

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ

**ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього
НАН України"**

ЗАУВАЖЕННЯ ТА ПРОПОЗИЦІЇ
до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України
«Про засади державної регіональної політики»
(реєстраційний № 5323 від 01.04.2021 року)

(НАУКОВО-АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА)

Львів – 2021

Анотація. Окреслено проблеми регулювання регіонального розвитку, що потребують розв'язання на законодавчому рівні з врахуванням наявних децентралізаційних трансформацій, зокрема обґрунтовано необхідність оновлення законодавчої основи для реалізації державної регіональної політики. Подані пропозиції до проекту Закону про внесення змін до Закону України "Про засади державної регіональної політики» сфокусовані на: корегуванні змісту низки понять (стратегія, засади державної регіональної політики, принципи державної регіональної політики, пріоритети державної регіональної політики, напрями державної регіональної політики, моніторинг державної регіональної політики тощо); актуалізації принципів політики регулювання регіонального розвитку; обґрунтування напрямів покращення інституційного забезпечення реалізації державної регіональної політики; удосконаленні функціонування Агенцій регіонального розвитку.

Ключові слова: державна регіональна політика, державна стратегія регіонального розвитку, моніторинг, функціональні типи територій, Агенції регіонального розвитку.

Науково-аналітичну записку підготували: д.е.н., проф. Сторонянська І.З., д.е.н., проф. Шульц С.Л., к.е.н. Мокій А.І., д.е.н. проф. Мельник М.І. та інші)

ВСТУП

Визначення контурів регіонального розвитку шляхом можливого прийняття окремого Закону про засади державної регіональної політики було передбачено Порядком денним асоціації Україна – ЄС, оновлена редакція якого схвалена 24 червня 2013 року на Шістнадцятому засіданні Ради з питань співробітництва Україні – ЄС (м. Люксембург).

На той час Концепцією державної регіональної політики, затвердженою Указом Президента України від 25 травня 2001 року № 341 було визначено напрями та загальні вимоги щодо інструментів такої політики. Відтак, метою ухвалення чинного Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII¹ було створення законодавчої основи для реалізації нової державної регіональної політики, яка повинна охоплювати значно більше коло питань, ніж просто підтримка регіонального розвитку. Зокрема:

- передбачалось, що прийняття цього Закону сприятиме забезпеченню ефективного розвитку України та її регіонів шляхом запровадження системного підходу до формування та реалізації державної регіональної політики;
- наголошувалось, що реалізація нової державної регіональної політики потребує додаткового законодавчого забезпечення, особливо в частині нового інструментарію її здійснення.

Однак, попри прийняття зазначеного Закону значна кількість питань залишилась неврегульованою. Так, в переліку базових термінів, що наведені у ст. 1 чинного Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII відсутні визначення змісту цілої низки термінів і понять, зокрема визначення поняття стратегії. Цим Законом закладено колізійний підхід, згідно якого Державну стратегію регіонального розвитку України, як стратегічний документ, затверджує Кабінет Міністрів України. Натомість затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля є прерогативою Верховної Ради України відповідно до пункту 6 частини першої статті 85 Конституції України². Недостатньо врегульовані питання термінів, послідовності та взаємопов'язаності прийняття Державної та регіональних стратегій розвитку різних рівнів, змісту цих стратегій, термінів, підстав та періодичності їх коригування тощо. Крім того, з позиції прив'язки Державної стратегії регіонального розвитку України та регіональних стратегій до системи державних прогнозних і програмних документів досі зберігається колізія щодо термінів середньо- і довгострокового планування, які не повною мірою узгоджуються з термінами, що визначені для програмних документів Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку»³.

Таким чином, практика формування та реалізації державної регіональної політики, стан моніторингу та оцінки її результативності дійсно свідчать про наявність

¹ Про засади державної регіональної політики: закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. // Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

² Конституція України: прийнята 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. // Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

³ Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку: закон України від 3 березня 2000 року № 1602-III // Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text>

низки проблем, що потребують розв'язання на законодавчому рівні з врахуванням наявних децентралізаційних трансформацій.

