

Функціональні типи територій: коротко про основне.

Аналітична записка

Поняття «функціональний тип території» (ФТТ) уже увійшло в лексикон законодавців та урядовців, політологів та журналістів. Проте однакового розуміння змісту, який вкладається у це поняття і потреби у такій класифікації поки ще не склалось.

Цей матеріал є коротким оглядом історії появи поняття ФТТ, його змісту та проблем становлення в українському законодавстві.

Передісторія:

Ми часто чуємо на різних рівнях: «наша громада унікальна», «не можна до усіх підходити з однаковими мірками», «те, що добре для Полісся, не підходить до Поділля». І частково, автори цих аргументів виглядають досить переконливими. Але... Для держави однією з характерних ознак є однакове застосування законів на всій її території. І не може бути для кожної з понад 1460 громад свого закону, який враховує її «унікальність».

Насправді проблема «унікальності» та універсальності законодавства не є проблемою України, у кожній більшій країні Європи є відмінності між різними територіями. Саме тому там уже досить давно вирішили, що різні території, які мають спільні, найбільш важливі для розвитку ознаки, можна віднести до певного типу. Для територій, віднесених до певного типу існують свої особливості правового регулювання розвитку, які вирізняють їх із загального масиву, щодо них держави і ЄС загалом застосовують найбільш ефективні інструменти підтримки їх розвитку.

Не зважаючи на те, що Україна ще не є членом ЄС, у нас також є поняття «функціональні типи територій», яке вперше появилось ще при розробці проекту Державної стратегії регіонального розвитку 2027.

Європейська практика та українська реальність.

Оскільки на сучасному етапі ми маємо всі свої дії з формування політик та ухвалення нового законодавства розглядати через призму підготовки до набуття членства у ЄС. Тому варто проглянути норми, що містяться у статті 174 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.»*

Як бачимо, із змісту приведеної статті можна зробити певні висновки:

- 1) ЄС веде політику зміцнення власної економічної, соціальної та територіальної згуртованості;
- 2) Політика згуртованості спрямовується на зменшення диспропорцій у розвитку між регіонами;
- 3) Особлива увага спрямовується на відсталі регіони, які об'єктивно знаходяться у найменш сприятливих (не сприятливих) умовах;
- 4) В рамках регіонів окремо виділяються низка типів територій, які потребують додаткової уваги;
- 5) Прямо у договорі до таких, найбільш проблемних територій, віднесено – сільські території, території під впливом промислової трансформації (старопромислові), острівні, гірські, прикордонні, а також ті, для яких характерними є суворі природні умови або дуже низька щільність населення.

Логічно, із приведеного, можна побачити, що віднесення окремих територій до певного типу може відбуватись на основі характеристики їх стану: належність до сільських територій, прикордонних, гірських або мають іншу об'єктивну ознаку – клімат, низька щільність населення, промислова трансформація (промисловий занепад, старопромислові райони – так це називається у реальному житті).

Український законодавець підійшов до визначення функціональних типів територій більш творчо, без огляду на європейські підходи і у Статті 11 ЗУ «Про засади державної регіональної політики» визначив такі функціональні типи територій (ФТТ):

- 1) території відновлення;
- 2) регіональні полюси зростання;
- 3) території з особливими умовами для розвитку;
- 4) території сталого розвитку.

Коментар: варто зауважити, що при ухваленні закону, допущено ряд фактичних помилок у визначенні назв функціональних типів територій. Такий тип, як «регіональний полюс зростання» дійсно відповідає підходу, до визначення ФТТ за станом територій, і для його встановлення не складно визначити необхідні об'єктивні показники. Натомість такі ФТТ, як «території відновлення» та «території сталого розвитку» по суті визначаються на основі процесів, що відбуваються в території, що надто ускладнює їх об'єктивну ідентифікацію. А «території з особливими умовами розвитку» складно віднести до якогось конкретного ФТТ, оскільки це радше виглядає родовим поняттям щодо ФТТ, які мають найбільш складні умови для розвитку – сільські території, прикордонні, гірські, старопромислові. Все це суттєво ускладнює визначення кваліфікаційних ознак, які дозволять віднести певні території до відповідного функціонального типу. Робота над проектами постанов з встановлення порядку визначення ФТТ підтвердила ці побоювання.

Багато – чи мало?

