



Посольство
Великої Британії
в Україні



Центр політико-правових
реформ

БРИФ

про регіони України та організацію публічної адміністрації в них «Україна після перемоги» Бачення України 2030

Київ

2023

Видання цього брифу стало можливим завдяки фінансовій підтримці Уряду Великої Британії в рамках проекту «Україна після перемоги: підготовка і комунікація реформ для реалізації “Бачення України — 2030”», який виконує Центр політико-правових реформ. Погляди, висловлені в цій публікації, належать авторам і можуть не збігатися з офіційною позицією Уряду Великої Британії.

ЗМІСТ

1. Історичний аспект проблематики	3
Адміністративно-територіальний устрій.....	3
Система органів влади на регіональному та субрегіональному рівнях	4
2. Ключові (найважливіші) події державної політики у сфері після Революції Гідності та підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.	5
3. Ключові проблеми та виклики станом на початок 2022 року	8
4. Плани та дії влади у даній сфері на початок 2022 року.....	9
5. Вплив війни та воєнного стану на дану сферу державної політики	11
6. Вимоги та стандарти ЄС щодо даної сфери, а також інших міжнародних документів, обов’язкових для України	13
7. Актуальні плани влади станом на початок листопада 2022 року, включаючи План відновлення України	16

1. Історичний аспект проблематики

Адміністративно-територіальний устрій

На період завершення формування української нації та початку визвольних змагань за державну незалежність (кін. XIX – поч. XX ст.) більшість територій, заселених українцями, входили до складу двох імперій – Російської та Австро-Угорської. Територія України в Російській імперії була поділена на 9 губерній, які поділялися на 97 повітів: Київська; Чернігівська; Полтавська; Подільська; Волинська; Харківська; Катеринославська; Херсонська; Таврійська.

В Австро-Угорській імперії Галичина і Буковина були окремими коронними краями у складі Австрійської імперії, а Закарпаття – частиною Угорської держави.

В УНР за законом від 6 березня 1918 року було проголошено утворення 32 земель (4 з них були за межами теперішньої території України), які ділилися на волості і громади. Галичина, Буковина, Закарпаття, Пд. Бессарабія та Крим не входили у визначену на той час територію УНР. Такий адміністративний поділ був закріплений і в Конституції УНР, ухваленій 28 квітня 1918 року.

Проте Гетьман Павло Скоропадський, здійснивши переворот, скасував цей поділ і відновив поділ території Української Держави на 9 губерній і ще 2, які були за межами теперішньої території України.

Західна Україна у складі Польської держави в 1920-39 рр. була поділена на 4 воєводства – Волинське, Львівське, Тернопільське, Станіславівське, а частина українського Полісся була в Брестському воєводстві. Воєводства поділялися на повіти. Закарпаття у складі Чехословаччини становило суб'єкт федерації - автономний край Підкарпатську Русь. А Буковина була в складі Румунії.

УСРР також зберегла поділ території на губернії, повіти та волості, закріпивши їх у Конституції УСРР 1919 року. На час утворення було 8 губерній, у 1921 році – 12 губерній, з 1922 до 1925 року – 9 губерній. У 1923 році повіти та волості було замінено на крупніші округи та райони. У 9 губерніях замість 102 повітів та 1989 волостей було утворено 53 округи та 706 районів. У 1925 році губернії були ліквідовані і з 1 серпня 1925 року УСРР включала 41 округ та АМСРР. В 1930 році округи були ліквідовані. З 15 вересня 1930 року УСРР поділялася на АМСРР, 484 райони, 18 міст республіканського підпорядкування. При цьому Крим не належав до УСРР.

В лютому 1932 року було утворено 5 областей, окрім АМСРР. Цим була утворена система «центр-область-район-місцева рада», яка проіснувала до реформи 2015-2020 років.

Поділ УСРР на 7 областей і Молдавську АРСР (далі – МАРСР) було закріплено у Конституції СРСР 1936 року. З вересня 1937 року УРСР складалася з 15 областей та МАРСР.

У вересні 1939 року до УРСР було включено територію Західної України, у червні-липні 1940 року – Бессарабію та Північну Буковину. 29 червня 1945 року на підставі договору між СРСР і Чехословацькою Республікою до складу УРСР було включено територію Закарпатської України (Прикарпатської Русі). Із територій інших областей було утворено Херсонську область.

МАРСР проіснувала до 2 серпня 1940 року. Після анексії Бессарабії з боку СРСР західну (придністровську) частину автономії разом з більшою частиною Бессарабії було об'єднано в новостворену Молдавську РСР, а північно-східні райони МАРСР було включено до складу Одеської області.

У 1954 році до складу УРСР було передано Крим.

В подальшому в УРСР відбувалися адміністративно-територіальні реформи:

1) в 1957-1960 роках – з метою децентралізації та укрупнення районів. Було ліквідовано 1 область (Дрогобицьку) та 184 райони. З кінця 1959 року в УРСР було 25 областей;

2) в 1962 році – з метою укрупнення районів. Було ліквідовано понад 350 районів;

3) в 1965-1966 роках – скасовано попередню реформу та розукрупнено райони. Утворено нові 224 райони.

