якої є вкрай важливим елементом вкрай необхідного різкого зростання ВВП України.

*Цей матеріал було підготовлено експертами ГО “Інститут громадянського суспільства” в рамках проєкту “Підтримка формування ефективної регіональної політики в контексті євроінтеграції України та воєнних викликів”, та став можливий завдяки Агентству США з міжнародного розвитку (USAID) та щирій підтримці американського народу через Проєкт USAID «ГОВЕРЛА». Зміст цього матеріалу не обов’язково відображає погляди USAID та Уряду США.*