



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ
КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА, РЕГІОНАЛЬНОЇ
ПОЛІТИКИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

ВИСНОВОК

від 21 березня 2019 року
Протокол № 109

Про проект Закону України
про стимулювання розвитку регіонів
(реєстр. № 2023а від 04.06.2015)

Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування за дорученням Голови Верховної Ради України розглянув на своєму засіданні проект Закону України про стимулювання розвитку регіонів (реєстр. № 2023а від 04.06.2015), внесений народним депутатом України О.Дмитренком.

Метою законопроекту, поданого у формі нової редакції Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», є створення законодавчої основи для вдосконалення державної регіональної політики, яка повинна охоплювати значно більше коло питань, ніж просто підтримка дуже обмеженого кола депресивних регіонів (районів) внаслідок недосконалого чинного законодавства. За висновками суб'єкта права законодавчої ініціативи, в результаті ухвалення законопроекту буде запроваджено прозорий, ефективний і дієвий механізм ідентифікації та підтримки депресивних територій.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у висновку від 30 січня 2019 року наводить цілу низку зауважень як до змісту і структури законопроекту загалом, так і до окремих конкретних положень.

Зокрема, експерти звертають увагу, що переважаюча частина тексту законопроекту фактично ідентична нормам чинного закону, що ставить під сумнів оформлення проекту у вигляді нової редакції закону, а не просто внесення змін до нього. Запропоноване визначення терміну «депресивна територія» як і в чинному Законі не розкриває його змісту і зводить до можливості віднесення до такої території інших населених пунктів, окрім міст обласного значення. Допускається використання оціночних суджень на зразок «максимальне використання можливостей самих територій», «максимальне наближення послуг» тощо. Преамбула законопроекту також повторює преамбулу чинного

закону і практично ідентична преамбулі Закону України «Про засади державної регіональної політики». Зважаючи на загальний обсяг законопроекту лише у 12 статей, недоречним видається використання у ньому такої структурної одиниці як «розділ».

Також зазначається, що визначення на рівні закону деталізованої (з наведенням формул) пропонованої методики обрахунку індикаторів потребує додаткової аргументації, враховуючи, що на сьогоднішній день є чинним Порядок здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2010 р. № 235, який визначає механізм здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення з метою визнання відповідної території депресивною. Подібна деталізація не повинна міститися в законах, оскільки вони є державними нормативно-правовими актами вищої юридичної сили, що регулюють найбільш важливі суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил поведінки суб'єктів цих відносин.

Головне управління підкреслює необхідність дотримання єдності термінології у тексті законопроекту. Так, у його статті 6 йдеться про методику обрахунку показників розвитку регіонів, тоді як в самій назві цієї статті зазначається про розрахунок індикаторів. У статті ж 5 йдеться про соціально-економічні показники розвитку регіонів, районів, міст обласного значення для визнання територій депресивними. А в статті 9 визначаються соціально-економічні показники розвитку території, за якими вона може бути визнана депресивною. Виглядає вразливим використання в нормах закону таких формулювань, як «(наприклад приріст обсягу виробництва промислової продукції)», «(наприклад приріст безробіття)» (частина друга статті 6 проекту).

Сумнівною, на думку експертів, також видається пропозиція покласти на Верховну Раду України повноваження приймати в окремих випадках на основі подання Кабінету Міністрів України рішення щодо визнання депресивною територією регіону, району чи міста обласного значення, якому завдано суттєвих збитків (пошкоджень) внаслідок військових чи антитерористичних дій або надзвичайних ситуацій. Окрім того, вказується на положення законопроекту, які не можуть регулювати відповідне коло правовідносин, оскільки стосуються бюджетного законодавства. З огляду на зміст частини першої статті 11 законопроекту, некоректним є твердження суб'єкта права законодавчої ініціативи про те, що «прийняття та реалізація законопроекту не потребує виділення додаткових коштів з Державного бюджету України», висловлене у пункті 4 Пояснювальної записки до законопроекту.

Узагальнюючи наведені зауваження, Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України зазначає, що за результатами розгляду в першому читанні законопроект з реєстр. № 2023а доцільно повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Комітет з питань запобігання і протидії корупції розглянув даний законопроект на засіданні 01 липня 2015 року та ухвалив Висновок щодо результатів здійснення антикорупційної експертизи проекту нормативно-правового акта, де зазначається, що у проекті акта не виявлено корупціогенних факторів – проект акта відповідає вимогам антикорупційного законодавства.

Фахівці «Офісу з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України», що імплементується Вестмінстерською фундацією за демократію за фінансової підтримки Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ), проаналізувавши за зверненням Комітету проект Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» (реєстр. № 2023а), відзначили необхідність коригування показників, запропонованих автором для визнання територій депресивними або, навіть, виключення окремих із них. Так, зокрема, за наслідками розрахунків згідно наведеної у законопроекті методики жодну із областей України не можна було визнати депресивною територією. Водночас, за умови вилучення такого показника як «питома вага податкового боргу в загальному обсязі боргу» до областей, які могли б розраховувати на додаткову державну підтримку можна було б віднести Тернопільську, Житомирську та Закарпатську області.

За наданою Офісом інформацією, статус депресивної території могли отримати у 2012 році 12 міст обласного значення. Разом з тим, за повідомленням обласних державних адміністрацій органи місцевого самоврядування цих міст відмовилися від такого статусу. Ймовірною причиною даної позиції на місцях може бути небажання отримати певний негативний ярлик, що зашкодить іміджу та відлякуватиме потенційних інвесторів. Також Офіс звернув увагу, що запропоновані у законопроекті заходи з подолання стану депресивності окремих територій у вигляді застосування коефіцієнту 1,5 до обсягу субвенцій на соціально-економічний розвиток, що виділяються з державного бюджету, першочергового права на участь в отриманні міжнародної технічної допомоги, режиму пільгового кредитування за ставкою не вище 10% матимуть лише частковий вплив на покращення ситуації і на практиці навряд чи зможуть значно сприяти подоланню стану депресивності території.

Загалом у дослідженні Офісу було порівняно чинний Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» та запропонований законопроект, виокремлено та проаналізовано головні їхні відмінності. Так, було виявлено, що чинний закон на практиці не є дієвим, тому потребує або скасування або внесення змін. Проаналізувавши запропонований законопроект, Офіс прогнозує невтішні результати його впровадження, а саме: його неспроможність самостійно подолати стан депресивності окремих територій. Це пов'язано з тим, що дана редакція потребує значних доопрацювань як в частині визначення депресивних територій, так і в частині запропонованих заходів подолання стану депресивності окремих територій. На думку Офісу, ідеї, які несе в собі відповідний законопроект, доцільніше було б реалізувати в рамках Фонду регіонального розвитку, у такому випадку недієвий чинний Закон можна було б просто скасувати.

Аналізуючи зміст даного законопроекту та погоджуючись із вищенаведеними зауваженнями, Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування звертає особливу увагу на ту обставину, що у сфері регіональної політики базовим законом на сьогодні є Закон України «Про засади державної регіональної політики». Саме на основі цього Закону в державі функціонує механізм здійснення регіональної політики на рівні виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, який полягає у розробці, прийнятті та оцінці результатів Державної стратегії регіонального розвитку України і планів заходів з її реалізації, регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, затвердженні відповідної звітності. Ще однією важливою і реально діючою нормативною основою регіональної політики є стаття 24¹ Бюджетного кодексу України, якою унормовано утворення у складі державного бюджету державного фонду регіонального розвитку та подальше спрямування його коштів.

З огляду на зазначене, Комітет констатує, що норми Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», прийнятого у 2005 році, не зважаючи на окремі точкові зміни у наступний період є застарілими і такими, що не вповні узгоджуються із вищезгаданими законодавчими актами. Цей висновок рівною мірою стосується і запропонованої законопроектом з реєстр. № 2023а нормативної основи стимулювання розвитку регіонів, державної та регіональних стратегій розвитку, а також визначення депресивності регіонів та заходів з її подолання, що є лише частиною державної регіональної політики стосовно більш широкої категорії проблемних територій, як це впливає зі змісту пункту 5 частини першої статті 6 Закону України «Про засади державної регіональної політики».

Заслухавши інформацію підкомітету з питань регіональної політики, місцевих бюджетів та комунальної власності, взявши до уваги висновки Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України та «Офісу з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України», що імплементується Вестмінстерською фундацією за демократію за фінансової підтримки Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ), з'ясувавши позицію народних депутатів України – членів Комітету, запрошених на засідання осіб, та всебічно обговоривши питання, **Комітет у х в а л и в:**

1. Рекомендувати Верховній Раді України відповідно до пункту 3 частини першої статті 114 Регламенту Верховної Ради України проект Закону України про стимулювання розвитку регіонів (реєстр. № 2023а), внесений народним депутатом України О.Дмитренком, за наслідками розгляду в першому читанні повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

2. Визначити доповідачем з цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради України голову підкомітету з питань регіональної політики, місцевих бюджетів та комунальної власності, народного депутата України А.Реку.