

## **Пропозиції щодо внесення змін до нормативно-правових актів, що регламентують порядок державної підтримки соціально-економічного розвитку гірських населених пунктів**

Гірські території внаслідок своїх природно-географічних особливостей ускладнюють життєдіяльність людини та умови ведення господарської діяльності й закономірно потребують державної підтримки задля досягнення економічної конкурентоспроможності та забезпечення соціально-економічних потреб місцевого населення. Запроваджені в Україні інструменти соціально-економічної підтримки гірських територій регламентується кількома законодавчо-нормативними актами: Законом України «Про статус гірських населених пунктів в Україні», прийнятим у 1995 р., постановою Кабінету Міністрів України «Про перелік населених пунктів, яким надається статус гірських», Постановою Кабінету Міністрів України «Про умови оплати праці осіб, які працюють в гірських районах».

Законодавство декларує дві форми державної підтримки гірських територій: державні гарантії соціально-економічного розвитку (виділення бюджетних коштів на розвиток матеріально-технічної бази пасажирського транспорту, дорожнього господарства, систем телекомунікацій, освіти, охорони здоров'я тощо), а також пільги громадянам, які проживають, працюють або навчаються на території населених пунктів, яким надано статус гірських. Водночас не усі гірські населені пункти характеризуються низьким рівнем соціально-економічного розвитку та у рівній мірі потребують державної підтримки. Частина з них входить до складу територіальних громад з високими показниками власної економічної спроможності, які можуть забезпечувати соціально-економічний розвиток своїх населених пунктів без державної підтримки, яку варто спрямовувати на громади з нижчими власними можливостями розвитку. Тобто назрілим є питання щодо поглиблення підходів до вирішення проблем розвитку гірських територій. Свідченням цього є і матеріали розгляду проекту Закону України «Про внесення змін до статті 5 Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» щодо захисту прав внутрішньо переміщених осіб (реєстр. № 12300 від 11.12.2024), зокрема, зауваження до нього Міністерства соціальної політики України.

Аналіз економічної конкурентоспроможності територіальних громад, у складі яких є гірські населені пункти (надалі – гірські територіальні громади), було здійснено нами за критерієм власних надходжень до бюджетів таких громад (без трансфертів, запозичень тощо). Він дає підстави для виокремлення трьох груп громад: I – *економічно конкурентоспроможні*, до яких пропонується

віднести громади з надходженнями до їхніх бюджетів у розрахунку на 1 мешканця на рівні 90% і вище від загального показника надходжень місцевих бюджетів територіальних громад України (не враховуючи столичного міста Київ); II – *проблемні*, з надходженнями до їхніх бюджетів у розрахунку на 1 мешканця на рівні 50-90% від загального показника по країні; III – *кризові*, з надходженнями до їхніх бюджетів у розрахунку на 1 мешканця менше 50% від загального показника по країні.

Результати аналізу показують, що з 85 гірських територіальних громад України 10 відносяться до економічно конкурентоспроможних (Кольчинська та Полянська громади Закарпатської обл.; Поляницька, Яремчанська, Ворохтинська, Долинська, Зеленська громади Івано-Франківської обл.; Славська, Сколівська, Трускавецька громади Львівської обл.), 32 громади – до проблемних (група II) і 43 громади – до кризових (група III) (табл. 1).

Показник надходжень до бюджетів територіальних громад України (без Київської громади) у 2024 р. становив 9193 грн. на 1 особу (власні надходження бюджетів територіальних громад - 322673,0 млн грн.<sup>1</sup>; кількість населення - 35,1 млн осіб<sup>2</sup>).

Таблиця 1

Групування гірських територіальних громад України за економічною конкурентоспроможністю,  
2024 рік

Група	Назва громади	Район	Кількість населених пунктів		Чисельність населення осіб*	Надходження до бюджетів (без трансфертів)	
			Всього	у т.ч. гірських		усього, тис. грн.**	на од. населення, грн. в рік
Закарпатська область							
I	Кольчинська	Мукачівський	12	5	9617	170691,6	17749
I	Полянська	Мукачівський	13	2	13792	124292,4	9012
II	Великобerezнянська	Ужгородський	8	6	9973	74252,3	7445
II	Воловецька	Мукачівський	4	4	8885	63240,7	7118
II	Свалявська	Мукачівський	1	10	27577	188749,3	6844
II	Ставненська	Ужгородський	12	12	7002	47327,0	6759
II	Ясінянська	Рахівський	7	7	18712	125827,6	6724
II	Іршавська	Хустський	20	9	35893	221470,5	6170
II	Богданська	Рахівський	6	6	10558	63708,3	6034
II	Неліпинська	Мукачівський	2	4	5279	31124,2	5896

<sup>1</sup> Open Budget. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget?id=2600000000>