Скільки ФТТ має бути в Україні? Не окремих типів, а власне віднесених до них конкретних територій. Питання цікаве, особливо воно буде цікавити керівників регіонів, голів громад і власне народних депутатів, якщо ми розуміємо, що території, віднесені до певних ФТТ отримають свій набір підтримки з боку держави.

Враховуючи наші обмежені фінансові ресурси ми маємо зрозуміти, що чим більше громад ми віднесемо до різних ФТТ тим менше ресурсів, отримає кожна з цих громад і тим менше шансів буде побачити результат від регіональної політики щодо таких ФТТ. Тому, встановлення досить об'єктивних критеріїв для віднесення певних територій до ФТТ є вкрай важливим.

Варто також зрозуміти, що не всі українські територіальні громади мають належати до певного ФТТ. ФТТ – це лише найбільш вразливі чи найбільш важливі для розвитку типи територій щодо яких держава визначає спеціальні інструменти підтримки, для решти територій діє загальний підхід встановлений законом.

Про регіональні полюси зростання

Регіональні полюси зростання (далі - РПЗ) це територіальні громади, які станом на зараз уже можна характеризувати, як такі, що мають кращі об'єктивні показники, ніж інші громади регіону(за винятком обласного центру), які формують значну частку ВРП регіону, мають багатогалузеву місцеву економіку, певний інноваційний потенціал і позитивно впливають на суміжні території. По суті РПЗ, це своєрідний «дублер» обласного центру, який при деякій додатковій підтримці з боку держави, може мати досить значне зростання. Таких РПЗ у області реально може бути один – три.

Виходячи з такого підходу до РПЗ можуть бути віднесені міські територіальні громади, якщо вони відповідають таким обов'язковим критеріям:

Є міською громадою, у якій адміністративним центром є місто з населенням понад 50/(в окремих випадках 20) тисяч осіб; частка міського населення складає понад 50 %; у громаді є заклад вищої та/або фахової передвищої та/або професійної (професійно-технічної) освіти; через адміністративний центр або в безпосередній близькості до нього проходять автомобільні дороги загального користування державного значення (міжнародні та/або національні та/або регіональні) та/або знаходяться залізничні станції; галузева структура економіки територіальної громади сформована із різних видів економічної діяльності, кожен з яких представлений кількома суб'єктами господарської діяльності (крім бюджетних установ).

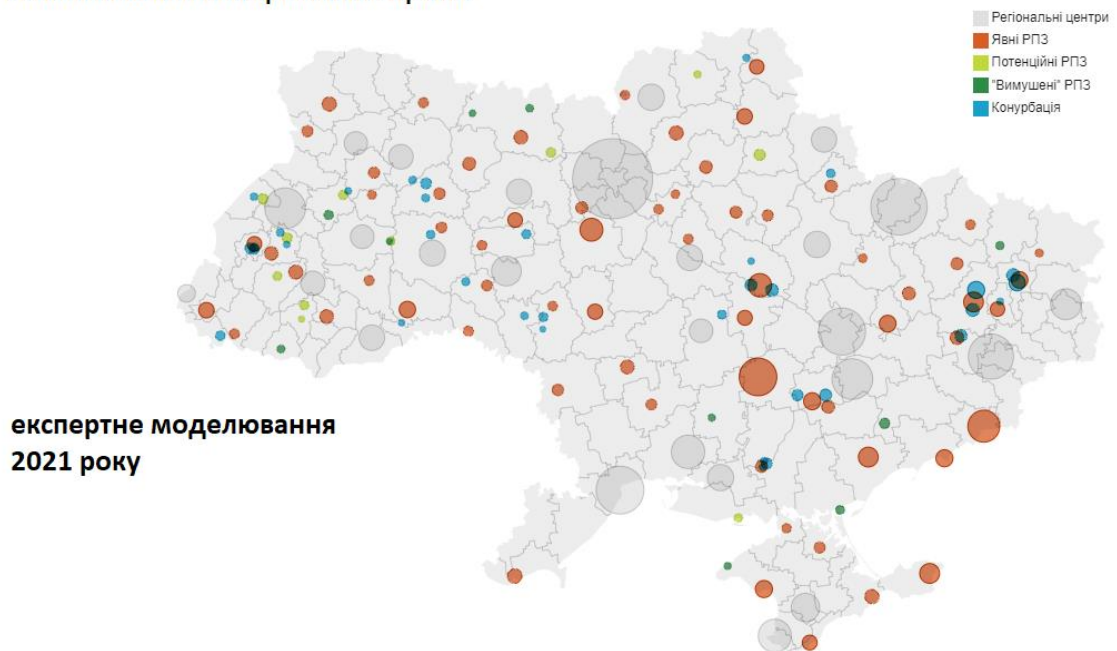
До таких обов'язкових інерційних показників додається необхідність відповідати принаймі ще двом з таких критеріїв, які розраховуються без врахування обласного центру: показник приросту населення є вищим