В пояснюючій записці до ініційованого Кабінетом Міністрів України проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» (реєстраційний 5323 від 01.04.2021 року) – надалі Проект)⁴, необхідність прийняття даного Проекту аргументується наявністю таких проблем:

- слабкий взаємозв'язок між стратегічним та бюджетним плануванням. Кошти, що спрямовуються на регіональний розвиток, у тому числі кошти державного фонду регіонального розвитку, як правило, не мають тісного зв'язку із Державною стратегією регіонального розвитку та регіональними стратегіями розвитку;
- відсутність механізму практичної реалізації Державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку;
- відсутність єдиних підходів та системи щодо розроблення та реалізації стратегічних документів на місцевому рівні;
- недосконалість інституційного забезпечення регіонального розвитку, зокрема низька ефективність діяльності агенцій регіонального розвитку;
- відсутність якісного моніторингу та оцінювання реалізації державної регіональної політики, що дозволило б вчасно реагувати на проблеми розвитку регіонів;
- недосконалість механізму розподілу та використання фінансових ресурсів, що спрямовуються на регіональний розвиток.

Фактично мова йде про запровадження системного підходу до формування та реалізації державної регіональної політики з використанням оновленого інструментарію її здійснення.

Зважаючи на це, *методологічно-правовою основою аналізу Проекту є неупереджене виокремлення об'єктивних критеріїв розгляду та оцінки його змісту. Очевидно, що об'єктивність та консенсусність конкретизації таких критеріїв забезпечується конструктивним врахуванням відповідності змісту Проекту визначальним правовим актам України, зокрема:*

1. Відповідно до частини другої статті 8 Конституції України ⁵ основою для прийняття законів є Конституція України, яка є актом установчої влади народу і має найвищу юридичну силу, утверджуючи принцип верховенства права в Україні. Тому основним критерієм актуальності та законності ініційованих Проектом змін є їх відповідність Конституції України.

2. Істотним критерієм оцінки актуальності імплементації пропонованих законодавчих змін слід розглядати їх відповідність положенням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС ⁶ та спрямованість на реалізацію цієї Угоди.

3. У разі оновлення Закон України «Про засади державної регіональної політики» і надалі визначатиме основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики **як складової**

⁴ Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» (реєстраційний 5323 від 01.04.2021 року) // Верховна Рада України: сайт. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71562

⁵ Конституція України: прийнята 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Законодавство України: сайт. URL: <https://zako.n.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

⁶ Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : ратифікована Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2>

частини внутрішньої політики України. Тому важливим критерієм є також вираховування вимоги частини другої статті 12 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року № 2411-VI ⁷, згідно якої визначені у цьому Законі засади внутрішньої та зовнішньої політики «мають враховуватись під час розроблення проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів».

Отже, оновлення Закону України «Про засади державної регіональної політики» мало б здійснюватись в рамках відповідності Конституції України, Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року № 2411-VI.

Натомість зазначаємо, що у переліку правових актів до пояснюючої записки (параграф 4 «Правові аспекти») Конституція України, Угода про асоціацію між Україною та ЄС, а також Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» навіть не згадуються.

Аналіз змісту Проекту дає підстави констатувати наступне.

1. Положення Проекту не враховують конституційних вимог щодо наявності достатніх і завершених правових механізмів реалізації його положень, а також європейських стандартів щодо чіткості, ясності, зрозумілості закону. Обраний у проекті нормотворчий підхід не відповідає вимогам щодо якості законів у контексті верховенства права (стаття 8 Конституції України), зокрема його елементу – «юридична визначеність», яка вимагає, щоб норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишалися передбачуваними.

Так, в переліку базових термінів, що наведені у ст. 1 чинного Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII залишаються відсутні визначення змісту низки понять, які використовуються в Проекті, зокрема: «стратегія (за її видами)», «засади державної регіональної політики», «принципи державної регіональної політики», «пріоритет державної регіональної політики», «напрямок державної регіональної політики», «документи державної регіональної політики», «стратегічне планування державної регіональної політики», «документи стратегічного планування державної регіональної політики», «стратегічні цілі регіонального розвитку», «стратегічний план розвитку територіальної громади», «типи територій, що потребують заходів державного впливу», «механізми представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні», «механізми представництва інтересів територіальних громад на регіональному рівні», «висновок центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики про відповідність проекту регіональної стратегії розвитку встановленим вимогам щодо її підготовки та стратегічним цілями і пріоритетами», «індикатори результативності (ефективності) державної регіональної політики», «оцінювання державної регіональної політики» тощо. В інституційно-правовому полі України відсутні дефініції цих термінів.

