

Нова державна регіональна політика вимагає гармонізації законодавства



**Анатолій
ТКАЧУК**

Радник із законодавчого забезпечення нової державної регіональної політики Групи радників з впровадження державної регіональної політики в Україні Програми «U-LEAD з Європою», директор з питань науки та розвитку ГО «Інститут громадянського суспільства»

“

В Україні законодавство у сфері формування та реалізації державної регіональної політики створювалось протягом тривалого часу.

В 2005 році було ухвалено Закон «Про стимулювання розвитку регіонів», який являє собою з одного боку ніби рамковий закон, який визначає загальні підходи до планування регіонального розвитку, а з іншого містить низку норм для досить конкретних інструментів регіонального розвитку, зокрема про угоди щодо регіонального розвитку, які укладаються між Кабінетом Міністрів України та відповідно Верховною Радою АРК або обласною радою. При цьому, угода носить універсальний характер і визначає порядок реалізації та фінансування регіональних стратегій розвитку, що сьогодні вступає у суперечність з нормами іншого закону, який дійсно є визначальним для планування, реалізації та фінансування регіонального розвитку — Закон «Про засади державної регіональної політики», який був ухваленим в 2015 році.

Відповідно до нової концепції державної регіональної політики, яка визначається Законом «Про засади державної регіональної політики», відтепер планування регіонального розвитку має здійснюватися через ухвалення регіональних стратегій розвитку, які у свою чергу мають відповідати Державній стратегії регіонального розвитку, а реалізація політики регіонального розвитку в регіонах має здійснюватися за рахунок коштів державного бюджету України через фінансування проектів регіонального розвитку з Державного фонду регіонального розвитку. Тобто, між двома чинними законами «Про стимулювання розвитку регіонів» та «Про засади державної регіональної політики» в частині планування та фінансування регіонального розвитку

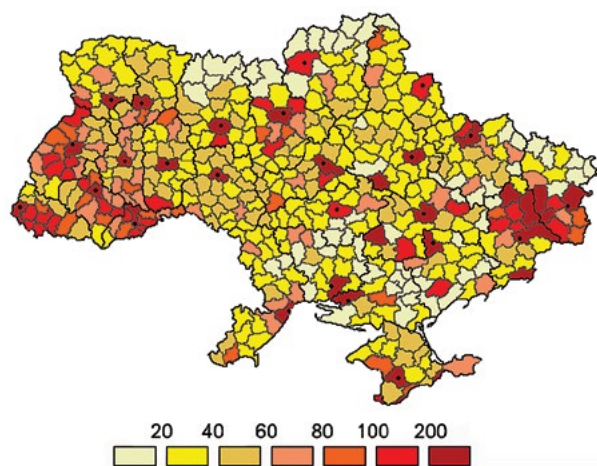
є конкуруючі норми, що створює складності у їх застосуванні. Варто зауважити, що інструмент «всеохоплюючих» угод щодо регіонального розвитку по суті себе вичерпав, чинні угоди не фінансуються, нові не укладаються.

Ще однією проблемою, яка потребує змін Закону «Про стимулювання розвитку регіонів», є проблема правового регулювання так званих «депресивних» територій. Поруч із загальними нормами регулювання регіонального розвитку Закон «Про стимулювання розвитку регіонів» ввів у обіг поняття «депресивних» територій, як територій з особливими проблемами розвитку, які потребують особливої уваги держави. Правда, не зважаючи на понад 10 років існування цього закону, так і не було підготовлено жодної програми подолання депресивності окремих територій. До того ж, критерії для визначення «депресивності» територій є надто загальними і їх складно застосувати до різних типів територій, які потребують додаткової уваги від органів влади національного та регіонального рівнів. По суті, запроваджені у законі «Про стимулювання розвитку регіонів» такі інструменти, як угода щодо регіонального розвитку та «програми подолання депресивності» виявились не життєздатними, а території, які реально мають суттєві обмеження у можливостях розвитку, залишаються не ідентифікованими та перебувають поза межами підтримки з боку держави та регіону.