<sup>2</sup> Сайт «Децентралізація України». URL: <https://decentralization.ua/newgromada/5168>

II	Дубинецько-Малобережнянська	Ужгородський	9	4	6713	38442,3	5727
II	Усть-Чорнянська	Тячівський	4	4	6909	39544,4	5724
II	Хустська	Хустський	28	5	80858	456051,8	5640
II	Рахівська	Рахівський	7	7	23601	131460,9	5570
II	Костринська	Ужгородський	6	6	5127	27838,0	5430
II	Міжгірська	Хустський	22	22	24896	128916,8	5178
II	Чинадіївська	Мукачівський	14	7	14839	76706,2	5169
II	Пилипецька	Хустський	11	11	7095	33959,8	4786
III	Жденіївська	Мукачівський	11	11	4694	17343,1	3691
III	Синевирська	Хустський	6	6	6376	22845,4	3583
III	Горінчівська	Хустський	16	10	12785	45079,9	3526
III	Тур'є-Реметівсь.	Ужгородський	17	7	16107	56381,0	3500
III	Вільховецька	Тячівський	6	3	12428	41987,4	3376
III	Дубівська	Тячівський	5	5	20371	66971,5	3286
III	Нижньоворітська	Мукачівський	11	11	9917	31941,5	3221
III	Білківська	Хустський	6	3	20650	65906,5	3192
III	Великобичківська	Рахівський	9	8	29526	94148,2	3189
III	Нересницька	Тячівський	12	10	30550	94028,7	3078
III	Буштинська	Тячівський	9	1	25813	79106,8	3065
III	Колочавська	Хустський	5	5	8757	26561,5	3033
III	Углянська	Тячівський	6	4	10646	29522,0	2773
III	Довжанська	Хустський	8	3	16801	45022,1	2680
III	Солотвинська	Тячівський	9	1	35139	83828,0	2386
III	Драгівська	Хустський	7	5	13821	30426,3	2201
III	Керецьківська	Хустський	4	1	14959	30821,6	2060
Івано-Франківська область							
I	Поляницька	Надвірнянський	7	7	4760	175521,1	36874
I	Яремчанська	Надвірнянський	2	2	13674	165940,7	12135
I	Ворохтянська	Надвірнянський	2	2	6003	66964,6	11152
I	Долинська	Калуський	22	16	48644	535450,6	11008
I	Зеленська	Верховинський	6	6	1915	19955,0	10420
II	Богородчанська	Івано-Франківський	17	6	28358	226025,4	7970
II	Надвірнянська	Надвірнянський	13	9	43065	336923,0	7824
II	Брошнів-Осадська	Калуський	5	2	11160	84522,9	7574
II	Вигодська	Калуський	17	17	18215	130173,5	7147
II	Пасічнянська	Надвірнянський	11	11	20848	143110,2	6864
II	Дубівська	Калуський	11	11	6958	38857,9	5585
II	Косівська	Коломийський	15	12	32600	177205,6	5436
II	Верховинська	Верховинський	20	20	9845	95310,2	4803
III	Болехівська	Калуський	11	8	19666	86553,6	4401
III	Старобогородчанська	Івано-Франківський	5	2	5926	25763,3	4348
III	Білоберізька	Верховинський	17	17	8639	36863,4	4267
III	Рожнятівська	Калуський	10	6	20162	80681,2	4002
III	Дзвиняцька	Івано-Франківський	5	5	8291	33018,3	3982
III	Спаська	Калуський	6	6	5807	22458,4	3867
III	Яблунівська	Коломийський	11	11	15801	60750,3	3845

III	Перегінська	Калуський	16	15	23795	89710,6	3770
III	Матеївецька	Калуський	17	1	8022	29172,9	3637
III	Делятинська	Надвірнянський	5	5	21312	71823,3	3370
III	Нижньовербізька	Коломийський	6	1	13182	39120,4	2968
III	Кутська	Коломийський	7	5	15917	44366,4	2787
III	Солотвинська	Івано-Франківський	14	14	26033	67210,9	2582
III	Печеніжинська	Коломийський	9	8	17005	42500,1	2499
III	Витвицька	Калуський	9	9	5748	13957,1	2428
III	Космацька	Коломийський	3	3	8125	19032,4	2342
III	Ланчинська	Надвірнянський	5	3	11092	25372,3	2287
Львівська область							
I	Славська	Стрийський	16	16	14217	487789,	34310
I	Сколівська	Стрийський	17	16	20262	273353,1	13491
I	Трускавецька	Дрогобицький	8	2	39375	396480,7	10069
II	Східницька	Дрогобицький	22	22	16360	134417,4	8216
II	Грабовецько-Дулібівська	Стрийський	12	1	12201	86127,6	7059
II	Старосамбірська	Самбірський	26	18	21173	122981,8	5808
II	Козівська	Стрийський	24	24	11471	53606,3	4673
III	Турківська	Самбірський	25	25	22529	102153,7	4534
III	Боринська	Самбірський	33	33	23371	91175,9	3901
III	Добромільська	Самбірський	37	7	19868	68377,2	3442
III	Хирівська	Самбірський	25	11	15231	48188,7	3164
III	Стрільківська	Самбірський	21	21	14349	32153,5	2241
Чернівецька область							
II	Вижницька	Вижницький	10	3	16794	128850,8	7672
II	Усть-Путильська	Вижницький	13	13	5451	25948,6	4760
II	Берегомetsька	Вижницький	13	8	18387	86724,1	4717
II	Путильська	Вижницький	18	18	11289	52957,5	4691
III	Сторожинецька	Чернівецький	17	1	42154	183264,5	4347
III	Селятинська	Вижницький	10	10	4709	20191,8	4288
III	Конятинська	Вижницький	10	10	4792	14025,3	2927
III	Красноільська	Чернівецький	2	1	11221	25117,8	2238