Після 1966 року адміністративно-територіальний устрій не зазнавав суттєвих змін, крім надання в 1991 році Кримській області статусу автономної республіки.

Засади адміністративно-територіального устрою України закріплені в ст. 133 Конституції України 1996 року, відповідно до якої систему адміністративно-територіального устрою України складають: АР Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Станом на 1 жовтня 2015 року в Україні були 1 автономна республіка, 24 області, 490 районів, 460 міст (з них 185 – міста спеціального статусу, республіканського, обласного значення), 111 районів у містах, 885 смт, 27207 сіл. Існувало 10278 сільських рад.

З 2015 до 2020 років в Україні тривала реформа адміністративно-територіального устрою базового та районного рівнів. В ході реформи замість понад 11000 місцевих рад було сформовано 1469 спроможних територіальних громад. А замість 490 районів – 136 нових районів. При цьому області не зазнали жодних змін, навіть у зонах часткової окупації країною-агресором.

Реформа адміністративно-територіального устрою була обумовлена потребами децентралізації, невідповідністю існуючого на той час адміністративно-територіального устрою потребам соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та держави загалом. Адміністративно-територіальний устрій був незбалансованим, розміри районів – різними, як і кількість населення в них.

Реформа адміністративно-територіального устрою стала основою для децентралізації повноважень та ресурсів для їх реалізації від центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) до органів місцевого самоврядування (далі – ОМС).

Система органів влади на регіональному та субрегіональному рівнях

Органами виконавчої влади на субрегіональному та регіональному рівнях є місцеві (районні та обласні) державні адміністрації (далі – МДА) та територіальні органи ЦОВВ. Вони є місцевими органами виконавчої влади та входять до єдиної системи органів виконавчої влади.

Інститут МДА виник у лютому 1992 року у зв'язку з прийняттям Закону України «Про представника Президента України». Відповідно до нього представник Президента в областях, районах, містах Києві та Севастополі очолював місцеву державну адміністрацію та підпорядковувався Президенту України. МДА в сучасному розумінні функціонують відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» 1999 року.

Конституція України районні та обласні ради називає «органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад». Хоча

у більшості європейських країн органи подібні до наших обласних рад є органами регіонального самоврядування.

Район та регіон є просторовою основою для організації та діяльності відповідних місцевих органів виконавчої влади, територіальних органів ЦОВВ, ОМС.

Територіальні органи міністерств та інших ЦОВВ до війни перебували у процесі оптимізації, що так і не була завершена.

2. Ключові (найважливіші) події державної політики у сфері після Революції Гідності та підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

1 квітня 2014 року розпорядженням КМУ № 333-р була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Відповідно до неї необхідно було вирішити такі завдання:

- забезпечити обґрунтовану територіальну основу для діяльності ОМС та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

- створити належні матеріальні, фінансові та організаційні умови для забезпечення здійснення ОМС власних і делегованих повноважень;

- розмежувати повноваження у системі ОМС та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

- розмежувати повноваження між органами виконавчої влади та ОМС на засадах децентралізації влади;

- запровадити механізм державного нагляду за відповідністю Конституції та законам України рішень ОМС та якості публічних послуг;

- створити умови для максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

- удосконалити механізм координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Реалізація Концепції мала здійснюватися двома етапами: перший підготовчий етап – 2014 рік, другий етап – 2015-2017 роки. Однак, на практиці реалізація Концепції суттєво відставала і в часі, і в частині виконання її завдань.

Для реалізації Концепції та Плану заходів до неї необхідно було внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформувати пакет нового законодавства. Зміни до Конституції мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації МДА в органи префектурного типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади. Через політичні обставини ці зміни прийняті не були.

6 серпня 2014 року постановою № 385 Уряд затвердив Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року. Нею передбачалося, що утворення територіальних органів ЦОВВ, місцевих органів виконавчої влади, а також їх структурне та функціональне наповнення необхідно здійснювати за принципом субсидіарності. Наголошувалося, що важливою є координація діяльності територіальних органів ЦОВВ, місцевих органів виконавчої влади як між собою, так і з ОМС. Інституційна модель владних повноважень повинна передбачати можливість здійснення деконцентрації та децентралізації державних повноважень

– їх передачу на місцевий рівень (або навпаки) в процесі динамічних змін умов регіонального розвитку.

Протягом дії Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року в Україні було створено юридичну основу та запроваджено нові підходи для стратегічного планування та фінансування регіонального розвитку.

12 січня 2015 року Указом Президента України затверджена Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», в якій одними із ключових реформ визначено децентралізацію та реформу державного управління, а також реформу регіональної політики, що є важливим кроком до впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі.

В 2014-2015 роках були прийняті закони України «Про співробітництво територіальних громад» (від 17.06.2014 р. № 1508-VII), «Про засади державної регіональної політики» (від 05.02.2015 р. № 156-VIII), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (від 05.02.2015 р. № 157-VIII).