середнього рівня відповідного регіону ; частка власних надходжень у структурі доходів місцевого бюджету складають понад 60/50 %; розмір податку з доходів фізичних осіб у розрахунку на одну особу наявного населення є вищим ніж середній розмір показника цього регіону; кількість зареєстрованих суб'єктів малого та середнього підприємництва (з урахуванням мікропідприємництва) на 10 тис. наявного населення перевищує середній показник відповідного регіону.

Але навіть за наявності цих визначальних показників, для визначення РПЗ по різних регіонах потрібно провести відповідний територіальний аналіз, моделювання та здійснити експертне обговорення та оцінку отриманих результатів.

На малюнку 1 показано проект карти з встановленими експертним методом потенційних РПЗ. Сьогодні, війна суттєво внесла корективи до цієї карти, тому потрібне нове моделювання.

Регіональні полюси зростання: проект



Малюнок 1. Потенційні РПЗ в регіонах (на основі експертних досліджень 2020-21 років, підготовлено Костянтином Мезенцевим, завідувачем кафедри економічної та соціальної географії Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор географічних наук, професор)

Території з особливими умовами для розвитку, як родові поняття для кількох функціональних типів територій

Як ми уже відмічали вище, у визначені «території з особливими умовами для розвитку» допускається досить широкий спектр «особливих умов» від гірських районів до морських островів, від прикордонних до старопромислових територій, на ці території слід звернути особливу увагу і в рамках власне цього поняття визначити низку ФТТ, які б відповідали українським реаліям і європейським підходам.

На наш погляд перелік ФТТ, які мають «особливі умови для розвитку» (по суті обмеження для розвитку) може виглядати так: **сільські території, прикордонні території у несприятливих умовах, гірські території Українських Карпат, території під впливом промислової трансформації.**

Сільські території – сільські територіальні громади, їх групи, а також частини міських територіальних громад, що знаходяться поза межами міст, на яких розміщені населенні пункти/поселення сільського типу та які характеризуються в основному малоповерховою забудовою, не є урбанізованими, населення яких зайняте переважно у сільськогосподарському виробництві та/або бюджетній сфері, або найближчому великому місті.

В межах загального поняття «сільські території» може бути виділено два самостійних підтипи – приміські сільські території/сільські території з сильним міським впливом та сільські території в несприятливих умовах, ми зупинимось на останніх, як найбільш проблемних.

Сільські території у несприятливих умовах – групи сільських територіальних громад, сільські територіальні громади або частини міських територіальних громад, що одночасно мають такі характеристики - 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 за останні 10 років скоротилася більш як на 30 відсотків. Ці показники є максимально об'єктивними і вимірюваними. Правда і тут потрібне моделювання.

Прикордонні території у несприятливих умовах

Прикордонні території у несприятливих умовах - мікрорегіони, 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, Республіка Білорусь, Придністров'я Республіки Молдова) в межах 30-кілометрової доступності від кордону.

Примітка: У зв'язку з неможливістю спрогнозувати дату завершення війни з росією та звільнення всіх окупованих територій, виглядає доцільним поширити статус «прикордонних територій у несприятливих умовах» на територіальні громади, що знаходяться/будуть знаходитись вздовж лінії розмежування між Україною та РФ в межах суверенної української території.

Гірські території Українських Карпат

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 [Закону України](#) «Про статус гірських населених пунктів в Україні»;

Території під впливом промислової трансформації

Території під впливом промислової трансформації/старопромислові території¹ – територіальні громади, розвиток яких пов'язаний з одним/кількох підприємств однієї виробничої функції, які віднесені до центрів вугледобування, видобування рудної і нерудної сировини, хімічної і нафтопереробної промисловості, яка занепадає, що стимулює активні демографічні процеси, погіршення умов навколишнього природного середовища, низької зайнятості населення;

Територіальна громада може бути віднесено до територій під впливом промислової трансформації за умов:

у територіальній громаді розташовано підприємство (кілька), яке визначає або визначало в минулому (останні 5 років) її економічну спеціалізацію, яке припинило свою діяльність або є в стадії закриття (банкрутства), що спричинило масове безробіття); рівень безробіття та рівень довготривалого безробіття протягом 3/5 років зростають темпами, які перевищують середні по регіону; протягом 5 років зростають від'ємне сальдо міграції, від'ємний природний приріст населення.

