

Координація процесу відбудови та відновлення з політикою регіонального розвитку в Україні

Аналітичний документ

Травень 2023 року

Підготувала: Програма «U-LEAD з Європою»

Дім децентралізації, вул. В. Житомирська 20, Київ, 01001 Україна

E-mail: pr.u-lead@giz.de

Вебсайт: u-lead.org.ua

Facebook: facebook.com/ULEADwithEurope

Відповідальний: Бастіан Файгель, директор Програми «U-LEAD з Європою» від GIZ

Редакційна колегія: Андрей Хорват, Олена Калініна, Мануель Хааг, Любіца Кошелюк, Мар'яна Семенишин, Руслан Поп'юк

Редактор: Ірина Вольська

Переклад: Валерія Сосновська

Цей матеріал підготовлений за підтримки Європейського Союзу та держав-членів ЄС – Німеччини, Польщі, Швеції, Данії, Естонії та Словенії. Документ підготував Янез Сустершич, міжнародний експерт Програми «U-LEAD з Європою». Відповідальність за зміст цього матеріалу несе виключно її автор. Усі терміни в цій статті вжиті у нейтральному значенні щодо чоловіків і жінок.

Зміст

I. ВСТУП	5
I.1 КООРДИНАЦІЯ ПОЛІТИКИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	5
Цілі та основні принципи політики регіонального розвитку.....	5
Підходи до забезпечення координації політики	6
Горизонтальна та вертикальна координація політики регіонального розвитку	7
Нагальний пріоритет реконструкції та відновлення	8
I.2 Виклики політики регіонального розвитку в сучасному контексті	9
Інтеграція більш довгострокової перспективи розвитку із заходами відбудови	9
Розвиток підходу до регіонального розвитку, орієнтованого на місцеві потреби ..	10
Розширення можливостей політики регіонального розвитку в новому інституційному середовищі	10
Ризики, пов'язані з невирішенням викликів	11
II. ПОЛІТИКА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ТА ВІДНОВЛЕННЯ	13
II.1 НАПРЯМОК РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В ПЛАНІ ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ	13
Інтеграція цілей та індикаторів ПРР у ПВУ	13
Загальнодержавна програма «Відновлення і модернізація житла та інфраструктури регіонів»	16
Суміжні національні програми Плану відновлення України	17
Координаційна структура ПВУ	17
II.2 ПЛАНУВАННЯ ВІДНОВЛЕННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ	18
Програми комплексного відновлення	18
Плани відновлення та розвитку	21
Роз'яснення стосовно обов'язку підготовки планів та програм відновлення	23
Інтегрування планів і програм відновлення	24
Розмежування планування відновлення на регіональному та місцевому рівнях ..	25
II.3 ОПЕРАТИВНЕ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ ВІДНОВЛЕННЯ	26
II.4 ФІНАНСУВАННЯ ВІДБУДОВИ ТА ВІДНОВЛЕННЯ	27
III. ВЕРТИКАЛЬНА КООРДИНАЦІЯ: ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ, ОРІЄНТОВАНА НА МІСЦЕВІ ПОТРЕБИ	30
III.1 ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ ТЕРИТОРІЙ ЗА ПОТРЕБАМИ ТА МОЖЛИВОСТЯМИ РОЗВИТКУ	30
III.2 ВЕРТИКАЛЬНА КООРДИНАЦІЯ ЗА ДОКУМЕНТАМИ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ	33
Перехід від ієрархічної до скоординованої системи планування ПРР	34
Часові рамки актуалізації ДСРР та стратегій регіонального розвитку	35
III.3 ФІНАНСОВІ ІНСТРУМЕНТИ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ І ГРОМАД	36
Модернізація Державного фонду регіонального розвитку	36
Розробка інструментів фінансування, орієнтованих на місцеві потреби	39
IV. ГОРИЗОНТАЛЬНА КООРДИНАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ	41
Координація між регіональними та галузевими політиками	41
Координація між галузевими та регіональними бюджетами розвитку	42
V. УЗАГАЛЬНЕННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ	45
Інтегрувати перспективу розвитку у процес планування відбудови	45
Послабити ієрархічний підхід до планування регіонального та місцевого розвитку ..	46
Забезпечити перехід від ієрархічної координації до координації на засадах співпраці та збільшення можливостей	48
Розробити інструменти політики регіонального розвитку, орієнтованої на місцеві потреби	49
Модернізувати Державний фонд регіонального розвитку	50

Скорочення

КМУ	Кабінет Міністрів України
ЄК	Європейська Комісія
ПЕСР	Планування економічного і соціального розвитку
ВВП	Валовий внутрішній продукт
ГІС	Географічна інформаційна система
МКК	Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку
ВПО	Внутрішньо переміщені особи
Мінвідновлення	Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України
РР	Регіональний розвиток
ПРР	Політика регіонального розвитку
СРР	Стратегія регіонального розвитку
Рада з відновлення	Національна рада з питань відновлення України від наслідків війни
Агентство відновлення	Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури
ДФРР	Державний фонд регіонального розвитку
ДСРР	Державна стратегія регіонального розвитку
ПВУ	План відновлення України
ВРУ	Верховна Рада (Парламент) України

I. Вступ

У цьому аналітичному документі розглядаються виклики політики регіонального розвитку (ПРР) в контексті післявоєнної реконструкції та відновлення. У вступі ми обговорюємо основні принципи та визначаємо виклики.

I.1 Координація політики регіонального розвитку

Цілі та основні принципи політики регіонального розвитку

Закон України «Про засади державної регіональної політики»¹ визначає **регіональний розвиток** як «процес соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших позитивних змін у регіонах», а **державну регіональну політику** – як «систему цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності».

Відповідно до закону **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, створення безпечних умов, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання».

Ці правові визначення, разом з основними принципами, встановленими законом, забезпечують ключові засади планування та реалізації політики регіонального розвитку:

- розвиток є цілісним поняттям, що охоплює **всі аспекти добробуту людини**, а отже, ПРР не повинна зосереджуватися лише на економічних диспропорціях регіонів, відображених їх регіональним ВВП, і, таким чином, обмежуватися інвестиціями у фізичну та економічну інфраструктуру;
- у контексті цілісного розуміння розвитку ПРР має бути спрямована на **інтегрований розвиток**, тобто «поєднання галузевого та територіального підходів до розвитку територіальної громади та/або регіону, що забезпечує соціально-економічний і культурний розвиток територій»;
- ПРР має бути спрямована на **розвиток усіх регіонів**, а не лише найменш розвинених, а також на збалансований розвиток країни загалом; відповідно, ПРР має дотримуватися принципу **згуртованості**, визначеного законом як «забезпечення просторової, політичної, економічної, соціальної, гуманітарної єдності України»;
- ПРР має бути **адаптована до конкретних потреб та умов** регіонів і реалізовуватися не лише центральним урядом, а й через дії органів виконавчої влади на всіх рівнях врядування, з дотриманням правового принципу **субсидіарності**, тобто «реалізації владних повноважень на найнижчому рівні управління, на якому це найбільш ефективно»;

¹ Зі змінами, внесеними 09.07.2022 р.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.

- узгодженість дій щодо розвитку на різних рівнях врядування має досягатися шляхом **координації** («взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях») та **співробітництва** («узгодження цілей, пріоритетів, завдань, заходів і дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, забезпечення співробітництва між ними під час формування та реалізації державної регіональної політики»).

Підходи до забезпечення координації політики

У літературі з питань координації політики² схематично виділяють три підходи, які використовують уряди для забезпечення координації розробки та впровадження політики:

- **ієрархія**, коли інституція вищого рівня відповідає за координацію інституцій нижчого рівня. Завдання координації діяльності галузевих міністерств зазвичай покладається на центр урядової інституції, наприклад, на спеціальний підрозділ або посадову особу в Офісі прем'єр-міністра, віцепрем'єр-міністра або міністра без портфеля. У галузевих міністерствах роль координатора може бути покладена на особу з апарату міністра, заступника міністра або окремих структурний підрозділ;
- **співпраця**, коли посадові особи різних установ працюють у команді над розробкою політики та заходів, спрямованих на досягнення спільної мети. Цей підхід може суттєво сприяти розробці комплексної політики реагування на виклики, однак вимагає від залучених установ і посадових осіб приділяти час для досягнення спільного розуміння викликів та цілей шляхом відкритого обговорення й обміну інформацією;
- **формування мереж**, які з часом можуть розвиватися шляхом взаємодії державних службовців, які працюють над суміжними політиками і знають один одного досить добре, щоб спілкуватися безпосередньо, поза офіційними ієрархічними каналами. Таке неформальне спілкування і координація можуть сприяти взаєморозумінню цілей і викликів та значною мірою сприяти успішній офіційній співпраці.

По суті, **координація – це коли люди працюють разом для досягнення спільних цілей**. Таким чином, добре побудована система координації повинна забезпечити:

- **середовище, орієнтоване на людей**, в якому заохочується особиста ініціатива, творчість і лідерство, а також неформальна співпраця та обмін інформацією між державними службовцями, які працюють у різних структурних підрозділах та установах;
- **формальні структури**, в рамках яких люди обмінюються інформацією та спільно працюють над розробкою та впровадженням документів і заходів політики; такі формальні структури можуть включати міжвідомчі робочі

² B. Guy Peters: The Challenge of Policy Coordination, Policy Design and Practice, Vol. 1, No. 1., pp 1-11, 2008. [В. Гай Пітерс: Виклики координації політики, розробки політики та практики, т. 1, № 1, с. 1-11, 2008 р.]

групи, органи координації та прийняття рішень, а також механізми залучення неурядових зацікавлених сторін і бенефіціарів;

- **формальні та неформальні процеси**, які забезпечують спільне розуміння, узгодження та взаємодоповнюваність цілей між різними суб'єктами, залученими до розробки та впровадження політики;
- **документи**, де зафіксовані узгоджені цілі, напрямки політики та заходи.

В органах державного управління **робота координаційних структур часто зосереджена на створенні таких документів**, як стратегія або план дій, де основна увага приділяється розподілу завдань, дотриманню термінів і узгодженню різних поглядів та інтересів галузевих міністерств і відомств, задіяних у процесі. **Людські, або м'які, аспекти координації**, як-от спільна робота, співтворчість, особиста ініціатива та неформальне спілкування, **часто відсуваються на другий план через брак часу, ієрархічні відносини або недостатнє усвідомлення їхньої важливості.**

Горизонтальна та вертикальна координація політики регіонального розвитку

Горизонтальна координація. Згідно з принципом інтегрованого розвитку, закріпленим Законом «Про засади державної регіональної політики», у ПРР на державному рівні поєднані секторальний та територіальний підходи. **Територіальний підхід** передбачає, що основу ПРР і безпосередню відповідальність міністерства, яке опікується питаннями регіонального розвитку, складають заходи, спрямовані на регіони та громади як бенефіціарів цих заходів. **Секторальний підхід** складають державні політики, що реалізуються галузевими міністерствами у відповідній сфері, але з диференційованим впливом на регіони та території. Сектори політики, що мають найбільший вплив на регіони, включають інфраструктуру, енергетику, сільське господарство, підприємництво, інновації, ринок праці, житлове будівництво та соціальний захист. **Завдання осіб, які приймають рішення в рамках ПРР, – забезпечити, щоб галузеві політики враховували регіональний вимір свого впливу та доповнювали заходи, спрямовані на регіони та громади як бенефіціарів.**

Деякі елементи ієрархічного підходу можуть застосовуватися до горизонтальної координації ПРР у Кабінеті Міністрів України (КМУ), якщо міністр, відповідальний за регіональний розвиток, одночасно обіймає посаду Віцепрем'єр-міністра з питань відновлення. Однак для галузевих міністерств порядок денний регіонального розвитку має другорядне значення порівняно з їхньою основною відповідальністю та підзвітністю за галузеву політику. Тому ключовою умовою успішної горизонтальної координації є досягнення **спільного розуміння взаємодоповнюваності цілей та заходів секторальної та регіональної політики.**

Вертикальна координація. Заходи розвитку розробляються та впроваджуються на всіх рівнях урядування, від центрального рівня до рівня самоврядних громад. **Правовий принцип субсидіарності, а також необхідність адаптації заходів розвитку до місцевих умов і можливостей обмежують застосування ієрархічного («зверху вниз») підходу до вертикальної координації.** Враховуючи кількість регіонів (не кажучи вже про територіальні громади), також

важко уявити формальну координаційну структуру, яка могла б успішно координувати всі заходи та дії, що здійснюються на різних рівнях.

Вертикальна координація ПРР в умовах багаторівневого врядування, коли принаймні найнижчий рівень територіальних громад чітко спирається на засади самоврядування та автономії, однак має найменше ресурсів для інвестування в розвиток, потребує розробки механізму «м'якої» координації. **Потрібно зосередитися на комунікації, формуванні спільного розуміння потреб і пріоритетів розвитку, підтримці розробки політики та розвитку управлінського потенціалу на місцевому рівні, а також на підтримці місцевих (низових) ініціатив розвитку.** Важливу координаційну роль мають взяти на себе обласні ради та виконавчі органи, агенції регіонального розвитку і мережі добровільної співпраці територіальних громад, які мають спільні проблеми розвитку. Останніми роками, особливо в контексті політики згуртованості ЄС, ПРР, що підтримує та розвиває місцеві ініціативи, стала відома як територіально-орієнтована [політика регіонального розвитку або спрямована на місцеві потреби.](#)

Нагальний пріоритет реконструкції та відновлення

Паралельно з військовою відповіддю на російську агресію, організацією воєнної економіки та адаптацією державних послуг до потреб суспільства у воєнний час, українська влада вже планує та готується до періоду післявоєнного відновлення. Менш ніж через два місяці після початку війни, 21 квітня 2022 року, Президент України створив Національну раду з питань відновлення України від наслідків війни (Рада з питань відновлення) та ініціював підготовку проєкту Плану відновлення України (ПВУ)³.

Проєкт ПВУ переносить негайне післявоєнне відновлення в довгострокову перспективу розвитку з розбивкою десятирічного горизонту планування на **три етапи**:

- **воєнний час**, який, за прогнозами на момент підготовки ПВУ, був визначений до кінця 2022 року;
- **етап реконструкції та відновлення**, з 2023 по 2025 рр., та
- **етап модернізації та інтеграції в ЄС**, з 2026 по 2032 рр.

У цьому зв'язку необхідно зробити термінологічне уточнення. В українській назві плану (План відновлення України) слово «відновлення» офіційно перекладається як «recovery». З іншого боку, абревіатура «Мінвідновлення», що використовується на позначення Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури, офіційно перекладається як «MinRestoration» (а не «MinRecovery»). Ці варіанти перекладу відображають різні контексти, в яких використовується одне й те саме слово, а саме – відновлення. Наприклад, для позначення довгострокової перспективи ПВУ, яка охоплює не лише безпосередню реконструкцію, але й модернізацію та розвиток країни, краще використовувати слово «відновлення», а не «відбудова». З іншого боку, Закон України «Про засади державної регіональної політики» у новій редакції визначає поняття «відновлення» переважно в контексті

³ <https://recovery.gov.ua/>

реконструкції, а отже, переклад «restoration» видається більш доречним у цьому випадку.⁴

У контексті цього аналітичного документа наступні терміни вжиті у такому значенні:

- **відбудова (реконструкція)** – це ремонт або відбудова структур, які були пошкоджені або зруйновані під час війни, включаючи фізичну та соціальну інфраструктуру, а також відновлення земель, які були забруднені, заміновані або в інший спосіб зазнали деградації;
- **відновлення** – це відродження економічної діяльності, соціальних мереж і державних послуг, які постраждали внаслідок переорієнтації на потреби воєнної економіки та гуманітарної допомоги, переміщення або закриття підприємств і міграції населення на захід країни й за кордон;
- **модернізація (розвиток)** вимагає структурних змін в економіці, інституціях та врядуванні, які дозволять створити більш конкурентоспроможну і стійку економіку та підвищити рівень добробуту населення. Досвід нових країн-членів ЄС свідчить, що вимоги **процесу євроінтеграції** є водночас і мотивуючим, і стимулюючим фактором модернізації та впровадження структурних змін.