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. За 2015-2019 роки в Україні створено 982 об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли близько 4500 колишніх місцевих рад (з майже 12 тисяч)¹.

Відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики», метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання. Законом визначені суб'єкти державної регіональної політики та їх повноваження, пріоритети державної регіональної політики, а також як здійснюється її фінансове забезпечення та моніторинг її реалізації.

Державна регіональна політика визначається в таких документах: Державна стратегія регіонального розвитку України, План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України, регіональні стратегії розвитку, плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку, інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів. Реалізація державної регіональної політики здійснюється на основі системи взаємопов'язаних документів, що ґрунтуються на Стратегії розвитку України, Генеральній схемі планування території України, схемах планування територій на регіональному та місцевому рівнях.

Визначені в Законі пріоритети державної регіональної політики можна одночасно розглядати і як інструменти взаємодії держави та регіонів. Ними є:

1) формування нормативно-правової бази реалізації державної регіональної політики з урахуванням документів Ради Європи та ЄС. В стратегіях регіонального розвитку особлива увага має приділятися екологічній складовій;

2) сприяння здійсненню повноважень ОМС, створення механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні і територіальних громад – на регіональному рівні; поліпшення ресурсного забезпечення розвитку регіонів;

¹ За матеріалами сайту <https://decentralization.gov.ua>

3) стимулювання місцевих ініціатив з метою ефективного використання потенціалу регіону; розроблення та реалізація програм підвищення конкурентоспроможності територій; зменшення територіальної диференціації регіонального розвитку; державні заходи щодо проблемних територій у регіонах;

4) стимулювання інтеграції регіональних «просторів» у єдиний загальноукраїнський простір; державна підтримка міжрегіональної інтеграції.

Фактично перший етап реформи децентралізації тривав протягом 2014-2019 років. Реформа створила нові можливості для розвитку територіальних громад. Бюджетна децентралізація спричинила суттєвий перерозподіл бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування.

Ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування став 2020 рік. 12 червня 2020 року Уряд затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня (сформовано 1469 ОТГ). Для визначення адміністративно-територіального устрою субрегіонального (районного) рівня як територіальної основи для діяльності органів державної влади та районних рад, Парламентом прийнято постанову від 17 липня 2020 р. № 807-IX “Про утворення та ліквідацію районів”, якою затверджено новий адміністративно-територіальний устрій субрегіонального рівня, внаслідок чого в Україні замість 490 утворено 136 нових районів (з урахуванням окупованих територій Автономної Республіки Крим, Донецької та Луганської областей). Крім того, Законом України від 17 вересня 2020 р. № 907-IX “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” внесено зміни до Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс), відповідно до яких розмежовано дохідні та видаткові джерела надходжень між районними бюджетами та бюджетами місцевого самоврядування, закріплено фінансову базу за новоутвореними громадами для забезпечення виконання визначених законодавством повноважень.

Отже, відповідно до завдання визначеного Урядом (в Концепції та Державній стратегії регіонального розвитку до 2020 року), адміністративно-територіальний устрій має складатися з трьох рівнів: базовий (громади), субрегіональний (райони) та регіональний (області та АРК). В ході реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою основна увага була приділена базовому та субрегіональному рівням. В результаті політичного консенсусу було вирішено поки не реформувати області. Хоча питання зменшення їх кількості дискутувалося експертами та політиками, що було, зокрема, викладено в низці публікацій з цього приводу.

5 серпня 2020 року постановою № 695 Уряд затвердив Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 роки. Нею передбачено, що державна регіональна політика сприятиме кожному регіону та територіальній громаді в ефективному використанні їх потенціалу, переваг, ресурсів та можливостей для розвитку та підвищення якості життя людини та на користь розвитку всієї України.

Також були підготовлені законопроекти:

- «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (реєстр. № 4298 від 30 жовтня 2020 року). В ході підготовки до другого читання в Парламенті його зміст зазнав негативних змін у частині ключових питань реформування. В листопаді 2021 року розгляд законопроекту було перенесено.

- «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо розподілу повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою» (реєстр. №6281 від 04.11.2021, КМУ, Д.Шмигаль), який знаходиться на опрацюванні в Головному комітеті - Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування;

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою» (реєстр. №6282 від 04.11.2021, КМУ, Д.Шмигаль), який знаходиться на опрацюванні в Головному комітеті - Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування.

Практика формування та реалізації державної регіональної політики, моніторинг та оцінка її результативності засвідчили наявність низки проблем, які потребували їх розв'язання на законодавчому рівні. Тому Урядом було підготовлено законопроекти:

- «Про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» (реєстр. №5323, від 01.04.2021) з метою комплексного удосконалення механізмів реалізації державної регіональної політики, підвищення її ефективності;

- «Про особливості стимулювання регіонального розвитку» (реєстр. №5649, від 10.06.2021) з метою удосконалення механізмів стимулювання розвитку регіонів та окремих типів територій, встановлення критеріїв для територій, що потребують особливої уваги з боку держави та застосування спеціальних заходів стимулювання їх розвитку на основі програмно-цільового підходу до розв'язання проблем соціально-економічного розвитку. У червні 2022 року законопроект було знято з розгляду у зв'язку з прийняттям у новій редакції Закону України «Про засади державної регіональної політики».

3. Ключові проблеми та виклики станом на початок 2022 року

На початку 2022 року у сфері місцевого самоврядування та публічної адміністрації (зокрема, на субрегіональному та регіональному рівнях) все ще існували недоліки, в тому числі щодо розподілу повноважень, відповідальності та ресурсів між виборними органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади (деконцентрованими органами державної влади); адміністративного нагляду для забезпечення законності місцевих актів; служби в органах місцевого самоврядування, тощо.

Зазначені проблеми та недоліки реформи децентралізації влади пов'язані з тим, що:

1. Не внесені зміни в Конституцію України в частині децентралізації.
2. Відсутні нові закони, необхідні для продовження реформи регіонального та субрегіонального рівня, зокрема, про засади адміністративно-територіального устрою, про місцеве самоврядування.

3. Не оновлена законодавча база про організацію публічної адміністрації на регіональному та субрегіональному рівнях. Місцеві державні адміністрації не перетворені на органи префектурного типу в районах та областях України з наділенням їх контрольно-наглядовими повноваженнями за діяльністю

територіальних органів ЦОВВ та органів місцевого самоврядування. Також не утворені виконавчі органи обласних і районних рад.

4. Не завершена реформа територіальних органів ЦОВВ. На субрегіональному та регіональному рівні мають функціонувати територіальні підрозділи без статусу юридичної особи інших (крім міністерств) ЦОВВ. Не повинно бути територіальних органів міністерств, оскільки завдання міністерств – формувати державну політику.

5. Не реформована організація та діяльність органів місцевого самоврядування, служби в органах самоврядування.

6. Існують недосконалості адміністративно-територіального устрою регіонального та субрегіонального рівнів – райони реформовані і в міру великі, а області нереформовані, залишаються малими, що породжує диспропорцію, занадто близькими є регіональний та субрегіональний рівні. Крім того у двох областях утворили замало районів, а принаймні у трьох регіонах – забагато.

7. Не забезпечується збалансований розвиток регіонів та держави. Потрібно активізувати використання інструментів державної регіональної політики з метою сприяння розвитку регіонів України.

9. Потребує удосконалення механізм фінансування розвитку регіонів та громад, порядок розподілу та використання коштів фонду регіонального розвитку з метою підвищення прозорості, взаємозв'язку між стратегічним та бюджетним плануванням.

4. Плани та дії влади у даній сфері на початок 2022 року

У 2022 році, як і в попередні роки, очікувалося внесення змін до Конституції України щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення. Передбачалось упорядкувати повноваження органів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою, а також між органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади (на субрегіональному та регіональному рівнях), передбачивши достатній фінансовий ресурс для їх виконання.

Планувалося, що Парламентом будуть прийняті наступні закони:

1) «Про адміністративно-територіальний устрій України» (законопроект №4664 від 28 січня 2021 року);

2) нова редакція ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» (законопроект №4298 від 30 жовтня 2020 року);

3) нова редакція ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»;

4) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою» (реєстр. №6282 від 04.11.2021)

5) нова редакція ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» (законопроект № 6504 від 5 січня 2022 року);

6) «Про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» (реєстр. №5323, від 01.04.2021).

В Україні цілі та завдання реалізації Державної стратегії регіонального розвитку розглядаються комплексно з питаннями проведення реформи адміністративно-територіального устрою, фіскальної децентралізації, розвитку і

стимулювання конкурентних засад економіки, посилення ролі місцевого самоврядування тощо.

Завданнями Державної стратегією регіонального розвитку на період до 2027 року визначено прискорення економічного зростання регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності на основі ефективного використання внутрішнього потенціалу, створення нових робочих місць, покращення зайнятості населення, створення умов для повернення на батьківщину трудових мігрантів. У Державній стратегії запроваджено нові підходи до державної регіональної політики, а саме: перехід до територіально спрямованої політики розвитку на основі стимулювання використання власного потенціалу територій, надання підтримки окремим територіям, що характеризуються особливими проблемами соціально-економічного розвитку, високим історико-культурним потенціалом, екологічними умовами та потребами охорони навколишнього природного середовища.

Стратегічну мету державної регіональної політики планується досягати на основі трьох стратегічних цілей: 1) формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах; 2) підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів; 3) розбудова ефективного багаторівневого врядування.

Для досягнення стратегічної цілі 1. Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах» передбачена реалізація операційних цілей:

- стимулювання центрів економічного розвитку (агломерації, міста);
- збереження навколишнього природного середовища та стале використання природних ресурсів, посилення можливостей розвитку територій, які потребують державної підтримки (макро- та мікрорівень);
- формування єдиного освітнього, інформаційного, культурного простору в межах всієї території України.

