policy brief

Регіональні цільові програми як інструмент відновлення

Інфраструктура та людський капітал

USAID FROM THE AMERICAN PEOPLE

pact building local promise.

Institute of Analytics and Advocacy

Автор:

Валерія Торяник
молодша аналітикиня ІАА

Верстка та дизайн:

Катерина Кисла
графічна дизайнерка ІАА

Внутрішня рецензія:

Олена Андрєєва
керівниця аналітичного департаменту ІАА

Для цитування цього матеріалу: Торяник Валерія (2024): Регіональні цільові програми як інструмент відновлення. Інфраструктура та людський капітал, Інститут аналітики та адвокації.

Посилання на цей матеріал: iaa.org.ua/portfolio/regional-targeted-programmes

Матеріал підготовлено в рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Pact в Україні. Зміст матеріалу є винятковою відповідальністю Pact та його партнерів і не обов'язково відображає погляди Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) або уряду США.

© Інститут аналітики та адвокації — 2024

РЕЗЮМЕ

Опис контексту. Для ліквідації наслідків щоденних атак росії регіони України потребують рішень у форматі «тут і зараз». Розроблення програм комплексного відновлення областей і територіальних громад є тривалим процесом. Натомість місцева влада регіонів має альтернативу – регіональні цільові програми. Доповнення відповідними заходами робить їх одним з основних інструментів відновлення людського капіталу та інфраструктури.

Результати дослідження. Аналіз показав, що законодавство звужує термін «відновлення» до вирішення проблем з інфраструктурою й оминає людський капітал. Нормативно-правова база також має прогалини в частині регулювання регіональних цільових програм, зокрема і їхньої ролі в процесі відновлення. Попри це регіони демонструють спрямованість на боротьбу зі шкодою, завданою агресором. Із 1023 програм, що ми зібрали, 264, або 26 %, містили заходи з відновлення у 2023 році. Ремонтні роботи були заплановані в розрізі 15 програм, водночас 240 націлені на підтримку населення. Варто зазначити, що зі всіх регіональних програм, що містили заходи з відновлення і відбудови, 9 стосувалися і людей, і майна.

Пропозиції. Тож для ефективного відновлення в регіонах та розв'язання проблем законодавчого регулювання доцільно здійснити такі кроки:

- створити єдині методичні рекомендації чи порядок розроблення регіональних цільових програм, контролю і звітності про їх виконання;
- ввести поняття «відновлення людського капіталу» до Закону «Про засади державної регіональної політики».

Цільова аудиторія. Цей документ буде корисним для державних службовців, посадових осіб органів виконавчої влади, експертів(-ок) у сфері регіональної політики та відновлення України.

Мета. Це оглядове дослідження має на меті оцінити, наскільки активно місцева влада залучає до відновлення регіонів такий інструмент як регіональні цільові програми.

ЗМІСТ

ГЛОСАРІЙ 5

ВСТУП 6

РОЗДІЛ 1.
Поняття відновлення в НПА 7

РОЗДІЛ 2.
Умови формування регіональних програм 10

РОЗДІЛ 3.
Відновлювальні заходи в цільових програмах регіонів 12

ВИСНОВКИ 24

ПРОПОЗИЦІЇ 26

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 28

ДОДАТОК 1.
Методологія дослідження 29

ГЛОСАРІЙ

АПК	аграрно-промисловий комплекс
АТО/ООС	антитерористична операція/операція об'єднаних сил
ВПО	внутрішньо переміщені особи
Відновлення	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, а також підтримання фізичного і психологічного стану постраждалих від війни осіб за рахунок оздоровчих, розвивальних та відпочинкових заходів
ЖКГ	житлово-комунальне господарство
ЗСУ	Збройні сили України
КМВА	Київська міська військова адміністрація
КМР	Київська міська рада
КМУ	Кабінет Міністрів України
Комплексна програма	сукупність цільових програм споріднених напрямів відповідної галузі, що передбачає їх фінансування за кількома кодами функціональної класифікації видатків місцевого бюджету
НПА	нормативно-правовий акт
ОВА	обласна військова адміністрація
ОМС	органи місцевого самоврядування
ПКВ	програма комплексного відновлення
Регіон	область чи місто, в адміністративно-територіальних межах яких органи місцевого самоврядування реалізують регіональні цільові програми
РЦП *(регіональна цільова програма)*	це сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за термінами та ресурсним забезпеченням з усіма залученими виконавцями, спрямованих на розв'язання нагальних проблем розвитку регіону або окремих галузей економіки та соціально-культурної сфери регіону