Україна досі позиціюється у світі, як слабо урбанізована країна, із значною часткою сільського населення (31%, хоча зараз можливо ця цифра виглядає і більшою через анексію Криму та відсутністю юрисдикції над найбільш урбанізованими територіями Донбасу).

Незважаючи на те, що аграрний сектор складає ключову частину української економіки, особливо експорту, структура аграрного виробництва за останні 10-15 років суттєво змінилась, а кількість населення, зайнятого у сільськогосподарському виробництві, різко скоротилась. Це створило тло для занепаду багатьох сільських поселень, складної демографічної ситуації. Значна частина сільських районів, які і раніше мали низьку щільність населення, зараз є дуже вразливими до подальшого скорочення населення. Особливо швидко скорочується кількість населення у північних районах Житомирської, Київської, Чернігівської, Сумської областей, а також на Полтавщині та Кіровоградщині. ▶

Густота населення по районах України, 2013 рік



Найменш заселеним районом сьогодні в Україні є Поліський район Київської області — близько 4,5 осіб на км².

Ще одним прикладом району із низькою густрою населення (менше 13 осіб) та прискореною депопуляцією є Семенівський район Чернігівської області. Район віддалений від центрів розвитку та прикордонний. Відстань до обласного центру складає: залізницею — 346 км, автомобільними шляхами — 168 км. Територія — 1500 км². Населення — 18252 чол. З 1 січня 2013 до 1 січня 2015 року кількість населення району скоротилась на 5,2%. За новітній період з обліку у районі знято населені пункти, де не залишилось жодного мешканця: Глухівщина († 1992), Трудове († 1992), Осове († 1997), Бранок († 2005), Ганнівка († 2005), Городок († 2005), Парня († 2005), Дачне († 2013), Кути Перші († 2013), Логи († 2013), Михайлове († 2013), Ракужа († 2013).

В районі діє лише 4 промислових підприємства. Причому кількість підприємств не збільшується. Вони разом дають близько 530 робочих місць. Є 43 сільськогосподарських підприємства, дані про зайнятість на них відсутні. Проте цього достатньо, аби розуміти, що такі райони є надто економічно та демографічно ослаблені аби самі змогли забезпечити прискорене зростання та перебороти катастрофічне скорочення населення.

Крім таких сільських районів з особливими обмеженнями щодо можливостей зростання, є проблеми іншого типу районів та територіальних громад, у яких відбулась деградація основних промислових підприємств, що забезпечували зайнятість та утримували соціальну інфраструктуру сіл, селищ та містечок району. Це характерно для старопромислових районів Донбасу, почасти Дніпропетровської, Запорізької областей.

Закон «Про стимулювання розвитку регіонів» визначає таку категорію територій, як «депресивні». Правда, поки що немає практики офіційного визнання територій депресивними відповідно до цього закону із підготовкою відповідних програм подолання депресивності, але певні оцінки можна уже мати щодо об'єктивності критерію визначення «депресивності».

Згідно з результатами моніторингу соціально-економічних показників розвитку міст у 2014 році визнані такими, показники соціально-економічного розвитку яких відповідають критеріям депресивності: місто Бердичів Житомирської області, Токмак — Запорізької, Ржищів — Київської, Олександрія — Кіровоградської, Новий Розділ — Львівської, Дубно — Рівненської, міста Лебедин і Шостка — Сумської, міста Ізюм і Первомайський — Харківської області і місто Ватутіне Черкаської області.

Для того, аби зрозуміти реальну «депресивність» цих міст, ми скористались сайтом продажу нерухомості і вибрали вартість 2-кімнатних квартир площею 43-48 м² у цих містах:

Місто	Вартість, тис. дол. США
Бердичів	21–25
Ржищів	20–22
Дубно	17–20
Олександрія	8–12
Шостка	8–10
Ватутіне	7–8
Ізюм	6–8
Токмак	5,5–6

Якщо проаналізувати ціни на нерухомість та якість самої нерухомості, то з цього переліку міст найбільш проблемним виглядає місто обласного значення Токмак. З 1989 до 2015 року кількість населення у місті скоротилась на 29%. Це характеризує загальний тренд погіршення ситуації, адже відтік людей з міста йде дуже активно. Щодо інших міст, то, принаймні, для Ржищева, Бердичева, Дубно говорити про депресивність не надто виходить.

Отже, поняття «депресивної території» визначене законом не таке вже об'єктивне та універсальне, до того ж, це ніби тавро — з цим містом/районом взагалі не можна мати справу.

Ще одним фактором впливу на регіональний розвиток є те, що 19 українських регіонів є прикордонними! Ми маємо великий кордон саме не з Європейським Союзом, а з Росією та Біло-

русьсю, яка знаходиться під значним впливом Росії. Ситуація на цих кордонах сьогодні є різною, з різними трендами щодо розвитку. Якщо західний український кордон стає прозорішим і відносини з ЄС стають більш відкритими для руху людей та товарів, то східний кордон стає все більш схожим на лінію розмежування між СРСР та Заходом.

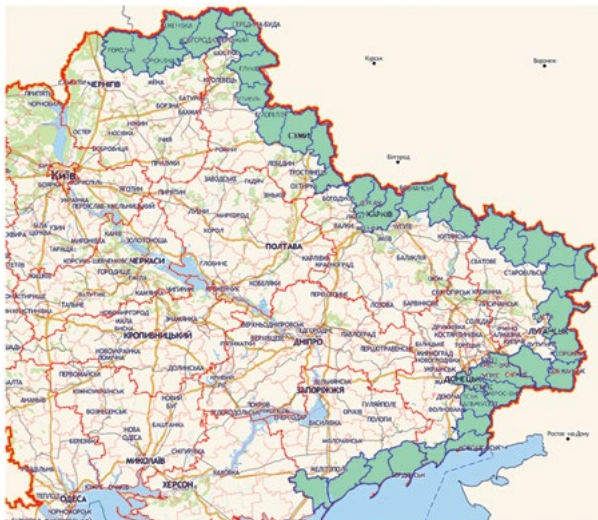
За роки війни на Донбасі наші відносини з Росією в частині торгівлі суттєво скоротились. Частка РФ у зовнішньоторгових операціях України скоротилась з 36% до 8%. А транзит українських товарів через Росію у треті країни практично повністю припинився. Це найбільш сильно вдарило по східних українських областях, які не тільки втратили ринки своїх виробників товарів, які були інтегровані з російськими підприємствами, але й транзитні можливості. Тепер це тупикові станції, тупикові магістралі. Мало того, з іншого боку кордону стоять озброєні по вимогам військового часу війська Росії. Це створює додатковий виклик — приватний інвестор не готовий вкладати кошти у територію, яка може бути об'єктом першого удару.

Райони, які є прикордонними до РФ у своїй більшості мають досить низьку щільність населення, слабку місцеву економіку, в них проживає значний відсоток етнічних росіян, а інформаційне поле тут в основному покривається російськими теле- та радіостанціями. Особливо проблемними тут є сільські райони Чернігівщини, Сумщини та Луганщини. Районні державні адміністрації, які тут є єдиними структурами державної влади, через малу спроможність цих територій, є також ослабленими, що не додає авторитету українській владі.

По суті, перед Україною з'явився новий виклик у регіональній політиці, який не було ідентифіковано у 2008–2009 роках, коли формувалася ідео-

логія Державної регіональної політики і навіть у 2015 році, коли ухвалювався Закон «Про засади державної регіональної політики». Тепер на це потрібно реагувати. Напевне, прикордонні до Росії райони є окремим типом територій з проблемами розвитку щодо яких звичайні інструменти стимулювання не діють. Потрібно шукати нестандартні рішення.

Райони на кордоні з Російською Федерацією



Саме пошуку таких практичних рішень був присвячений круглий стіл в Сумській торгово-промисловій палаті 22 вересня на тему «Прикордонні райони на східному кордоні: як стимулювати розвиток?», який було організовано Групою радників з впровадження державної регіональної політики в Україні Програми «U-LEAD з Європою». ►

Дивіться відеозапис на сайті
www.rdpa.regionet.org.ua





За висновком учасників круглого столу необхідно підготувати законопроект комплексного характеру, який би гармонізував норми законів «Про стимулювання розвитку регіонів» та «Про засади державної регіональної політики», передбачав би відповідні зміни у статті 24-1 Бюджетного кодексу України та запроваджував певні стимули для нових підприємств, що відкриваються у територіях з особливими проблемами розвитку. Оскільки зміни до кодексів в Україні прийнято подавати окремими законопроектами, то мова може йти принаймні про пакет із трьох законопроектів: про внесення змін до закону «Про стимулювання розвитку регіонів»; про внесення змін до Бюджетного кодексу України; про внесення змін до Податкового кодексу України.

Що стосується змін закону «Про стимулювання розвитку регіонів», то тут варто суттєво змінити предмет правового регулювання закону в частині підходів до визначення мети та змісту угод щодо регіонального розвитку, які укладаються між обласною радою та Кабінетом Міністрів України, а також запровадити нові підходи до визначення особливих типів територій, які мають значні проблеми у своєму розвитку.

Для цього варто використати досвід правового регулювання подібних проблем у країнах Європи, а також у США та Канаді.

Виглядає доцільним відмовитись від формату угоди про регіональний розвиток між обласною радою та Кабінетом Міністрів, як загального документу, за якою розвиток області повністю забезпечується через виконання угоди, яка по суті не фінансується ні з національного, ні з регіонального рівня. Нові підходи до таких угод мають бути повністю синхронізовані із новими підходами до формування та реалізації державної регіональної політики, які зафіксовані у Законі «Про засади державної регіональної

політики». Адже, за новими підходами, основним стратегічним планувальним документом для області визначено регіональну стратегію розвитку та план заходів з її реалізації, а фінансування проектів регіонального розвитку, які випливають із цих документів має здійснюватися за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку та частково з місцевих бюджетів. В цих умовах загальна угода щодо регіонального розвитку втратила свій зміст і фінансування з державного бюджету. Проте, відмовлятися від інструменту угод з обласними радами виглядає передчасним в умовах модернізації України, реалізації важливих інфраструктурних проектів, які стосуються низки регіонів. Саме тому, проект змін закону має передбачати укладання угоди лише в окремих випадках, а саме при реалізації великих проектів, які важливі одночасно і для держави і для регіону. Наприклад, прокладання швидкісної авто- чи залізничної магістралі, які зв'язують регіон із основними ринками чи столицею держави, є вагомим чинником розвитку регіону лише за умови, коли ця магістраль поєднується із транспортною мережею регіону. При реалізації такого проекту кожна сторона бере на себе певні зобов'язання організаційного та фінансового характеру. Також, законопроект регулює питання процедури укладання угоди її реалізації, перегляду, моніторингу та судового захисту.

Ще один великий блок нових правових норм у цьому законі має стосуватись ідентифікації окремих типів територій, які мають обмеження в розвитку через низку об'єктивних факторів. Нинішні норми закону стосуються лише загального поняття — депресивні території, і то — із дуже загальними підходами до визначення таких територій. Саме через це, а також відсутність реальних механізмів щодо розвитку таких територій, ці норми так і залишилися нереалізованими.

Проектом варто передбачити ідентифікацію кількох типів територій з особливими проблемами розвитку — від сільських територій із низькою щільністю населення до прикордонних районів, які знаходяться зараз біля кордонів з особливим режимом — це передусім райони на кордоні з РФ. Саме вони зараз остаточно втратили можливості розвитку через прикордонну торгівлю чи створення спільних виробництв із бізнесами сусідньої держави. Адже на фоні конфронтації у відносинах з РФ, ризиком дестабілізації цих районів при можливій ескалації воєнних дій, криза місцевої економіки, демографії лише посилюється, а приватне інвестування є ризикованим і мало ймовірним. Тому без допомоги держави ці райони приречені на занепад, а це загроза безпеці держави.

Враховуючи норми закону «Про засади державної регіональної політики», які визначають підходи до стратегічного планування розвитку областей, проектом закону було б важливо передбачити, що статус території з особливими проблемами розвитку може надаватись на рівні регіону — рішенням Верховної Ради АРК чи обласної ради та на національному рівні — рішенням Кабінету Міністрів. В залежності від того, який орган приймає рішення щодо статусу території з особливими проблемами розвитку, визначається механізм підтримки розвитку такої території. Тому, у випадку надання статусу території на національному рівні, питання планування та фінансування підтримки розвитку такої території може бути включено до угоди щодо регіонального розвитку, також до таких територій можуть застосовуватись додаткові стимули з боку держави, починаючи з фінансування проектів розвитку, проектів соціальної інфраструктури і надання певних пільг для підприємств, які починають свою діяльність у цих територіях.

Для територій, яким надано статус на регіональному рівні, передбачається обов'язкове включення цих територій у пріоритети області, ухвалення регіональних програм для стимулювання розвитку цих територій.

Внесення змін до закону «Про засади державної регіональної політики» потребує також відповідних змін до деяких інших законів, у яких визначається можливість надання певних преференцій щодо підприємств, які працюють у цих територіях, а також змін бюджетного законодавства, особливо статті 24-1 Бюджетного кодексу України, передбачивши обов'язковість фінансування проектів розвитку таких територій.

Україна дійсно зробила великий крок вперед у сфері формування сучасної державної регіональної політики впродовж 2014-2016 років, проте спроби її реалізації показали, що публічні інституції виявились не готовими до діяльності в нових умовах. Нові інструменти регіонального розвитку, які передбачають стратегічне та операційне планування та конкурсні механізми відбору проектів регіонального розвитку, по факту були замінені традиційними підходами — будівництво, ремонт об'єктів бюджетної сфери, і то — без прив'язки до регіональної стратегії розвитку.

Аби повернути можливості ручного розподілу коштів з державного бюджету у регіони, в протизагу Державного фонду регіонального розвитку, надмірно виросли обсяги субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій, яка розподіляється поза будь-якими логічними правилами, по суті — за бажанням народних депутатів України.

Війна, фактичне закриття кордонів з РФ, наявність значної кількості вимушених внутрішньо переміщених осіб, деградація прифронтових територій, загрози дестабілізації в окремих місцях компактного проживання національних меншин, породили нові виклики щодо пріоритетів та важливості державної регіональної політики, на які потрібно оперативно та ефективно реагувати.

Сьогодні, як ніколи раніше, швидкість прийняття рішень у таких чутливих сферах має бути дуже високою, а проекти рішень, які готуються для ухвалення, мають бути зрозумілими на всіх рівнях управління і різними соціальними та політичними групами.

Перед Мінрегіоном, який є центральним органом виконавчої влади, що відповідає за формування державної регіональної політики, стоять дуже важливі та непрості завдання: уберегти державну регіональну політику від руйнації популістами; зробити все можливе аби інструменти ДРП, які визначені законом «Про засади державної регіональної політики», застосовувались відповідно до нової ідеології, а не до старих традицій; а також врешті, забезпечити координацію діяльності в регіонах різних державних програм, що реалізуються різними центральними органами виконавчої влади відповідно до пріоритетів, що встановлені Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року.