Примітки: \*наведено за даними<sup>3</sup>;

\*\* розраховано за даними<sup>4</sup>;

Власні надходження до бюджетів територіальних громад є достатньо об'єктивним, коректним, статистично доступним показником для диференціації громад за їх економічною конкурентоспроможністю. Разом із соціально-економічними показниками - демографічна ситуація, зайнятість населення - вони можуть служити базовими для визначення територіальних громад, які потребують державної підтримки розвитку.

<sup>3</sup> Список територіальних громад. URL: <https://decentralization.ua/newgromada/5168> (дата звернення 12.03.2025)

<sup>4</sup> Open Budget. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget?id=2600000000> (дата звернення 12.03.2025)

Критеріями їх визначення вбачаємо:

- власна економічна спроможність гірських територіальних громад – рівень надходжень до місцевих бюджетів територіальних громад (без трансфертів й інших видів зовнішніх надходжень, запозичень) в розрахунку на 1 особу у порівнянні з відповідним показником по територіальних громадах країни в цілому);
- рівень зайнятості та безробіття серед осіб, що постійно проживають у територіальних громадах, в порівнянні із середнім значенням по країні;
- динаміка чисельності населення територіальних громад у порівнянні із загальнодержавним показником.

Критерії та параметри й ознаки, за якими пропонується здійснювати групування гірських територіальних громад в Україні, наведені у табл. 2.

Таблиця 2

Критерії та параметри виділення груп (типів) гірських територій України

Групи гірських територіальних громад	Критерії виділення		Примітки
	Назва критерію	Параметри, ознаки критерію	
<b>I. Економічно конкурентоспроможні</b>	1.1. Власна економічна спроможність територіальних громад – надходження до місцевого бюджету громади (без трансфертів й інших видів зовнішніх надходжень, запозичень) у розрахунку на 1 особу	Рівний чи перевищує 90% показника власних надходжень бюджетів територіальних громад України у розрахунку на 1 особу	Такий тип територій ідентифікується при умові відповідності встановленим параметрам, ознакам не менше ніж за двома критеріями, у т.ч. критерієм 1.1.
	1.2. Рівень безробіття населення громади	Нижчий середнього по країні	
	1.3. Динаміка кількості наявного населення	Приріст кількості наявного населення або скорочення темпами, нижчими ніж по країні в цілому	
<b>II. Проблемні</b>	2.1. Власна економічна спроможність територіальних громад – надходження до місцевого бюджету громади (без трансфертів й інших видів зовнішніх надходжень, запозичень) у розрахунку на 1 особу	Рівний чи перевищує 50%, але становить менше 90% показника власних надходжень бюджетів територіальних громад України у розрахунку на 1 особу	Такий тип територій ідентифікується при умові відповідності встановленим параметрам, ознакам не менше ніж за двома критеріями, у т.ч. критерієм 2.1.
	2.2. Рівень безробіття населення громади	Перевищує середній по країні менше ніж удвічі	
	2.3. Динаміка кількості населення	Скорочення кількості наявного населення темпами, вищими ніж по країні в цілому	
<b>III. Кризові</b>	3.1. Власна економічна спроможність	Менше половини показника власних	Такий тип територій ідентифікується при

	територіальних громад – надходження до місцевого бюджету громади (без трансфертів й інших видів зовнішніх надходжень, запозичень) у розрахунку на 1 особу	надходжень бюджетів територіальних громад України у розрахунку на 1 особу	умові відповідності встановленим параметрам, ознакам за усіма критеріями.
	3.2. Рівень безробіття населення громади	Перевищує середній по країні більше ніж удвічі	
	3.3. Динаміка кількості населення	Скорочення кількості наявного населення темпами, вищими ніж по країні в цілому	

Зазначимо, що застосування критеріїв рівня безробіття населення та динаміки кількості населення при групуванні громад попередньо потребує вирішення питань забезпечення необхідними офіційними даними.