Що стосується таких ФТТ, які є у законі – території відновлення та території сталого розвитку, то загалом «території сталого розвитку» варто взагалі вилучити із закону, адже навіщо підтримувати території, які уже так забезпечують власний «сталий розвиток» (правда ще не зафіксовано таких територій у світі). Що стосується «територій відновлення», варто зауважити, що у проекті законодавчих змін планувалось визначення такого «тимчасового» статусу, як «уражена територія», який потрібен на період її відновлення. Адже після відновлення, тобто повернення до стану, який може забезпечувати подальше планування розвитку, територія може бути віднесена до реального ФТТ, виходячи із об'єктивних показників.

Заключний коментар:

Вибір оптимальних критеріїв віднесення територіальних громад до функціонального типу територій має стати результатом обов'язкового картографічного моделювання (за необхідності - у кілька етапів). Це також необхідно для того, щоб звести до мінімуму кількість територіальних громад для яких допустимі певні відхилення за наявності інших важливих чинників їх належності до відповідно функціонального типу територій. А такі громади точно будуть.

Встановлення функціональних типів територій не є просто формальною вимогою закрити норму закону. Це важливо з точки зору правильного програмування регіонального розвитку та використання європейських інструментів розвитку та доступу до європейських фондів у майбутньому. Саме тому важливо аби назви та головне зміст «українських» функціональних типів

¹ Ще можлива така назва територія, що підлягає економічній реструктуризації

територій не входив у суперечність із європейськими підходами і не створював додаткових проблем у громадах з власним програмуванням озвитку.

У проекті Постанови КМУ «Деякі питання планування відновлення та стимулювання розвитку регіонів та територій», якою планується затвердити перелік функціональних типів територій та вимоги щодо показників для віднесення територій до різних функціональних типів на наш погляд не зовсім враховано кращу європейську практику та українські реалії.

На наш погляд такі ФТТ, які у проекті визначені, як «території з міжнародними, безпековими обмеженнями» та «території з природними обмеженнями» є досить складними для розуміння. Так в ЄС мова прямо йде про прикордонні території, гірські території, у нас ці поняття розмиваються. До того ж виглядає не обгрунтовано відносити до територій з природними обмеженнями «територіальні громади розташовані в межах 30-ти кілометрової смуги вздовж морського узбережжя та/або узбережжя морських заток і лиманів». Часто розміщення біля затоки є важливою перевагою, оскільки дає змогу розвивати логістику. Також не обгрунтовано виглядає віднесення до таких територій громад з великою часткою лісистої.

Проте найбільш контраверсійною є положення: «7. До територій сталого розвитку відносяться територіальні громади, які не віднесено до територій відновлення та/або територій з особливими умовами для розвитку.» Це означає, що всі решта українських громад є «територіями сталого розвитку»? Але у світі не має ще таких територій, де вже забезпечено «сталій розвиток», до цього лише наближаються муніципалітети окремих, найбільш розвинених держав Європи.

Пропонуємо, перед ухваленням цього проекту, все таки провести моделювання ФТТ аби зрозуміти життєвість такої концепції. Ми готові долучитись до цієї роботи.

Нами також підготовлена стаття «ФУНКЦІОНАЛЬНІ ТИПИ ТЕРИТОРІЙ: ЩО ЦЕ ТАКЕ, ДЛЯ ЧОГО І ЯК ВОНИ ВПЛИНУТЬ НА ПОВОЄННИЙ РОЗВИТОК?», яка була опублікована в Дзеркалі Тижня, 13.09.2023

<https://zn.ua/ukr/UKRAINE/funktsionalni-tipi-teritorij-shcho-tse-take-dlja-choho-i-jak-voni-vplinut-na-povojennij-rozvitok.html>

Підготовлено ГО “Інститут громадянського суспільства” в рамках проекту “Підтримка формування ефективної регіональної політики в контексті євроінтеграції України та воєнних викликів”, та стала можливою 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».