Вступ

Щодня росія нищить українські території, майно та місцеве населення. Станом на 31 грудня 2023 року, за останньою оцінкою RDNA3, на відновлення та відбудову Україна потребуватиме 486 млрд дол. США протягом наступного десятиліття. Український уряд визначив, що для розв'язання першочергових завдань відбудови державі знадобиться 15 млрд дол. США. Результати «Швидкої оцінки завданої шкоди та потреб на відновлення України» показують, що прямі збитки інфраструктури за період гарячої фази війни становлять 152 млрд дол. США. Так само від негативного впливу воєнних дій страждає людський капітал. Станом на 31 грудня зареєстровано 4,9 млн внутрішньо переміщених осіб та 5,9 млн переселенців до країн Європи. Водночас достеменно не відомо про кількість загиблих та поранених. Повномасштабне вторгнення залишає свій відбиток також на психологічному та фізичному здоров'ї людей. Так, RDNA3 оцінила ці втрати у 14,3 млрд дол. США.

У липні 2022 року на Міжнародній конференції в Лугано Національна рада з відновлення презентувала проєкт Плану відновлення України. Він засвідчує, що основними рушіями цього прогресу є:

- **трансформація пріоритетних секторів** – нарощування доданої вартості з фокусом на ключові галузі (оборонна промисловість, металургія та машинобудування, енергетика, сільське господарство, IT);
- **міцний людський капітал** – покращення умов життя, якості соціальної інфраструктури, залучення талантів з-за кордону;
- **ефективна інфраструктура** – модернізація і якісне покращення інфраструктури і ЖКГ, інтеграція у Європейський простір.

Вагомим інструментом наповнення державного бюджету та інвестицій у період 2024-2027 років буде спеціальний фонд **Ukraine Facility** з фінансуванням до 50 млрд євро. Застосування **Ukraine Facility** сприятиме впровадженню ключових реформ задля швидкого вступу до ЄС, переходу до зеленої, цифрової та інклюзивної економіки.

Разом із Планом відновлення перебувають у розробці Програми комплексного відновлення територій. Однак регіони не можуть чекати, поки ці проєкти запустять, тому впроваджують відновлення через цільові та комплексні програми.

РОЗДІЛ 1.
ПОНЯТТЯ ВІДНОВЛЕННЯ В НПА

У Законі «Про засади державної регіональної політики» відновлення регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України – це 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 (далі – ВПО) та біженців, створення сприятливих умов для діяльності всіх суб'єктів господарювання.

12 травня 2022 року Уряд увів нове поняття до Закону «Про регулювання містобудівної діяльності». Програма комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) (далі – ПКВ) – обласна або місцева програма відновлення територій, яка визначає основні просторові, містобудівні та соціально-економічні пріоритети політики відновлення і включає комплекс заходів для забезпечення відновлення території відповідної області, території територіальної громади (її частини), яка постраждала внаслідок збройної агресії проти України або в якій сконцентровані соціально-економічні, інфраструктурні, екологічні чи інші кризові явища. ПКВ не належить до містобудівної документації.

Зазначимо, що склад, зміст та регуляторні механізми обумовлені в Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них. Водночас Закон «Про регулювання містобудівної діяльності» зобов'язує обласні державні (військові) адміністрації розробляти ПКВ у формі електронного документа та вносити до Реєстру будівельної діяльності. Станом на січень 2024 року зареєстровано 14 Програм відновлення областей. Відомо, що 17 жовтня 2023 почала діяти ПКВ на Київщині.

Як бачимо, законодавство звужує термін «відновлення» до вирішення проблем з інфраструктурою і оминає людський капітал. Ми вважаємо, що ці два поняття взаємозалежні й однаково важливі в процесі відновлення.

Згідно з Проєктом Плану відбудови України, поняття інфраструктури включає:

- житлові та адміністративні будівлі;
- об'єкти охорони здоров'я, соціального захисту, культури, спорту й туризму;

- освітні та наукові заклади;
- активи й майно підприємств;
- АПК та земельні ресурси;
- транспортну інфраструктуру (дорожнє господарство, залізнична, авіаційна та водна галузі);
- енергетичні об'єкти;
- транспортні засоби;
- поштових та телекомунікаційних операторів;
- житлово-комунальне господарство (далі – ЖКГ);
- нерухомість, майно й готівкові кошти фінансових установ;
- довкілля (зокрема флора, фауна, стан ґрунтів, водойм тощо).

Головний ресурс відновлення інфраструктури – це населення України. У розрізі цього можемо говорити про людський капітал – фізичні, соціальні, творчі здібності, навички, досвід, знання, а також здоров'я та працездатність.

Агресія росії порушила звичний спосіб життя, тому, на думку автора, відновлення людського капіталу повинне охопити такі аспекти:

ментальне та фізичне здоров'я: психологічна підтримка, оздоровлення, реабілітація, адаптація, лікування постраждалих від бойових дій, ВПО, учасників війни та їхніх сімей;

фінансова підтримка населення: кредитування, пільги, відшкодування втраченого майна, допомога релокованому бізнесу;

соціальний захист: надання відповідних статусів учасникам війни, постраждалим і ВПО, працевлаштування, страхування населення, правова допомога, забезпечення реалізації прав дитини та прав людини, інтеграція ВПО до суспільства, допомога в ліквідації пошкоджень житла, забезпечення належних умов проживання;

культура: виховання активної громадянської позиції та взаємоповаги в суспільстві, розвиток громадянського суспільства, національно-патріотичне виховання населення; захист культурної спадщини та збереження національної пам'яті; підтримка вітчизняного мистецтва;

освіта: оновлення змісту освітнього процесу, перекваліфікація, перенавчання;

повернення осіб, що змушені були виїхати за межі України внаслідок повномасштабного вторгнення;

повернення показників рівня якості життя (економічні, соціальні, демографічні) довоєнного періоду та поступове підвищення добробуту населення.

Тобто відновлення людського потенціалу має покрити базові потреби громадян в умовах війни та закласти фундамент для подальшого розвитку. Прогрес українського суспільства означатиме перехід із режиму виживання до послідовної інтеграції держави у спільноту Європейської Співдружності.

Тож ми виявили, що законодавство щодо відновлення зосереджується на стані територій та об'єктів інфраструктури, лишаючи поза його межами населення. Водночас ситуація в регіонах вимагає негайних рішень, тому місцеві органи влади мають альтернативні шляхи введення заходів із відновлення. Регіональні цільові програми (далі – РЦП) – доступний інструмент для цього.

РОЗДІЛ 2.
УМОВИ ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМ

Законодавство не дає чіткого формулювання механізму створення РЦП, їх реалізації та контролю. До 2019 року Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання Міністерства економіки були мало не єдиним нормативним актом, що визначав вимоги до РЦП. Після їх скасування уряд досі не розробив рівноцінних документів. У межах своїх повноважень обласні ради, військові адміністрації та КМВА затверджують власні Порядки, Методичні рекомендації та Положення про РЦП. Їхні тексти базуються переважно на Законі «Про державні цільові програми» й Порядку розроблення та виконання державних цільових програм.

З огляду на зміст згаданих вище актів, механізм розробки, виконання і оцінки результатів РЦП не уніфікований. Отже, вивести єдину формулу для всіх областей та міста Києва неможливо.

З початком дії воєнного стану в Україні набула чинності Постанова КМУ «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану». Керуючись нею та статтею 91 Бюджетного кодексу України, військові адміністрації затверджують місцеві (цільові) програми та вносять до них зміни.

Для розуміння алгоритму роботи над програмами візьмемо послідовність етапів розроблення, виконання та внесення змін до РЦП із Порядку Київської області:

- прийняття рішення щодо розроблення проєкту програми;
- розроблення проєкту програми, зокрема, визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї; обсягів і джерел фінансування; строків виконання заходів програми; відповідального(-их) виконавця(-ів) та головного розпорядника коштів;
- здійснення експертизи проєкту програми;
- погодження та затвердження програми;
- затвердження бюджетних призначень із Київського обласного бюджету на виконання програми, включення основних заходів програми до щорічної програми соціально-економічного та культурного розвитку Київської області;

- організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням;
- здійснення моніторингу та підготовка щоквартальних, щорічних та заключних звітів про результати виконання програми;
- внесення змін до програми.

Переходячи до теми відновлення в межах РЦП, на нашу думку, варто згадати ПКВ Київської області. Документ зазначає обласні цільові програми основним інструментом реалізації її завдань. Тому можемо вважати, що регіони, де ухвалюють нові або коригують чинні РЦП з орієнтуванням на відновлення, готують фундамент для погодження власних ПКВ.

Передовсім потребу у відновленні регіону та можливість її забезпечення визначає факт проведення на його території воєнних дій. За Переліком[1] Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, станом на 21 листопада 2023 року в Дніпропетровській, Миколаївській, Херсонській, Луганській, Донецькій, Запорізькій та Харківській областях досі тривають активні бої. Саме тут, і в Київській області зокрема, за даними RDNA3 зосереджено найбільше постраждалих об'єктів інфраструктури, серед яких житловий фонд найчисельніший – 17% від загального обсягу.

Водночас неможливо точно виміряти масштаби шкоди, завданої населенню, – як фізичної, так і моральної.

Зі свого боку визначальним фактором є рівень спроможності ОМС та ОВА. Це може бути пов'язано із воєнною ситуацією в регіоні. Наприклад, через прихід окупаційної влади чи постійні обстріли посадовці обмежені в можливості виконання повноважень. Так само перешкодою розроблення, внесення змін до РЦП та їх виконання може стати недостатня компетентність осіб, причетних до будь-якого з етапів програм.

Отже, проаналізувавши законодавство, ми виявили, що РЦП не мають повноцінного нормативно-правового забезпечення. Тобто місцева влада самостійно й на власний розсуд формує РЦП, спираючись на інші акти, наприклад, ті, що стосуються державних цільових програм. Так само відсутнє обґрунтування ролі РЦП у процесі відновлення.

З метою визначення картини регіональної політики відновлення пропонуємо перейти до аналізу стану впровадження відновлювальних заходів у межах РЦП за 2023 рік.

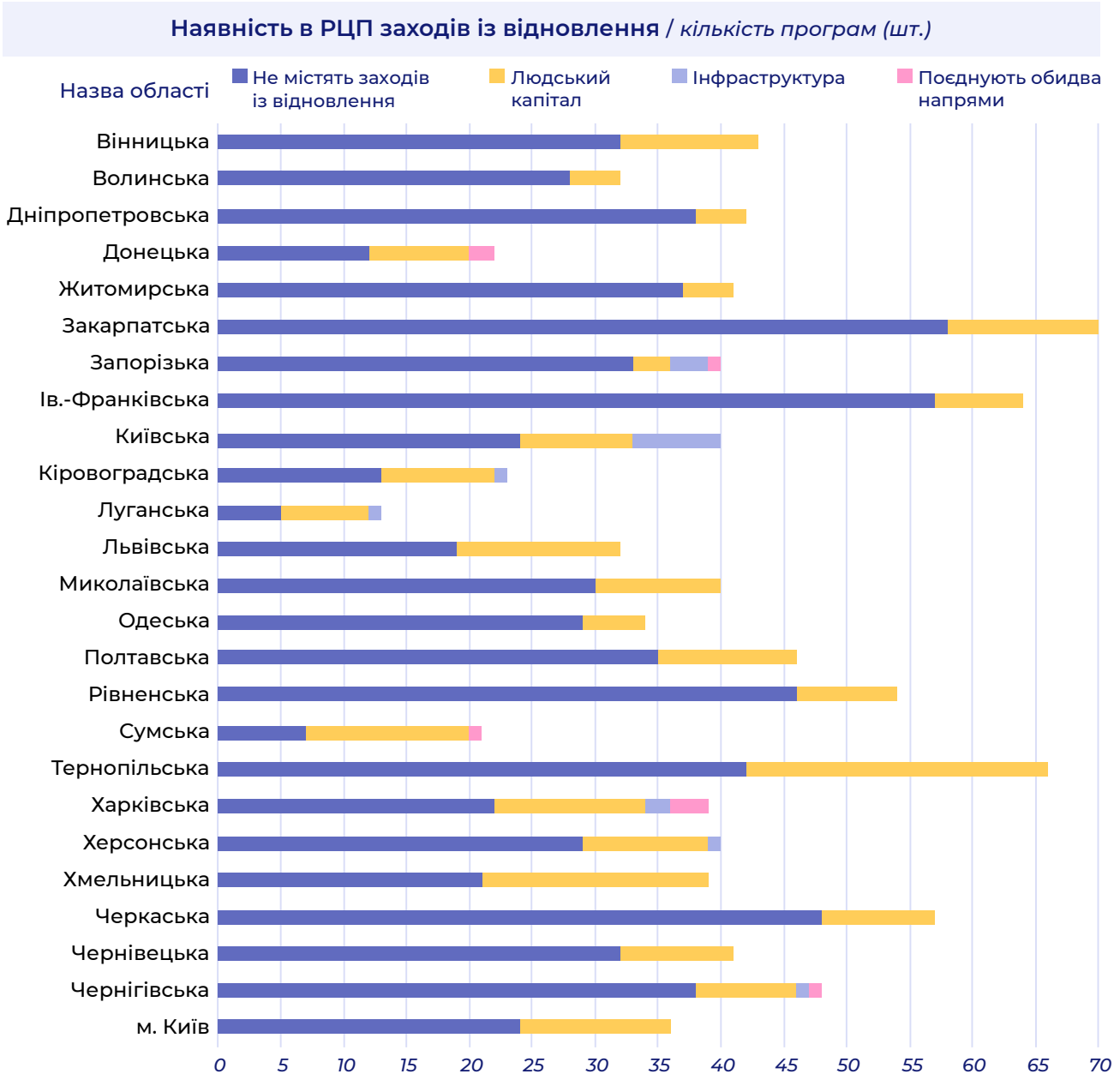
---

1. Перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією

РОЗДІЛ 3.
ВІДНОВЛЮВАЛЬНІ ЗАХОДИ В ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМАХ РЕГІОНІВ

Аби з'ясувати, наскільки активний процес відновлення зараз на місцевому рівні, ми зібрали доступні для ознайомлення документи програм та проаналізували їх на предмет заходів щодо людського капіталу та інфраструктурних об'єктів. Далі ми детальніше опишемо становище в регіонах та закцентуємо на важливих, на думку автора, напрямах та окремих РЦП.

Діаграма 1. Розподіл регіональних цільових та комплексних програм, що діяли у 2023 році, за регіонами відносно наявності в них заходів із відновлення інфраструктури та людського капіталу



Джерело: розроблено автором

3.1 Вінницька область

На території області протягом 2023 року реалізувалися 43 програми, з яких 11 містили заходи з відновлення людського капіталу. На їх фінансування припало майже 2,1 % від загального планового річного бюджету регіональних програм. За вартістю лідирує Обласна цільова програма підтримки учасників бойових дій, членів їх сімей, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, Захисників та Захисниць України. У 2023 вона перевищила показник 2022 року в 1,5 рази, сягнувши 110,7 млн грн. Загалом же, зважаючи на зміст аналізованих РЦП, відновлення Вінниччини зміщене в бік соціального захисту населення та підтримки вітчизняного мистецтва і спорту.

Упродовж дослідження ми не виявили в регіоні програм, що містять заходи з відбудови інфраструктури.

3.2 Волинська область

У 2023 році на етапі реалізації в області перебували 32 цільові програми. Із них 4 РЦП стосувалися відновлення людського капіталу в різних сферах. Найбільша частка фінансування припадала на галузь освіти й науки, а саме на Регіональну комплексну програму розвитку освіти Волинської області на 2018-2023 роки. Вартість РