

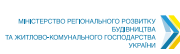
U-LEAD
З ЄВРОПОЮ

ЗАКОНОДАВСТВО щодо регіонального розвитку

Історія становлення, сучасний стан та напрями змін



За підтримки Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою»



U-LEAD
З ЄВРОПОЮ

Брошура «Законодавство щодо регіонального розвитку. Історія становлення, сучасний стан та напрями змін» підготовлена Групою радників з впровадження державної регіональної політики в Україні Програми «U-LEAD з Європою». Електронну версію можна завантажити за посиланням: www.rdpa.regionet.org.ua/legislation



Європейський Союз



співпраця з
німецькою
разом розвиваємо



Швеція
Sverige



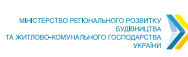
Polish aid



MINISTRY OF
FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK
Danida



ESTONIA



МІНІСТЕРСТВО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ
І СОЦІАЛЬНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ
ТА ЖИТТЄВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА
УКРАЇНИ



НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРОЄКТ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

U-LEAD
З ЄВРОПОЮ

Ця публікація була підготовлена за підтримки Європейського Союзу та його держав-членів Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторів та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає погляди Програми «U-LEAD з Європою», Європейського Союзу та його держав-членів Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції.

ЗМІСТ

Введення в проблему	4
1. Перші спроби формування державної регіональної політики	5
1.1. Концепція державної регіональної політики від 25 травня 2001 року і становлення законодавства у сфері регіонального розвитку	5
1.2. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів»	5
1.3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року	5
2. Сучасне законодавство у сфері державної регіональної політики та регіонального розвитку	7
2.1. Загальне законодавство	7
2.1.1. Закон «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»	7
2.1.2. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV» Про національну безпеку»	9
2.2. Спеціальне законодавство з регіонального розвитку	9
2.2.1. Закон «Про стимулювання розвитку регіонів»	10
2.2.2. Закон «Про засади державної регіональної політики»	10
2.3. Бюджетне законодавство	11
2.4. Планувальне законодавство	14
2.5. Статусне законодавство	14
2.6. Інвестиційне законодавство	15
2.7. Законодавство для окремих територій	16
2.8. Законодавство для окремих інструментів розвитку	17
3. Нова державна регіональна політика та гармонізація законодавства	18
3.1. Сільські території із низькою щільністю населення	18
3.2. Депресивні території – зміна підходів до ідентифікації	20
3.3. Прикордонні райони у несприятливих умовах	20
4. Про гірські території та можливості для їх розвитку	22
4.1. Гори – визначення	22
4.2. Міжнародний досвід	22
4.3. Стимулювання та субсидування	24
4.4. Український досвід	25
4.5. Нові підходи до стимулювання розвитку проблемних територій	27
5. Можливі підходи до модернізації законодавства щодо регіонального розвитку	30

Введення в проблему

В свою Незалежність Україна увійшла з досить різноманітними регіонами, які відрізнялись один від одного не тільки рівнем урбанізації, структурою регіональної економіки, але й за мовними, релігійними, історично ментальними ознаками. Правда попервах такі досить глибокі відмінності не виглядали загрозливими, оскільки домінувала тотальна державна власність та й система управління була сформованою на основі однопартійної моделі і традиційно трималась ієрархії, у якій просто Москва була замінена Києвом.

Проте із зміною структури власності в системі виробництва, формуванням нових органів управління регіонами та територіальними громадами на основі політичних уподобань, які в силу ментальних відмінностей між жителями різних регіонів суттєві різнилились за політичною орієнтацією, почали проявлятися все більше і більше міжрегіональні відчуженості, а регіональні еліти, публічно ніби заявляючи про свою лояльність до центральної влади, стали відігравати роль місцевої «квазі державної влади».

По суті, впродовж 24 років Незалежності Україна не звертала увагу на формування власної державної регіональної політики,

яка б була прийнятною для української ситуації, коли міжрегіональні відмінності мають досить давню історію. Адже різні групи українських регіонів формувались у складі різних державних утворень, перебували у складі різних імперій, тому між ними зв'язки об'єктивно були достатньо утрудненими.

Входження України у фазу гострого протистояння на Донбасі, втрата Криму, посилення тиску Росії на політичну та економічну ситуацію в державі стало каталізатором для переосмислення державної регіональної політики, порядку її формування та реалізації.

Правда і зараз, коли загроза розколу досі не подолана, коли тиск на всі сфери внутрішнього життя України з боку РФ лише посилюється, формування єдиного загальноукраїнського простору в межах всієї території держави, творення згуртованості України не є важливим для політичної боротьби партій за місця у Верховній Раді України. Кожні минулі парламентські та президентські вибори, за винятком частково виборів 2014-15 років, приводили до використання міжрегіональної відчуженості для отримання голосів різними партіями, що продовжувало руйнувати згуртованість України.

1. Перші спроби формування державної регіональної політики

Зараз України входить у новий виборчий цикл 2019-20 років, тому було б дуже важливо, аби він пройшов без використання протиставлення регіонів один одному, а навпаки стимулював українську єдність у регіональному різноманітті.

Ця записка має за мету розглянути лише один аспект державної регіональної політики, а саме формування юридичної/законодавчої основи для такої політики маючи на увазі важливість формування згуртованості України, довіри між жителями різних регіонів.

1.1. КОНЦЕПЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ВІД 25 ТРАВНЯ 2001 РОКУ І СТАНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ.

Певний старт для формування законодавства у сфері регіонального розвитку в Україні можна відрховувати з дня ухвалення Указу Президента України № 341/2001 «Про Концепцію державної регіональної політики» 25 травня 2001 року.

Загалом цей документ мав більш теоретично-методичний характер, однак він дав поштовх створенню нормативно-правового забезпечення для формування та реалізації державної регіональної політики, як самостійної сфери.

Оскільки підготовка Концепції здійснювалась в умовах відсутності центрального органу виконавчої влади, відповідального за сферу державної регіональної політики, а сама тема була досить новою навіть для української науки, навряд чи згадана Концепція була «проривною», особливо через призму нинішнього досвіду. Проте по суті деякі подальші кроки у сфері державної регіональної політики чи політики регіонального розвитку, які були зроблені у наступні роки, базувались саме на Концепції 2001 року.

Першим документом, що визначав доручення різним державним органам з реалізації положень Концепції стало розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р. № 437-р «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики», яким затверджено план заходів з реалізації Концепції.

Відтак в Україні з'явилися постанови Уряду від 24 червня 2006 р. № 860 «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними» та від 23 травня 2007 р. № 751 «Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди».

1.2. ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ»

Найважливішим нормативним актом у сфері регіонального розвитку, що з'явився завдяки плану заходів з реалізації Концепції державної регіональної політики, став Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів»¹ (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 51, ст.548).

Цей закон залишається чинним і сьогодні, до нього впродовж понад 10 років чинності внесено низку не принципових змін, проте весь потенціал закону так і не був розкритий через відсутність прогнозованого і прозорого фінансування заходів регіонального розвитку та подолання причин депресивності територій.

Згаданий закон запроваджував в Україні систему «вибіркового» планування та фінансування регіонального розвитку – через укладання угоди щодо регіонального розвитку між Урядом України та відповідною обласною радою (Верховною Радою АРК, міською радою Києва, Севастополя).

Більш детально зміст закону «Про стимулювання розвитку регіонів» та напрями його удосконалення аналізуються далі, у параграфі 2.2.1.

1.3. ДЕРЖАВНА СТРАТЕГІЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ НА ПЕРІОД ДО 2015 РОКУ

На основі закону «Про стимулювання розвитку регіонів» було розроблено Державну стратегію регіонального розвитку, що була затверджена Постановою Уряду від 21 липня 2006 р. № 1001 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року»² (далі ДСРР-2015).

¹ Такий підхід виглядає не достатньо переконливим, адже означає, що держава не провадить державну регіональну політику в межах усієї території держави, а лише у регіонах, з якими укладено відповідні угоди – примітка автора

² <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>

Традиційно, як і будь-які інші стратегії, що були ухвалені в інших сферах, ДСРР-2015 не мала визначеного фінансування, тому в цілому так і залишилась не виконаною.

Не зважаючи на те, що Урядом щорічно затверджувались плани заходів з реалізації Стратегії, ці плани містили винятково організаційно-нормотворчі заходи і досягнути поставлених у ДСРР-2015 цілей такими заходами було проблематично.

Варто зауважити, що у ДСРР-2015 було визначено такий пріоритет: «4. Створення інституціональних умов для регіонального розвитку», за яким передбачалось проведення заходів з децентралізації влади, координації зусиль ЦОВВ в регіонах, реформування системи адміністративно-територіального устрою, підвищення кваліфікації кадрів для органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в регіонах.

Про затвердження плану заходів на 2013 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року Розпорядження Кабінету Міністрів України; План, Заходи від 22.08.2012 № 627-р.

Про затвердження плану заходів на 2012 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України; План, Заходи від 07.12.2011 № 1237-р.

Про затвердження плану заходів на 2011 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України; План, Заходи від 08.09.2010 № 1794-р.

Про затвердження плану заходів на 2010 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України; План, Заходи від 29.07.2009 № 891-р.

Про затвердження плану заходів на 2009 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України; План, Заходи від 03.09.2008 № 1163-р.

Про затвердження плану заходів на 2008 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року.

Закон «Про стимулювання розвитку регіонів» та Державна стратегія регіонального

розвитку мали слугувати розробленню регіональних стратегій розвитку та угод між Урядом України та українськими регіонами в особі обласних рад (Верховної Ради АРК).

На жаль цього виявилось мало. Незважаючи на те, що від Указу Президента України № 341/2001 «Про Концепцію державної регіональної політики» пройшло уже багато часу значна частина заходів, передбачених цим документом залишилась не виконана, проте деякі дуже важливі елементи інституційного характеру, хоча із значним запізненням, були реалізованими.

Найважливішим урядовим актом, ухваленим на виконання закону «Про стимулювання розвитку регіонів» та плану заходів з реалізації ДСРР-2015 стала Постанова «Про утворення Міністерства регіонального розвитку та будівництва України і Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 1 березня 2007 р. № 323.

Ключовим елементом для переведення державної регіональної політики із розряду теоретичних розробок і публічних дискусій у інституційне русло стало створення в 2007 році центрального органу виконавчої влади, відповідального за реалізацію державної регіональної політики – Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, органу для якого формування та реалізація державної регіональної політики мали стати власною місією.

Після свого утворення Мінрегіон виступив ініціатором розробки різних проектів нормативно-правових актів, які або прямо впливали із згаданої концепції, або були реакцією на нові виклики, що постали перед Україною.

Проте створивши нове міністерство, яке мало бути утворене ще до 2003 року відповідно до згаданої концепції, уряд фактично до 2015 року не міг чітко розвести повноваження у цій сфері між Міністерством економіки та Мінрегіоном. Після кількох реорганізацій 2010,2011 років Мінрегіон взагалі втратив повноваження у сфері державної регіональної політики аж до 2014 року.

Попри не надто досконалий характер, та досить мляве впровадження ідей Концепції 2001 року в життя, саме ця Концепція дала поштовх формуванню нормативно-правового забезпечення державної регіональної політики у наступні роки.

2. Сучасне законодавство у сфері державної регіональної політики та регіонального розвитку

Система законодавства у сфері державної регіональної політики була сформована протягом 2005-2015 років і складається з цілої низки законів загального та спеціального регулювання.

Ідеологія єдності українського простору та регіонального розвитку визначається на конституційному рівні через норми-принципи закладені у кількох статтях Конституції України, зокрема:

Стаття 132 визначає, що «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, ... збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій»;

Стаття 95, частина 1 встановлює, що «Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами».

Отже принципами законодавства, що стосується питань регіонального розвитку в Україні має бути:

- ▶ збалансованість регіонального розвитку;
- ▶ врахування регіональних особливостей;
- ▶ неупередженість та справедливість;
- ▶ орієнтування на громадянина та територіальну громаду(середовище проживання людини).

В розвиток конституційних норм та на основі Концепції державної регіональної політики в редакції Указу Президента України № 341/2001 в Україні було сформовано певну систему законодавства, яка складається із законів України та нормативно-правових актів Уряду, що регулює питання формування та реалізації державної регіональної політики та регіонального розвитку загалом.

Система законодавства, яка стосується питань формування та реалізації державної

регіональної складається із кількох великих груп законодавчих актів.

2.1. ЗАГАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

До загального законодавства відносяться нормативно-правові акти, які містять в основному норми-принципи, що потім розкриваються у спеціальному законодавстві, а також повноваження окремих органів у частині, що стосується питань формування державної регіональної політики.

До цієї групи законодавства ми в першу чергу відносимо Конституцію України та Закон № 2411-VI від 01.07.2010 р. «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»³.

Загалом взаємозв'язок ключових законів, які формують юридичну основу формування та реалізації державної регіональної політики можна побачити на малюнку 2.1.1.

2.1.1. ЗАКОН «ПРО ЗАСАДИ ВНУТРІШНЬОЇ І ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ»

Оскільки про окремі конституційні норми мова йшла у попередньому параграфі, а про спеціальне законодавство у сфері регіонального розвитку будемо говорити далі, тому тут ми більш детально звернемо увагу на Закон «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» та деякі інші закони загального характеру, які ніби прямо не пов'язані з питаннями регіонального розвитку чи державної регіональної політики.

Цей закон найбільш загально визначає загальні засади регіональної політики:

«Стаття 4. Засади внутрішньої політики у сферах розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів

1. Основними засадами внутрішньої політики у сферах розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів є:

- ▶ утвердження місцевого самоврядування як фундаменту народовладдя, розширення повноважень місцевих рад

³ http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/Про_засади_внутрішньої_і_зовнішньої_політики

«засади внутрішньої та зовнішньої політики», можна припустити, що закон(чи закони) «про засади внутрішньої та зовнішньої політики» України мав би по суті бути документом планувального стратегічного характеру на довгострокову перспективу 15-20 років у якому визначається «бачення» майбутнього України і який є основою для розробки, прийняття та реалізації стратегічних планувальних документів другого рівня – середньострокового планування, як наприклад «національна стратегія розвитку України на 7-10 років», «державна стратегія регіонального розвитку» чи стратегії розвитку окремих секторів/сфер.

Спроба ухвалення законом середньострокових стратегічних документів навіть мала певне юридичне забезпечення через схвалення концепції законопроекту.

Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про засади зовнішньоекономічної політики України на середньостроковий та довгостроковий періоди”.

Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція від 27.06.2012 № 413-р (<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/413-2012-%D1%80>).

Концепція визначає шляхи законодавчого врегулювання формування цілісної державної зовнішньоекономічної політики на середньостроковий та довгостроковий періоди.

Правда цей закон так і не був ухваленим, а на сьогодні сама концепція закону виглядає застарілою, тому вказане урядове розпорядження має бути скасованим, а сама концепція переглянута, виходячи із більш тісної інтегрованості.

2.1.2. ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ОСНОВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ» ВІД 19.06.2003 № 964-IV»⁴ ПРО НАЦІОНАЛЬНУ БЕЗПЕКУ»

Цей закон ніби прямо не стосується питання державної регіональної політики та регіонального розвитку, але саме в цьому законі ідентифіковано основні загрози національній безпеці. Статтю 7 цього закону однією із загроз визначено «прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України».

Реалії українського життя показали наскільки така загроза може бути реалізова-

ною і до яких тяжких наслідків призводить сепаратизм. На наш погляд цей закон також потребує уточнення в частині загроз не тільки в частині сепаратизму за етнічною ознакою. Ключовою проблемою для України залишається проблема єдності українського простору, певні міжрегіональні відчуженості та недовіра між жителями різних регіонів.

Сьогодні цей закон замінено новим Законом «Про національну безпеку»⁵, де є такі визначення: «державна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру; національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз;»». Як бачимо територіальна цілісність – категорія державної та національної безпеки.

Проте вилучення із переліку загроз сепаратизм та намагання автономізації регіонів, навряд чи можна вважати логічним кроком в умовах війни на Донбасі, яка і є наслідком регіонального сепаратизму.

Виходячи із реальної ситуації зовнішнього тиску та спроб внутрішньої дестабілізації, можна стверджувати, що розумна державна регіональна політика, яка зшиває Україну є ключовою політикою національної безпеки, тому в законі «Про національну безпеку» слід внести зміни щодо внутрішніх та зовнішніх загроз спрямованих на руйнування українського простору, стимулювання сепаратизму та агресивності у відносинах між регіонами та соціальними групами.

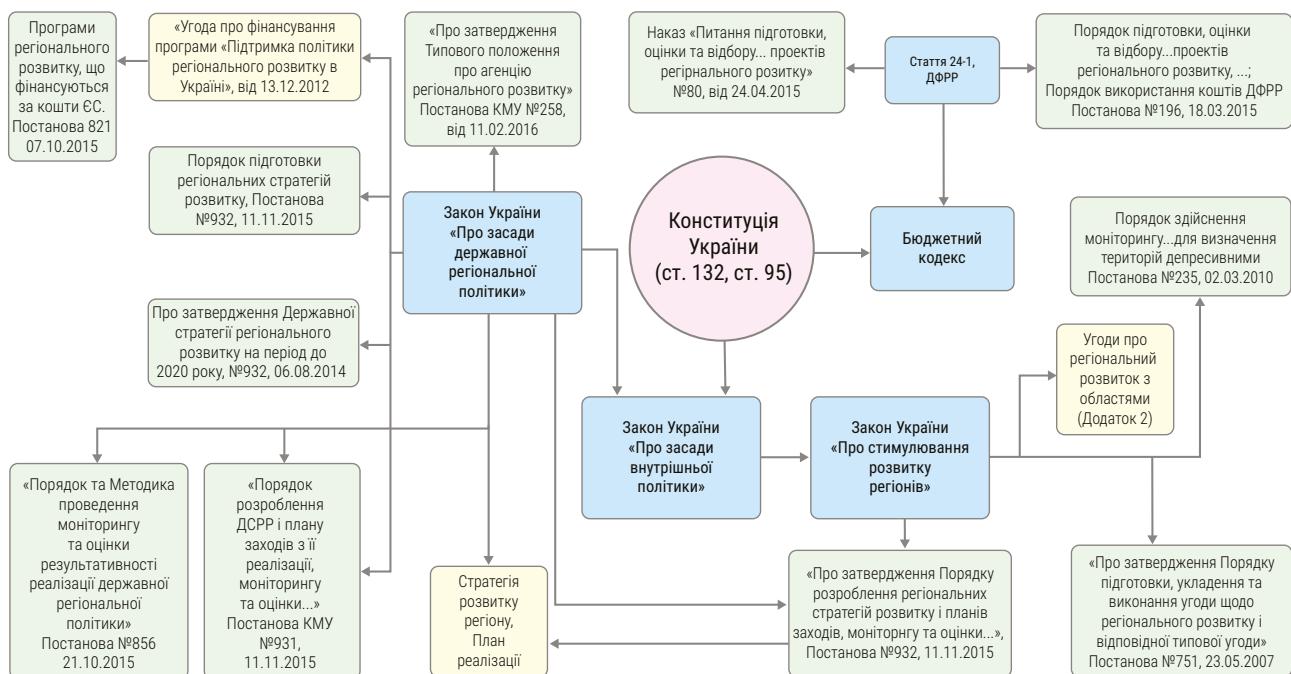
2.2. СПЕЦІАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО З РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ.

У сфері регіонального розвитку сьогодні діє ціла низка законів та актів Кабінету Міністрів України.

Загалом, візуалізація законодавства для регіонального розвитку викладена на мал. 2.2.1.

Основним законом у сфері формування та реалізації державної регіональної політики

⁴ Закон втратив чинність на підставі Закону № 2469-VIII від 21.06.2018
⁵ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/page>



Малюнок 2.2.1. Схема законодавства для регіонального розвитку.

від 2015 року є Закон «Про засади державної регіональної політики».

Ухваленню цього закону передували інші спеціальні більш вузькі за предметом правового регулювання закони № 2856-IV від 08.09.2005 р. «Про стимулювання розвитку регіонів».

2.2.1 ЗАКОН «ПРО СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ»

Закон «Про стимулювання розвитку регіонів» (далі ЗСРР) № 2850-IV було ухвалено 8 вересня 2005 року на підставі Концепції державної регіональної політики затвердженої Указом Президента України № 341/2001 «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25 травня 2001 року.

Предметом ЗСРР законодавець визначив: «правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій».

Відповідно до ЗСРР реалізація державної регіональної політики здійснюється на основі таких документів:

Державна стратегія регіонального розвитку – затверджується Урядом України;

Регіональні стратегії розвитку – затверджуються відповідно Верховною Радою АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами.

Практика застосування Закону показала його сильні і слабкі сторони. Сам Закон містить декілька проблем методологічного характеру:

- Проблема 1. Не відповідність чи суперечливість ДСРР та РСР.
- Проблема 2. ЗСРР не визначає порядку реалізації та фінансування ДСРР і РСР.
- Проблема 3. Закон не вирішує ні питання стимулювання регіонального розвитку ні розв'язання проблеми депресивності територій.
- Проблема 4. Основним інструментом регіонального розвитку визначено угоду про регіональний розвиток, яка укладається між Урядом і відповідною обласною радою, що не забезпечує проведення єдиної державної регіональної політики, та стимулює використання цього інструменту передусім у політичних цілях.

2.2.2. ЗАКОН «ПРО ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ»⁷

Закон «Про засади державної регіональної політики» пройшов досить складний та тривалий шлях до свого ухвалення. Перший проект закону було підготовлено ще в 2008-09 роках, проте ухвалити його вдалось лише в 2015 році. Ключовими проблемами, що не давали ухвалити цей закон були проблеми політичні – деякі політичні сили, що по суті не бажали

⁷ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

єдності українського простору вбачали у цьому законі загрозу для відцентрових сил; інституційні – змагання між міністерствами економіки та регіонального розвитку за пріоритет у цій сфері; бюджетні – міністерство фінансів ніяк не хотіло погодитись із визначенням в бюджетному законодавстві чіткого розміру коштів, які б спрямовувались з державного бюджету на регіональний розвиток у регіони.

Проте в 2015 році закон було ухвалено і він тепер є рамковим законом, що встановлює правила щодо формування та реалізації державної регіональної політики у форматі, досить близькому до європейського.

Ключові новели закону:

1. Чітко визначено поняття державної регіональної політики, її мету та завдання;
2. Об'єктами державної регіональної політики визначено території регіонів, макрорегіонів, мікрорегіонів, що відкриває можливості для різних форматів стратегічного планування та фінансування розвитку цих територій;
3. Визначено ієрархію стратегічних планувальних документів – державна стратегія регіонального розвитку/план заходів з її реалізації, стратегія розвитку регіону/план заходів з її реалізації, інвестиційні програми/проекти регіонального розвитку, що забезпечують досягнення цілей розвитку;
4. Чітко розведено та визначено повноваження у сфері регіонального розвитку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
5. Встановлено право суб'єктів регіонального розвитку на створення агенції регіонального розвитку;
6. Визначено загальні підходи до фінансування проектів регіонального розвитку з державного та місцевих бюджетів, зокрема через Державний фонд регіонального розвитку.

По суті Україна, ухваленням цього закону, вийшла на європейський шлях планування та фінансування регіонального розвитку.

2.3. БЮДЖЕТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Бюджетне законодавство, що регулює питання фінансування регіонального розвитку складається в першу чергу з Бюджетного

Кодексу України⁸ № 2456-VI від 08.07. 2010 року, який визначає правила формування та виконання державного та місцевих бюджетів, а також способу фінансування регіонального розвитку, а також із законів про державний бюджет України на поточний рік, який може містити деякі відхилення від норм Бюджетного кодексу.

Бюджетний Кодекс України є важливим законодавчим актом, що регулює підходи до фінансування усіх політик, що здійснюються в державі. З точки зору регіонального розвитку важливим є не тільки власні можливості регіонів (АРК та областей) у фінансуванні програм розвитку, але й фінансування таких програм з боку Державного бюджету України.

Досить довгий час традиційно такі кошти передбачались у щорічному державному бюджеті у вигляді різного роду субвенцій: на соціально-економічний розвиток регіонів, на соціально-економічний розвиток окремих територій, тощо.

12 січня 2012 року № 4318-VI Бюджетний кодекс України було доповнено статтю 24-1 про Державний фонд регіонального розвитку. За останні роки до цієї статті було внесено низку змін, що видно із таблиці 2.3.1.

Фактично доповнення Бюджетного кодексу новою статтю 24-1 можна вважати принциповою зміною підходів до фінансування регіонального розвитку: від не прогнозованого та непрозорого щорічного фінансування, до можливості у регіонах спрогнозувати можливі розміри фінансування регіонального розвитку на середньострокову перспективу, зменшення політичних впливів на розміри такого фінансування.

Заради справедливості варто відмітити, що реалізація статті 24-1 відразу ж після її введення у Бюджетний кодекс виявилась утрудненою.

Мала місце певна не чіткість напрямів використання коштів фонду, визначених у частині 2 цієї статті.

Не зважаючи на значний крок у бік відходу від практики «ручного» розподілу коштів державного бюджету на регіональний розвиток, за Урядом зберігаються значні повноваження щодо визначення порядку використання коштів державного фонду регіонального розвитку.

⁸ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/бюджетний>

Таблиця 2.3.1. Порівняльна таблиця першої та поточної редакції статті 24-1 24-1 БКУ «ДФРР»

РЕДАКЦІЯ 2012 РОКУ	РЕДАКЦІЯ СТАНОМ НА 01.08.2018 РОКУ
1. Державний фонд регіонального розвитку створюється у складі загального фонду державного бюджету. При складанні проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди державний фонд регіонального розвитку передбачається в обсязі не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.	1. Державний фонд регіонального розвитку створюється у складі державного бюджету. При складанні проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди державний фонд регіонального розвитку визначається в обсязі не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.
2. Кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання: ▶ державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку; ▶ державних цільових програм та інвестиційних програм (проектів) у частині виконання заходів регіонального розвитку; ▶ угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності територій; ▶ державних програм розвитку транскордонного співробітництва; ▶ програм і заходів соціально-економічного розвитку регіонів, включаючи програми і заходи розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (зокрема, малих міст, гірських населених пунктів, населених пунктів зон спостереження тощо).	2. Кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустриальних та інноваційних парків, спортивної інфраструктури і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів. <i>На реалізацію інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що мають на меті розвиток спортивної інфраструктури та енергоефективності державних і комунальних навчальних та медичних закладів, передбачається не менше 10 % коштів державного фонду регіонального розвитку за кожним з таких напрямів.</i>
3. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад до 1 травня року, що передує плановому, подають центральному органу виконавчої влади з питань економічної політики пропозиції щодо програм і заходів, включаючи інвестиційні програми (проекти), що сформовані відповідно до частини другої цієї статті та можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку у наступному бюджетному періоді. Центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики на підставі поданих пропозицій здійснює оцінку та відбір зазначених програм і заходів на конкурсних засадах у межах індикативного прогнозного обсягу коштів державного фонду регіонального розвитку з дотриманням таких критеріїв розподілу між Автономною Республікою Крим, областями та містами Києвом і Севастополем: ▶ 70 відсотків коштів – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні; ▶ 30 відсотків коштів – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75 відсотків середнього показника по Україні).	Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольські міські державні адміністрації до 1 травня року, що передує плановому, подають центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики, пропозиції з переліком і описом інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що сформовані відповідно до частини другої цієї статті, пройшли попередній конкурсний відбір відповідно до законодавства (у тому числі програм і проектів щодо розвитку спортивної інфраструктури, погоджених з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури і спорту) та можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку у наступному бюджетному періоді. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики, утворює комісію для оцінки та відбору програм і проектів, до складу якої входять члени Комітету Верховної Ради України з питань бюджету за рішенням цього комітету (чисельністю не менше 50 відсотків складу такої комісії). Така комісія на підставі поданих пропозицій (крім пропозицій щодо програм і проектів, погоджених з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури і спорту) здійснює оцінку та відбір зазначених програм і проектів на конкурсних засадах у межах індикативного прогнозного обсягу коштів державного фонду регіонального розвитку з дотриманням таких критеріїв розподілу між Автономною Республікою Крим, областями та містами Києвом і Севастополем: ▶ 80 відсотків коштів – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні;

За результатами здійснення оцінки та відбору центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики до 1 серпня року, що передує плановому, подає Кабінету Міністрів України для затвердження пропозиції щодо розподілу коштів державного фонду регіонального розвитку з переліком відповідних програм і заходів.	► 20 відсотків коштів – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75 відсотків середнього показника по Україні). За результатами здійснення оцінки та відповідності поданих інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку вимогам законодавства центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики, на підставі рішення відповідної комісії та з урахуванням програм і проектів, погоджених з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури і спорту, до 1 серпня року, що передує плановому, подає Кабінету Міністрів України для затвердження пропозиції щодо розподілу коштів державного фонду регіонального розвитку з переліком відповідних програм і проектів. Програми і проекти, що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, підлягають співфінансуванню з місцевих бюджетів на рівні 10 відсотків.
4. Порядок підготовки, оцінки та відбору програм і заходів, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, та порядок використання таких коштів (включаючи умови спрямування на таку мету частини коштів місцевих бюджетів) визначаються Кабінетом Міністрів України	4. Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, та порядок використання таких коштів (включаючи умови спрямування на таку мету частини коштів місцевих бюджетів) визначаються Кабінетом Міністрів України.
	5. Розподіл коштів державного фонду регіонального розвитку за адміністративно-територіальними одиницями та інвестиційними програмами і проектами регіонального розвитку затверджується Кабінетом Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету у тримісячний строк із дня набрання чинності законом про Державний бюджет України.

Як видно із приведеної таблиці, за останні роки до статті 24-1 Бюджетного кодексу України було внесено низку змін (виділено жирним шрифтом), як позитивного, що уточнює деякі норми, так і сумнівного (курсив) характеру.

Зокрема практика показала, що розподіл ДФРР на дві частини 70% та 30% є навряд чи надто справедливим, виходячи з того, що лише 5-8 українських регіонів мають ВРП на душу населення вище 75% загальноукраїнського показника, тому має місце значний перекош державної підтримки на користь менш економічно розвинених регіонів. Аналогічна ситуація із фінансування за рахунок ДФРР угод з регіонального розвитку, адже не з усіма областями укладені угоди. Позитивним елементом стало запровадження вимоги про необхідність спів фінансування проектів регіонального розвитку за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Проте поряд з такими робочими змінами було внесено ряд змін, які суперечать ідеології нової державної регіональної політики, яка визначила ієрархію документів стратегічного планування і логічні підходи до фінансування впровадження цих документів.

Впровадження несподіваних квот – 10% ДФРР на «реалізацію інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що мають на меті розвиток спортивної інфраструктури та енергоефективності державних і комунальних навчальних та медичних закладів» по суті є втручанням у регіональне стратегічне планування.

Адже якщо регіон не має в плані заходів проектів зі спортивної інфраструктури, а є проекти з розвитку профтехосвіти, він змушений все одно вкладати кошти в спортивну інфраструктуру.

Ще більш дивною зміною, стала вимога про наявність у складі комісії з оцінки проектів 50% народних депутатів України. По суті тут відбувся відхід від принципу поділу влади на законодавчу та виконавчу і введення відкритого конфлікту інтересів для народних депутатів України. Адже народні депутати мають здійснювати парламентський контроль над діяли органів виконавчої влади, але тепер у здійсненні парламентського контролю над розподілом коштів ДФРР на проекти регіонального розвитку стає неможливим, адже голосували за проекти власне парламентарі.

Також внесені зміни не вирішили питання розумного розподілу 20% коштів ДФРР між, менш розвиненими регіонами. Досі регіони, які отримують кошти за двома траншами з ДФРР не використовують хоча б кошти другого траншу на проекти розвитку, які покращують економічні можливості регіону чи вирішують проблеми відставання у розвитку території у межах такого регіону.

Виходячи із вище викладеного, є необхідним продовжити роботу над удосконаленням змісту статті 24-1 Бюджетного кодексу України, аби забезпечити прогнозоване, прозоре та конкурентне використання коштів державного бюджету України на регіональний розвиток відповідно до стратегічних та оперативних цілей визначених стратегічними планувальними документами.

На жаль практика показала, що цей закон просто ігнорується органами місцевого самоврядування при планування забудови територій та органами виконавчої влади при виділенні земельних ділянок приватним особам із зміною цільового призначення.

Суттєвою проблемою фінансування регіональних стратегій та проектів регіонального розвитку також є психологічний факт небажання депутатів місцевих рад класти в основу бюджетного планування стратегію розвитку регіону/територіальної громади. Напевне і тут потрібно вносити відповідні зміни у нормативну базу, що регулює питання розробки та ухвалення місцевих бюджетів.

2.4. ПЛАНУВАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

До категорії «планувального законодавства» ми віднесли законодавство, що складається із законів, які визначають ієрархію планувальних документів в системі планування економічного розвитку та просторового планування території, за винятком законодавства для регіонального розвитку, яке містить вимоги до планувальних документів, про яке мова йшла вище.

 **Закон №3059-III від 07.02.2002 року.**
«Про Генеральну схему планування території України»⁹.

⁹ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3059-14>

¹⁰ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>

Закон визначає деякі особливості використання територій окремих регіонів та міст, які мають враховуватись при розробці державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій, галузевих програм.

Виходячи із такої ситуації, та новими підходами про пошуку Україною свого місця у світовому розподілі праці, закон потребує осучаснення.

 **Закон № 3038-VI від 17.02.2011 року**
«Про регулювання містобудівної діяльності»¹⁰

Закон визначає систему та ієрархію планувальних містобудівних документів, порядок їх розроблення та затвердження, а також ведення та прийняття в експлуатацію будівництва.

Для планування регіонального розвитку важливим є вимога щодо розробки схем планування території області та районів.

Нинішня ситуація показує, що в умовах децентралізації та створення об'єднаних територіальних громад, фактичного розпаду районів окремі норми цього закону, наприклад вимоги щодо генеральних планів населених пунктів чи схем планування районів є застарілими, натомість у законі відсутня така категорія документації, як схема планування території територіальної громади. Це вимагає внесення відповідних змін у закон невідкладно.

 **Закон №1602-III від 23.03.2000 року**
«Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України».

Цей закон, ухвалений понад 10 років тому є чи не єдиним законом, до якого за весь цей період не було внесено жодної зміни.

Відтак він не враховує нові планувальні документи, які з'явилися в Україні за останній період, зокрема у сфері регіонального розвитку. У цьому законі не знайшли відображення ув'язка регіональних прогнозних та програмних документів із регіональними стратегіями розвитку, схемами планування території регіонів.

Сьогодні виглядає, що закон є мало придатним для використання в нових умовах, не враховує змін, що відбулись і є далеким від європейської практики і потребує кардинального оновлення.

2.5. СТАТУСНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Статусне законодавство – це законодавство, що визначає статус та повноваження органів в системі формування та реалізації державної регіональної політики та регіонального розвитку. Це закони про органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Зараз більшість цих законів ще не синхронізовані між собою та законодавством, що регулює регіональний розвиток. Тому потрібен перегляд цих законів на основі змін, що складаються в результаті децентралізації та запровадження законодавства для регіонального розвитку.

№ 280/97-ВР 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» (Редакція від 02.08.2017, підстава 2119-19)¹¹.

№ 586-XIV 9 квітня 1999 року «Про місцеві державні адміністрації»¹².

№ 3166-VI 17 березня 2011 року «Про центральні органи виконавчої влади» (Редакція від 01.05.2016)¹³.

2.6. ІНВЕСТИЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Група законів, що регулюють питання внутрішнього та зовнішнього інвестування. В рамках цієї великої групи законів виділяється підгрупа спеціальних законів, які стосуються окремих територій.

Інвестиції та інвестиційна діяльність

Питаннями залучення інвестицій в Українську економіку Верховна Рада та Уряд України почали опікуватись відразу після проголошення Незалежності України. За цей час було сформовано досить значну законодавчу базу, яка мала б створити необхідний інвестиційний клімат в Україні, аби галузі та регіони змогли отримати інвестиції, необхідні для розвитку.

На цьому шляху було багато проблем. Ціла низка законодавчих актів, які б мали стимулювати надходження інвестицій навпаки створювали дірки у митному кордоні і державний бюджет втрачав великі суми від недоотримання митних платежів, ПДВ чи ак-

цизів. В закони вносились зміни, які б мали закрити ці діри, а це в свою чергу показувало потенційним інвесторам на додаткові ризики від нестабільності законодавства.

В хронологічному порядку ухвалення законів щодо інвестиційної діяльності виглядає таким чином:

«Про інвестиційну діяльність», від 18.09.1991 № 1560-XII;

«Про захист іноземних інвестицій на Україні» від 10.09.1991 № 1540a-XII;

«Про іноземні інвестиції» від 13.03.1992 № 2198-XII (втратив чинність);

«Про Державну програму заохочення іноземних інвестицій в Україні Закон України» від 17.12.1993 № 3744-XII; (втратив чинність)

«Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)» від 15.03.2001 № 2299-III; (втратив чинність)

«Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна»» від 21.10.2010 № 2623-VI;

«Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць», 6.09.2012 року № 5205-VI.

Останній із законів встановлює, що держава може надавати підтримку інвестиційним проектам за певних умов: це пріоритетна для держави сфера, проект відповідає умовам, викладеним у законі і в цьому зацікавлений регіон. Останнє слідує із такої норми: «Стаття 5. Повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій

1. До повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій щодо стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки належать:

► розроблення та забезпечення виконання програм розвитку інвестиційної діяльності на території регіону;

► відбір інвестиційних проектів для реалі-

¹¹ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>

¹² <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

¹³ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

зації на території регіону, залучення інвестицій, створення максимально сприятливих умов для інвесторів;

- ▶ розгляд за поданням представництв спеціально уповноваженого органу при Кабінеті Міністрів України при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки та внесення Кабінету Міністрів України пропозицій про надання державної підтримки суб'єктам інвестиційної діяльності, які реалізують інвестиційні проекти у пріоритетних галузях економіки;
- ▶ сприяння в отриманні в установленому порядку дозвільних документів для початку реалізації інвестиційного проекту, вирішення поточних питань його реалізації»

Виглядає, що за цим законом регіони отримали ще один механізм залучення інвестицій у регіональний розвиток. Правда закон не визначає вимог щодо відповідності інвестиційного проекту стратегії розвитку регіону, але це можуть враховувати уже органи виконавчої влади на рівні регіонів.

Особливості регулювання інвестиційної діяльності в окремих територіях

В Україні з метою прискорення економічного розвитку окремих територій, неодноразово ухвалювались закони, які встановлювали особливості правового регулювання інвестиційної діяльності в окремих територіях. Таких законів було досить багато, але великого успіху, за винятком окремих міст (наприклад Славутич), досягнуто не було.

Короткий перелік таких територіальних законів виглядає таким чином:

«Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території міста Шостки Сумської області» від 18.11.2003 № 1251-IV;

«Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Чернігівській області» від 18.11.2003 № 1250-IV;

«Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території пріоритетного розвитку у Волинській області» від 05.04.2001 № 2354-III;

«Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та спеціальну економічну зону «Порт Крим» в Автономній Республіці Крим» від 21.12.2000 № 2189-III; (втратив чинність)

«Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території міста Харкова» від 11.05.2000 № 1714-III;

«Про спеціальну (вільну) економічну зону «Порто-франко» на території Одеського морського торговельного порту» від 23.03.2000 № 1607-III;

«Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Житомирській області» від 03.12.1999 № 1276-XIV;

«Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Луганській області» від 15.07.1999 № 970-XIV;

«Про спеціальний режим інвестиційної діяльності у Закарпатській області» від 24.12.1998 № 357-XIV;

«Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області» від 24.12.1998 № 356-XIV

Із переліку назв цих законів складно зрозуміти логіку їх ухвалення, оскільки тут є і найменш розвинені регіони і найбільш розвинені, а також велике місто.

Сьогодні виглядає, що все це спеціальне інвестиційне законодавство має бути детально вивчене на предмет його ефективності та відповідного перегляду.

2.7. ЗАКОНОДАВСТВО ДЛЯ ОКРЕМИХ ТЕРИТОРІЙ

Ця група законодавства складається із законів, які регулюють особливості діяльності на окремих територіях, наприклад гірських, курортних, тощо.

В українському законодавстві, яке має відношення до розвитку регіонів чи їх окремих територій є ще група законів, яка прямо орієнтована на чітко визначені в законі території в межах яких існують певні особливості правового регулювання різних сфер економічної діяльності, правового статусу

земель, тощо. До цієї групи законів можна віднести такі закони:

📄 «Про статус гірських населених пунктів в Україні» від 15.02.1995 № 56/95-ВР;

📄 «Про оголошення природних територій міста Миргорода Полтавської області курортом державного значення» від 06.09.2011 № 3699-VI;

📄 «Про оголошення природних територій міста Хмільника Вінницької області курортом державного значення» від 12.05.2011 № 3318-VI;

📄 «Про оголошення природних територій міста Слов'янська Донецької області курортом державного значення» від 19.04.2011 № 3245-VI;

📄 «Про оголошення природних територій міста Бердянська Запорізької області курортом державного значення» від 11.01.2005 № 2305-IV.

З цього переліку варто особливо виділити Закон «Про статус гірських населених пунктів в Україні». В Європі розвитку гірських територій, які підлягають охороні відповідно до міжнародних документів приділяється значна увага у реалізації політик регіонального розвитку. Априорі можливості для розвитку у гірських територіях є значно гірші, ніж у інших регіонах, до того ж екосистеми гір є дуже вразливими до зовнішнього втручання. Саме тому для гірських регіонів та територій в різних державах відшуковують свої інструменти не обтяжливого для природи розвитку. Український закон фактично спрямований не на розвиток цих територій, а надання певних компенсаційних виплат людям, що живуть у цих територіях.

Оскільки закон «Про статус гірських населених пунктів» став у свій час результатом лобістських впливів народних депутатів України, обраних у гірських територіях, то увага до нього посилюється перед кожною виборчою компанією і зміни до цього закону в основному спрямовують на розширення соціальних виплат, які не вирішують проблеми розвитку гірських територій.

Тому більш детально про проблеми законодавчого забезпечення розвитку гірських територій йде мова у окремому параграфі.

2.8. ЗАКОНОДАВСТВО ДЛЯ ОКРЕМИХ

ІНСТРУМЕНТІВ РОЗВИТКУ

Це законодавство складається із законів, якими визначаються специфічні інструменти розвитку через різні партнерства, технопарки, тощо.

📄 **Закон України №1621-IV від 18.03.2004 р. «Про державні цільові програми»**

Цей закон, що був ухваленим ще до прийняття закону «Про стимулювання розвитку регіонів», визначає загальні вимоги щодо підготовки державних цільових програм, які в першу чергу носять галузевий чи секторальний характер. У статті 3 «Класифікація державних цільових програм» є лише загальна норма, що «Державні цільові програми можуть бути спрямовані на розв'язання інших проблем, у тому числі регіонального розвитку, що мають державне значення.»

Але процес підготовки, взаємоузгодження програми з державними та регіональними стратегічними документами має свої особливості, відмінні від підготовки галузевих програм, що не знаходить свого відображення в цьому законі.

Так само у законі не відображено координуючі функції у розроблені програм регіонального розвитку центрального органу виконавчої влади у сфері регіональної політики.

Ще ціла група законів регулює окремі інструменти, які можуть бути використані для стимулювання регіонального розвитку, через розвиток регіональної економіки на основі партнерств, концесій, наукових, технологічних, індустріальних парків.

📄 Закон України від 16.07.1999 № 991-XIV «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків»;

📄 Закон України від 16.07.1999 № 997-XIV «Про концесії»;

📄 Закон України від 14.12.1999 № 1286-XIV «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг»;

📄 Закон України від 25.06.2009 № 1563-VI «Про наукові парки»;

📄 Закон України від 21.06.2012 № 5018-VI «Про індустріальні парки»;

📄 Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI «Про державно-приватне партнерство»

3. Нова державна регіональна політика та гармонізація законодавства

В Україні законодавство у сфері формування та реалізації державної регіональної політики створювалось протягом тривалого часу про що детально викладено у попередніх параграфах.

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 здійснюватись через ухвалення регіональних стратегій розвитку, які у свою чергу мають відповідати Державній стратегії регіонального розвитку, а реалізація політики регіонального розвитку в регіонах має здійснюватись за рахунок коштів державного бюджету України через фінансування проектів регіонального розвитку з Державного фонду регіонального розвитку.

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 по-

Зараз 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.

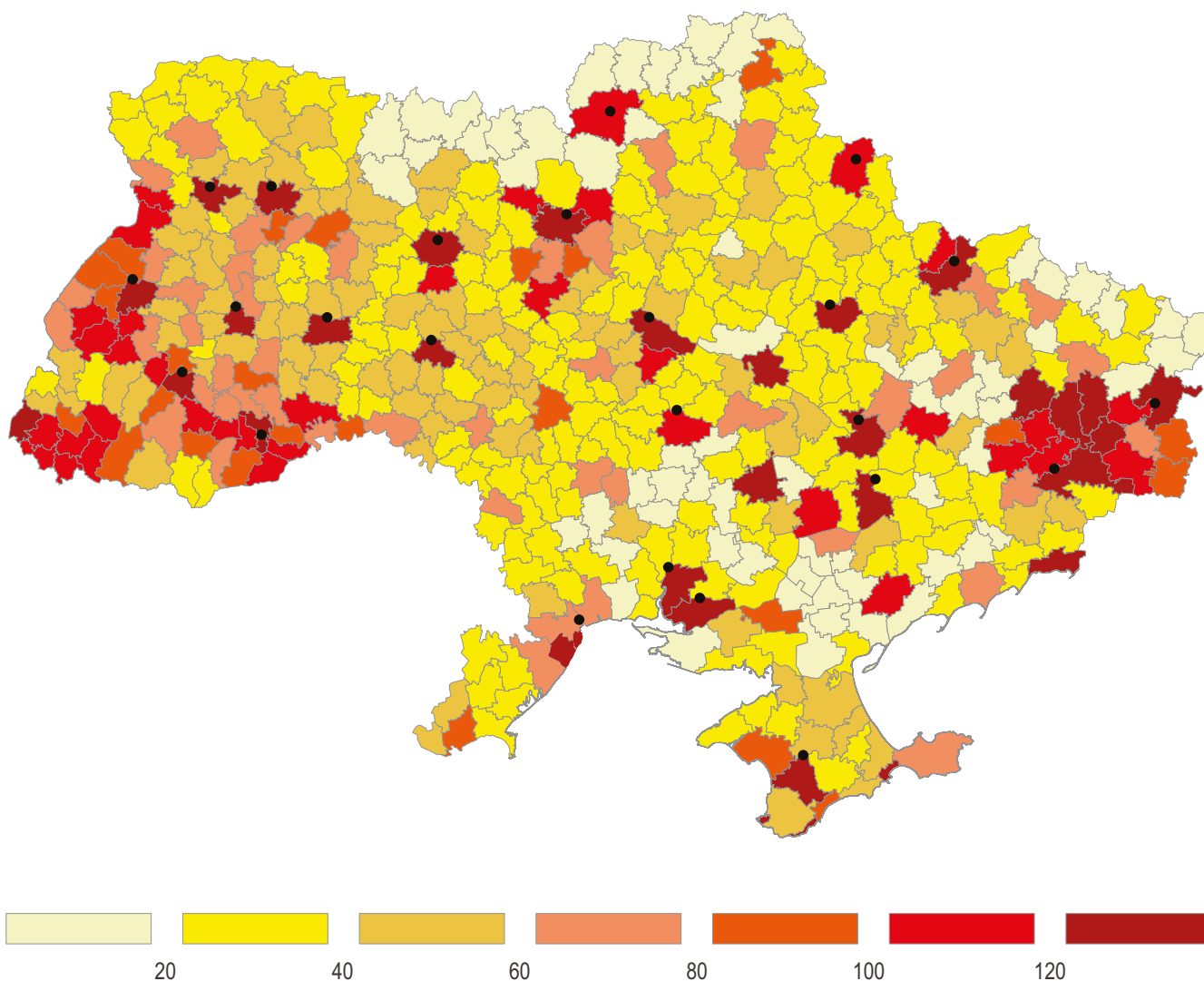
требують особливої уваги держави. Правда, не зважаючи на понад 10 років існування цього закону, так і не було підготовлено жодної програми подолання депресивності окремих територій. До того ж критерії для визначення «депресивності» територій є надто загальними і їх складно застосувати до різних типів 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.

Оскільки в законі «Про засади державної регіональної політики» вживається всеохопний термін «проблемні» території, то саме на основі цього терміну варто визначити окремі типи таких територій, аби замінити ними не працюючий нині термін «депресивна територія» і визначити особливі інструменти стимулювання розвитку у таких територіях.

3.1. СІЛЬСЬКІ ТЕРИТОРІЇ ІЗ НИЗЬКОЮ ЩІЛЬНІСТЮ НАСЕЛЕННЯ

Україна досі позиціонується у світі, як слабо урбанізована країна, із значною част-



Малюнок 3.1. Густина населення по районах України 2013 рік, осіб на 1 км²

кою 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 с/г 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.

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

Ще одним прикладом району із низькою густиною населення (менше 13 осіб) та прискореною депопуляцією є Семенівський район Чернігівської області. Район віддалений від центрів розвитку та прикордонний. Відстань[8] до обласного центру складає: залізницею – 346 км, автомобільними шляхами – 168 км. Територія – 1500 кв. км. Населення – 18,252 тис. чол. З 1.01.2013 до 01.01.2015 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), Парня († 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.

3.2. ДЕПРЕСИВНІ ТЕРИТОРІЇ – ЗМІНА ПІДХОДІВ ДО ІДЕНТИФІКАЦІЇ

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 р. визнані такими, показники соціально-економічного розвитку яких відповідають критеріям депресивності: м. 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 м. Ватутіне Черкаської області.[9]»

Для того, аби зрозуміти реальну «депресивність» цих міст, ми скористались сайтом продажу нерухомості і вибрали вартість 2-кімнатних квартир площею 43-48 метрів квадратних у цих містах: Бердичів 21-25 тисяч доларів США, Токмак – 5,5 – 6 тисяч, Ржищів – 20-22 тисячі, Олександрія – 8-12 тисяч, Дубно – 17-20 тисяч, Шостка – 8-10 тисяч, Ізюм – 6-8 тисяч, Ватутіне – 7-8 тисяч[10].

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.

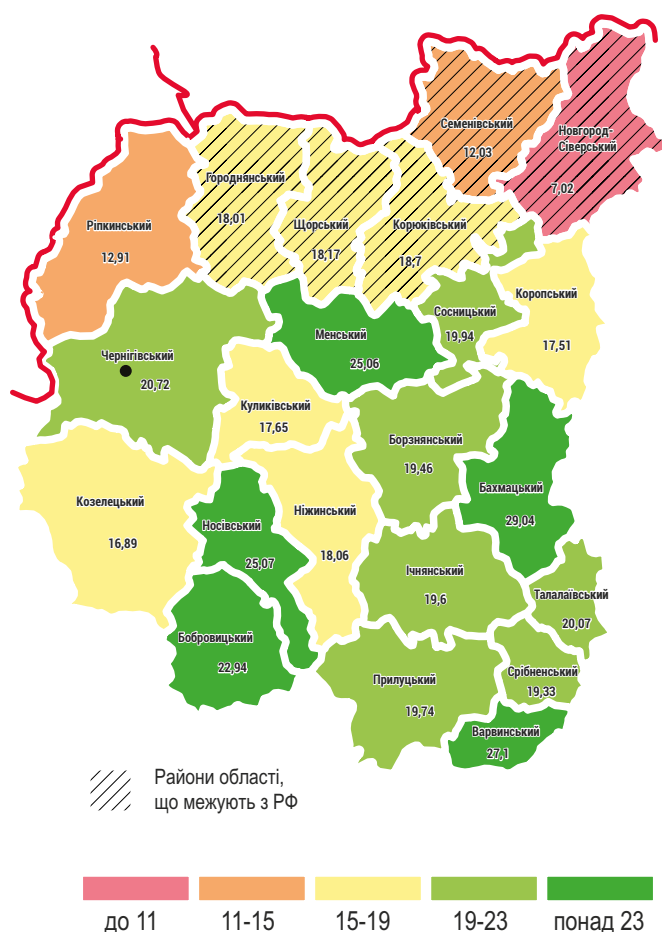
3.3. ПРИКОРДОННІ РАЙОНИ У НЕСПРИЯТЛИВИХ УМОВАХ

19 українських регіонів є прикордонними. Україна має великий кордон саме не з Європейським Союзом, а з Росією та Білорусією, яка знаходиться під значним впливом Росії. Ситуація на 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 ССРС та Заходом.



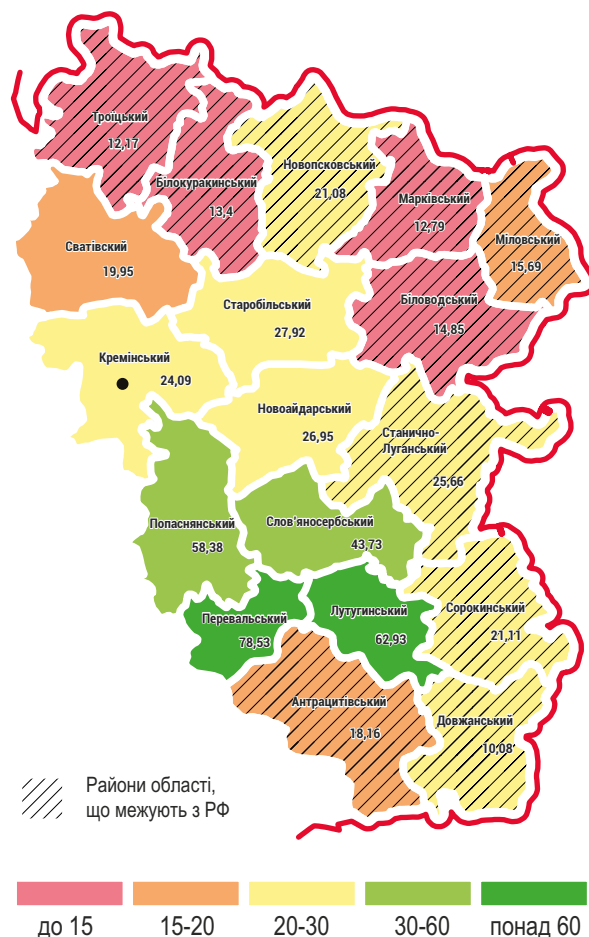
Малюнок 3.2. Райони України на кордоні з Російською Федерацією



Малюнок 3.3. Прикордонні райони Чернігівщини та щільність населення, осіб на 1 км²

За роки війни на Донбасі наші відносини з Росією в частині торгівлі суттєво скоротились. Частка РФ у зовнішньоторгових операціях України скоротилась з 36-37% до 8-9%. 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 раді-



Малюнок 3.4. Прикордонні райони Луганщини та щільність населення, осіб на 1 км²

останціями. 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.

До прикордонних з РФ районів додаються ще низка проблемних територій – території в зоні розмежування з окупованими територіями АРК та районів Донецької та Луганської областей.

По суті, перед Україною появився новий виклик у регіональній політиці, який не було ідентифіковано у 2008-09 роках, коли формувалась ідеологія 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.

4. Про гірські території та можливості для їх розвитку

Хоча гірські території належать до такого типу проблемних територій, як території з обмеженим потенціалом розвитку і їх можна і потрібно розглядати в контексті інструментів державної підтримки саме для таких типів територій, ми тут спробуємо більш детально проаналізувати саме ситуацію з гірськими територіями, оскільки держава уже понад 20 років тому почала вибудовувати свої підходи до підтримки власне жителів Карпат, а не до комплексного розвитку цих територій. Запущений тоді процес не дає відчутного результату проте провокує появу все нових і нових ініціатив із запровадження нових соціальних виплат.

Отже в Україні є два гірських масиви – Карпатський та Кримський та невисокі нагір'я на Поділлі та на Донбасі.

Проте українське законодавство щодо гірських територій по суті визначило статус гірських поселень винятково для Карпатського гірського масиву.

На нинішній час, Кримські гори є окупованими Російською Федерацією, а українські нагір'я ніколи не сприймалися, як гірські території з особливими проблемами розвитку, тому і надалі ведучи мову про законодавство для гірських територій в Україні ми матимемо на увазі власне українські Карпати.

4.1. ГОРИ – ВИЗНАЧЕННЯ

У світі є багато територій, які належать до категорії гір. Наука географія визначає гори за умови наявності, одночасно двох складових:

«Гори — ділянки земної поверхні, що високо підіймаються над прилеглими рівнинами та мають сильно розчленований рельєф.»

Тобто аби територія визнавалась горами, вона не тільки має високо підійматись над навколишніми територіями, а й мати сильно розчленований рельєф.

Цікавим прикладом є столиця Киргизії Бішкек, який розміщений на висоті майже 1000 метрів над рівнем моря, але стоїть на рівнині, тому й не відноситься до гірських територій.

За висотою, знову ж таки географія, поділяє гори на: низькі (до 1000 м); середні (1000–2000 м); високі (понад 2000 м).

10% населення світу проживає у горах і безпосередньо пов'язане з гірськими екосистемами. Проте ще більше людей можуть бути вразливими, якщо гірські екосистеми будуть деградувати чи у горах відбуватимуться швидкі природні кліматичні зміни.

Сьогодні щодо гірських територій розрізняють два підходи, які мають бути взаємоув'язані: збереження гірських екосистем та покращення якості життя людини у гірських територіях на основі інструментів розвитку, ощадливих до використання природних ресурсів гір.

4.2. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Оскільки гірські території існують у багатьох країнах світу, від дуже багатих та розвинених до досить бідних з низькими темпами зростання, в світі є багато різноманітного досвіду щодо гірських територій, як позитивного так і не дуже.

Найбільш повно ситуацію щодо гірських територій та філософію підходів до їх розвитку викладено у досить всеохопному документі ООН «Порядок денний на 21 сторіччя», ухвалений Конференцією ООН з довкілля та розвитку в Ріо-де-Жанейро, 3-14 червня 1992 року¹⁴.

Глава 13 цього документу, якраз присвячена проблемам та розвитку гірських територій.

Варто зауважити, що в цьому документі ООН зроблено аналіз ситуації в горах і констатовано, що загалом для гірських територій характерним є відтік населення, вищий рівень бідності, втрата населенням навичок господарювання в горах з мінімальним навантаженням на екосистему, відтак збільшенням навантаження на досить чутливі до зовнішнього впливу гірські екосистеми, що веде до їх деградації.

Зсуви ґрунту, надмірні руйнівні поєди, лісові пожежі, руйнація дорожньої інфраструктури є індикаторами такої деградації екосистем. Особливо небезпечним для не тільки гірського населення, але й навколишніх рівнин є деградація гірських територій в зонах формування водозаборів.

Для вирішення проблеми балансування інтересів зростання якості життя населення гірських територій та збереження їх екосис-

¹⁴ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21_ch13.shtml

тем документ ООН «Порядок денний на 21 сторіччя» передбачає низку рекомендацій для національних урядів, яку політику щодо гір варто проводити.

На наш погляд найбільш важливими рекомендаціями тут є: визначення системи планування використання земель в гірських територіях як орних так і не орних з метою недопущення їх ерозії при збільшенні виробництва біомаси, збереження екологічної рівноваги; стимулювання розвитку секторів, що створюють додатковий дохід не руйнуючи природні екосистеми, таких як туризм, риборозведення, використання відновлювальних ресурсів та природо ошадливе добування корисних копалин, збереження та розвиток надання послуг місцевому населенню, щоб зупинити відтік корінного населення та зберегти місцеві громади.

Також існує низка міжнародних конвенцій локального характеру, які стосуються країн, регіони яких розміщуються на певних гірських масивах. Зокрема це Альпійська конвенція 1989 року, Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат 2003 року, Центральнo-Азiатська гірська хартія 2002 року.

Всі ці документи в більшій чи меншій мірі узгоджуються з документом ООН «Порядок денний на 21 сторіччя» і містять домовленості між конкретними державами, щодо реалізації своєї політики у гірських територіях на основі збалансованості та сталості.

Якщо ми говоримо про Карпати, статус гірських територій в Карпатах та можливий зміст українського законодавства щодо гірських територій, то ми в першу чергу напевне маємо керуватись власне Рамковою конвенцією про охорону та сталий розвиток Карпат.

В контексті цієї конвенції можна окреслити такі основні підходи до політики держави в гірських територіях:

1. Інтегроване управління земельними ресурсами;
2. Збереження, стале використання та відтворення біологічного та ландшафтного різноманіття на всій території Карпат;
3. Збереження та стале використання біологічного та ландшафтного
 - різноманіття має дотримуватись при

реалізації в горах політики таких галузей, як гірське сільське господарство, гірське лісове господарство,

- управління басейнами річок, туризм, транспорт та енергетика,
 - промисловість та гірничодобувна діяльність;
4. Політика просторового планування спрямовується на охорону та сталий розвиток Карпат та враховує особливі екологічні та соціально-економічні умови в Карпатах та їхніх гірських екосистем, та є вигідним для місцевого населення;
 5. Інтегроване управління та збереження водних ресурсів – поверхневих та підземних вод;
 6. Застосування безпечних для довкілля заходів у сільському та лісовому господарстві, які забезпечують необхідну затримку опадів у горах з метою кращого запобігання повеням та підвищення безпеки життя і майна;
 7. Формування сталої транспортної політики, яка забезпечує переваги мобільності та доступу в Карпатах, водночас зменшуючи негативний вплив на здоров'я людей, ландшафти, рослини, тварин та їхні середовища існування;
 8. Сприяння сталому туризму в Карпатах, який приносить користь для місцевого населення та базується на неповторній природі, ландшафтах та культурній спадщині Карпат;
 9. Проведення політики, спрямованої на запровадження екологічно безпечних методів виробництва, розподілу та використання енергії, які зменшують негативний вплив на біорізноманіття та ландшафти, включаючи більш широке використання відновлюваних джерел енергії та енергозберігаючих технологій, коли це необхідно;
 10. Збереження та підтримка культурної спадщини та традиційних знань місцевого населення, виробництва та продажу місцевих виробів, предметів мистецтва та народної творчості.
 11. Підвищення екологічної обізнаності та покращення доступу громадськості до інформації щодо охорони і сталого розвитку Карпат та сприяння відповідним освітнім заходам та програмам.

По суті рамкова конвенція є технічним завданням для Українського уряду для розробки політики щодо Карпат. І саме ці підходи конвенції варто враховувати при підготовці законодавчих кроків щодо підтримки розвитку гірських територій

4.3. СТИМУЛЮВАННЯ ТА СУБСИДУВАННЯ

Коли ми в Україні говоримо про гірські території та роль держави у розвитку таких територій, то основний акцент тут зводиться до встановлення правил щодо субсидування людей, які проживають у горах.

Проте, як уже йшла мова вище, проблеми гірських територій є близькими не залежно від того, який це гірський масив, чи яка це країна.

Ми спробували порівняти ситуацію у європейських гірських масивах Карпати та Альпи.

Для цих територій відмінними є значний ВРП на душу населення в Альпійському регіоні і значно менший у регіоні Карпатському. Почасти це пояснюється тим, що Карпатський гірський масив територіально розміщений у країнах, де довгий час діяла «планова» економіка «радянського типу», і ці країни значно відстали у рівні розвитку від країн Європейського Союзу. Зараз, після входження Польщі, Словаччини, Чехії, Угорщини та Румунії в ЄС ситуація у економічному розвитку цих країн суттєво покращилась, але розвиток

гірських територій тут суттєво відстає від інших регіонів.

Різницю у реальній ситуації в гірських територіях різних країн, особливо у малих поселеннях добре видно із космосу.

Як видно із малюнків 4.1–4.4, для всіх поселень характерною ознакою є їх невеликий розмір та віддаленість від основних міських центрів.

Проте на знімках з космосу добре видно, що поселення європейських країн мають значну кращу дорожню інфраструктуру, ніж українське поселення і вигляд будинків у європейських країнах свідчить про їхню кращу та новішу архітектуру.

На відміну від жителів цих європейських поселень, жителі українських гірських поселень отримують додаткові виплати.

Так само додаткові виплати отримують жителі гірських поселень в Киргизії, малюнок 4.5. Проте і тут ситуація є далекою від позитивної.

Варто зауважити, що практика встановлення надбавок до різних виплат – від заробітної плати до пенсії є поширеною саме у країнах колишнього СРСР. В залежності від висоти



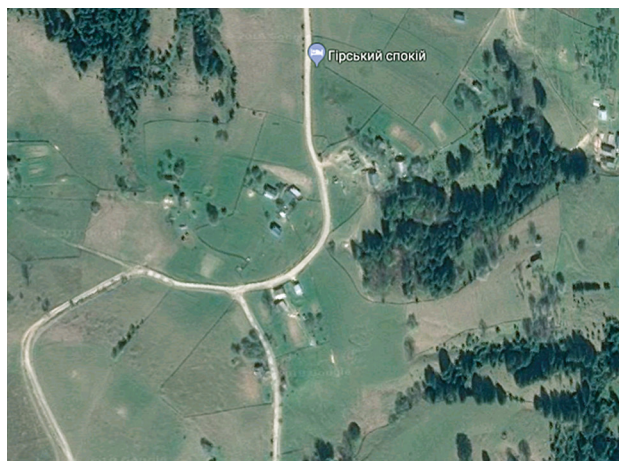
Малюнок 4.1. Гірське поселення, Австрія



Малюнок 4.3. Гірське поселення, Польща



Малюнок 4.2. Гірське поселення, Словаччина



Малюнок 4.4. Гірське поселення Ільці, Україна



Малюнок 4.5. Гірське поселення, Киргизія

гірського масиву та бюджетних можливостей держави такі виплати суттєво різняться.

Наприклад у Киргизії категорії за рівнем висоти виглядають таким чином:

Група	Діапазон висоти	Розмір коефіцієнта
1.	1800-1900	1,1
2.	1901-2000	1,2
3.	2001-2200	1,3
4.	2201-2400	1,4
5.	2401-2600	1,5
6.	2601-2800	1,6
7.	2801-3000	1,7
8.	3001 і вище	1,8

У Дагестані, РФ є своя шкала коефіцієнтів:

Гірські території Республіки Дагестан поділяються на зони:

1. перша гірська зона – від 500 до 1000 м над рівнем моря;
2. друга гірська зона – від 1000 до 1500 м над рівнем моря;
3. третя гірська зона – від 1500 до 2000 м над рівнем моря;
4. зона особливих умов – понад 2000 м над рівнем моря.

Крім таких прямих доплат у Киргизії ухвалені низка урядових актів, які мали б сприяти економічному зростанню у гірських територіях, але обмеженість фінансових ресурсів держави та їх певна декларативність поки що не дають якихось суттєвих результатів.

Стимулювання розвитку гірських територій в Європі дає значно кращий результат ніж субсидування їх жителів.

На відміну від гірських територій в державах колишнього СРСР де існують додаткові виплати для жителів гір, але які залишаються економічно досить слабкими, в Європейському Союзі, де є ціла низка інструментів стимулювання регіонального розвитку, в рамках Альпійської конвенції, Альпійський макрорегіон досягнув значних успіхів у своєму розвитку і рівень ВРП на одну особу у цьому макрорегіоні є одним із найвищих в Європі.

4.4. УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД

Карпати – це перлина України, надбання усього українського народу, яка має бути збережена і раціонально використовуватись багатьма поколіннями українців. Саме з такої філософії слід і відноситись до Карпат, поряд з цим розуміючи, що ця територія є дуже вразливою до економічної активності, яка є загальноприйнятою на рівнинній території. Екосистема гір є складною та незахищеною від людського втручання і тому гори перебувають під захистом не тільки національних держав, а й міжнародного співтовариства.

Це записано у ратифікованій Україною Рамковій конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат.

Розуміючи необхідність збереження унікальної екосистеми Карпат, ми маємо пам'ятати, що в Карпатах споконвіків живуть і мають жити люди. Традиційна система господарства у горах, яка складалась віками у нинішні часи стала руйнуватись, а привнесення у гори не властивих для цієї місцевості способів господарювання не тільки не покращили життя горян, а почасти підірвали можливості природи до самовідновлення, сприяли деградації гірської поселенської мережі, зменшенню чисельності населення у гірських територіях.

Саме тому з метою забезпечення сталого розвитку Карпат, закріплення людей, розвитку традиційного способу ведення господарства, що не є шкідливим для біосфери, у 1995 році в Україні відбулась спроба створити законодавчу основу для екологічно не шкідливого розвитку карпатських територій. Проте формування такої законодавчої основи завершилось лише прийняттям Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні».

Згідно з цим Законом 711 населених пунктів Закарпатської, Івано-Франківської Львівської та Чернівецької областей отримали статус гірських. Громадянам, які проживають і працюють або навчаються на території гірських населених пунктів цих областей, надано відповідний статус, навіть з видачею посвідчення та права на отримання відповідних пільг і соціальних виплат. Закон у загальних рисах закріплює державні гарантії соціально-економічного розвитку населених пунктів, яким надано статус гірських, та передбачає виділення бюджетних коштів на заходи, спрямовані на їх розвиток.

Однак за весь час дії Закону фінансування таких заходів за окремою бюджетною програмою не здійснювалось. Виділення коштів з державного бюджету регіонам з гірськими населеними пунктами відбувалося на загальних засадах шляхом фінансування окремих бюджетних програм та через надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів соціально-економічного розвитку.

Чинний закон не став каталізатором розуміння усього масиву гірських територій Карпат, як цілісного об'єкта державної гірської політики. Відтак замість комплексного розвитку гірської території фактично було обрано лише один підхід – встановлення низки соціальних виплат мешканцям поселень, що були віднесені до «гірських».

Не зважаючи на те, що нинішній Закон діє уже понад 20 років, основні соціально-економічні проблеми гірських територій продовжують загострюватися:

5. Розвиток гірських поселень стримується недостатньо розгалуженою транспортною та комунальною інфраструктурою. Це негативно впливає на конкурентоспроможність цих територій і знижує їх інвестиційну привабливість.
6. Промисловість і сільське господарство є нерозвинутими і, як наслідок, – безробіття та низький рівень заробітної плати. Характерною ознакою населених пунктів, яким надано статус гірських, є трудова міграція.
7. Медичне обслуговування для гірського населення є часто недосяжним. Дуже гострою є проблема слабого оснащен-

ня медичних установ автотранспортом, недостатньої забезпеченості закладів охорони здоров'я лікарями і середнім медичним персоналом.

8. Накопичуються проблеми у сфері освіти, а саме: мала наповненість класів середніх навчальних закладів, зростаюча потреба у шкільних автобусах для перевезення учнів.
9. На гірських територіях складається несприятлива екологічна ситуація, що пов'язана із такими природними явищами, як повені і паводки. Більшість спеціалістів пояснює це надмірним вирубуванням карпатських лісів. Також на ситуацію впливає промислове виробництво, що ведеться у значних масштабах у передгірських районах.
10. Наявні фінансові ресурси місцевих бюджетів не відповідають потребам соціально-економічного розвитку гірських територій.
11. В гірських районах майже не залишилось традиційного для гір господарства – вівчарства, молочного тваринництва, скоротились місцеві художні промисли.
12. Оголошений державою курс на децентралізацію реалізується ускладнено, як з об'єктивних (дисперсне розселення та значні відстані між селами) так і суб'єктивних причин – небажання окремих керівників виконавчої влади дотримуватись законодавства про об'єднання громад.

Фактично, діючий Закон про гірські населені пункти реалізується лише в частині надання соціальних пільг громадянам, яким надано статус "гірської" особи. Така практика застосування Закону призвела до зростання соціальної напруженості між жителями сусідніх населених пунктів, одні з яких мають, а інші не мають статусу гірських. Діючі умови надання соціальної допомоги породжують ряд зловживань. Для прикладу: пенсіонери з інших регіонів України з метою отримання підвищених пенсій реєструються в населених пунктах зі статусом гірських. Практика надання підвищених стипендій учням і студентам, вихідцям з населених пунктів, що мають статус гірських і при цьому навчаються у навчальних закладах, розміщених в інших регіонах країни породжує соціальну напругу у відносинах зі студентами та учнями – вихідцями з інших регіонів України. По суті закон провокує бажання посилити політику утримання за рахунок державного бюджету.

Щороку загальний обсяг фінансування вище згаданих соціальних виплат зростає, але ситуація не покращується?

Отже слід зрозуміти у чому причина. Є закон, є виплати і є реальності – ситуація в окремих гірських територіях точно є проблемною.

Вірогідними причинами можуть бути такі:

- 1) мало виділяється грошей.
- 2) кошти використовуються не на ті цілі;
- 3) ідеологія підтримки розвитку гірських територій є хибною.

По першій з них: грошей ніколи не буває багато. Тому алгоритм виділення коштів має бути такий: є проблеми – виділяються кошти – аналізується ефективність – коригуються програми – уточнюється обсяг коштів на вирішення проблем – проблеми вирішуються. У випадку із діючим законом видно, що виділення коштів за нинішнім алгоритмом не вирішує проблеми.

По другій причині: відповідно до інформації центральних органів виконавчої влади кошти, передбачені по Закону про гірські населені пункти, виділялися виключно на соціальні цілі: на підвищені зарплати бюджетникам, на матеріальну допомогу, на підвищені пенсії і стипендії.

Отже наявність закону та фінансування соціальних виплат, відповідно до цього закону не тільки не зламало ситуацію у регіональному розвитку гірських територій, а в окремих випадках породило нові проблеми – малий та середній бізнес обмежує свою діяльність у гірських територіях, оскільки він отримує обтяження для свого розвитку, а не допомогу, через збільшення виплат.

Можливо слід погодитись, що Україні потрібно переглянути підходи щодо підтримки розвитку гірських територій, виходячи з одного боку з необхідності збереження унікального природного комплексу українських Карпат, а з іншого надавши змогу мешканцям гір бути головними суб'єктами збереження цього комплексу, які мають змогу за це отримати нормальні умови свого проживання у гірських місцевостях.

Варто також поміркувати і над проблемою, що нині чинний Закон «Про статус гірських населених пунктів в Україні» певною мірою входить у протиріччя з частиною другою

статті 24 Конституції України, згідно з якою для громадян «не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками ... місця проживання»?

Виключно соціальний характер діючого закону є прикладом для внесення подібних законопроектів, що надають привілеї за місцем проживання мешканцям інших регіонів України.