Водночас, за наявності в Законі терміну «програма регіонального розвитку» Проектом пропонується також імплементація терміну «регіональна програма розвитку — комплекс взаємопов'язаних завдань та заходів довготривалого характеру,

⁷ Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI// Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>

спрямованих на досягнення цілей, визначених регіональною стратегією розвитку, що є невід'ємною частиною плану заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку та реалізується через проекти регіонального розвитку, об'єднані спільною метою», залишаючи невиясненим як співвідносяться ці програми, як об'єкти державної підтримки регіонального розвитку, із програмами економічного і соціального розвитку областей. Тим більше, що Типова структура програми економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на наступний рік⁸ Кабінетом Міністрів також істотно звужена та не узгоджується з вимогами щодо їх змісту, визначеними статтею 11 Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»⁹.

2. Потребує розширення поняття «заінтересовані сторони» за рахунок включення юридичних осіб-суб'єктів підприємницької діяльності, громадських організацій, наукових установ та закладів вищої освіти (які долучаються до розробки проєктів стратегій територій, планів соціально-економічного розвитку тощо) та інших.

Це поняття слід узгодити із визначенням Міністерства соціальної політики України, Наказ "Про затвердження Інструкції щодо інтеграції гендерних підходів під час розроблення нормативно-правових актів" від 07.02.2020 N 86, згідно з яким «Заінтересована особа - будь-яка **фізична чи юридична особа або громадське об'єднання без статусу юридичної особи** (резидент чи нерезидент України), що має **безпосередній або опосередкований інтерес щодо діяльності з розроблення, прийняття та реалізації нормативно-правових актів**».

3. У випадку схвалення Проєкту в пропонованій редакції консервується:

- системна неврегульованість на законодавчому рівні щодо змісту та структури Державної стратегії регіонального розвитку України, методики та порядку її прозорої розробки;
- колізія щодо затвердження Кабінетом Міністрів України з обходом закону України «Про стратегічну екологічну оцінку»¹⁰ Державної стратегії регіонального розвитку України, як документа державного планування стратегічного значення, а не Верховною Радою України;
- відсутність встановленого законом уніфікованого змісту, структури, порядку та методики розроблення, узгодження та затвердження регіональних стратегій розвитку, а також стратегій розвитку територіальних громад.
- відсутність встановленого законом змісту, структури, порядку та методики розроблення, узгодження та затвердження: проєктів та програм регіонального розвитку; проєктів та регіональних і місцевих програм розвитку на засадах їх відповідності вимогам, встановленим законодавством; угод щодо регіонального розвитку; державних програм розвитку окремих типів територій; програм і

⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 621» від 17 квітня 2019 р. № 335. // Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335-2019-%D0%BF#n2>

⁹ Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року № 1602-III // Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text>

¹⁰ Про стратегічну екологічну оцінку: закон України 20 березня 2018 року № 2354-VIII. Законодавство України : сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>

проектів регіонального розвитку, що визначаються пріоритетними за рішенням Кабінету Міністрів.

Крім того закладається колізія щодо розроблення, реалізації, проведення моніторингу та оцінки виконання стратегій розвитку територіальних громад та стратегічних планів розвитку територіальних громад на підставі сумнівної імплементації Методичних рекомендацій центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики, що також протирічить засадам організації та діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.

Необхідно неухильно враховувати, що згідно вимог частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи **зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України**, які за тлумаченням Конституційного Суду України повинні бути правовими актами юридично цілісного та структурно завершеного законодавчого регулювання.

Однак, Проектом зберігається деструктивний підхід щодо перенесення на підзаконний рівень врегулювання питань, які повинні бути вичерпно регламентовані виключно законами. Така практика спричинила наявні розходження в окремих підзаконних актах (*в параграфі 4 пояснюючої записки значаться під № 3, 4, 5*) з відповідними положеннями статті 3 Закону України "Про засади державної регіональної політики" щодо змісту принципів відкритості, паритетності, координації тощо. Також цими підзаконними актами не передбачено обов'язкове застосування в якості методологічного підґрунтя стратегічного планування регіонального розвитку таких базових принципів державної регіональної політики, як законність, співробітництво, історична спадкоємність, об'єктивність.

Варто згадати, що такий підхід привів до того, що за відсутності Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки ¹¹ від регіонів вимагалось розробити та затвердити регіональні стратегії розвитку, а в подальшому забезпечити у шестимісячний строк приведення регіональних стратегій розвитку у відповідність з уже затвердженою Державною стратегією.

4. Незрозумілою залишається роль районного рівня у системі стратегування розвитку територій.

Так, у Статті 16 до повноважень районних, міських, селищних, сільських рад у сфері державної регіональної політики віднесено:

«1. Районні, міські, селищні, сільські ради у сфері державної регіональної політики забезпечують підготовку та подають до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій пропозиції щодо врахування інтересів відповідних територіальних громад під час розроблення:

1) проекту Державної стратегії регіонального розвитку України та Плану заходів з її реалізації;

2) регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, а також програм і проектів регіонального розвитку, спрямованих на розвиток регіонів та окремих типів територій».

¹¹ Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки: затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 // Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

Незрозумілою залишається роль районних рад у формуванні державної регіональної політики в нових умовах та повноваженнях, оскільки саме територіальні громади формують пропозиції для врахування їх у Державній стратегії регіонального розвитку.

У Статті 7 Система документів державної регіональної політики (Частина 3, пункт 4) зазначено «програми економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст, територіальних громад», а також у Статті 10 Регіональні стратегії розвитку (пункт 9) зазначається «Реалізація регіональних стратегій розвитку здійснюється шляхом розроблення та виконання планів заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку, які конкретизуються у регіональних програмах розвитку та програмах економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст, територіальних громад». Незрозуміло яких саме районів стосуються програми економічного і соціального розвитку, якщо зараз декларується усунення районного рівня з стратегування та програмування загалом.

5. Пропоновані Проектом зміни не дозволяють сформувати збалансовану та цілісну систему **моніторингу реалізації державної регіональної політики**.

Так, підпунктом 2 пункту 1 Проекту пропонується вилучити у частині першій статті 1 Закону України «Про засади державної регіональної політики» пункт 4 такого змісту: *«моніторинг та оцінка результативності реалізації державної регіональної політики - періодичне відстеження відповідних індикаторів на основі офіційних статистичних даних та інформації центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та проведення на підставі даних моніторингу оцінки результативності виконання індикаторів шляхом порівняння отриманих результатів з їх цільовими значеннями»*. Натомість пунктом 15 Проекту пропонується в статті 23 Закону України «Про засади державної регіональної політики» викласти зміст пунктів першого та другого пунктів таким чином:

«1. Моніторинг державної регіональної політики є сукупністю заходів із обліку, збору, аналізу та узагальнення інформації суб'єктів державної регіональної політики, що проводиться з метою відстеження та аналізу територіальних тенденцій, динаміки та структурних змін відповідно до цілей, напрямів та завдань державної регіональної політики.

2. Об'єктами моніторингу є соціально-економічні процеси і результати соціально-економічного розвитку регіонів, а у визначених законодавством випадках — макрорегіонів, мікрорегіонів, їх частин чи груп, що описуються кількісними і якісними, статичними або динамічними параметрами (у тому числі дезагрегованими за статтю та віковими групами).»

По-перше, очевидним є зміщення фокусу моніторингу державної регіональної політики з структурних елементів цієї політики (*система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб*) на соціально-економічні процеси, що є окремими складовими регіонального розвитку, який загалом тлумачиться (пункт 8 частини першої статті 1 Закону) як процес соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших **позитивних** змін у регіонах.

Тобто, пропонований Проектом підхід до регламентування моніторингу державної регіональної політики апріорі закладає ризик його зведення саме до виявлення виключно **позитивних** змін у регіонах, залишаючи поза увагою моніторинг

структурних елементів **державної регіональної політики**. Окрім цього, Проектом не конкретизовано зміст, завдання та алгоритм оцінювання державної регіональної політики на різних рівнях.

По-друге, вважаємо, що перелік об'єктів моніторингу доцільно узгодити з положеннями п.1 частини першої статті 4 аналізованого законопроекту:

«1. Об'єктами державної регіональної політики є регіони, макрорегіони, мікрорегіони. Об'єктами державної регіональної політики можуть бути групи регіонів (або їх частин), територіальні громади». Тим більше, що п.5 теж містить положення про *територіальні громади як об'єкти моніторингу*: «5. Моніторинг державної регіональної політики здійснюється на основі інформаційно-телекомунікаційної системи — єдиної геоінформаційної системи здійснення моніторингу та оцінювання розвитку регіонів та *територіальних громад*».

Тому, п.2 ст. 23 слід викласти у редакції: 2. Об'єктами моніторингу є соціально-економічні процеси і результати соціально-економічного розвитку регіонів, а у визначених законодавством випадках — макрорегіонів, мікрорегіонів, їх частин чи груп, *територіальних громад*, що описуються кількісними і якісними, статичними або динамічними параметрами (у тому числі дезагредованими за статтю та віковими групами).

П.4 ст. 23 визначено як «Порядки, індикатори та періодичність здійснення моніторингу розвитку регіонів, територіальних громад та окремих типів територій, використання публічних ресурсів на цілі державної регіональної політики, виконання документів, що визначають державну регіональну політику, та звітування за результатами моніторингу затверджуються Кабінетом Міністрів України».

Недоцільним є формулювання «типи регіонів», коли у ДСРР на 2021-2027 р. визначено типи функціональних територій, тому вважаємо за доцільне внести чіткість у формулювання п.4 ст.23. і викласти у редакції:

«Порядки, індикатори та періодичність здійснення моніторингу розвитку регіонів, територіальних громад та *окремих функціональних типів територій*, використання публічних ресурсів на цілі державної регіональної політики, виконання документів, що визначають державну регіональну політику, та звітування за результатами моніторингу затверджуються Кабінетом Міністрів України».

Не конкретизуючи цілей, пріоритетів, індикаторів та показників регіонального розвитку Проектом пропонується вилучення з пункту 2 статті 6 чинного Закону індексу регіонального людського розвитку, який є інтегрованим системним показником державної регіональної політики щодо оцінки територіальної диференціації на регіональному рівні. Аргументація такої зміни та перелік конкретних показників взамін цього індексу відсутні.

Варто врахувати, що на даний час, в контексті секторальної підтримки європейської практики, за пропозицією Єврокомісії у ЄС початково підтримано три конкретні соціальні цілі до 2030 року:

- в країнах-членах рівень зайнятості людей віком від 20 до 64 років має становити щонайменш 78%;
- щонайменше 60% усіх дорослих мають щороку проходити певне професійне навчання;
- кількість людей на межі бідності або маргіналізації має до 2030 року скоротитися на щонайменш 15 млн, включно з 5 млн. дітей.

Зокрема, Президент Єврокомісії Урсула фон дер Ляєн стверджує, що соціальні цілі для ЄС мають бути встановлені одночасно з цілями "озеленення" економіки і цифрової трансформації, щоб європейці мали доступ до необхідних знань і навичок і мали рівні можливості - у більш цифровому суспільстві з більш сталою економікою ¹².

6. До завдань Агенцій регіонального розвитку (стаття 19, пункт 7) віднесено:

1) участь у розробленні та забезпеченні реалізації регіональної стратегії розвитку і плану заходів з її реалізації, проведенні моніторингу та оцінки ефективності їх реалізації;

Всупереч діючій методиці, затвердженої Наказом **Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31.03.2016 № 79 «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації»¹³ у п.7. абзаци 1 наведено «проведення моніторингу та оцінки *ефективності* їх реалізації», що має, на нашу думку, інше змістовне наповнення. Якщо пропонується оцінка ефективності, а не результативності реалізації заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку, то слід внести відповідні уточнення, а відтак і правки у методики проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку.**

7. Базовим компонентом співпраці в рамках Європейської політики добросусідства є **смарт-спеціалізація**, що дає змогу європейським країнам досягти згуртування в політиці, збільшувати кількість робочих місць та реалізовувати програмні цілі економічного розвитку. З позиції підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів України Державною стратегією регіонального розвитку на 2021-2027 роки¹⁴, намічено забезпечити приєднання всіх регіонів України до Європейської платформи смарт-спеціалізації (S3 Platform) з метою відкриття доступу регіонам України до інструментів цієї платформи. Національною економічною стратегією на період до 2030 року, затвердженою 3 березня 2021 року¹⁵, передбачено:

- включення напряму підтримки розвитку регіональної смарт-спеціалізації до оновленої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС;
- врегулювання питання державної фінансової підтримки проєктів регіонального розвитку, що передбачають розвиток пріоритетних видів економічної діяльності, визначених на засадах смарт-спеціалізації.