1.2 Виклики політики регіонального розвитку в сучасному контексті

Процес відбудови, відновлення та модернізації ставить перед політикою регіонального розвитку три значні виклики.

Інтеграція більш довгострокової перспективи розвитку із заходами відбудови

Відповідно до схематично визначених строків реалізації проекту ПВУ реконструкція та відновлення стоять перед модернізацією. Однак це не означає, що метою реконструкції є просте відновлення довоєнного статус-кво, тобто відбудова зруйнованої інфраструктури та повернення економіки та державних послуг до довоєнного рівня. Відбудова інфраструктури має – наскільки це можливо, враховуючи стислість часу й обмеженість фінансових ресурсів – відповідати **добре відомому принципу «відбудовувати краще, ніж було»**. Це означає те, що не потрібно «відбудовувати те, що вже не використовувалося і не буде використовуватися та застосовувати морально застарілі підходи до відбудови та відновлення».⁵ Цей принцип стосується як фізичної інфраструктури – транспортних, енергетичних і комунікаційних мереж, так і соціальної інфраструктури – житла та державних послуг, таких як освіта та охорона здоров'я. Цей принцип також актуальний для відбудови економіки. Зусилля з відбудови мають бути спрямовані не лише на відновлення економічної активності до довоєнного рівня та відповідних структур, але й на створення нової економічної та

⁴ «комплекс першочергових організаційних, фінансових та інших заходів, що спрямовуються на прискорене відновлення об'єктів критичної інфраструктури, соціальної інфраструктури, об'єктів житлового та громадського призначення до стану, що дозволяє забезпечити повернення в регіон внутрішньо переміщених осіб та біженців, створення сприятливих умов для діяльності всіх суб'єктів господарювання.»

⁵ Анатолій Ткачук, Юрій Третяк, Іван Лукеря: Державна регіональна політика 2023: бути чи не бути?; <https://zn.ua/ukr/internal/derzhavna-rehionalna-politika-2023-buti-chi-ne-buti.html>

підприємницької динаміки, орієнтованої на вивчення майбутніх потреб і можливостей розвитку.

Отже, міркування щодо майбутніх потреб у модернізації та розвитку повинні бути максимально інтегровані вже на етапі реконструкції та відновлення. Для ПРР це створює певний виклик – **проблему забезпечення відображення середньо- та довгострокових стратегій розвитку регіонів і громад у їхніх короткострокових документах з планування відновлення.**

Розвиток підходу до регіонального розвитку, орієнтованого на місцеві потреби

Потреби у реконструкції та відновленні регіонів і територій вочевидь різні. Реконструкція є нагальною потребою в регіонах і територіях, які найбільше постраждали від воєнних руйнувань переважно у східній і південній частинах країни. У цих регіонах і територіях реконструкція принаймні базової інфраструктури є передумовою для відновлення й активізації економічного та соціального життя. З іншого боку, регіони та громади, які менше постраждали від руйнувань, стикаються з власними проблемами, пов'язаними з наданням притулку внутрішньо переміщеним особам (ВПО), забезпеченням їх належними державними, адміністративними та соціальними послугами, а також інтеграцією у місцеву економічну діяльність та соціальні мережі. Ці проблеми залишатимуться актуальними ще деякий час після війни, доки не будуть створені умови для повернення ВПО на їхні попередні місця проживання та роботи.

Диференційований географічний вплив війни ще більше загострив відмінності регіонів з точки зору можливостей їх розвитку та необхідної державної підтримки. Для ПРР, що має на меті зменшити диспропорції у розвитку регіонів і територій, ця ситуація створює виклик **у застосуванні підходу до регіонального розвитку, орієнтованого на місцеві потреби.** Більше не достатньо простої диференціації регіонів на дві групи за відносним показником ВВП на душу населення, яка застосовується Державним фондом регіонального розвитку (ДФРР). Необхідно розробити набагато більш деталізований підхід до ПРР, що враховує місцеві потреби та базується на визначенні та підтримці ініціатив розвитку, які реалізуються на місцевому та регіональному рівнях.

Хоча деякі інструменти та підходи ПРР, орієнтованої на місцеві потреби, вже включені в законодавство, **система вертикальної координації, тобто багаторівневе управління, все ще потребує адаптації для забезпечення більшої гнучкості та ініціативи знизу.**

Розширення можливостей політики регіонального розвитку в новому інституційному середовищі

Прикладом безпосередньої уваги української влади до післявоєнної реконструкції та відновлення є нещодавня реструктуризація КМУ, в результаті якої міністерства, відповідальні за інфраструктуру та регіональний розвиток, були об'єднані в Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України (Мінвідновлення). Його очолює Віцепрем'єр-міністр з питань відновлення. Також

створено виконавчу установу – Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України (Агентство відновлення).

Об'єднання відповідальності за ПРР з міністерством, яке раніше відповідало за інфраструктуру, створює як ризики, так і можливості. У довгостроковій перспективі ризик пов'язаний із тим, що ПРР може стати надмірно орієнтованою на інвестиції як на інструмент розвитку, і приділятиме менше уваги м'яким заходам, як-от підтримка МСП, інноваційна діяльність, освіта, професійна підготовка, розбудова потенціалу та якість державних послуг. У короткостроковій перспективі ризик полягає в тому, що зусилля з реконструкції можуть випустити з поля зору перспективу розвитку.

При цьому основна можливість полягає в тому, що перебування у складі фінансово та політично сильнішого міністерства на чолі з віцепрем'єр-міністром, який керує процесом відновлення, може розширити можливості розробників ПРР, і забезпечити кращу інтеграцію цілей ПРР у галузеві політики, що впливають на розвиток регіонів і територій. Це створює виклик – **необхідність зміцнення горизонтальної координації між ПРР та галузевими політиками на рівні КМУ та у взаємодії з іншими державними інституціями**, але насамперед – у рамках новоствореного міністерства.

Ризики, пов'язані з невирішенням викликів

Ці виклики по черзі розглядаються у наступних розділах цього документа:

- інтеграція регіонального розвитку в проєкт ПВУ та координація процесу відбудови з реалізацією ПРР (**Розділ II**);
- розробка підходу до ПРР, орієнтованого на місцеві потреби, та розробка ефективних інструментів для розширення можливостей та підтримки ініціатив розвитку на регіональному та місцевому рівнях (**Розділ III**);
- посилення горизонтальної координації ПРР з галузевими політиками, що реалізуються на державному рівні (**Розділ IV**).

Четвертий виклик, тобто **виклик поступової адаптації ПРР до стандартів і вимог політики згуртування ЄС**, розглядається в окремому аналітичному документі.⁶ Однак необхідно розуміти, що ці чотири виклики взаємопов'язані. До того ж, Європейська Комісія (ЄК), оцінюючи прогрес України на шляху до вступу до ЄС, розглядатиме ширші питання управління та реалізації ПРР. Наприклад, у першому аналітичному звіті ЄК стосовно України наголошено на необхідності покращення координації та багаторівневого управління ПРР.⁷

Невирішення цих викликів належним чином створює серйозні ризики для успіху політики регіонального розвитку:

⁶ [Моймір Мрак та П'єтр Жубер «Міністерство, відповідальне за регіональний розвиток, як рушій процесу вступу України до ЄС у сфері регіонального та місцевого розвитку», аналітичний документ Програми «U-LEAD з Європою», березень 2023 року.](#)

⁷ Аналітичний звіт стосовно Повідомлення Комісії Європейському Парламенту, Європейській Раді та Висновка Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі, робочий документ апарату Комісії від 1 лютого 2023 року

- Неспроможність інтегрувати процес відновлення із заходами, спрямованими на середньостроковий регіональний та місцевий розвиток, призведе до ігнорування перспективи розвитку в процесі відновлення; це може призвести до інвестувань в інфраструктуру та потужності, які згодом можуть швидко застаріти або не відповідати конкретним можливостям і перспективам розвитку різних територій.
- Неврахування принципів політики регіонального розвитку, орієнтованої на місцеві потреби, перешкоджатиме реалізації місцевих ініціатив та забезпеченню відповідальності за процес розвитку і, натомість, підживлюватиме культуру залежності від державної підтримки.
- Відсутність розвитку горизонтальної координації секторальних політик з ПРР може призвести до дублювання зусиль, переважання особливих інтересів та наявності суперечностей між цілями секторальних політик і потребами територій.
- Відсутність інтеграції процесів оновлення ПРР та підготовки до вступу в ЄС може призвести до надмірного акцентування уваги на правових та інших формальних вимогах вступу на шкоду розробці ефективних політик та досягненню реальних структурних змін у регіонах.

II. Політика регіонального розвитку та відновлення

У цьому розділі обговорюється перший з трьох визначених викликів, тобто **виклик інтеграції процесу відбудови з цілями ПРР**. Інтеграція має бути забезпечена на трьох рівнях:

- планування реконструкції та відновлення на національному рівні (тобто, у проекті ПВУ);
- планування на регіональному та місцевому рівнях (наприклад, плани відновлення та розвитку і програми комплексного відновлення);
- операційні механізми реалізації проектів з відновлення.

II.1 Напрямок регіонального розвитку в Плані відновлення України

Проект ПВУ, який офіційно ще не затверджений КМУ або ВРУ, складається з 17 національних програм, кожна з яких має довгий перелік заходів і національних проектів, які мають бути реалізовані. Однак онлайн-презентація ПВУ не дає жодної інформації про зміст, цілі та терміни реалізації проектів і заходів. Більш детальна інформація наведена у довідкових документах, підготовлених 24 тематичними робочими групами. Документи робочих груп містять аналіз поточної ситуації, визначення ключових проблем, основних цілей, пріоритетних заходів для трьох етапів реалізації, а також перелік запропонованих національних проектів із зазначенням критеріїв ефективності, установ-виконавців та кошторису витрат.⁸

Національні програми ПВУ охоплюють більшість сфер державної політики. Таким чином, **ПВУ може відігравати роль ключового стратегічного документа, що визначатиме політику уряду в наступному десятилітті**, поступово розширюючи пріоритет від реконструкції та відбудови до модернізації та розвитку. Він також **задуманий як документ, що визначає пріоритети України щодо міжнародної фінансової допомоги**. Саме тому проект ПВУ був представлений на міжнародній Конференції з відновлення України в липні 2022 року.

Зв'язок між ПРР і ПВУ має два аспекти: змістовний аспект, тобто забезпечення інтеграції регіонального виміру в проекти та цілі ПВУ, і координаційний аспект, тобто забезпечення ефективної комунікації та співпраці між структурами, створеними для координації реалізації ПВУ, та структурами, що координують реалізацію ПРР.

Інтеграція цілей та індикаторів ПРР у ПВУ

Загальні цілі ПВУ виражені п'ятьма головними індикаторами та їх цільовими показниками, а саме:

- кількість проектів;
- обсяг фінансування;
- місце України за Індексом перспектив економічної складності;
- місце України за Індексом людського розвитку;

⁸ Документи робочих груп доступні за посиланням: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/robochi-grupi>

- вплив на ВВП.

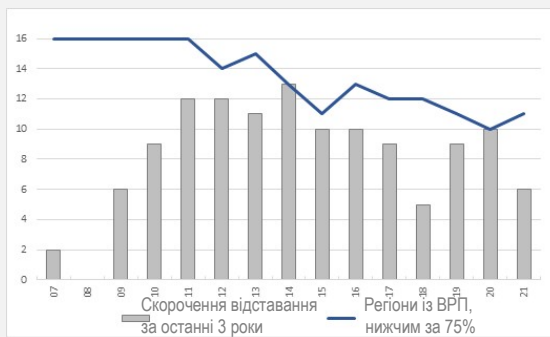
Моніторинг та оцінка результатів ПВУ потребують застосування ширшого набору індикаторів. Індикатори важливі не лише для моніторингу; їх вибір та цільові показники забезпечують певний орієнтир і фокус для осіб, які приймають рішення, та розробників проектів і політик. Щоб посилити увагу до виміру регіонального розвитку, **головні індикатори ПВУ мають включати цільові показники, пов'язані з основною метою ПРР**, тобто метою забезпечення збалансованого регіонального розвитку (див. [Вставку 1](#)).

Вставка 1: Включення індикаторів регіонального розвитку в ПВУ

Пропонуємо розглянути три ключові індикатори на основі даних Державної служби статистики (Держстату), які можуть використовуватися для моніторингу тенденцій регіонального розвитку, пов'язаних із впровадженням ПВУ.

Кількість регіонів з валовим регіональним продуктом на душу населення (ВРП на душу населення), нижчим за 75% від валового внутрішнього продукту на душу населення України (ВВП на душу населення)

Це головний індикатор моніторингу Державної стратегії регіонального розвитку (ДСРР). На графіку нижче для кожного року також показано кількість регіонів, яким вдалося скоротити відставання до 75% за попередні три роки.



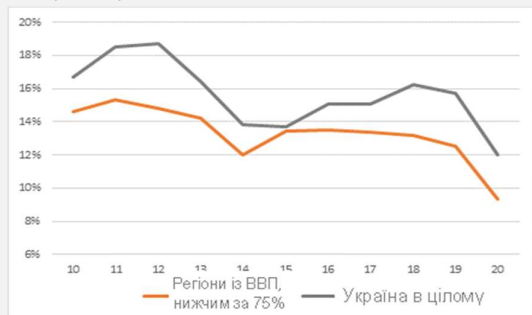
Починаючи з 2014 року, дані наведені без урахування Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та тимчасово окупованих територій у межах Донецької та Луганської областей.

До 2014 року ВРП на душу населення Автономної Республіки Крим був нижчим за поріг 75%. ВРП Донецької області був вищим за ВВП України до 2014 року, але нижчим за 60% для неокупованої території з 2015 року.

До областей, де ВРП у 2007-2011 рр. був нижчим за поріг 75%, але перевищував його у 2021 році, належать Львівська, Чернігівська, Вінницька, Черкаська, Кіровоградська та Сумська області.

Інвестиції у ВРП областей, ВРП яких становить менше 75% від ВВП України

Інвестиції є ключовим фактором швидкого економічного зростання. Тому в найменш розвинених регіонах частка інвестицій у ВРП має бути вищою, ніж в цілому по країні. Це буде особливо важливо під час періоду відбудови.



Дані не включають Автономну Республіку Крим та м. Севастополь, а починаючи з 2014 року – тимчасово окуповані території в межах Донецької та Луганської областей.

Індикатор для регіонів розраховується як середнє значення частки інвестицій для регіонів, ВРП яких у відповідному році становив менше 75% від ВВП України у відповідному році.

Рівень зайнятості в регіонах у порівнянні з Україною в цілому

Очікується, що економічне зростання забезпечить нові робочі місця та підвищить рівень зайнятості, але це не відбудеться автоматично. Тому показники зайнятості потрібно відстежувати окремо.

Держстат щоквартально публікує дані про зайнятість населення в регіонах, починаючи з 2018 року. Останні дані – за останній квартал 2021 року. У цей період рівень зайнятості населення працездатного віку в Україні становив 65,3%. У 8 регіонах рівень зайнятості був більш ніж на 3 відсоткові пункти нижчим, ніж в цілому по країні. Це не обов'язково регіони з найнижчими показниками ВРП на д.н. Наприклад, у Кіровоградській області, де ВРП на д.н. вже становив 83% ВВП України, рівень зайнятості населення все ще становив лише 62%. З іншого боку, рівень зайнятості в Херсоні (68%) був вищим, ніж в цілому по країні, хоча ВРП регіону становив лише 66% від ВВП України.

Джерело даних: Регіональна статистика Держстату та власні розрахунки.

Загальнодержавна програма «Відновлення і модернізація житла та інфраструктури регіонів»

Ця національна програма зосереджена на ПРР і включає 103 проекти, за які відповідає Мінвідновлення як головне міністерство. Загальна вартість проектів становить від 150 до 250 млрд. доларів США.⁹ Перелічені проекти включають:

- a. **Загальнодержавні проекти регіонального розвитку**, спрямовані на підтримку згуртованості регіонів, розвиток людського капіталу (підготовка кадрів для потреб регіональних ринків праці, створення ліцеїв для обдарованих дітей, центрів креативної економіки тощо) та інфраструктури безпеки територіальних громад.
- b. **Проекти регіонального розвитку для окремих макрорегіонів та регіонів з особливими потребами**, наприклад, Дунайського, Азово-Чорноморського, Дністровського каньйону та Карпатського макрорегіону, проекти для прикордонних регіонів у несприятливих умовах, проект «Нове українське село», проекти «Одеса – літня столиця» та «Шацькі озера».
- c. **Проекти економічного розвитку**, що підтримують інвестиції в регіональні полюси зростання та забезпечують відповідні додаткові ефекти, справедливу трансформацію монофункціональних міст, інфраструктуру індустриальних парків, місцеве виробництво скла, ізоляційних матеріалів та біодизеля, забезпечення централізованим водопостачанням та водовідведенням переміщених підприємств та працевлаштування внутрішньо переміщених осіб.
- d. **Проекти відновлення пошкоджених будівель, що використовуються для надання державних послуг** (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, адміністративні послуги тощо): відновлення, збереження та повторне використання будівель.
- e. **Житлові проекти**: відновлення та ремонт пошкоджених і будівництво нових житлових будинків, надання соціального й тимчасового житла, субсидії на оренду житла, іпотечне кредитування.
- f. **Будівництво, відновлення та модернізація систем життєзабезпечення** – мереж водопостачання, каналізації, водовідведення та систем поводження з відходами.
- g. **Проекти сталого використання енергії**: централізоване тепlopостачання та охолодження, модернізація джерел тепла та когенерація, теплоізоляція, будівлі з майже нульовим споживанням енергії та нульовими викидами, електрифікація громадського транспорту, системи енергоменеджменту в громадах, місцеві й регіональні енергетичні плани та інвестиційні проекти, прийнятні для банків.
- h. **Підтримка суб'єктів розвитку на регіональному рівні** у впровадженні стратегій регіонального розвитку, адаптованих до післявоєнних умов, підготовці місцевих планів просторового розвитку та зміцненні потенціалу агенцій регіонального розвитку.
- i. **Надання даних та забезпечення аналізу для науково обґрунтованої ПРР**: географічна інформаційна система (ГІС) моніторингу державної

⁹ <https://recovery.gov.ua/en/project/program/recovery-and-upgrade-of-housing-and-regions-infrastructure>

регіональної політики та регіонального і місцевого розвитку, державного містобудівного кадастру і національного реєстру будівель та споруд, інформаційна система про системи життєзабезпечення населених пунктів, державний реєстр громадян, які потребують житла, аналіз ситуації з ВПО та оцінка природно-ресурсного потенціалу регіонів.

Для кожного зі 103 проєктів у документі робочої групи ПРР, що відповідає за складову «Будівництво, містобудування, модернізація міст та регіонів»¹⁰, вказано короткий опис, цільові показники ефективності, кошторис витрат, необхідні нормативні зміни та органи, відповідальні за реалізацію. **Багато проєктів вимагатимуть співпраці Мінвідновлення як провідного виконавчого органу з кількома іншими галузевими міністерствами та регіональними органами влади.**

Суміжні національні програми Плану відновлення України

Кілька інших національних програм стосуються галузевих політик, що мають важливий вплив на розвиток регіонів і територій. Наприклад:

- **адаптація системи освіти до потреб ринку праці** розглядається в національній програмі «Вдосконалення системи освіти» та в документі робочої групи з питань освіти і науки;
- питання **науки та інноваційної політики** розглядаються в документі тієї ж робочої групи, який включено до національної програми «Розвиток секторів економіки з високою доданою вартістю»;
- **заходи з відновлення та розвитку економіки** включені до національної програми «Покращення бізнес-середовища» та проаналізовані в документі робочої групи з питань відновлення та розвитку економіки;
- **проєкти енергетичної сталості та безпеки** включені до національної програми «Енергетична незалежність та зелений курс» та обговорюються в документі робочої групи з питань енергетичної безпеки;
- **інфраструктура в цілому** обговорюється в документі робочої групи з питань відновлення та розвитку інфраструктури та здебільшого висвітлюється в національній програмі «Логістичне розблокування та інтеграція з ЄС».

Така складна структура національних програм і неповна відповідність документів робочих груп вимагатиме від Мінвідновлення не тільки забезпечення ефективної координації з іншими галузевими міністерствами у процесі реалізації національної програми, присвяченої ПРР, але й координації з міністерствами, відповідальними за виконання інших національних програм, де можлива синергія між галузевими та регіональними політиками і проєктами розвитку.

Координаційна структура ПВУ

Указом Президента 266/2022 від 21 липня 2022 року зі змінами, внесеними Указом 411/2022 від 15 червня 2022 року¹¹, створено **Раду з відновлення України** на

¹⁰ <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/eng/construction-urban-planning-modernization-of-cities-and-regions-eng.pdf>

¹¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022#n92>

найвищому політичному рівні. Співголовами Ради з відновлення є Голова Верховної Ради України (ВРУ), Прем'єр-міністр та Керівник Офісу Президента України. До складу Ради входять віцепрем'єр-міністри та міністри КМУ, голови профільних комітетів ВРУ, Секретар Ради національної безпеки і оборони, Голова Національного банку України та Постійний представник Президента України в Автономній Республіці Крим.

Хоча це прямо не передбачено указом, можна очікувати, що Рада продовжить свою діяльність як орган нагляду та моніторингу за виконанням ПВУ після його прийняття, а робочі групи надаватимуть підтримку і консультації міністерствам та іншим органам, відповідальним за імплементацію ПВУ.

Керівництво процесом відбудови та відновлення на політичному рівні було покладено на Віцепрем'єр-міністра з питань відновлення, який водночас є Міністром розвитку громад, територій та інфраструктури України. Це надає Мінвідновленню центральну координаційну роль у реалізації ПВУ, принаймні на етапі відбудови та відновлення. **Керівництво Мінвідновлення має забезпечити залучення керівництва структурних підрозділів, відповідальних за ПРР, до координації процесу реалізації всіх програм ПВУ, що мають важливий вплив на розвиток регіонів і територій, та надання їм права голосу в цьому процесі.**

II.2 Планування відновлення на регіональному та місцевому рівнях

Програми комплексного відновлення

Зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», ухвалені 12 травня 2022 року,¹² запровадили новий плановий документ – програму комплексного відновлення, що розробляється регіонами та територіальними громадами, які постраждали внаслідок збройної агресії проти України або в яких сконцентровані соціально-економічні, інфраструктурні, екологічні чи інші кризові явища. Що саме регулює закон:

- **програми комплексного відновлення областей** – розробляються за рішенням голови обласної державної адміністрації та затверджуються відповідною обласною радою;
- **програми комплексного відновлення територій територіальних громад (їх частин)** – розробляються за рішенням виконавчого органу сільської, селищної, міської ради та затверджуються відповідною місцевою радою, а також уповноваженим органом містобудування та архітектури обласної державної адміністрації.

Програми комплексного відновлення мають визначати основні просторові, містобудівні та соціально-економічні пріоритети політики відновлення і включати комплекс заходів щодо забезпечення відновлення території. Законом визначено необхідний зміст програм, а відповідною урядовою постановою детально прописані процедури підготовки, погодження та затвердження.¹³

¹² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2254-IX#Text>.

¹³ Постанова Уряду № 1159 від 14 жовтня 2022 року.

Таблиця 1. Вимоги до змісту програм комплексного відновлення територій

Програма комплексного відновлення області	Програма комплексного відновлення місцевого рівня
Загальний опис території.	Загальний опис населеного пункту (території), включаючи загальну економічну оцінку, екологічну оцінку, кількість постійного населення та тимчасово переміщеного населення.
Інформація про наявність містобудівної документації, аналіз її актуальності та ступеня реалізації.	Те саме.
Інформація про наявність стратегії регіонального розвитку, аналіз її актуальності та ступеня реалізації.	Немає.
Аналіз факторів негативного впливу (у тому числі військових дій, терористичних актів, диверсій, надзвичайних ситуацій), які призвели до необхідності розробки програми.	Те саме, а також: <ul style="list-style-type: none"> — аналіз негативного впливу на довкілля, історичні ареали, об'єкти культурної спадщини, — інформація про шкоду, заподіяну об'єктам житлової нерухомості, об'єктам громадського призначення, об'єктам виробничого комплексу, об'єктам соціальної сфери; об'єктам культурної спадщини, об'єктам житлово-комунального господарства, об'єктам інженерно-транспортної, енергетичної інфраструктури, електронним комунікаційним мережам, інженерній інфраструктурі меліоративних систем, захисним спорудам цивільного захисту, іншим об'єктам, які мають вплив на життєдіяльність відповідної території.
Аналіз ресурсів території для відновлення життєдіяльності регіону.	Аналіз ресурсів території для відновлення життєдіяльності.
Інформація про необхідність підготовки території (включаючи розмінування, демонтаж зруйнованих будівель і споруд, рекультивацію земель).	Те саме.
Інформація про техніко-економічну доцільність відновлення населених пунктів (територій), що постраждали внаслідок воєнних дій, терористичних актів, диверсій, надзвичайних ситуацій.	Інформація про техніко-економічну доцільність відновлення пошкоджених об'єктів шляхом виконання робіт з реконструкції, реставрації, капітального або поточного ремонту. Інформація про техніко-економічну доцільність відновлення об'єктів шляхом нового будівництва або будівництва нових об'єктів, з визначенням можливості застосування проєктів повторного використання ресурсів та розробкою індивідуальних проєктних рішень.

Програма комплексного відновлення області	Програма комплексного відновлення місцевого рівня
Інформація щодо техніко-економічної доцільності відновлення інженерно-транспортної інфраструктури, енергетичної інфраструктури, інфраструктури електронних комунікаційних мереж, інженерної інфраструктури меліоративних систем.	Інформація про необхідні заходи інженерної підготовки та інженерного захисту території.
Обґрунтовані пропозиції щодо зміни функціонального призначення окремих територій області (які мають вплив на інтереси кількох територіальних громад) з урахуванням існуючої забудови та містобудівної документації.	Те саме (на рівні територіальної громади), а також пропозиції щодо внесення змін або розроблення містобудівної документації на місцевому рівні.
Обґрунтовані пропозиції щодо релокації виробничих об'єктів (які мають вплив на інтереси кількох територіальних громад).	Те саме (на рівні територіальної громади).
Загальні підходи та пропозиції щодо комплексного відновлення і розвитку області та заходи щодо їх реалізації.	План заходів щодо забезпечення комплексного відновлення території з визначенням першочерговості цих заходів.
Попередній фінансово-економічний розрахунок заходів із забезпечення комплексного відновлення.	Те саме.
Пропозиції щодо джерел фінансування заходів із забезпечення комплексного відновлення.	Те саме.

Відповідно до таблиці, **необхідний обсяг інформації для місцевих програм є більш детальним і широким, ніж для регіональних**. Це пояснюється тим, що громади володіють більш точною інформацією про збитки, наявні ресурси та потреби населення на своїй території. **Однак водночас закон передбачає, що положення регіональних програм є «складовою частиною початкових даних» (тобто вхідних даних) для місцевих програм**. З огляду на наявність більш детальної інформації саме на місцевому рівні, більш логічним був би протилежний підхід, коли місцеві програми є джерелом вихідних даних для регіональних. Зокрема, компоненти регіональних програм, пов'язані з негативним впливом, необхідністю розмінування та рекультивації земель і наявністю містобудівної документації, можна було б найкраще підготувати шляхом збору та узагальнення інформації від місцевих громад та їхніх програм.

Законодавчі вимоги належним чином відображають принцип, згідно з яким відновлення не передбачає просту відбудову всього пошкодженого. Таким чином, програми відновлення повинні оцінювати техніко-економічну доцільність відновлення пошкодженої інфраструктури (на регіональному рівні) та будівель (на місцевому рівні). Очікується, що регіональні програми також оцінюватимуть доцільність відновлення населених пунктів і територій, що постраждали від війни. **Щоб не порушувати принцип субсидіарності, оцінки, пов'язані з відновленням населених пунктів і територій, мають бути підготовлені за погодженням з місцевими громадами, за винятком населених пунктів, які були**

повністю зруйновані та знелюднені і на даний момент не мають функціонуючих інститутів місцевого самоврядування.

Плани відновлення та розвитку

Зміни до Закону України «Про засади державної регіональної політики», прийняті через два місяці після внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», зобов'язують регіони та території, що постраждали від збройної агресії, підготувати ще один спеціальний пакет планувальних документів, а саме:

- **план відновлення та розвитку регіонів** – розробляється Мінвідновлення разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади та затверджується КМУ;
- **регіональні плани відновлення та розвитку** – розробляються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями; регіональні плани повинні включати окремі заходи та проекти регіонального розвитку та/або проекти місцевого розвитку територіальних громад;
- **плани відновлення та розвитку територіальних громад** – розробляються та затверджуються сільською, селищною, міською радою.

У березні 2023 року Мінвідновлення підготувало **проект постанови КМУ щодо підготовки та моніторингу планів відновлення та розвитку**. Планується, що підготовка документів на різних рівнях влади відбуватиметься паралельно за єдиним графіком та в рамках ієрархічної координації. Плани мають бути підготовлені на період до кінця 2027 року.

Таблиця 2. Запропонований зміст, процес підготовки та моніторинг планів відновлення та розвитку

	План відновлення та розвитку регіонів	Регіональний план відновлення та розвитку	План відновлення та розвитку територіальної громади
Відповідальність			
Підготовка	Мінвідновлення за участю профільних міністерств.	Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні (військові) адміністрації.	Виконавчий орган сільської, селищної, міської ради.
Ухвалення	КМУ.	КМУ (в рамках Плану відновлення та розвитку регіонів).	Місцеві ради, за погодженням з обласною адміністрацією або радою.

	План відновлення та розвитку регіонів	Регіональний план відновлення та розвитку	План відновлення та розвитку територіальної громади
Забезпечення змісту та узгодженості			
Зміст	Завдання та заходи Проекти регіонального (місцевого) розвитку Орієнтовна вартість та можливі джерела фінансування Плани відновлення та розвитку регіонів	Завдання та заходи Проекти регіонального (місцевого) розвитку Орієнтовна вартість та можливі джерела фінансування	Завдання та заходи Проекти регіонального (місцевого) розвитку Орієнтовна вартість та можливі джерела фінансування
Вертикальна узгодженість	Включає проекти планів відновлення та розвитку регіонів.	Проекти, завдання та заходи, що підлягають затвердженню Мінвідновлення.	Враховує узгоджені пропозиції, подані до Мінвідновлення в проєкті плану відновлення та розвитку регіону.
Узгодженість з програмами комплексного відновлення		Включає проекти регіонального (місцевого) розвитку програми комплексного відновлення області.	Розробляється на основі програми комплексного відновлення, якщо сільська, селищна, міська рада прийняла рішення про її розробку.
Графік підготовки			
Передумова	КМУ затверджує перелік територіальних громад та регіонів, що входять до зони відновлення.		
Початок	Мінвідновлення інформує обласні адміністрації про початок процесу підготовки. Протягом 5 робочих днів обласні адміністрації інформують місцеві ради.		
1 місяць		Регіональні плани подаються до Мінвідновлення.	Місцеві плани подаються до обласних адміністрацій.
1 місяць і 10 днів			Обласні адміністрації або ради затверджують плани або вимагають їх доопрацювання.
1 місяць і 15 днів			Місцеві плани подаються повторно після доопрацювання.
2 місяці		Мінвідновлення надає коментарі.	
2 місяці та 10 днів		Регіональні плани подаються повторно після доопрацювання.	
Моніторинг реалізації			
15 лютого	Центральні органи виконавчої влади, обласні адміністрації та ради подають до Мінвідновлення звіт про стан виконання своїх завдань, заходів та проєктів.		Місцеві ради готують та оприлюднюють звіт про виконання плану.

	План відновлення та розвитку регіонів	Регіональний план відновлення та розвитку	План відновлення та розвитку територіальної громади
Індикатори	<p>Кількість успішно реалізованих регіональних та місцевих планів.</p> <p>Кількість успішно реалізованих проєктів регіонального та місцевого розвитку.</p> <p>Кількість відновлених об'єктів критичної та соціальної інфраструктури, об'єктів житлового та громадського призначення.</p>	<p>Перелік проєктів розвитку повинен містити наступні дані за кожним проєктом:</p> <ul style="list-style-type: none"> – очікувані якісні результати; – показники очікуваних кількісних результатів; – орієнтовні обсяги та джерела. 	

Запропоновані положення щодо планів відновлення та розвитку **забезпечують вертикальну координацію за ієрархічним принципом**, згідно з яким плани нижчого рівня врядування мають затверджуватися органом врядування вищого рівня. **Це не повною мірою відповідає принципу субсидіарності**. Не встановлено жодних критеріїв для оцінки планів нижчого рівня, що може призвести до добровільного відхилення або схвалення конкретних проєктів і заходів. Також не вказано, які типи проєктів належать до сфери відповідальності та компетенції різних рівнів управління.

Роз'яснення стосовно обов'язку підготовки планів та програм відновлення

Відповідно до проєкту постанови КМУ, **регіональні та місцеві плани відновлення та розвитку** мають розроблятися територіальними громадами та регіонами, які за рішенням КМУ будуть визнані територіями відновлення.

Відповідно до проєкту постанови, **територіальна громада може бути визнана територією відновлення**, якщо на її території реалізується влада України, не ведуться бойові дії та якщо вона підпадає під один із таких критеріїв:

- на території територіальної громади відбувалися бойові дії;
- територія територіальної громади була тимчасово окупована;
- на території територіальної громади є руйнування об'єктів критичної інфраструктури, соціальної інфраструктури, об'єктів житлового фонду;
- чисельність населення змінилась порівняно зі станом на 1 січня 2022 року понад 15%;
- чисельність робочих місць змінилась порівняно зі станом на 1 січня 2022 року понад 15%;
- кількість внутрішньо переміщених осіб становить понад 10% від загальної чисельності населення територіальної громади станом на 1 січня 2022 року.

Територія відновлення може включати регіон, до складу якого входять територіальні громади, віднесені до територій відновлення.

Після затвердження постанови Мінвідновлення звернеться до обласних адміністрацій та рад із проханням надати перелік територіальних громад, які відповідають критеріям, визначеним у постанові. Територіальні громади, які не увійшли до переліку, матимуть можливість звернутися до відповідного обласного органу влади з проханням про включення до нього. Після цього Мінвідновлення сформує комісію, яка ухвалить рішення щодо переліку територій відновлення та подасть його на розгляд до КМУ для остаточного затвердження. Комісію складатимуть представники Мінвідновлення та члени комітету ВРУ, відповідального за регіональну політику та містобудування.

Хоча включення депутатів ВРУ до складу таких комісій є звичайною практикою в Україні, в даному випадку в цьому немає необхідності. Критерії класифікації, встановлені проектом постанови, є чіткими й об'єктивними, тому **підготовка переліку територій відновлення має бути суто технічною справою**. Делегування цього технічного завдання комісії політичного рівня тягне за собою **ризик того, що визначення територій не спиратиметься на узгоджені критерії та об'єктивні докази, а стане політизованим процесом**.

Щодо **програм комплексного відновлення**, Закон «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачає їх розробку територіальними громадами та регіонами, які постраждали внаслідок збройної агресії або в яких сконцентровані соціально-економічні, інфраструктурні, екологічні чи інші кризові явища. Критерії «концентрації кризових явищ» не встановлені ні законом, ні відповідною постановою КМУ.

Конкретне формулювання закону, а саме положення про те, що програми комплексного відновлення розробляються «за рішенням голови обласної державної адміністрації» або «за рішенням виконавчого органу сільської, селищної, міської ради», може бути витлумачене як таке, що передбачає **необов'язковість підготовки програм комплексного відновлення**. Якщо таке розуміння є правильним, тоді немає необхідності додатково уточнювати критерії для регіонів і територій, які можуть або повинні готувати такі програми.

У будь-якому випадку, оновлена оцінка збитків і втрат, підготовлена Світовим банком¹⁴, показує, що 14 регіонів зазнали збитків на суму менше 1 млрд доларів США протягом першого року війни. Водночас, економічні втрати в цих регіонах значно перевищують розмір збитків. **Це може означати, що більшості регіонів і багатьом громадам буде необхідно підготувати плани відновлення та розвитку**, а також прийняти рішення про підготовку програм комплексного відновлення.

Інтегрування планів і програм відновлення

Співіснування двох груп планових документів, заснованих на двох різних законах, викликає питання про узгодженість, взаємодоповнюваність та дублювання документів, і навіть про раціональність вимагати від регіональних і

¹⁴ Швидка оцінка збитків та потреб на відновлення, лютий 2022 - лютий 2023, Група Світового банку: <https://ukraine.un.org/en/224376-ukraine-rapid-damage-and-needs-assessment>.

місцевих органів влади підготувати два різних типи документів у нинішній складній ситуації.

З метою уникнення плутанини і дублювання, а також заощадження обмежених ресурсів регіональних і, зокрема, місцевих органів влади у сфері планування, **у цьому аналітичному документі рекомендується об'єднати обидва планувальних документи.**

Проект постанови КМУ щодо планів відновлення та розвитку **частково передбачає таку інтеграцію**, адже вимагає включення проєктів, вже запланованих програмами комплексного відновлення, до регіональних і місцевих планів.

У визначеному змісті регіональних і місцевих планів відновлення та розвитку **бракує ширшої середньострокової перспективи щодо напрямів і можливостей розвитку громад та регіонів.**

Тому рекомендується доповнити проєкт урядової постанови щодо планів відновлення та розвитку положеннями, які б це передбачали:

- плани відновлення та розвитку мають включати програми комплексного відновлення як невід'ємну складову, але лише у випадках, коли такі програми вже підготовлені; при цьому слід чітко зазначити, що наявність програми комплексного відновлення не є обов'язковою умовою для підготовки та подання плану відновлення та розвитку;
- у планах відновлення та розвитку слід коротко викласти основні напрямки й пріоритети наявних регіональних стратегій розвитку та документів планування розвитку територіальних громад (якщо такі існують), а також пояснити, чи може війна вплинути на реалізацію та напрямки цих документів, і якщо так, то яким чином;
- необхідно пояснити, як включені до плану проєкти підтримуватимуть середньострокові пріоритети наявних регіональних стратегій розвитку та документів планування місцевого розвитку.

Розмежування планування відновлення на регіональному та місцевому рівнях

Законодавчі зміни, які запровадили нові документи з планування, не забезпечили достатньої ясності щодо питань, які мають бути охоплені регіональними документами, з одного боку, та місцевими документами, з іншого. Відповідно до принципу субсидіарності (і теорії фіскального федералізму), **обов'язок планування повинен відповідати управлінським повноваженням різних рівнів влади.**

Цей принцип означає, що **планування на державному та регіональному рівнях повинно в першу чергу стосуватися інфраструктури національного або регіонального значення**, наприклад, аеропортів, автодоріг, університетів, лікарень, мереж виробництва та передачі енергії. Планування на регіональному рівні повинно також включати інфраструктуру міжмуніципального характеру, таку як регіональні дороги, регіональні водоочисні споруди або центри управління відходами. З іншого боку, **значна частина інфраструктури належить до місцевої компетенції і впливає на здатність громад надавати місцеві послуги**

та стимулювати соціально-економічний розвиток – наприклад, житловий фонд, місцеві дороги, школи, лікарні, розподільчі мережі. Ця інфраструктура повинна в першу чергу бути предметом планування на місцевому рівні.

II.3 Оперативне управління процесом відновлення

Оперативне управління процесом відновлення покладено на Агентство відновлення¹⁵. Агентство було створено в січні 2023 року шляхом злиття колишнього Державного агентства автомобільних доріг України з Державним агентством інфраструктурних проєктів.

Основним завданням Агентства відновлення є реалізація державної політики у сфері будівництва (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт), ремонту та модернізації об'єктів інфраструктури. Довгий перелік об'єктів інфраструктури, що належать до компетенції Агентства, включає, серед іншого, такі об'єкти:

- місцева інфраструктура житлово-комунального та соціального призначення;
- об'єкти житлової нерухомості та благоустрою населених пунктів;
- управління побутовими відходами, об'єкти оброблення відходів і полігони;
- виробничі комплекси;
- транспортна, енергетична інфраструктура та енергоефективність будівель.¹⁶

Це, однак, не означає, що Агентство реалізовуватиме чи керуватиме всіма проєктами з відновлення на цих територіях. Скоріше, воно долучатиметься до проєктів регіональних і місцевих органів виконавчої влади лише тоді, коли виникне потреба у фінансовій підтримці або управлінні проєктами. Згідно з презентацією Агентства, першочерговим пріоритетом є визначення портфеля проєктів у регіонах, що найбільше постраждали від війни, та реалізація найбільш нагальних і критично важливих проєктів у першу чергу.

Регулярна процедура підтримки проєктів передбачає такі кроки:

- ініціатор проєкту з відновлення подає **заявку** до Реєстру пошкодженого та зруйнованого майна; ініціатором може бути будь-який розпорядник майна – орган місцевого самоврядування, обласна чи місцева адміністрація, державне чи комунальне підприємство або орган виконавчої влади державного рівня;
- серед заявок **Мінвідновлення відбирає пріоритетні проєкти** відповідно до стратегічних напрямів, визначених КМУ;
- схвалені **проєкти передаються Агентству відновлення** для подальшої реалізації; передача може відбутися на будь-якому етапі реалізації і тягне за собою перехід прав клієнта від ініціатора проєкту (або власника активу, якщо це не одне й те саме) до Агентства;

¹⁵ Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України (Агентство відновлення).

¹⁶ Постанова Уряду № 193 від 21 лютого 2023 року.

- **Агентство** розробляє дизайн проекту та складає кошторис, якщо його ще немає, а також **здійснює закупівлю робіт і послуг**, необхідних для реалізації та завершення проекту.

Процедура, представлена в презентації Агентства, не містить жодних посилань ні на програми комплексного відновлення, ні на плани відновлення та розвитку. Замість цих планувальних документів, вибір серед запропонованих проектів буде здійснюватися Мінвідновлення відповідно до стратегічних напрямів, визначених КМУ. Такий низхідний підхід є виправданим у нинішній ситуації, коли місцеві та регіональні документи з планування відновлення ще не розроблені, й існує потреба у стратегічному визначенні пріоритетів використання обмежених ресурсів, доступних для проектів відновлення. Необхідність діяти швидко може також виправдати підхід, коли Агентство просто перебирає на себе реалізацію відібраних проектів від їх ініціаторів.

Хоча громади мають найслабшу фінансову спроможність для реалізації проектів відновлення, як з точки зору їхніх бюджетів, так і з точки зору можливості брати позики, **можна очікувати, що короткостроковий фокус на стратегічних напрямках відновлення витіснить менші місцеві проекти**. Тому в майбутньому процедуру відбору проектів слід доопрацювати відповідно до принципу субсидіарності та необхідності посилення місцевого потенціалу управління проектами і відповідальності за них.

Для проектів, які будуть включені до затверджених регіональних і місцевих планів відновлення та розвитку, не має вимагатися подальша перевірка пріоритетності з боку Мінвідновлення (але, звісно, проекти все одно мають бути перевірені Агентством відновлення на предмет технічної обґрунтованості, економічної доцільності та спроможності до реалізації). Агентство має поступово переходити **від безпосередньої реалізації проектів до підтримки та консультування місцевих і регіональних органів влади** з питань планування та реалізації проектів, тобто до циклу управління проектами. З презентації Агентства можна зрозуміти, що регіональні представництва колишнього Державного агентства автомобільних доріг могли б взяти на себе цю допоміжну роль.

II.4 Фінансування відбудови та відновлення

За даними оновленої Швидкої оцінки шкоди та потреб в Україні, проведеної Світовим банком, фінансові потреби на відновлення та реконструкцію оцінюються у 411 млрд доларів США. Згідно з оцінкою, наведеною у ПВУ, яка враховує більш довгострокову перспективу розвитку, протягом наступних 10 років знадобляться інвестиції у розмірі понад 750 млрд доларів США.

Було висунуто дві основні пропозиції щодо можливої фінансової та управлінської архітектури міжнародної підтримки процесу відновлення та реконструкції України. У своєму повідомленні від 15 травня 2022 року ЄК запропонувала створити Платформу відновлення України та фінансовий фонд «RebuildUkraine».¹⁷ Платформа слугуватиме координаційним механізмом, який

¹⁷ https://commission.europa.eu/document/28ba5c16-19b2-4ee7-88db-5ee765c5571d_en

об'єднає країни-члени ЄС, інших двосторонніх і багатосторонніх партнерів та міжнародні фінансові установи. Як орган стратегічного управління, Платформа спочатку повинна буде схвалити «стратегічний план відновлення високого рівня», а потім координувати фінансову підтримку для реалізації цього плану.

В якості фінансового інструменту для підтримки плану відновлення ЄК запропонувала створити **спеціальний фінансовий фонд «RebuildUkraine»** як новий правовий інструмент, повністю інтегрований у бюджет ЄС, що забезпечить прозорість, підзвітність та ефективне управління фінансами. ЄК сподівалася, що на додаток до бюджету ЄС, фінансовий фонд буде наповнюватися внесками країн-членів, кредитами, взятими від імені ЄС або під гарантії країн-членів, і навіть внесками міжнародних партнерів ЄС, тобто країн G7 і G20, багатосторонніх партнерів та міжнародних фінансових інституцій.

З іншого боку, Офіс Президента України представив пропозицію щодо створення спеціального **Фонду відновлення України** відповідно до національного законодавства.¹⁸ Фонд отримуватиме фінансову допомогу від урядів, агенцій та міжнародних організацій у вигляді цільових грантів, включаючи внески від уряду України. Для забезпечення нагляду та прозорості наглядова рада Фонду на три чверті складатиметься з представників донорів, а керівництво Фонду повністю призначатиметься донорами.

Жодна з цих амбітних пропозицій, які передбачали об'єднання міжнародної підтримки процесу реконструкції та відновлення під одним дахом, тобто в одному спеціальному фонді, не отримала достатньої підтримки з боку міжнародної спільноти. Натомість у січні 2023 року було створено **Міжвідомчу донорську координаційну платформу**, яка об'єднала ЄС, країни «Великої сімки» та міжнародні фінансові інституції. Співголовами Платформи є ЄК, Україна та США, а секретаріати розташовані в Брюсселі та Києві.¹⁹

Тим часом, український уряд створив **Фонд ліквідації наслідків збройної агресії** у складі державного бюджету, яким буде керувати Агентство відновлення. Основними ресурсами Фонду будуть гранти та позики, надані міжнародними партнерами до державного бюджету. Крім того, Агентство відновлення законодавчо уповноважене випускати облігації, запозичувати кошти у міжнародних організацій та укладати договори державно-приватного партнерства і концесії. У затвердженому бюджеті на 2023 рік асигнування Фонду склали 35,5 млрд грн (близько 1 млрд євро), але очікується, що протягом року обсяг наявних ресурсів збільшиться. У березні Агентство повідомило, що лише на 2023 рік заплановано майже 3 500 проєктів відновлення у пріоритетних регіонах, загальна вартість яких оцінюється у 650 млрд грн (майже 17 млрд євро).²⁰

¹⁸ <https://www.president.gov.ua/news/andrij-yermak-i-kirilo-timoshenko-prezentovali-poslam-inozem-77741>

¹⁹ <https://www.kmu.gov.ua/en/news/vidbulos-pershe-zasidannia-nahliadovoi-rady-mizhvidomchoi-koordinatsiinoi-platfomy-donoriv-ukrainy>

²⁰ Дайджест відновлення, Агентство відновлення, випуск 1, березень 2023 року

Вставка 2: Нормативно-правова база процесу післявоєнної відбудови в Хорватії

Закон Хорватії «Про відновлення» був прийнятий після війни, у березні 1996 року. Відтак стало можливим включити до цього закону повний перелік місцевих громад зі статусом територій відновлення. Закон регулював право на отримання допомоги, фінансування, відповідальність і процедури відновлення житла, економічної діяльності та інфраструктури.