Уже зараз ми розуміємо, що ситуація в слабо заселених районах Полісся, у прикордонних територіях із РФ чи районах близьких до зони розмежування на Донбасі є зовсім не кращою, ніж у Карпатах і тому Україна потребує більш універсального і не дискримінаційного законодавства, яке б стимулювало розвиток проблемних територій, до яких належить і частина гірських територій.

Закон про статус гірських населених пунктів на певному етапі дещо стримав соціальну напругу у гірських територіях, що найперше потерпіли від економічної кризи першої половини 90-тих років, але стратегічно не виправдав очікуваних сподівань і не забезпечив відповідних умов для розвитку і покращення соціально-економічної, демографічної і екологічної ситуації в гірських районах. Саме тому потрібно не просто переглядати вимоги щодо встановлення статусу гірських поселень чи розміри виплат, а змінити ідеологію підтримки розвитку гірських територій.

4.5. НОВІ ПІДХОДИ ДО СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ПРОБЛЕМНИХ ТЕРИТОРІЙ

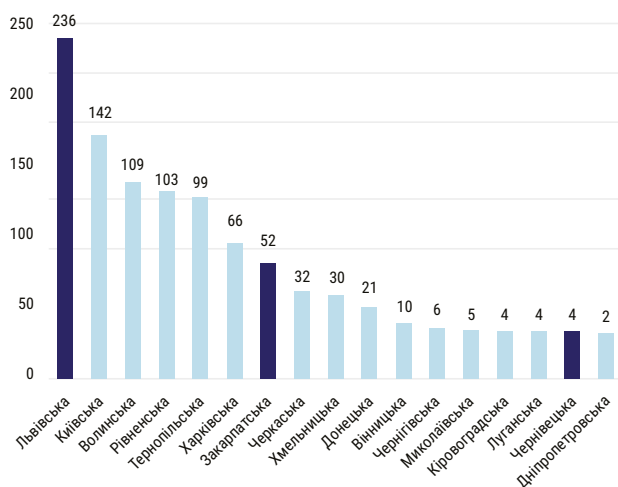
Починаючи з 2005 року Україна поступово вибудовує свою власну систему формування та реалізації державної регіональної політики, яка після ухвалення Закону «Про засади державної регіональної політики», визначення джерел фінансування регіонального розвитку через механізм Державного фонду регіонального розвитку відповідно до статті 24-1 Бюджетного кодексу України та затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (ДСРР2020) набирає рис типово європейської.

Правда в процесі реалізації нових підходів до регіонального розвитку виявилось, що існує низка перепон, як нормативного (є окремі лакуни законодавства) так і психологічного (не готовність регіонів до стратегічного планування і проектного підходу до розвитку) характеру.

Аналіз ситуації з реалізацією нових підходів до регіонального розвитку, у тому числі в областях Карпатського субрегіону показує, що області у своїх власних стратегіях не виділяють розвиток гірських територій своїм пріоритетом, а на фінансування за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку(ДФРР) не подаються розвиткові проекти для стимулювання розвитку гірських територій.

Наприклад Закарпатська область подає найбільшу кількість «проектів регіонального розвитку», тобто ці «проекти» є дуже невеликими, дуже локальними і такими, що точно не впливають на розвиток гірських територій.

Регіони подавали проекти в рамках яких створювались робочі місця винятково у бюджетній сфері, що у випадку гірських територій потребуватиме додаткових виплат з бюджету.



Малюнок 4.6. Кількість робочих місць у бюджетній сфері, створених завдяки ДФРР

Отже з цілковитою впевненістю можна стверджувати, що «карпатські» області України досі не використовують наявні державні механізми стимулювання регіонального розвитку для розвитку своїх гірських територій.

На нормативному рівні в Україні поки що не визначено окремі типи проблемних територій для яких характерними ознаками є наявність перепон для мобілізації внутрішніх ресурсів та обмеженість можливостей розвитку.

До таких територій належать території з обмеженим доступом – це передусім острови,



Малюнок 4.7. Типовий «проект регіонального розвитку»: Капремонт вулиці в гірському селі Анталовці, Закарпатська область

гірські території, території в межах заповідників; сільські території із низькою щільністю населення; старопромислові райони де є мономіста, створені навколо одного-кількох підприємств однієї галузі, що занепадає; прикордонні райони біля кордону з РФ; території біля зони розмежування на Донбасі.

До кожного типу території має бути вироблено свої окремі інструменти державної підтримки: від надання пільг з оподаткування податком на прибуток новоствореним юридичним особам, які відповідають встановленим ознакам до державного страхування ризиків для підприємств, що працюють у певних проблемних територіях.

Виходячи із такого підходу варто виокремлювати не просто «гірські території», як досить значні масиви території Закарпатської, Львівської, Івано-Франківської чи Чернівецької областей, а власне території з обмеженим потенціалом розвитку.

Як видно із малюнків 4.8 та 4.9. Дві гірські території сьогодні різняться між собою просто катастрофічно. Село Поляниця має гарну інфраструктуру, багато об'єктів туристично-



Малюнок 4.8. Село Поляниця, високогірне

го призначення, що відкривають можливості для місцевої зайнятості, натомість село Дземброя глибоко депресивна територія із низькою щільністю населення. Відтак до таких різних територій мають застосовуватись зовсім інші інструменти розвитку.

Карпатський макрорегіон є дуже важливим для України. Це не тільки природний резерват чистого повітря, лісу, мінеральних вод та наші ворота у Європу. Це край де ще почасти збереглась автентична гірська українська культура та народні традиції. В умовах втрати Криму та ризиків Азовського моря, ця територія стає домінуючим місцем відпочинку українців. Це дає новий шанс для Карпат і їх жителів, але це й веде до нових ризиків економічного, соціального, психологічного та природоохоронного характеру.

В цих умовах, одні території Карпат можуть отримати нові можливості та ресурси для зростання, а інші, на їх фоні можуть і далі занепадати.

Саме тому сьогодні українська держава має оцінити ситуацію щодо Карпат в нових умовах і запропонувати нові, модерні підходи до їх розвитку, виходячи із такого аналізу та використовуючи підписані раніше міжнародні документи, зокрема згадану вище Карпатську конвенцію.

Так само при реалізації різних державних секторальних програм в гірських територіях слід дотримуватись принципів, закладених у Конвенції.

Обласні ради та обласні адміністрації карпатських областей уже зараз мають змогу і можуть реалізовувати проекти розвитку



Малюнок 4.9. Село Дземброя, високогірне

гірських територій в рамках законодавства, що регулює регіональний розвиток, використовуючи для цього нові можливості, які дає децентралізація.

Що стосується виплат соціального характеру за проживання у гірських територіях, то цей інструмент варто поступового обмежувати, компенсуючи його стимулюванням місцевої економіки, яка створює можливості зростання доходів домогосподарств у гірських територіях.

Ключовим питанням, яке має вирішуватись за максимальної участі держави є забезпечення доступності гірських поселень до соціальної інфраструктури центрів нових спроможних громад та їх включення у загальноукраїнську дорожню мережу.

Зараз в Україні відбувається підготовка плану заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року.

В рамках цього плану варто було б підготувати програму регіонального розвитку, спрямовану на розвиток гірських територій. В рамках цієї програми передбачити напрями можливих проектів регіонального розвитку, визначити мінімальні та максимальні суми фінансування цих проектів. Це б дало змогу започаткувати поступовий відхід від субсидування і переорієнтацію на розвиток. Це виглядає найбільш реальним в часі та у фінансах кроком із зміни парадигми підходів до політики щодо гірських територій.

5. Можливі підходи до модернізації законодавства щодо регіонального розвитку

На основі проведеного аналізу системи законодавства для регіонального розвитку, що склалась, а також практики її застосування можна з впевненістю стверджувати, що настала пора здійснити кроки по гармонізації цього законодавства, та внести деякі важливі точкові зміни в окремі закони та нормативні акти Уряду, які б мінімізували суб'єктивні фактори при правильному застосуванні законодавства.

1 По-перше: Виглядає доцільним 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 через внесення відповідних змін до Податкового кодексу.

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.

2 По-друге: 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 впливають із цих документів має здійснюватись 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, відмовлятись 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 залишились 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.

3 По-третє: 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.

4 По-четверте: 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 – зокрема Податкового кодексу, закону про державну допомогу, тощо.

5 По-п'яте: дуже потрібними та принциповими змінами, мають стати зміни бюджетного законодавства, особливо статті 24-1 Бюджетного кодексу України де передбачити збільшення розміру Державного фонду регіонального розвитку до 1,5% бюджету з яких 1/3 суми передбачити на фінансування державних пріоритетів, визначених ДСРР. Також має бути передбачено обов'язковість фінансування проектів розвитку для проблемних територій, внесення уточнень щодо порядку формування та роботи комісій, відмови від участі в комісіях народних депутатів України, та квотування коштів ДФРР на енергозбереження чи спортивні споруди, як такі що суперечать підходам до стратегічного планування розвитку регіонів.

6 По-шосте: мають бути підготовлені зміни до низки статусного та спеціального законодавства, про які мова йшла у першому параграфі цієї роботи. Цей етап роботи може бути здійснено після внесення змін відповідно до пунктів 1-5 цього параграфу.

Україна уже в достатній мірі сформувала нормативну рамку щодо формування та реалізації державної регіональної політики. Проте для переведення цієї політики дійсно у реально діючу та ефективну політику, що стимулює регіональний розвиток та сприяє єдності українського простору потрібні важливі організаційні кроки із забезпечення норм законодавства у цій сфері, координації секторальних політики в регіонах і завершення гармонізації доктинного законодавства.

U-LEAD

З ЄВРОПОЮ

Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку "U-LEAD з Європою".

Програма спільно фінансується Європейським Союзом та його країнами-членами Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією.

Мета: U-LEAD підтримує створення системи прозорого і підзвітного багаторівневого врядування, яке задовольнятиме потреби громадян. Це передбачає посилення спроможності ключових суб'єктів на національному, регіональному та місцевому рівнях впроваджувати нову державну регіональну політику та реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також забезпечувати покращення якості адміністративних послуг на місцевому рівні.

Два ключові напрямки діяльності U-LEAD:

Перший, за реалізацію якого відповідає GlZ, стосується передусім координації та посилення спроможностей на вертикальному і горизонтальному рівнях на всій території України – від рівня громад до районного, обласного та центрального рівнів;

Другий, за реалізацію якого відповідає Sida, передбачає створення ефективних центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). При цьому основна увага приділяється щойно об'єднаним громадам і роз'яснювальній роботі на національному рівні.

Підтримка впровадження державної регіональної політики в Україні є частиною Програми "U-LEAD з Європою". Її здійснює Група радників, сформована консалтинговою компанією "GOPA Consultants" (Федеративна Республіка Німеччина).

+38 044 581 38 41
info.rdproject@gopa.de
вул. Велика Житомирська 20, 3 поверх
м.Київ, Україна, 01001
www.gopa.de
www.u-lead.org.ua

За підтримки Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою»