Дещо парадоксальним є намічене Проєктом виключення у статті 6 чинного Закону пункту 8, який націлює на формування з урахуванням документів Ради Європи та Європейського Союзу нормативно-правової бази, необхідної для реалізації державної регіональної політики, визначеної цим Законом. Така пропозиція є істотною ознакою ініціювання відходу від європейської моделі управління регіональним розвитком, що постійно удосконалюється.

¹² У ЄС початково підтримали три соціальні цілі до 2030 року / Європейська правда, субота, 8 травня 2021. Сайт, URL: <https://www.euointegration.com.ua/news/2021/05/8/7122935/>

¹³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16#Text>

¹⁴ Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки: затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 // Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

¹⁵ Національна економічна стратегія на період до 2030 року: затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 року № 179 (із змінами) // Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25>

Складність цієї проблеми посилюється такими обставинами:

- в Україні не встановлено жодної законодавчої вимоги щодо визначення на засадах смарт-спеціалізації власне окремих пріоритетів, цілей чи завдань Державної стратегії регіонального розвитку; жодним законодавчим актом не регламентовано обов'язок органів виконавчої влади та місцевого управління виступати ініціаторами та активними учасниками реалізації наукової та інноваційної політики на основі смарт-спеціалізації;
- пріоритети державної регіональної політики, визначені законом України № 156-VIII¹⁶, не поєднуються з реалізацією Стратегічних пріоритетних напрямів інноваційної діяльності на 2011-2021 роки, встановлених статтею 4 закону України "Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні" № 3715-VI¹⁷ .
- немає завершеного інституційно-правового механізму верифікації регіональних стратегій на відповідність положенням Державній стратегії регіонального розвитку, які є документами державного планування та повинні розроблятися з урахуванням вимог закону України "Про стратегічну екологічну оцінку";
- жодним документом держави не регламентується механізм розроблення та затвердження цих стратегій розвитку територіальних громад на засадах смарт-спеціалізації;
- формування інституційно-організаційного забезпечення імплементації моделі смарт-спеціалізації має виключно підзаконний колізійний характер та ознаки відходу від європейської методології смарт-спеціалізації.

Важливо, що в ЄС політика смарт-спеціалізації розглядається як процес виявлення конкурентних переваг, пріоритетів та максимального розвитку наукового потенціалу в будь-якому регіоні, сильному чи слабому, високо- чи низько технологічному.

Однак, Проект взагалі не передбачає імплементації європейської методології смарт-спеціалізації, а заключним абзацом параграфу 4 пояснюючої записки «Позиція заінтересованих сторін» чітко наголошується, що Проект акта не стосується сфери наукової та науково-технічної діяльності, чим засвідчується колізійність Проекту зважаючи на зміст Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки та Національної економічної стратегії на період до 2030 року.

8. Главою 5 розділу V Угоди про асоціацію між Україною та ЄС¹⁸ визначено, що національна статистична система має ґрунтуватися на фундаментальних принципах ООН щодо офіційної статистики з урахуванням асquis ЄС у сфері статистики, зокрема Кодексу норм європейської статистики з метою гармонізації національної статистичної системи з європейськими нормами та стандартами. Відповідно до європейського правового регламентування для забезпечення можливості збирання, складання та поширення європейської статистики на різних територіальних рівнях ЄС у кожній країні-члені створені територіальні одиниці, що відповідають загальній класифікації

¹⁶ Про засади державної регіональної політики: закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII // Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

¹⁷ Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні: закон України від 8 вересня 2011 року № 3715-VI // Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3715-17#Text>

¹⁸ Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : ратифікована Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2>

територіальних одиниць для статистики (NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes), затвердженій Регламентом Європейського Парламенту і Ради № 1059/2003 від 26 травня 2003 року (із змінами)¹⁹. Розмір адміністративних одиниць для конкретного рівня NUTS у державі-члені повинен знаходитись в межах порогів чисельності населення, що чітко регламентовано.

Також, Регламент (ЄС) № 1059/2003 спрямований на забезпечення однозначності визначень та узгодженого прозорого застосування територіальних типів, забезпечуючи стабільність територіальних типологій для складання та поширення європейської статистики.

Однак, Проектом не передбачено законодавчого впровадження європейської класифікації NUTS та імплементації європейських територіальних типологій, не визначено критеріїв виокремлення та ідентифікації окремих типів територій, що загалом не сприяє повноцінному впровадженню європейського інструментарію в сфері регіонального розвитку.

Підкреслимо також, що згідно пунктів 12 та 13 частини першої статті 92 Конституції України **основи організації державної статистики, територіального устрою визначаються виключно законами України**, що апріорі обумовлює необхідність імплементації Законом функціональних типів територій, визначених Державною стратегією регіонального розвитку на 2021-2027 роки²⁰, які характеризуються соціальними, просторовими, екологічними та економічними особливостями.

9. Зафіксоване преамбулою Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII позиціонування державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України вказує на необхідність узгодження засад державної регіональної політики з засадами внутрішньої політики, що визначені Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року № 2411-VI²¹.

Відповідно до статті 1 цього Закону засади внутрішньої і зовнішньої політики визначають принципи та пріоритети державної політики у відповідних сферах. Звідси слідує, що Проектом належало систематизувати принципи та пріоритети державної регіональної політики у відповідних сферах згідно положень Закону України № 2411-VI.

Зокрема, даним Законом регламентовано засади внутрішньої політики у таких сферах: розбудови державності – стаття 3 Закону; розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів – стаття 4 Закону; формування інститутів громадянського суспільства – стаття 5 Закону; національної безпеки і оборони – стаття 6 Закону; економічна сфера – стаття 7 Закону; соціальна сфера – стаття 8 Закону; екологічна сфера та сфера техногенної безпеки – стаття 9 Закону; гуманітарна сфера – стаття 10 Закону.

¹⁹ Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS). Access current version (13/11/2019) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02003R1059-20180118>

²⁰ Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки: затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 // Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

²¹ Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI// Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>

Зважаючи на зазначене доводиться констатувати, що пропонувані Проектом зміни:

- не забезпечують оновлення редакції Закону України «Про засади державної регіональної політики», як юридично цілісного та структурно завершеного нормативно-правового акту, що узгоджується із Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року № 2411-VI;
- сумнівно змінюють в статті 6 Закону України «Про засади державної регіональної політики» пріоритети державної регіональної політики на напрями державної регіональної політики;
- створюють передумови звуження гуманітарної сфери та стагнації регіонального розвитку, залишаючи поза рамками державної регіональної політики наукову та науково-технічну діяльність.

Поділяючи в цілому необхідність істотного удосконалення змісту чинного Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII, доводиться визнати, що Проект не забезпечує анонсованої якісної зміни правових, організаційних, фінансових та інших механізмів реалізації державної регіональної політики, поглиблюючи колізію невідповідності Конституції України, Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, а також Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року № 2411-VI. Переважна більшість положень проекту не мають властивого для норм права формально-визначеного характеру, внаслідок чого їм притаманний переважно ненормативний, декларативний характер. В результаті цього зазначені положення можуть інтерпретуватись досить вільно, що створює передумови для формування суб'єктивних підходів щодо їх змісту та обсягу.

Висновки

Зазначене дозволяє констатувати, що Проект загалом не вирішує першочергових завдань повноцінної регламентації та інтегрованого поєднання конкретних механізмів стратегічного та просторового планування; створення умов для розвитку економічної самостійності та самодостатності територіальних громад в умовах нової регіональної політики, зберігаючи наявні системні недоліки чинного Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII, зазначені в попередньому розділі цієї науково-аналітичної записки. Наявна розбалансована система стратегічного та просторового планування перманентно залишається істотною перешкодою для ефективного управління місцевим розвитком територіальних громад, просторової диверсифікації та структурної трансформації економічної діяльності в їх межах.

Вважаємо, що проект Закону потребує доопрацювання.