Для досягнення стратегічної цілі 2. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів передбачена реалізація операційних цілей:

- розвиток людського капіталу;
- підвищення інвестиційної привабливості територій, підтримка залучення інвестицій;
- сприяння впровадженню інновацій та зростанню технологічного рівня регіональної економіки, підтримка інноваційних підприємств та стартапів;
- сталий розвиток промисловості.

Для досягнення стратегічної цілі 3. «Розбудова ефективного багаторівневого врядування» передбачена реалізація таких операційних цілей:

- формування ефективного місцевого самоврядування та органів державної влади на новій територіальній основі на засадах нового адміністративно-територіального устрою України;
- формування горизонтальної та вертикальної координації державних секторальних політик та державної регіональної політики побудова системи ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування;
- розбудова потенціалу суб'єктів державної регіональної політики;
- забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидія домашньому насильству та дискримінації;

- розбудова системи інформаційно-аналітичного забезпечення та розвиток управлінських навичок для прийняття рішень, що базуються на об'єктивних даних та просторовому плануванні.

Пріоритетами регіонального розвитку на період до 2027 року було визначено:

- 1) розвиток економічної, інфраструктурної, соціально-культурної зв'язаності та інтегрованості на національному, регіональному та місцевому рівні;

- 2) прискорення економічного зростання регіонів та територій з низьким рівнем соціально-економічного розвитку із забезпеченням покращення стану навколишнього природного середовища та невиснажливого використання природних ресурсів;

- 3) підвищення якості та забезпечення доступності для населення послуг, що надаються органами державної влади та ОМС, незалежно від місця проживання, зокрема на засадах цифровізації;

- 4) охорона культурної спадщини, збереження традиційного характеру середовища населених пунктів.

5. Вплив війни та воєнного стану на дану сферу державної політики

Війна вплинула на систему місцевих органів виконавчої влади та їх повноваження, а також подальше реформування територіальних органів ЦОВВ. Відбулася трансформація місцевих державних адміністрацій у військові адміністрації. Зокрема:

1. Зупинилася реалізація значної кількості функцій місцевих державних адміністрацій у форматі довоєнного часу та скоротилися або оновилися ті функції, які виконувалися до війни. Виникли труднощі в реалізації державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – програм їх національно-культурного розвитку.

2. Посилилася централізація, ускладнилися координаційні зв'язки у системі органів виконавчої влади, що об'єктивно обумовлено воєнним станом та викликами у сфері безпеки і оборони держави.

3. Фінансування виконання повноважень місцевими органами виконавчої влади стало обмеженим, виникло додаткове навантаження на місцеві бюджети (видатки пов'язані з обороноздатністю країни, ремонтом житла та інфраструктури громад, збільшилось навантаження на систему соціального захисту населення, в тому числі бюджетних видатків на соціальні цілі, на підтримку внутрішньо-переміщених осіб, тощо). Скоротився час на виконання завдань в умовах збереження запиту на результат без втрати якості. Урядом скорочено всі державні бюджетні програми, які передбачалося спрямувати на розвиток громад і регіонів та реалізацію інвестиційних проектів. У той же час, надходження до доходів місцевих бюджетів значно скоротились у зв'язку з руйнацією економіки та зниженням підприємницької активності, а також наданими законодавцем податкових преференцій суб'єктам господарювання. Зазначене спричиняє ріст дефіцитів місцевих бюджетів.

4. Відбувається масова міграція населення. Громадяни вимушені змінювати місце проживання самостійно чи на вимогу влади (у зв'язку з бойовими діями та/або гуманітарними складнощами), що зумовлює зміну економічної та соціальної кон'юнктури низки регіонів одночасно. Окрім того, міграція населення призводить до «кадрового голоду» як у приватному секторі, так і в забезпеченні

функціонування об'єктів критичної інфраструктури. Скоротилася кількість державних службовців місцевих органів виконавчої влади (звільнення, виїзд за кордон, перебування на тимчасово окупованих територіях, неповна зайнятість, простій, відпустка без збереження заробітної плати, полон, загибель тощо). У зв'язку з цим втрачаються кваліфіковані кадри з досвідом роботи, які здатні реалізовувати владні повноваження.

5. Втрачена значна частини ресурсного потенціалу країни та призупинена інвестиційна діяльність у значній кількості регіонів. Відбувається значне руйнування об'єктів критичної та соціальної інфраструктури, виробничих об'єктів, об'єктів житлового та громадського призначення. Збільшилось навантаження на об'єкти інфраструктури у регіонах із значними притоком внутрішньо переміщених осіб.

6. Відбувається релокація установ та підприємств з небезпечних місць. Організація безпечного процесу роботи чи навчання зумовлює необхідність переміщення установ до регіонів подалі від лінії фронту. Така ситуація впливає на фінансові, економічні, та соціальні показники регіонів.

7. Необхідність вжиття оперативних заходів гуманітарного характеру.

8. Мобілізація соціальної інфраструктури (освіта, медицина, організація місць проживання) при масовому внутрішньому переміщенні громадян до інших регіонів.

9. Відбулася різка зміна типології територій. Руйнування інфраструктури, комунікацій, виробничих потужностей обумовили зміну властивостей та особливостей різних територій і відповідно зміну структури розселення та економічної спеціалізації. Посилились диспропорції у спроможності та розвитку громад і регіонів в залежності від рівня небезпек з огляду на активні бойові дії, зменшення економічної активності населення, міграції населення та ін. Це визначає особливості реалізації повноважень місцевими органами виконавчої влади в межах кожного виду території та вимагає окремого підходу в частині здійснення виконавчої влади на місцях. До існуючих до повномасштабної війни тимчасово окупованих територій додалися нові окуповані території. Також є деокуповані, прифронтові, тилові території, території зони бойових дій тощо.

З метою врахування викликів, які постали перед громадами та регіонами, у зв'язку з військовою агресією російської федерації, у липні 2022 року Парламентом ухвалено закон, яким передбачено зміни у ключових аспектах державної регіональної політики (стратегічному плануванні, фінансуванні, інституційній підтримці та моніторингу регіонального розвитку) та визначено основні засади відновлення та розвитку регіонів і громад. У законі визначено різні функціональні типи територій (території відновлення; регіональні полюси зростання; території з особливими умовами для розвитку; території сталого розвитку), а також він містить положення не тільки про забезпечення розвитку всіх регіонів та громад, а й про відновлення територій, які постраждали від агресії.

Також Урядом запроваджено План відновлення та розвитку регіонів, який є комплексним документом для відбудови та розвитку регіонів і громад. Його реалізація дозволить пришвидшити відновлення об'єктів критичної та соціальної інфраструктури, житлового та громадського призначення, а також забезпечить повернення в регіон людей, які змушені були покинути свої домівки, а також створить сприятливі умови для діяльності всіх суб'єктів господарювання.

У державному бюджеті створюється Фонд ліквідації наслідків збройної агресії (за рахунок репарацій та конфіскації майна й коштів росії, міжнародних допомог і грантів) з метою подолання наслідків (гуманітарних, соціальних, економічних), спричинених збройною агресією. Також передбачаються кошти на відновлення та розвиток територій, продовжує функціонувати державний фонд регіонального розвитку, який є основний фінансовим інструментом для розвитку громад і регіонів.

Війна та введення воєнного стану призупинили реалізацію реформи децентралізації влади та не дозволили ефективно впроваджувати державну регіональну політику. Хоча сприяли напрацюванню досвіду управління територіями в умовах кризи, а також практики оперативного ухвалення адміністративних рішень в різних безпекових ситуаціях та на різних рівнях урядування.

6. Вимоги та стандарти ЄС щодо даної сфери, а також інших міжнародних документів, обов'язкових для України

Україна задекларувавши євроінтеграційну стратегією, взяла на себе відповідні зобов'язання щодо дотримання та імплементації загальновизнаних стандартів і принципів, що діють в країнах ЄС.

Договір про функціонування Європейського Союзу (ЄС) містить главу «Економічна, соціальна та територіальна єдність» (статті 174-178)².

«Стаття 174. З метою сприяння загальному гармонійному розвитку Союз розробляє та провадить дії, що ведуть до зміцнення його економічної, соціальної та територіальної згуртованості.

Зокрема, Союз спрямовує свою діяльність на зменшення диспропорцій між рівнями розвитку різних регіонів та відсталості регіонів, що перебувають у найменш сприятливих умовах.

Серед зазначених регіонів особливу увагу слід приділяти сільській місцевості, територіям під впливом промислової трансформації, регіонам, що страждають від суворих та постійних природних або демографічних вад, таким як регіони крайньої півночі з дуже низькою щільністю населення, а також острівним, прикордонним та гірським районам».

Політика ЄС у цій сфері спрямована на зменшення економічної, соціальної та територіальної нерівності між регіонами ЄС шляхом підтримки створення робочих місць, конкурентоспроможності, економічного зростання, покращення якості життя та сталого розвитку.

Європейські структурні та інвестиційні фонди допомагають регіонам подолати труднощі і таким чином зменшити відтік людських ресурсів, та ліквідувати інші недоліки, від яких вони страждають.

ЄС інвестує ресурси для забезпечення зростання та створення робочих місць, а також для подолання зміни клімату, енергетичної залежності та соціальної ізоляції.

ЄС здійснює фінансування у цій сфері через такі фонди: Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР); Європейський соціальний фонд (ЄСФ+); Фонд згуртованості (The Cohesion Fund); Фонд справедливої трансформації;

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

³ Загальні положення щодо фінансування визначені у Регламенті (ЄС) 2021/1060 Європейського парламенту та Ради від 24 червня 2021 року

Європейський фонд мореплавства, рибальства та аквакультури (ЄФМРА); Фонд притулку, міграції та інтеграції; Фонд внутрішньої безпеки; Інструмент фінансової підтримки управління кордонами та візової політики.