Пропоноване групування гірських територіальних громад надасть можливості диференціювати підходи до державної підтримки їх розвитку. Якщо стосовно громад групи I можна обмежитися пільгами громадянам, яким надано статус особи, що проживає на території населеного пункту, якому надано статус гірського, то для громад групи II та III підтримка має націлюватися на прискорення економічного розвитку й розбудову соціальної, комунальної, інженерної та екологічної інфраструктури. Зокрема, для громад групи II пропонується підсилити застосовування інструменту горизонтального бюджетного вирівнювання, доповнивши процедуру розрахунку базової дотації запровадженням додаткового компенсаційного гірського коефіцієнту, збільшити розміри освітньої та медичної субвенцій, а також ширше використовувати інструменти Державного фонду регіонального розвитку, міжнародної технічної допомоги тощо для поліпшення інфраструктурного забезпечення громад.

Громади, виділені у групу III - кризові, окрім заходів, пропонованих стосовно громад групи II, потребують нових додаткових механізмів стимулювання розвитку. Ефективним вбачаємо запровадження на їх територіях преференційного інвестиційного режиму як ефективної форми державно-приватного партнерства, спрямованої на залучення позабюджетних інвестицій у вирішення завдань господарського й соціального розвитку гірських територій України, створення нових робочих місць для мешканців гірських населених пунктів у пріоритетних видах економічної діяльності, сумісних зі специфікою гір.

Впровадження диференційованого підходу до державної підтримки гірських територіальних громад вимагає законодавчих змін. У зв'язку з цим пропонуємо внести зміни й доповнення до Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні», а саме:

- статтю 3 доповнити завершальними абзацами:

*Державні гарантії соціально-економічного розвитку населених пунктів, яким надано статус гірських, надаються з урахуванням рівня економічної конкурентоспроможності територіальних громад, до складу яких вони входять. Порядок розподілу територіальних громад, які включають населені пункти, яким надано статус гірських, на групи за рівнем економічної конкурентоспроможності та перелік державних гарантій громадам за групами встановлюються Кабінетом Міністрів України.*

*Переліки територіальних громад, що включають населені пункти, яким надано статус гірських, на які поширюються державні гарантії соціально-економічного розвитку, періодично оновлюються та затверджуються у складі Державної стратегії регіонального розвитку.*

Для найменш економічно конкурентоспроможних громад (група III) крім інструментів прямої бюджетної підтримки з боку держави необхідно залучити механізми стимулювання інвестицій недержавного сектору задля прискорення їх економічного зростання, створення додаткових робочих місць.

З урахуванням зазначеного, а також беручи до уваги попередній вітчизняний досвід, нами пропонувалося запровадження на економічно мало розвинутих гірських територіях спеціального режиму інвестиційної діяльності. Підготовлений нами законопроект «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку у гірських зонах України» був доведений Верховній Раді України, центральним й регіональним органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування. З ініціативи групи Народних депутатів України законопроект з певними доповненнями був зареєстрований Верховною Радою України за № 4102 від 18.02.2016 р., однак прийнятий не був.

В той же час, у Карпатському регіоні України використання спеціального режиму інвестиційної діяльності до 2005 р. давало очевидно позитивні результати. На Закарпатті преференційний інвестиційний режим був запроваджений згідно із Законом України від 24.12.1998 р. № 357 «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності у Закарпатській області» і діяв у період з 1998 р. по 2004 р. На територіях пріоритетного розвитку Закарпаття за цей час було затверджено 99 інвестиційних проєктів, з яких 75 реалізовувалися. Сума отриманих інвестицій склала 233,3 млн дол. США, з них 208,9 млн дол. США – іноземні. З 2005 року преференційна дія Закону, як і інших законів, що передбачали пільги інвесторам, була фактично зупинена, що призвело до згорання інвестиційної активності у регіоні. За наступні 5 років на Закарпатті не було зареєстровано жодного нового інвестиційного проєкту.

Позитивними прикладами діяльності територіальних утворень з преференційним інвестиційним режимом були і СЕЗ «Яворів», СЕЗ

«Курортотополіс Трускавець» на Львівщині (розробником відповідних законопроектів був Інститут регіональних досліджень НАН України).

В Україні з 2005 р. розвиток спеціальних економічних зон був фактично зупинений. З урахуванням специфіки гір вважаємо вкрай необхідним повернутися до питання запровадження преференційного інвестиційного режиму на гірських територіях, у першу чергу в межах низки гірських територіальних громад з найнижчими показниками економічної конкурентоспроможності.

*Підготував: Петро Жук, провідний науковий співробітник ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник*  
e-mail: pzhuk@ukr.net