Приватні будинки та квартири. Право на отримання допомоги перевірялося і підтверджувалося регіональними адміністраціями. Право на підтримку мали лише громадяни Хорватії, які володіли власністю або мали право на проживання до війни, не мали альтернативного житла і зобов'язалися повернутися до свого попереднього місця проживання. Це положення мало на меті запобігти відновленню будинків, які не будуть використовуватися як житло. За певних умов нові поселенці також мали право на підтримку.

Ремонт приватних будинків і квартир. Ремонт приватних будинків фінансувався у формі фіксованої суми гранту з державного бюджету залежно від рівня пошкоджень (які класифікували за трьома категоріями). Додаткова підтримка була надана на облаштування житла, але лише на основні предмети, визначені спеціальною постановою, які закуповувалися на відкритих тендерах.

Відновлення приватних будинків і квартир. Реконструкцію житла з серйозними пошкодженнями організувало і здійснювало Міністерство відновлення. Закон обмежував підтримку обсягом реконструкції, необхідним для заселення, та встановленою мінімальною площею на одного члена домогосподарства.

Ремонт і відбудову конструкцій та місць загального користування багатоквартирних будинків також організувало і здійснювало Міністерство відновлення.

Економічна діяльність. Відновлення економічної діяльності відбувалося завдяки кредитам Хорватського банку відновлення та розвитку. Банк був створений у 1992 році і працює дотепер як державний банк страхування та розвитку експорту.

Сільськогосподарські домогосподарства. Сільськогосподарські домогосподарства мали право на отримання кредитів на ремонт господарських будівель, придбання техніки та матеріалів, відновлення поголів'я худоби і плантацій. Закон передбачав нульову відсоткову ставку, 20-річний термін погашення, 5-річний пільговий період та 1% адміністративних витрат.

Суб'єкти господарювання. Кредити бізнесу, ремісничим підприємствам і кооперативам, зареєстрованим у зонах відновлення, надавалися на основі інвестиційних планів та оцінки їхньої важливості для відновлення економіки, зайнятості й демографічної ситуації, а також щорічного урядового плану відновлення. Умови та строки кредитування встановлювалися банком розвитку.

Громадська інфраструктура. Відповідальність за відновлення та фінансування залежала від типу інфраструктури.

Інфраструктура транспорту, зв'язку, енергетики та водопостачання національного або регіонального значення: відновлення фінансувалося та здійснювалося комунальними підприємствами, які є власниками або користувачами об'єктів інфраструктури.

Місцева (комунальна) інфраструктура: відновлення фінансувалося та здійснювалося місцевими громадами, за потреби, зі співфінансуванням з державного бюджету на основі планів, поданих регіональними органами влади.

Соціальна інфраструктура, тобто об'єкти надання державних послуг (освіта, наука, культура та культурна спадщина, засоби масової інформації, спорт і фізична культура, догляд за дітьми, охорона здоров'я, соціальна підтримка та підтримка осіб з інвалідністю), адміністративні будівлі та об'єкти релігійного культу: відновлення фінансувалося з державного бюджету на основі річної програми, складеної відповідними міністерствами та державними адміністраціями.

Джерело: Закон о обнові (Закон про відновлення), Офіційний вісник Хорватії, NN 24/1996. Посилання (хорватською мовою): https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1996_03_24_428.html

III. Вертикальна координація: політика розвитку, орієнтована на місцеві потреби

У цьому аналітичному документі рекомендується поступово привести вертикальну координацію політики регіонального розвитку у відповідність до принципів політики регіонального розвитку, орієнтованої на місцеві потреби, яка є передовою практикою політики згуртованості ЄС. У цьому розділі розглянуті елементи підходу, орієнтованого на місцеві потреби, які вже присутні в українському законодавстві. Також надані рекомендації щодо подальшого вдосконалення цього підходу.

Підхід ПРР, орієнтований на місцеві потреби, спирається три основні принципи:

- диференціація регіонів на основі подібних і відмінних характеристик їхньої економічної, соціальної та ресурсної структури, а також ключових обмежень на шляху розвитку;
- координація, що поєднує як низхідний, так і висхідний підходи, для визначення потенціалу регіонів та розробки проєктів і політичних ініціатив;
- інтегрований (багатовимірний) підхід до реалізації заходів з розвитку в регіоні на відміну від недостатньо скоординованих секторальних підходів.²¹

III.1 Диференціація територій за потребами та можливостями розвитку

Державною стратегією регіонального розвитку на 2021-2027 роки (ДСРР) запроваджено концепцію територіально спрямованої політики розвитку, яка передбачає стимулювання використання власного потенціалу територій, надання підтримки окремим територіям, що характеризуються особливими проблемами соціально-економічного розвитку, високим історико-культурним потенціалом або специфічними екологічними умовами та потребами в охороні довкілля.

ДСРР визначено 13 функціональних типів територій, які потребують особливої уваги з боку держави та застосування спеціальних механізмів та інструментів стимулювання їх розвитку:

- **агломерації** – територіальні скупчення населених пунктів (насамперед міст), що формують цілісні суспільно-територіальні утворення з чисельністю населення понад 500 тис. осіб. Характеризуються високим рівнем розвитку інфраструктури, економіки, надання послуг населенню, мають інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки з навколишніми територіями;
- **великі міста** – міста з чисельністю населення від 100 тис. осіб і більше;
- **середні міста** – міста з чисельністю населення від 50 до 100 тис. осіб;

²¹ Див. документ, підготовлений на замовлення U-LEAD: «Реформа місцевого самоврядування в Україні: на шляху до територіально-орієнтованих стратегій розвитку», лютий 2022 р., та Концептуальну записку до «Звіту щодо реформування місцевого самоврядування: роль територіально-орієнтованих стратегій у контексті надзвичайних ситуацій і відновлення», 17 квітня 2022, автори Андрес Родрігес-Позе та Федеріко Барталуччі
<https://u-lead.org.ua/storage/admin/files/74d30a6b54e0694d08fb2d9ae36f38a0.pdf>

- **малі міста** – міста з чисельністю населення до 50 тис. осіб;
- **монофункціональні міста** – міста, розвиток яких пов'язаний з реалізацією однієї виробничої функції та які віднесені до центрів вугледобування, видобування рудної і нерудної сировини, і в яких спостерігаються депопуляційні процеси, погіршуються умови навколишнього природного середовища, зростає безробіття;
- **сільські території у несприятливих умовах** – територіальні громади, що одночасно мають такі характеристики, як щільність сільського населення нижча 15 осіб на км², відстань до найближчих середніх міст понад 30 хвилин на автомобілі, і чисельність населення скоротилася у період 2008-2018 років більш як на 30%;
- **гірські території Українських Карпат** – територіальні громади, які розташовані у гірській місцевості і до складу яких входить щонайменше один населений пункт, якому надано статус гірського відповідно до Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні»;
- **макрорегіон «Азов-Чорне море»** – частина території України, яка прилягає до морського узбережжя або узбережжя морських заток і лиманів у межах 30-кілометрової доступності;
- **зони впливу міжнародних транспортних коридорів** – частина території України в межах 15-кілометрової доступності до міжнародних автомобільних доріг загального користування державного значення;
- **прикордонні регіони** – регіони, які безпосередньо прилягають до державного кордону;
- **прикордонні території у несприятливих умовах** – територіальні громади, розташовані біля кордону з державами, відносини з якими передбачають додатковий рівень безпеки державного кордону, обмеження руху товарів та людей, що стримує розвиток місцевої економіки та залучення інвестицій;
- **тимчасово окуповані території України** – частини території України, тимчасово окуповані внаслідок збройної агресії, в межах яких збройні формування Російської Федерації та окупаційна адміністрація Російської Федерації встановили та здійснюють загальний контроль;
- **природоохоронні території та об'єкти** – території та об'єкти природно-заповідного фонду, їх функціональні та охоронні зони, території, зарезервовані з метою наступного заповідання, території та об'єкти екомережі, території Смарагдової мережі, водно-болотні угіддя міжнародного значення, біосферні резервати програми ЮНЕСКО «Людина і біосфера», об'єкти всесвітньої спадщини ЮНЕСКО відповідно до Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних».

ДСРР також містить карти цих територій та додаткову карту центрів економічного розвитку.

Відповідно до змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» запроваджено більш стислу класифікацію функціональних типів територій:

- **Території відновлення** – це мікрорегіони, територіальні громади, на території яких відбувалися бойові дії та/або які були тимчасово окуповані, та/або території яких зазнали руйнувань об'єктів критичної інфраструктури,

соціальної інфраструктури, об'єктів житлового фонду внаслідок ведення бойових дій, а також які характеризуються різким погіршенням рівня соціально-економічного розвитку та значним переміщенням населення до інших регіонів та/або інших держав.

- **Регіональні полюси зростання** – це мікрорегіони, територіальні громади, що характеризуються значно кращими географічними, демографічними, соціально-економічними показниками розвитку порівняно з іншими подібними територіями регіону, та зростання яких позитивно впливає на суміжні території, регіон та/або державу в цілому.
- **Території з особливими умовами для розвитку** – це макрорегіони, мікрорегіони, територіальні громади, рівень соціально-економічного розвитку яких є низьким або на яких існують природні, демографічні, міжнародні, безпекові чи інші об'єктивні обмеження щодо використання потенціалу території для розвитку. З метою застосування диференційованих заходів підтримки розвитку визначаються окремі функціональні типи територій з особливими умовами для розвитку.
- **Території сталого розвитку** – це самодостатні мікрорегіони, територіальні громади з наявним соціально-економічним потенціалом територій та спроможні до збалансованого розвитку в економічній, соціальній та екологічній сферах.

Показники для класифікації територій відповідно до зміненого закону мають бути визначені КМУ, після чого Мінвідновлення має сформувати комісію з оцінки та визначення територій за функціональним типом. Згідно з Законом, не менше половини членів цієї комісії мають бути членами профільних комітетів ВРУ. Ці положення становлять **ризик того, що класифікація територій за функціональним типом здійснюватиметься не на основі чітких індикаторів та об'єктивних доказів, а стане вкрай політизованим процесом.**

Таблиця 3. Функціональні типи територій відповідно до ДСРР та Закону

Закон про засади державної регіональної політики в новій редакції	ДСРР
Території відновлення	Тимчасово окуповані території
Регіональні полюси зростання	Агломерації
Території зі особливими умовами для розвитку	Монофункціональні міста Сільські території у несприятливих умовах Гірські райони Українських Карпат Макрорегіон «Азов-Чорне море» Зони впливу міжнародних транспортних коридорів Прикордонні регіони Прикордонні території у несприятливих умовах Природоохоронні території та об'єкти
Території сталого розвитку	Великі, середні та малі міста можуть бути віднесені до будь-якого з передбачених законом типів, виходячи з умов їх розвитку

III.2 Вертикальна координація за документами планування розвитку

Закон «Про засади державної регіональної політики» **визначає систему документів стратегічного планування та планування реалізації на всіх рівнях врядування**. Ця система включає такі елементи:

- **Державна стратегія регіонального розвитку (ДСРР)** та план заходів з її реалізації, що розробляються Мінвідновлення і затверджуються КМУ;
- **Стратегії регіонального розвитку (СРР)** та плани заходів з їх реалізації, розроблені й затверджені обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями та Радою міністрів Автономної Республіки Крим;
- **Стратегії розвитку територіальних громад (СРТГ)** та плани заходів з їх реалізації, затверджені відповідною сільською, селищною, міською радою та підготовлені їх виконавчими органами;
- а також додатково **програми економічного і соціального розвитку (ПЕСР)** Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст Києва та Севастополя, територіальних громад.

З точки зору часових рамок, ДСРР визначається на сім років з двома послідовними планами дій на три та чотири роки відповідно. СРР та відповідні плани дій готуються на той самий період. СРТГ готуються на період дії ДСРР, але в законі немає положень щодо часових рамок відповідних планів дій.

Плани заходів СРР повинні включати організаційні та правові заходи і конкретизуватися програмами регіонального розвитку та регіональними програмами економічного і соціального розвитку.

Закон визначає два типи програм регіонального розвитку. Перший тип – це програма регіонального розвитку, яка є невід’ємною частиною плану заходів з реалізації СРР. Вона складається з середньострокових заходів і завдань, спрямованих на досягнення цілей СРР.²² Інший тип – це «програма регіонального розвитку (інвестиційна програма регіонального розвитку)», яка складається з середньострокових заходів і завдань, спрямованих на досягнення цілей, визначених ДСРР.²³ Закон не уточнює, хто, коли і в яких випадках повинен готувати і затверджувати цей другий тип програм, а також не пояснює взаємозв'язок між цими двома типами програм.

Програми економічного і соціального розвитку (ПЕСР) є інструментом економічного та бюджетного планування, який регулюється Законом «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку»²⁴ та відповідною Постановою Уряду²⁵. ПЕСР – це щорічні документи, що готуються в рамках бюджетного циклу і мають включати перелік інвестицій та регіональних програм, які будуть реалізовані в наступному бюджетному році.

²² Стаття 1, п. 12.

²³ Стаття 1, п. 8.

²⁴ Останні зміни внесені 16 грудня 2012 року: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text>.

²⁵ Останні зміни внесені 29 грудня 2021 року: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-%D0%BF#n38>.

Таким чином, вони забезпечують зв'язок між середньостроковим плануванням розвитку та бюджетним процесом, визначаючи набір запланованих заходів розвитку, які можуть бути реалізовані в наступному році в межах наявних фінансових можливостей.

Перехід від ієрархічної до скоординованої системи планування ПРР

Законом України «Про засади державної регіональної політики» передбачено, що регіональні стратегії розвитку повинні відповідати стратегічним цілям та пріоритетам, визначеним ДСРР. **Проекти СРР та плани заходів з їх реалізації подаються до Мінвідновлення для отримання висновку щодо відповідності вимогам до їх підготовки та стратегічним цілям і пріоритетам ДСРР.** У разі невідповідності регіональні органи влади повинні доопрацювати та подати проекти на повторний розгляд.

Якщо СРР прийнята без позитивного висновку про відповідність, проекти СРР не можуть претендувати на фінансування з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Це законодавче положення застосовується не лише до окремих проектів, які не відповідають ДСРР, але й до всіх проектів в рамках СРР, що не відповідає вимогам ДСРР в цілому. Незрозуміло, що саме таке положення означає для проектів, поданих до ДФРР місцевими громадами цього регіону, враховуючи, що, згідно з чинною процедурою, проекти, запропоновані до ДФРР, спочатку мають бути оцінені та відібрані регіональними комісіями, перш ніж вони будуть подані на розгляд комісії державного рівня для остаточного схвалення.

Щодо стратегій розвитку територіальних громад, згідно з законом, вони мають враховувати пріоритети ДСРР та відповідної СРР, однак не встановлені вимоги подавати проекти місцевих стратегій розвитку до органу вищого рівня для перевірки на відповідність. Навпаки, закон вимагає при підготовці регіональних стратегій брати до уваги (наявні) територіальні стратегії. Таким чином, **взаємозв'язок між регіональними та територіальними стратегіями включає як елементи координації зверху вниз, так і знизу верх.**

Навпаки, законодавчі положення, які вимагають, щоб регіональні стратегії отримували схвалення від державних установ, а їх невідповідність карається припиненням державного фінансування, створюють **сильні ієрархічні (зверху вниз) відносини між ДСРР та регіональними стратегіями**, а фактично також між Мінвідновлення та обласними адміністраціями і радами.

Покладання в першу чергу на ієрархічні відносини суперечить принципам субсидіарності та підходу до ПРР, орієнтованого на місцеві потреби. В ієрархічних структурах важко досягти достатньої мотивації, залучення та креативності тих, хто знаходиться на нижньому рівні, в даному випадку сторін, зацікавлених у розвитку на регіональному рівні (включаючи територіальні громади в регіоні). На противагу цьому, територіальний підхід ґрунтується на визнанні відмінностей в обставинах і потенціалі територій. При цьому вважають, що цей потенціал і конкретні обставини найкраще відомі суб'єктам на регіональному та місцевому рівнях. Таке припущення про кращу обізнаність на місцевому рівні означає, що іноді на регіональному рівні можуть бути визначені цілі та пріоритети, які не були передбачені загальнодержавною стратегією. Отже, **якщо регіональна**

стратегія містить належним чином обґрунтовані пріоритети, які формально не повністю відповідають пріоритетам ДСРР, це слід розглядати не як порушення, а скоріше як адаптацію ДСРР до потреб конкретного регіону.

Можливо, ієрархічний підхід до вертикальної координації був обраний через брак спроможності на місцевому та регіональному рівнях здійснювати стратегічне планування та реалізовувати ці плани. Тим не менш, **відносини між державним та регіональним рівнями повинні поступово перерости у більш відкритий підхід, де роль центрального рівня полягатиме насамперед у підтримці ініціатив на місцях та їх реалізації.** Нещодавня ініціатива Мінвідновлення щодо створення офісів підтримки реформ у громадах, які, серед іншого, надаватимуть «екстрені консультаційні послуги» з підготовки інвестиційних проектів та планових документів, є кроком у напрямку підтримки, а не ієрархічної вертикальної координації.

Часові рамки актуалізації ДСРР та стратегій регіонального розвитку

Очевидно, що ДСРР та СРР на певному етапі потребуватимуть оновлення, щоб відобразити вплив збройної агресії на потреби та можливості розвитку. Однак у цьому аналітичному документі **рекомендується проводити актуалізацію ДСРР та регіональних стратегій лише наприкінці періоду «відбудови та відновлення», який, згідно з ПВУ, запланований на 2023-2025 роки.**

Існує декілька причин, чому оновлення стратегічних документів вже зараз було б передчасним. Перш за все, обмежені ресурси адміністрацій на всіх рівнях управління зараз мають бути повністю зосереджені на програмуванні та управлінні найбільш нагальними проектами з відновлення. Як пояснюється в розділі II.2, більшість регіонів і чимало територіальних громад тепер будуть зобов'язані підготувати свої плани відновлення та розвитку, включно з програмами комплексного відновлення. У цьому розділі також надано рекомендації щодо того, як середньострокова перспектива розвитку може відігравати певну роль у цих документах з планування відновлення.

Окрім того, регіони були зобов'язані підготувати стратегії смарт-спеціалізації, але, згідно з аналітичним звітом ЄС, до початку збройної агресії лише сім з них були близькі до їх завершення. **Після завершення розробки стратегії смарт-спеціалізації можуть слугувати безпосереднім внеском принаймні в економічну частину СРР.** Таким чином, одночасна робота над стратегіями смарт-спеціалізації та оновленням СРР призведе до непотрібного дублювання зусиль і можливої неузгодженості.

Час до запуску нового циклу підготовки стратегії слід використати для перегляду поточного процесу підготовки ДСРР та СРР «згори донизу». Наприклад, немає особливих підстав для продовження поточної практики, коли підготовка регіональних стратегій починається лише після прийняття ДСРР. Якщо ці два процеси відбуватимуться паралельно, можна було б також відкрити канал координації «знизу вгору», щоб при підготовці ДСРР враховувати проекти СРР. Це дозволило б зосередити увагу ДСРР на стратегічних сферах втручання на державному рівні та розробці відповідних інструментів підтримки для регіонів і різних функціональних типів територій.

III.3 Фінансові інструменти розвитку регіонів і громад

Механізми фінансування державної регіональної політики, як визначено Законом України «Про засади державної регіональної політики», включають міжбюджетні трансферти та капітальні видатки державного бюджету, державні цільові програми і програми регіонального розвитку, плани відновлення та розвитку регіонів, програми регіонального розвитку й проекти регіонального розвитку. **Стратегії розвитку та плани відновлення і розвитку територіальних громад не згадуються як механізм фінансування державної регіональної політики.** Це означає, що кошти на місцеві проекти можуть спрямовуватися лише через регіональні механізми.

Закон також визначає принципи державної підтримки регіонального розвитку. Окрім ефективності, неупередженості та відповідності ДСРР, СРР і пріоритетів реалізації регіональних планів відновлення та розвитку, ці принципи також включають конкурсний відбір регіональних програм і проектів, фінансову та іншу участь органів місцевого самоврядування, а також здатність бенефіціарів коштів надалі утримувати себе за рахунок власних ресурсів або за рахунок місцевих бюджетів.

Принципи конкурсного відбору проектів та місцевого співфінансування можуть суперечити цілям відновлення і навіть політиці регіонального розвитку в ширшому сенсі. Економічно менш розвинені регіони та територіальні громади, як правило, мають менші можливості для розробки проектів та співфінансування, що може призвести до **непропорційного розподілу державної фінансової підтримки на користь більш спроможних та економічно сильніших регіонів і територій.** Цей ризик буде ще більш відчутним у період післявоєнної відбудови, коли території, які найбільше постраждали від збройної агресії, включаючи втрату людського та адміністративного потенціалу, ймовірно, будуть найменш спроможними готувати та співфінансувати якісні проекти, здатні перемогти в конкурсі на отримання державної підтримки. Замість того, щоб використовувати конкурсні механізми та наполягати на співфінансуванні, **кошти на відновлення слід розподіляти відповідно до об'єктивних потреб і пріоритетів, а найменш спроможним громадам надавати підтримку у розробці та управлінні проектами.**

Модернізація Державного фонду регіонального розвитку

ДФРР є основним фінансовим інструментом, що належить Міністерству, відповідальному за політику регіонального розвитку. Однак ресурси Фонду ніколи не досягали законодавчо встановленого обсягу і становили лише близько 10% від усіх коштів державного бюджету, що спрямовуються на підтримку регіонального розвитку. Аналогічний обсяг ресурсів у минулому був передбачений для соціально-економічної субвенції, розподіл якої фактично відбувався за пропозиціями депутатів ВРУ.²⁶

²⁶ Дивіться звіт Програми «U-LEAD з Європою»: Фінансування регіонального та місцевого розвитку з державного бюджету, лютий 2021 року.

У 2021 році, останньому році перед збройною агресією, ДФРР розподілив загалом 4,3 млрд грн (приблизно 130 млн євро). Більшість проєктів забезпечили капітальний ремонт та реконструкцію закладів середньої та початкової освіти, спортивних об'єктів і лікарень. Найменша кількість проєктів була спрямована на підтримку підприємницької діяльності.²⁷ Ці дані показують, що **кошти ДФРР в основному використовуються для невеликих місцевих інвестиційних проєктів так званої «м'якої інфраструктури»**, доповнюючи таким чином інвестиції у «тверду інфраструктуру» на регіональному та державному рівнях.

Бюджетний кодекс передбачає, що 20% коштів ДФРР розподіляються між регіонами з ВРП на д.н. нижче 75% від середнього по країні, а решта коштів розподіляються між регіонами на основі їхньої відносної чисельності населення. Громади-бенефіціари повинні забезпечити співфінансування на рівні 10% від вартості проєкту.

У квітні 2023 року ВРУ схвалила у першому читанні поправки до Бюджетного кодексу, які змінюють формулу розподілу коштів та процедуру відбору проєктів. Згідно з цими поправками, 50% коштів ДФРР буде виділятися регіонам, які найбільше постраждали від війни, а інші 50% будуть рівномірно розподілятися між усіма областями та містом Києвом. Водночас, вимога щодо співфінансування для міст з населенням понад 225 тис. осіб буде збільшена до 50%.

Запропоновані поправки передбачають, що після оцінки спеціальними комісіями попередньо відібрані проєкти будуть винесені на пряме голосування громадян через Єдиний державний веб-портал електронних послуг (портал «Дія»). Громадяни голосуватимуть за один проєкт або програму для регіону свого проживання. Результати голосування будуть враховані КМУ при затвердженні остаточного переліку проєктів, що фінансуватимуться з ДФРР.

Залишаючи осторонь питання демократичної легітимності, адже не всі громадяни наразі користуються цифровим порталом, пряме голосування має потенціал наблизити відбір проєктів до потреб громадян. Цей потенціал є найвищим на місцевому рівні, де легко організувати консультації та дебати до фактичного голосування (див. [Вставку 3](#)). Однак, **коли голосування відбувається на регіональному рівні, існує реальна небезпека того, що проєкти, які приносять користь великим містам і населенню, переможуть у конкурсі, переваживши за кількістю голосів проєкти менших громад.** Голосування на регіональному рівні може призвести до того, що в результаті виграють регіональні столиці та міські центри за рахунок зазвичай менш розвинених невеликих і сільських громад.

²⁷ Юлія Маркуц: Ремонт та будівництво у регіонах. Як розподілили кошти ДФРР у 2021 році?
<https://www.epravda.com.ua/columns/2021/06/7/674704/>

Вставка 3: Партисипативне бюджетування на рівні громади

Партисипативне бюджетування має різні форми, але загалом форму, яку зараз запроваджують багато місцевих громад та міст в ЄС, можна схематично описати наступними кроками:

- муніципальна рада визначає частку бюджетних видатків, яка буде витрачена на проекти, обрані мешканцями;
- мешканці або їхні організації пропонують проекти;
- муніципальна адміністрація оцінює проектні пропозиції на предмет їхньої реалістичності;
- мешканці голосують за проектні пропозиції;
- муніципальні адміністрації реалізують проекти та звітують про результати.

Згідно з даними за 2019 рік, Португалія та Польща були країнами-членами ЄС з найбільшою часткою муніципалітетів, які впроваджували ту чи іншу форму партисипативного бюджету. У Польщі згідно з законом про місцеве самоврядування партисипативний бюджет є обов'язковим для всіх міст з правами гміни. Мінімальний бюджет для проектів, запропонованих та обраних мешканцями, становить 0,5% від витрат попереднього року. У Словенії партисипативний бюджет наразі використовується у 27 з 212 місцевих громад. Кошти на пропозиції мешканців зазвичай становлять від 0,5% до 1% від загальних витрат, а рішення про їх виділення часто ухвалюються на рівні районів або населених пунктів у межах муніципалітету.

Джерела:

Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Anja Röcke: Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges, International Journal of Urban and Regional Research, Volume 32.1. March 2008, pp. 164–78. [Ів Сінтомер, Карстен Герцберг, Аня Рьокке: Партисипативне бюджетування в Європі: Потенціал та виклики, Міжнародний журнал міських та регіональних досліджень, Том 32.1. Березень 2008, с. 164-78.]

Esther Snippe, Silvia Ellena: Participatory budgeting: Europe's bet to increase trust in government, Euroactiv: [Естер Сніппе, Сільвія Еллена: Партисипативне бюджетування: Ставка Європи на підвищення довіри до влади], <https://www.euractiv.com/section/participatory-democracy/infographic/participatory-budgeting-europes-bet-to-increase-trust-in-government/>

Participatory budgeting in Warsaw [Партисипативний бюджет у Варшаві]: <https://oidp.net/en/practice.php?id=1312> (англійською)

Participatory budgeting in Slovenia [Партисипативний бюджет у Словенії]: <https://skupnostobcin.si/participativni-proracun/> (словенською)

У державному бюджеті на 2023 рік на ДФРР було виділено лише 2 млрд грн (і ще менше – лише 0,2 млрд грн – на соціально-економічну субвенцію). **У майбутньому фінансування ДФРР має бути знову збільшене, щоб поступово досягти законодавчо закріпленого рівня в 1% від загальних доходів загального фонду державного бюджету.** Цього буде легше досягти, якщо соціально-економічну субвенцію, яка вже була скорочена до мінімуму у 2023 році, буде повністю скасовано, а не знову збільшено в наступні роки.

Паралельно зі збільшенням фінансування рекомендується провести ґрунтовну модернізацію ДФРР, дотримуючись наступних керівних принципів:

- збільшення частки загального обсягу коштів, призначених для менш розвинених регіонів, з поточних 20% до щонайменше 50% для забезпечення

- кращої підтримки головної мети регіональної політики – зменшення диспропорцій у розвитку регіонів;
- запровадження у формулу розподілу коштів підходу, орієнтованого на місцеві потреби; після узгодження класифікації територій за функціональними типами відповідно до закону, формула розподілу коштів може бути вдосконалена шляхом встановлення мінімальної частки коштів, яка має бути виділена територіям з особливими умовами розвитку;
 - надання громадам можливості скористатися перевагами підходу, орієнтованого на місцеві потреби; ДФРР має розробити фінансовий механізм та службу підтримки для розробки й управління проєктами адміністративно менш спроможних громад, а також для визначення та підготовки проєктів міжмуніципального співробітництва регіонального значення;
 - зосередження ДФРР на підтримці місцевих проєктів, спрямованих на розвиток місцевої економіки та публічних послуг, враховуючи, що більшість ресурсів на відновлення буде надаватися безпосередньо партнерами з розвитку та через бюджетний фонд для ліквідації наслідків збройної агресії;
 - запровадження можливості звільнення фінансово слабких громад від вимоги співфінансування із визначенням чітких та об'єктивних критеріїв для такого звільнення.

Окрім модернізації ДФРР, рекомендується також поступово розробляти додаткові фінансові інструменти для ПРР, орієнтованої на місцеві потреби.

Розробка інструментів фінансування, орієнтованих на місцеві потреби

Для повного впровадження принципів ПРР, орієнтованої на місцеві потреби, необхідно розробити фінансові та політичні інструменти, що заохочуватимуть місцеву відповідальність за ініціативи розвитку та багатофункціональний підхід до розвитку.

Два інструменти, які могли б підтримати підхід, орієнтований на місцеві потреби, були запропоновані в проєкті Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», який все ще очікує на остаточне читання та прийняття у ВРУ. Запропоновані інструменти включають:

- можливість об'єднання державної підтримки у проєкти інтегрованого розвитку, що визначаються як комплекс взаємопов'язаних заходів галузевого, просторового та соціального характеру, реалізація яких спрямована на досягнення економічного зростання територіальної громади або регіону;
- можливість укладання угод щодо регіонального розвитку між КМУ та обласними радами для узгодженої реалізації ДСРР та СРР регіону.

Проєкти інтегрованого розвитку та угоди про розвиток можуть бути використані для надання багатофункціональної фінансової підтримки згідно з підходом до ПРР, орієнтованим на місцеві потреби. Крім того, можна розглянути інші підходи до розробки гнучких інструментів фінансування, орієнтованих на місцеві потреби, на основі передового досвіду країн-членів ЄС (див. Вставку 4).

Вставка 4. Приклади фінансових інструментів регіонального розвитку, орієнтованих на місцеві потреби

Територіальні глобальні гранти. Фінансування з Європейського фонду регіонального розвитку було виділено для Інтегрованої територіальної програми Сицилії у формі глобального, тобто міжгалузевого та багатоцільового гранту. Управління грантом здійснювалося муніципалітетами, які діяли спільно та у співпраці з місцевими зацікавленими сторонами з метою визначення програми, відбору та реалізації проєктів, що фінансуються за рахунок гранту. Такий підхід уможливив надання субгрантів кінцевим бенефіціарам, виділення менших траншів грантів, особливо для «м'яких проєктів». Іншим механізмом розподілу грантів були тендери на інвестиції в малу та середню місцеву інфраструктуру, громадські будівлі та інвестиції в бізнес-сектор. Таким чином, глобальний грант підтримав підхід «знизу-догори» у розробці стратегій місцевого розвитку і сприяв зміцненню прихильності, мотивації та партнерства для успішної реалізації проєктів і програм розвитку громад, що відповідають місцевим потребам і очікуванням. Це також значно підвищило рівень освоєння наявного фінансування ЄС.