ЄФРР, ЄСФ+, Фонд згуртованості та ЄФМРА підтримують такі цілі політики: більш конкурентоспроможна та розумніша Європа; більш екологічна економіка; більш пов'язана Європа за рахунок підвищення мобільності; більш соціальна та інклюзивна Європа; Європа ближча до громадян, що досягається завдяки сталому та інтегрованому розвитку всіх типів територій та місцевих ініціатив.

Держави-члени ЄС та Європейська комісія розподіляють бюджетні кошти на основі наступних принципів:

- Спільне управління між Комісією та державами-членами. Заходи плануються спільно. Держави-члени несуть відповідальність за реалізацію дій та відшкодування витрат бенефіціарам, тоді як Комісія контролює виконання, відшкодовує кошти державам-членам і в кінцевому рахунку несе відповідальність за бюджет.

- Партнерство та багаторівневе управління. Держави-члени повинні організувати та запровадити всеосяжне партнерство, що включає щонайменше таких партнерів: регіональні, місцеві, міські та інші органи державної влади; економічні та соціальні партнери; відповідні органи, що представляють громадянське суспільство, такі як екологічні партнери, неурядові організації та органи, що сприяють соціальній інтеграції, основним правам, правам людей з обмеженими можливостями, гендерній рівності та недискримінації; науково-дослідні організації та університети.

- Горизонтальні принципи, що забезпечують: повагу до основних прав і дотримання Хартії основних прав ЄС; рівність між чоловіками та жінками, гендерний мейнстрімінг та інтеграція гендерної перспективи, а також доступність для людей з обмеженими можливостями; під час підготовки, реалізації, моніторингу, звітності та оцінки програм вжито відповідних заходів для запобігання будь-якій дискримінації за ознаками статі, расового чи етнічного походження, релігії чи переконань, інвалідності, віку чи сексуальної орієнтації.

Слід зазначити, що важливою передумовою взаємодії країн - членів ЄС у проведенні спільної регіональної політики є гармонізація їх адміністративно-територіального поділу. Існує Європейська класифікація NUTS, що має статус стандарту територіального поділу країн ЄС для статистичних цілей.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС (підписана у 2014 р.), передбачає широкий спектр можливостей для інтенсифікації взаємодії між Україною та ЄС у сфері регіональної політики, розвитку транскордонного співробітництва та сільських територій. Вони відображені у статті 446 Угоди, що міститься в Главі 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво» розділ V Угоди «Економічне та галузеве співробітництво»: «Сторони сприяють взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом на розвитку відсталих територій та на територіальному співробітництві, при цьому створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства». Пріоритетними сферами співпраці визначено розвиток відсталих територій і територіальне співробітництво. Водночас політика

євроінтеграції України досі стикається з цілою низкою серйозних регіональних викликів, що гальмують інтеграційний процес і зменшують спроможність центральної влади впроваджувати необхідні внутрішні реформи та виконувати зобов'язання перед ЄС.

У Статуті Комітету регіонів (1994) поняття "регіон" трактується як "територія, яка являє собою очевидну єдність з географічної точки зору, або таку територіальну єдність, де є спадкоємність і населення якої поділяє спільні цінності та намагається зберегти і розвивати свою самобутність задля стимулювання культурного, економічного та соціального прогресу".

Законодавчо визначеного терміну «модель регіонального розвитку у ЄС» не існує. Хоча ЄС вимагає, щоб країни, які ведуть переговори про вступ до ЄС, дотримувалися глави 22 «Регіональна політика та координація структурних інструментів» *Acquis Communautaire*. Ця глава складається переважно з механізмів та правил імплементації, які не вимагають транспозиції до національного права. Вони визначають правила планування, схвалення і впровадження структурних фондів та програм солідарних фондів, відбиваючи територіальну організаційну структуру кожної країни. Ці програми обговорюються та схвалюються Комісією, але їх імплементація є обов'язком держав-членів. Держави-члени повинні враховувати законодавство ЄС, мати відповідну інституційну структуру та відповідну адміністративну спроможність, щоб забезпечити планування, імплементацію, моніторинг та оцінку у найменш затратний спосіб з точки зору управління та фінансового контролю.

Спільна регіональна політика ЄС спрямована на забезпечення єдності та гармонійного розвитку регіонів країн-членів на основі оптимального співвідношення поділу повноважень між центром і регіонами, дії правових, економічних організаційних, інституційних механізмів з метою подолання територіальних диспропорцій у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів.

5 жовтня 2022 року Організація економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР) розпочала переговори щодо вступу України.

ОЕСР опікується питаннями дослідження та аналізу політик регіонального розвитку у різних країнах. Діяльність Комітету з питань політики регіонального розвитку та його допоміжних органів протягом 2021-22 років здійснюється за трьома основними напрямками:

- сприяння продуктивності, інноваціям та цифровізації: регіональні заходи для відновлення;
- інклюзивні та стійкі регіони, міста та сільські райони для більш стійких суспільств;
- ефективне багаторівневе управління та фінансування для більш стійкого регіонального розвитку та довіри.

ОЕСР розроблені наступні рекомендаційні документи, що стосуються питань розвитку регіональної політики:

1) Рекомендації Ради щодо ефективного державного інвестування на всіх рівнях.⁴

2) Декларація про політику побудови кращого майбутнього для регіонів, міст і сільської місцевості.⁵

⁴ <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm>

⁵ <https://www.oecd.org/regional/ministerial/RDPC-Ministerial-Declaration-EN.pdf>

- 3) Принципи політики сільської місцевості.⁶
- 4) Принципи міської політики.⁷
- 5) Принципи управління водними ресурсами.⁸

Починаючи з 2014 року Україна почала змінювати свою державну регіональну політику з урахуванням та на основі підходів та практики ЄС, у тому числі в контексті виконання Угоди про Асоціацію з ЄС, ратифікованою Верховною Радою України. Нова парадигма регіональної політики передбачає перехід від надмірно централізованої моделі до збалансованого партнерства між центральними органами виконавчої влади і місцевою владою для впровадження багаторівневого управління регіональним розвитком. Ці зміни знайшли своє відображення у низці нормативно-правових актів та стратегічних планувальних документах.

7. Актуальні плани влади станом на початок листопада 2022 року, включаючи План відновлення України

4-5 липня 2022 року у Лугано (Швейцарія) проведено Міжнародну конференцію з питань відновлення України, на якій було представлено проєкт Плану відновлення України. Станом на початок листопада 2022 року проєкт Плану відновлення України ні яким чином не затверджений.

Для цілей цього Бріфу важливо розглянути матеріали робочої групи «Будівництво, містобудування, модернізація міст та регіонів України» з напрямку «Відновлення та стимулювання розвитку регіонів».

План передбачає 4 проблеми, а також цілі, очікувані результати та завдання:

Проблема 1. Раптова і суттєва територіально-диференційована зміна чисельності і статеві-вікового складу населення.

Ціль 1. Повернути людей в Україну і додому. Створити умови для забезпечення людей роботою, житлом, публічними послугами і безпечним життєвим середовищем. Стимулювати народжуваність та забезпечити підтримку сімей з дітьми. Сформувані територіально збалансовану систему розселення.

Проблема 2. Погіршилась доступність різних типів територій до ринків та людей до інфраструктури публічних послуг.

Ціль 2. Спланувати, відновити і розвинути критичну, соціальну, економічну, транспортну інфраструктуру; об'єкти громадського призначення та мережу надання публічних послуг за сучасними підходами та відповідно до викликів, можливостей і обмежень у різних типах територій.

Проблема 3. Різке і суттєве скорочення місцевої, регіональної економіки та економіки макрорегіонів.

Ціль 3. Стимулювати розвиток місцевої, регіональної економіки та економіки макрорегіонів на основі потенціалу різних типів територій та з урахуванням принципів “зеленої економіки”

Проблема 4. Обмежена спроможність влади на всіх рівнях, повна або часткова втрата управління на територіях, де ведуться бойові дії.

Ціль 4. Створити систему багаторівневого врядування та спеціалізованих інституцій розвитку територій, яка відповідає викликам воєнного часу і післявоєнного відновлення та розвитку. Забезпечити формування політик і прийняття управлінських рішень на основі даних

⁶ <https://www.oecd.org/fr/regional/oecd-principles-rural-policies.htm>

⁷ <https://www.oecd.org/cfe/urban-principles.htm>

⁸ <https://www.oecd.org/governance/oecd-principles-on-water-governance.htm>

Також, враховуючи те, що ефективне впровадження державної регіональної політики залежить й від завершеності реформи децентралізації влади (реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, важливо розглянути і матеріали робочої групи «Державне управління», підгрупи «Місьцеве самоврядування».

Зокрема, Планом визначаються такі основні проблеми, цілі, очікувані результати та завдання:

Проблема 1. Недостатній рівень спроможності окремих територіальних громад і районів, що загострився внаслідок повномасштабної війни

Ціль 1. Оновити адміністративно-територіальний устрій з огляду на актуальні виклики, що постали перед місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади в умовах воєнного стану

Проблема 2. Нечітке розмежування повноважень місцевого самоврядування і держави за їх природою і незабезпеченість їх належними фінансовими ресурсами

Ціль 2. Закріпити розподіл повноважень органів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою, а також між органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади, передбачивши достатній фінансовий ресурс для їх виконання.

Проблема 3. Недостатній фаховий рівень працівників на місцях, низька привабливість публічної служби, відсутність довіри до корпусу службовців місцевого самоврядування

Ціль 3. Запровадити дієву та гнучку систему підготовки та просування (підвищення кваліфікації) персоналу, сформувати привабливі та сприятливі умови роботи на публічній службі та її престиж