Джерело: Gabriele Bonafede: Proposal to MCT for implementing new RD instruments with a global grant approach, U-LEAD policy paper of March 2022. [Габрієле Бонафедє: Пропозиція для MKT щодо впровадження нових інструментів РР з глобальним грантовим підходом, аналітичний документ Програми «U-LEAD з Європою», березень 2022 року.]

Контрактні інструменти. Польський уряд використовує контрактні інструменти для координації діяльності з розвитку з регіональними органами самоврядування – програмний контракт, галузевий контракт та територіальну угоду. Програмний контракт пов'язаний зі співфінансуванням та умовами використання коштів ЄС в рамках регіональних операційних програм, якими керують воєводства. Секторальний контракт є механізмом узгодження обсягу секторальних заходів, орієнтованих на місцеві потреби, що здійснюються окремими галузевими міністерствами. Обидва типи договорів укладаються між державою і регіональним урядом. Територіальні угоди в першу чергу використовуються для узгодження заходів, важливих з точки зору місцевих громад.

Джерело: Piotr Żuber: Analysis of Key Pre-accession Processes for Ukraine – The case of Poland, prepared for the U-LEAD in October 2022. [Пьотр Жубер: Аналіз ключових процесів підготовки до вступу в ЄС для України – приклад Польщі, підготовлено для Програми «U-LEAD з Європою» у жовтні 2022 року.]

Регіональне законодавство про розвиток. У 2009 році парламент Словенії ухвалив Закон про підтримку розвитку Помур'я, найменш розвинутого регіону країни. Передбачені законом інструменти включають розробку програми підвищення конкурентоспроможності регіону, податкові пільги для інвестицій та працевлаштування вразливих працівників, а також визначення пріоритетності проєктних заявок на отримання фінансування ЄС від регіону. Пріоритетні проєкти включали створення регіональних бізнес-центрів і навчальних центрів, реструктуризацію сільського господарства, харчової промисловості та лісового господарства, інвестиції в постачання питної води, використання геотермальної енергії та розвиток туризму. Після десяти років реалізації програми розрив між регіональним ВВП на душу населення Помур'я та середнім показником по країні скоротився майже на 5 відсоткових пунктів.

Джерело: національне законодавство та дані.

Законодавство щодо післявоєнного відновлення території. У 2001 році хорватський парламент ухвалив Закон про відновлення та розвиток міста Вуковар, яке під час війни зазнало майже повної руйнації та величезних людських втрат. Законом було створено Фонд відновлення та розвитку міста Вуковар, який діє донині і функціонує на основі планів і програм відновлення та розвитку міста. Фонд підтримував проєкти у сферах реконструкції будівель, розмінування, повернення ВПО, зайнятості, освіти та навчання, підприємництва, технологічної модернізації та запобігання екологічним інцидентам. Конкретні стимули, передбачені законом, включали звільнення від сплати митних зборів на імпортоване обладнання для ведення господарської діяльності, відшкодування 50% соціальних внесків роботодавців, звільнення від сплати податку на прибуток сільгосппідприємств та підприємств рибного господарства, створення вільних економічних зон, надання стипендій студентам і житлової підтримки працівникам з навичками та професіями, яких недостатньо на місцевому ринку праці.

Джерело: національне законодавство та вебсайт Фонду Вуковар (хорватською мовою): <https://www.fond-vukovar.hr/>.

IV. Горизонтальна координація державної регіональної політики

Останній розділ присвячено **проблемі покращення горизонтальної координації політик та бюджетних програм, спрямованих на підтримку регіонального розвитку.**

Координація між регіональними та галузевими політиками

Закон «Про засади державної регіональної політики» передбачає створення **Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку (МКК)** як основного (хоча й тимчасового) органу, що забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади, за обов'язкової участі органів місцевого самоврядування, у формуванні та реалізації державної регіональної політики.

МКК була створена Постановою КМУ № 714/2015 зі змінами, внесеними Постановою № 787/2020.²⁸ МКК сформована на дуже високому політичному рівні: Прем'єр-міністр є її головою, а Міністр розвитку громад та територій – першим заступником голови. Іншими двома заступниками голови є міністр та державний секретар КМУ. До складу Ради входять перші заступники міністрів міністерств, які реалізують політику, що має відношення до регіонального розвитку, голови або заступники голів комітетів ВРУ з питань регіонального розвитку²⁹ та бюджету³⁰, інші обрані народні депутати, представник Офісу Президента України, голови обласних та Київської міської державних адміністрацій (у разі необхідності), а також експерти.

До **повноважень МКК** належать, зокрема, координація дій органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної регіональної політики, внесення пропозицій щодо такої політики та вирішення проблемних питань, що виникають у процесі її реалізації (**горизонтальна координація**), внесення пропозицій щодо забезпечення узгодженості між довгостроковими стратегіями розвитку, планами і програмами на державному, регіональному та місцевому рівнях (**вертикальна координація**), а також аналіз реалізації ДСРР, СРР, програм та проєктів регіонального розвитку (**моніторинг**).

На МКК також покладено завдання **координації фінансової підтримки**, зокрема для:

- вивчення питань поєднання інструментів планування та фінансування у сфері регіональної політики;
- пошуку шляхів залучення фінансових ресурсів та їх концентрації на пріоритетних інвестиційних проєктах у регіонах;
- підготовки пропозицій щодо співпраці з міжнародними фінансовими організаціями, програмами та фондами у сфері регіональної політики, використання відповідних ресурсів міжнародної технічної допомоги.

²⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF#n9>

²⁹ Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування.

³⁰ Комітет з питань бюджету.

У період відбудови домовленості, досягнуті в рамках МКК щодо державної регіональної політики, можуть бути доведені до відома Ради з відновлення безпосередньо, оскільки голова МКК (тобто Прем'єр-міністр) є одночасно співголовою Ради з відновлення, а перший заступник голови МКК (тобто Міністр, відповідальний за регіональний розвиток) одночасно є Віцепрем'єр-міністром з питань відновлення та членом Ради з відновлення. Крім того, участь депутатів ВРУ в обох органах могла б забезпечити ефективну координацію між КМУ та ВРУ.

Однак досвід роботи МКК з 2015 року, коли засідання відбувалися нечасто, а робочі групи не створювалися,³¹ підтверджує, що **такі координаційні органи високого рівня, як правило, є неефективними в оперативному плані**. У кращому випадку можна очікувати, що вони узгодять загальні політичні напрями, що саме по собі є важливим, але робота з трансформації загальних напрямів у конкретні заходи та дії має виконуватися державними службовцями вищого рівня (наприклад, керівниками департаментів або підрозділів) і їхніми підлеглими.

Для підвищення ефективності та результативності роботи МКК **бажано створити міжвідомчі робочі групи МКК, які зосереджуватимуть свою увагу на найбільш актуальних питаннях сьогодення**. Робочі групи на оперативному рівні державних службовців-експертів є не тільки способом координації та обговорення політичних документів і заходів, але, що, можливо, ще важливіше, забезпечують прямі робочі та неформальні відносини, сприяючи співпраці та обміну інформацією між посадовцями навіть поза межами офіційних зустрічей та зобов'язань. Наразі видається найбільш важливим сформуванню принаймні дві робочі групи: одну для **координації політики регіонального розвитку з процесом відбудови та відновлення**, а іншу – для **координації бюджетних програм, що підтримують регіональний та місцевий розвиток** (див. нижче). З розвитком процесу євроінтеграції може бути створена робоча група в рамках МКК з **координації діяльності, пов'язаної з Главою 22 Acquis** (регіональна політика та координація структурних інструментів).

Для сприяння такій більш оперативній роботі МКК у структурі Мінвідновлення слід створити **секретаріат Комісії**. Як перший крок до кращої горизонтальної координації, необхідно також забезпечити **ефективну співпрацю між підрозділами Мінвідновлення**, наприклад, шляхом проведення регулярних робочих зустрічей за участю керівників підрозділів, Агентства відновлення та апарату міністра.

Координація між галузевими та регіональними бюджетами розвитку

Фінансова підтримка регіонального розвитку з державного бюджету надається через велику кількість бюджетних програм і бюджетних трансфертів, управління якими здійснюється широким колом галузевих міністерств та інших державних установ, таких як державні агентства, тобто головних розпорядників коштів державного бюджету. Оскільки лише невелика частка цього фінансування надходить від бюджетних програм, що управляються безпосередньо

³¹ Відповідно до звітів Програми «U-LEAD» «Концептуальна записка щодо роботи МКК» (січень 2019 року) та «Покращення координації бюджетних програм, що мають вплив на регіональний та місцевий розвиток» (лютий 2022 року)

міністерством, відповідальним за регіональний розвиток³², існує потреба у створенні **інституціоналізованого механізму координації бюджетних програм, що мають вплив на регіональний розвиток.**

Найбільш «системним» рішенням було б створення **бюджетної робочої групи при МКК**, як запропоновано вище. До складу робочої групи мають увійти всі головні розпорядники бюджетних програм, що мають вплив на регіональний розвиток, а також Міністерство фінансів. До повноважень робочої групи можна було б віднести **аналіз пріоритетів Бюджетної декларації з точки зору цілей ДСРР**, внесення пропозицій щодо попередніх граничних обсягів бюджетних програм, що мають вплив на регіональний розвиток, а також обговорення звітів про виконання та ефективність таких бюджетних програм. Пропозиції, узгоджені на робочій групі, природно, надсилатимуться до МКК для розгляду та схвалення. У разі неможливості проведення засідання МКК вчасно, пропозиції робочої групи будуть передані безпосередньо Міністерству фінансів та Секретаріату КМУ під час підготовки та схвалення Бюджетної декларації.

За відсутності такої робочої групи Мінвідновлення могло би самостійно підготувати **висновок до проєкту Бюджетної декларації** на основі аналізу запропонованих граничних обсягів бюджетних програм, що мають вплив на регіональний розвиток. Висновок Мінвідновлення може бути поданий до Міністерства фінансів як внесок у процес середньострокового бюджетного планування або озвучений на засіданні відповідного **постійного комітету КМУ** під час процедури схвалення проєкту Бюджетної декларації. У разі виникнення суттєвих розбіжностей, Мінвідновлення може також запропонувати проведення **узгоджувальної наради державних секретарів** відповідно до положень Регламенту КМУ.

Додатковим підходом до посилення зв'язку між процесами планування регіональної політики та бюджетного планування могло б стати **запровадження індикаторів регіонального розвитку в усіх бюджетних програмах, що мають вплив на регіональний розвиток.** Джерелами таких індикаторів можуть бути наявні індикатори ДСРР, індикатори, які будуть розроблені для класифікації територій за функціональними типами, а також індикатори стратегій, програм і проєктів регіонального та місцевого розвитку.

³² Див. Звіт Програми «U-LEAD з Європою» «Фінансування регіонального та місцевого розвитку з державного бюджету», лютий 2021 року.

Вставка 5: Середньострокове бюджетне планування програм розвитку

Закон про державні фінанси Словенії (1999 р.) запровадив чотирирічний План програм розвитку як особливу частину бюджету. Спочатку План програм розвитку включав лише проекти капітальних інвестицій та програми державної допомоги. Незабаром до нього увійшли програми та проекти, що фінансуються ЄС та донорами. Із запровадженням у 2011 році програмно-цільового методу бюджетування, орієнтованого на результат, План програм розвитку було розширено і включено всі бюджетні програми і проекти бюджетних організацій.

План програм розвитку офіційно приймається парламентом під час щорічного затвердження бюджету, а отже відіграє роль офіційного середньострокового бюджету, що передбачає бюджетні асигнування на програми розвитку на наступні чотири роки. Затверджений план може бути переглянутий під час підготовки бюджету на наступний рік. Тим не менш, офіційне затвердження плану уможливорює середньострокове фінансове програмування ключових проектів і програм бюджетних організацій та дозволяє їм брати зобов'язання в межах коштів, передбачених у плані. Він також надає вичерпну інформацію про цілі державних видатків.

Джерело: національне законодавство та бюджетні документи.

V. Узагальнення рекомендацій

У цьому аналітичному документі розглянуті основні виклики політики регіонального розвитку (ПРР) в поточних умовах:

- інтеграція аспекту регіонального розвитку у процес відбудови,
- розробка ефективних інструментів для розширення прав і можливостей та підтримки ініціатив розвитку на регіональному та місцевому рівнях,
- посилення горизонтальної координації ПРР з галузевими політиками, що реалізуються на державному рівні.

Основний посыл цього аналітичного документу полягає у **необхідності поступового впровадження у державну регіональну політику принципів і практик підходу, орієнтованого на місцеві потреби**, відповідно до передового досвіду деяких країн-членів ЄС. Підхід до ПРР, орієнтований на місцеві потреби, спирається на основні принципи:

- диференціація регіонів на основі спільних особливостей та відмінностей в їхній економічній, соціальній та ресурсній структурі, а також ключових обмежень розвитку;
- координація, що поєднує як підхід «зверху вниз», так і підхід «знизу вгору» для визначення потенціалу регіонів та розробки проєктів і політичних ініціатив;
- інтегрований (багатовимірний) підхід до реалізації заходів з розвитку в регіоні, на відміну від недостатньо скоординованих секторальних підходів.

З цієї точки зору в цьому документі проаналізовано поточну систему планування та координації процесу відновлення, а також ширші середньострокові виклики вертикальної та горизонтальної координації ПРР. Рекомендації представлені нижче.

Інтегрувати перспективу розвитку у процес планування відбудови

Міркування щодо майбутніх потреб у модернізації та розвитку повинні бути максимально інтегровані з негайними післявоєнними зусиллями з відбудови та відновлення. Ігнорування перспективи розвитку під час процесу відновлення може призвести до інвестицій в інфраструктуру та потужності, які згодом можуть швидко застаріти або не відповідати конкретним можливостям і перспективам розвитку різних територій.

Включити стратегічні міркування у плани відновлення та розвитку

Проєкт урядової постанови передбачає, що державні, регіональні та місцеві плани відновлення та розвитку складатимуть проєкти, програми, заходи та завдання. Бракує ширшої середньострокової перспективи щодо напрямів і можливостей розвитку громад і регіонів.

Тому рекомендується **доповнити проєкт урядової постанови положеннями про те, що плани відновлення та розвитку повинні містити:**

- короткий виклад основних напрямків і пріоритетів наявних регіональних стратегій розвитку та документів планування розвитку громад (якщо є), а

також пояснення можливого впливу війни на реалізацію та напрямки цих документів;

- роз'яснення як проекти, включені до плану, підтримуватимуть середньострокові пріоритети розвитку наявних регіональних стратегій розвитку та документів планування місцевого розвитку.

Використовувати індикатори регіонального розвитку для моніторингу процесу відбудови

Для посилення уваги до виміру регіонального розвитку комплекс основних індикаторів Плану відновлення України має бути доповнений індикаторами та цільовими показниками, пов'язаними зі збалансованим регіональним розвитком як основною метою ПРР.

З цією метою **рекомендується використовувати три основні індикатори:**

- кількість регіонів з валовим регіональним продуктом на душу населення нижче 75% від валового внутрішнього продукту України на душу населення;
- частка інвестицій у ВРП регіонів з ВРП на душу населення нижче 75% від ВРП України на душу населення;
- рівень зайнятості в регіонах у порівнянні з усією Україною.

Спочатку зосередитися на відбудові, а потім переглянути стратегічні документи

ДСРР та стратегії регіонального розвитку, очевидно, потребуватимуть оновлення на певному етапі, щоб відобразити вплив збройної агресії на потреби та можливості розвитку. Однак у цьому аналітичному документі рекомендується **оновлювати ДСРР та СРР наприкінці періоду «реконструкції та відновлення»**, який, згідно з Планом відновлення України, запланований на 2023-2025 рр.

Існує декілька причин, чому оновлення стратегічних документів вже зараз було б передчасним. Перш за все, обмежені ресурси адміністрацій на всіх рівнях управління зараз мають бути повністю зосереджені на програмуванні та управлінні найбільш нагальними проектами з відновлення та підготовці планів відновлення і розвитку. Це, по суті, означає внесення змін або зміну пріоритетів до наявних планів дій стратегічних документів, але не вимагає їхнього ґрунтовного перегляду. Крім того, регіони вже були зобов'язані підготувати свої стратегії смарт-спеціалізації, які після завершення можуть слугувати безпосереднім внеском принаймні в економічну частину СРР. Таким чином, одночасна робота над стратегіями смарт-спеціалізації та оновленням СРР призведе до непотрібного дублювання зусиль і можливої неузгодженості.

Послабити ієрархічний підхід до планування регіонального та місцевого розвитку

Планування регіонального та місцевого розвитку наразі включає в себе потужний ієрархічний підхід (зверху вниз):

- проекти планів відновлення та розвитку регіонів потребуватимуть погодження з Мінвідновлення, а проекти планів територіальних громад - з обласними державними адміністраціями,
- проекти, подані до Агентства відновлення, будуть перевірятися та затверджуватися з боку Мінвідновлення,
- регіональні стратегії розвитку мають бути повністю узгоджені з державною стратегією та затверджені Мінвідновлення.

Однак правовий принцип субсидіарності, а також необхідність адаптації проектів відновлення та розвитку до місцевих обставин, потреб і можливостей обмежують ефективність ієрархічного підходу. В рамках ієрархічної структури важко досягти достатньої мотивації, залучення та креативності тих, хто знаходиться на нижньому рівні, у цьому випадку зацікавлених сторін розвитку на регіональному рівні (включаючи територіальні громади в регіоні). На противагу цьому, підхід, орієнтований на місцеві потреби, базується на визнанні відмінностей в обставинах і потенціалі територій, і вважається, що ці потенціали та конкретні обставини найкраще відомі суб'єктам на регіональному й місцевому рівнях.

Узгодити зобов'язання щодо планування з управлінськими обов'язками

Наразі не існує чіткого розмежування питань, які мають бути охоплені державними, регіональними та місцевими плановими документами. **В умовах багаторівневого управління, заснованого на принципі субсидіарності, зобов'язання щодо планування повинні відповідати управлінським обов'язкам різних рівнів влади.**

Планування на державному та регіональному рівнях має стосуватися насамперед інфраструктури національного або регіонального значення, наприклад, аеропортів, автомагістралей, університетів, лікарень, мереж виробництва та передачі енергії. Планування на регіональному рівні має також включати інфраструктуру міжмуніципального характеру, таку як регіональні дороги, регіональне водопостачання, очисні споруди та центри поводження з відходами. З іншого боку, значна частина інфраструктури належить до місцевої компетенції і впливає на здатність громад надавати місцеві послуги та стимулювати соціально-економічний розвиток – наприклад, житло, місцеві дороги, школи, лікарні, розподільчі мережі. Ця інфраструктура повинна в першу чергу бути предметом планування на місцевому рівні.

Той самий принцип має застосовуватися до планування неінвестиційних заходів і програм розвитку – вони мають розроблятися і впроваджуватися на тому рівні влади, який охоплює територію, що отримає вигоду від програми чи заходу політики. Програми, що стосуються кількох територіальних громад, повинні розроблятися ними спільно і, за необхідності, за підтримки та партнерства з обласними державними адміністраціями. Програми, розроблені для певного функціонального типу території, яка не є географічно компактною, повинні розроблятися у співпраці між державним рівнем та відповідними регіональними і місцевими органами влади.

Обмежити вимоги до затвердження питаннями спільної відповідальності

На основі такого чіткого розмежування повноважень між рівнями управління, **вимоги до затвердження повинні бути обмежені:**

- місцевими проектами, що мають значний вплив на територію регіону, а також регіональними проектами або програмами, що мають важливе загальнодержавне значення,
- проектами та програмами, які потребують фінансування з ресурсів вищого рівня управління (тобто державного або обласного бюджету).

Зокрема, рекомендується:

- **проект постанови про підготовку планів відновлення та розвитку** переглянути таким чином, щоб лише ті проекти та програми нижчого рівня управління, які відповідають двом критеріям, зазначеним вище, підлягали затвердженню на вищому рівні управління. Допустимі причини відмови повинні бути включені в постанову;
- **для проектів, поданих до Агентства відновлення**, не вимагається подальша перевірка пріоритетності з боку Мінвідновлення, якщо такі проекти були включені до затвердженого регіонального та місцевого плану відновлення та розвитку або плану комплексного відновлення (підготовленого на основі Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»);
- переглянути поточну практику, коли **підготовка стратегій регіонального розвитку** починається лише після прийняття ДСРР. Якщо ці два процеси відбуватимуться паралельно, можна також відкрити канал координації «знизу вгору», в тому сенсі, що проекти СРР можуть бути враховані при підготовці ДСРР. Це дозволило б ДСРР зосередитися на стратегічних сферах втручання на державному рівні та розробці відповідних інструментів підтримки для регіонів і різних функціональних типів територій;
- переглянути законодавчі положення, які вимагають, щоб регіональні стратегії розвитку повністю відповідали пріоритетам ДСРР, а їх невідповідність карається припиненням державного фінансування. Якщо регіональна стратегія включає добре обґрунтовані пріоритети, які формально не повністю відповідають ДСРР, це не повинно розглядатися як порушення, а скоріше як пристосування ДСРР до потреб конкретного регіону.

Забезпечити перехід від ієрархічної координації до координації на засадах співпраці та збільшення можливостей

Вертикальна координація ПРР в умовах багаторівневого управління, коли найнижчий рівень громад чітко базується на самоврядуванні та автономії, але має найменше ресурсів для інвестування в розвиток, **вимагає розробки «м'якого» механізму координації «знизу вгору».**

Відносини між державою та регіональним рівнем мають поступово розвиватися в напрямку більш відкритого підходу, де роль центрального рівня полягатиме насамперед у підтримці місцевих ініціатив та їх реалізації. Акцент має бути зроблений на комунікації, виробленні спільного розуміння потреб і пріоритетів розвитку, підтримці розробки політики та управлінського потенціалу на місцевому

рівні, а також на розширенні можливостей місцевих ініціатив розвитку («знизу вгору»). Більш важливу координаційну роль мають взяти на себе обласні ради та виконавчі органи, агенції регіонального розвитку та мережі добровільного співробітництва між громадами, які мають спільні проблеми розвитку.

Зокрема:

- нещодавня ініціатива Мінвідновлення щодо створення **офісів підтримки реформ** у громадах, які, серед іншого, надаватимуть «екстрені консультаційні послуги» з підготовки інвестиційних проєктів та планувальних документів, є кроком у напрямку розширення повноважень, а не ієрархічної координації;
- **Агентство відновлення** має поступово переходити від безпосередньої реалізації проєктів до підтримки та консультування місцевих та регіональних органів влади з питань планування та реалізації проєктів, тобто до циклу управління проєктами. Відповідно до презентації Агентства, регіональні представництва колишнього Державного агентства автомобільних доріг могли б взяти на себе цю допоміжну роль;
- в **рамках ДФРР** слід розробити фінансовий механізм та службу підтримки для розробки та управління проєктами адміністративно менш спроможних громад, а також для визначення та підготовки проєктів міжмуніципального співробітництва регіонального значення.

Розробити інструменти політики регіонального розвитку, орієнтованої на місцеві потреби

ПРР, орієнтована на місцеві потреби, враховує диференціацію регіонів чи територій за їхніми можливостями та викликами розвитку і передбачає розробку індивідуальних інструментів підтримки. Деякі елементи такого підходу вже існують у прийнятому або запропонованому законодавстві, але вони потребують подальшого розвитку та застосування на практиці.

Визначати функціональні зони за об'єктивними критеріями

Законом «Про засади державної регіональної політики» у новій редакції запроваджено класифікацію територій за чотирма функціональними типами. Показники для класифікації територій мають бути визначені КМУ, після чого Мінвідновлення має сформувати комісію, яка класифікуватиме території за функціональними типами. Закон вимагає, щоб не менше половини членів цієї комісії були членами профільних комітетів ВРУ.

Проєкт урядової постанови встановлює низку критеріїв для визначення територій як території відновлення. Він передбачає, що після отримання від обласних адміністрацій переліків територій, які відповідають критеріям, Мінвідновлення формуватиме комісію, яка прийматиме остаточне рішення про визначення території як території відновлення. Комісія складатиметься з представників Мінвідновлення та членів комітету ВРУ, відповідального за регіональну політику та містобудування.

Включення до складу таких комісій осіб, які приймають рішення на політичному рівні, а також депутатів ВРУ, тягне за собою ризик того, що класифікація територій

стане надто політизованим процесом. Натомість рекомендується, щоб **віднесення територій до території відновлення або до інших функціональних типів розглядалося як суто технічне питання**, яке має вирішуватися на основі комплексу узгоджених критеріїв та об'єктивних доказів внутрішньою комісією Мінвідновлення, що складається з професійних державних службовців, за підтримки, за необхідності, експертів Державної служби статистики.

Розробити інструменти підтримки, орієнтовані на місцеві потреби

Два інструменти, які можуть підтримати підхід, орієнтований на місцеві потреби, були запропоновані проектом Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», який все ще очікує на остаточне читання та прийняття у ВРУ. Цими інструментами є проект інтегрованого розвитку та угоди щодо регіонального розвитку. Ці інструменти можуть бути використані для реалізації ПРР, орієнтованої на місцеві потреби.

Зокрема:

- **інтегровані багатосекторні проєкти розвитку регіонів або громад можуть бути профінансовані за допомогою інструмента глобального гранту.** Ідея глобального гранту полягає в тому, щоб надати бюджетну підтримку регіону або громаді, які реалізують проєкти, але залишити рішення про те, які саме заходи або субпроєкти будуть підтримані за рахунок гранту, на розсуд регіональних або місцевих органів влади. Досвід роботи з глобальними грантами в контексті структурних фондів ЄС свідчить, що вони посилюють прихильність, мотивацію та партнерство для розробки успішних проєктів розвитку громад, що відповідають місцевим потребам та очікуванням;
- **угоди про регіональний розвиток** між органами державної влади та органами влади нижчого рівня зміцнюють партнерський підхід та місцеві ініціативи. Можуть використовуватися різні типи угод. У Польщі, наприклад, програмні контракти стосувалися використання коштів ЄС, секторальні контракти використовувалися для узгодження обсягу орієнтованої на місцеві потреби галузевої політики профільних міністерств, а територіальні угоди – для узгодження інтервенцій на рівні місцевих громад.

Модернізувати Державний фонд регіонального розвитку

Принципи конкурсного відбору проєктів та місцевого співфінансування, на яких ґрунтується розподіл коштів ДФРР, можуть суперечити цілям відновлення і навіть політиці регіонального розвитку в ширшому сенсі. Економічно менш розвинені регіони та територіальні громади, як правило, мають менші можливості для розробки проєктів та співфінансування, що може призвести до непропорційного розподілу державної фінансової підтримки на користь більш спроможних та економічно сильніших регіонів і територій. Цей ризик буде ще більш відчутним у період післявоєнної відбудови, коли території, які найбільше постраждали від збройної агресії, включаючи втрату людського та адміністративного потенціалу, ймовірно, будуть найменш спроможними готувати та співфінансувати якісні проєкти, здатні виграти конкурс на отримання державної

підтримки. Тому фінансування проєктів з відновлення має здійснюватися поза ДФРР і розподілятися відповідно до об'єктивних потреб та пріоритетів.

У цьому аналітичному документі рекомендується **здійснити ґрунтовну модернізацію функціонування ДФРР на основі наступних керівних принципів:**

- зосередження уваги ДФРР на підтримці місцевих проєктів, спрямованих на розвиток місцевої економіки та державних послуг, враховуючи, що більшість ресурсів на відновлення буде надаватися безпосередньо партнерами з розвитку та через бюджетний фонд для ліквідації наслідків збройної агресії;
- збільшення частки загального обсягу коштів, призначених для менш розвинених регіонів, з поточних 20% до щонайменше 50% для забезпечення кращої підтримки головної мети регіональної політики – зменшення диспропорцій у розвитку регіонів;
- запровадження у формулу розподілу коштів підходу, орієнтованого на місцеві потреби; після узгодження класифікації територій за функціональними типами відповідно до закону, формула розподілу коштів може бути вдосконалена шляхом встановлення мінімальної частки коштів, яка має бути виділена територіям з особливими умовами розвитку;
- надання громадам можливості скористатися перевагами підходу, орієнтованого на місцеві потреби; ДФРР має розробити фінансовий механізм та службу підтримки для розробки й управління проєктами адміністративно менш спроможних громад, а також для визначення та підготовки проєктів міжмуніципального співробітництва регіонального значення;
- запровадження можливості звільнення фінансово слабких громад від вимоги співфінансування із визначенням чітких та об'єктивних критеріїв для такого звільнення;
- збільшення фінансування до законодавчо визначеного рівня; цього буде легше досягти, якщо повністю скасувати соціально-економічну субвенцію, яка вже скорочена до мінімуму у 2023 році.

Нещодавно з'явилася ідея запропонувати громадянам голосувати за проєкти, запропоновані ДФРР на регіональному рівні. Голосування на регіональному рівні тягне за собою ризик того, що проєкти, які приносять користь більшим містам і населенню, виграватимуть конкурс, тоді як проєкти невеликих громад отримуватимуть меншу кількість голосів. Зрештою це може призвести до того, що регіональні столиці та міські центри отримають вигоду за рахунок зазвичай менш розвинених невеликих і сільських громад.

Визнаючи, що пряме голосування за проєкти може наблизити відбір проєктів до потреб громадян та їхніх уподобань, цей аналітичний документ рекомендує **заохочувати практику громадського бюджету на місцевому рівні (рівні громади) замість голосування за проєкти ДФРР на регіональному рівні**. Таке голосування на рівні громади за проєкти, запропоновані місцевим населенням, не повинно обмежуватися лише проєктами, що змагаються за фінансування ДФРР.

Запровадити горизонтальну координацію політики регіонального розвитку

Передача відповідальності за політику регіонального розвитку колишньому Міністерству інфраструктури створила можливість для того, щоб, будучи частиною фінансово та політично сильнішого міністерства, очолюваного віцепрем'єр-міністром, відповідальним за процес відновлення, розширити можливості розробників ПРР і забезпечити кращу інтеграцію цілей ПРР у галузеві політики.

Щоб скористатися цією можливістю:

- Керівництво Мінвідновлення має забезпечити залучення керівництва структурних підрозділів, відповідальних за ПРР, до **координації реалізації всіх програм ПВУ, що мають важливий вплив на розвиток регіонів і територій, та надання їм права голосу в цьому процесі.**
- Керівництву Мінвідновлення слід забезпечити належну **співпрацю між підрозділами міністерства**, наприклад, шляхом проведення регулярних робочих зустрічей між керівниками підрозділів, Агентства з відновлення та апаратом міністра.
- Для сприяння **більш оперативній роботі МКК** слід створити секретаріат комісії та міжвідомчі робочі групи з найбільш нагальних питань сьогодення. Робочі групи на оперативному рівні державних службовців-експертів є не лише способом координації та обговорення політичних документів і заходів, але, що, можливо, ще важливіше, вони встановлюють прямі робочі та неформальні відносини, сприяючи співпраці та обміну інформацією між посадовими особами навіть поза межами офіційних зустрічей та зобов'язань.

- Одна з робочих груп має відповідати за **координацію політики регіонального розвитку та процесу відбудови та відновлення.**
- Інша робоча група має відповідати за **координацію бюджетних програм, що підтримують регіональний та місцевий розвиток.** До складу цієї робочої групи мають увійти всі головні розпорядники бюджетних програм, що мають вплив на регіональний розвиток, а також Міністерство фінансів. До повноважень робочої групи можна було б віднести аналіз пріоритетів Бюджетної декларації з точки зору цілей ДСРР, внесення пропозицій щодо попередніх граничних обсягів бюджетних програм, що мають вплив на регіональний розвиток, а також обговорення звітів про виконання та ефективність таких бюджетних програм.
- Показники регіонального розвитку мають бути включені як **результативні показники** до всіх бюджетних програм, що мають вплив на регіональний розвиток.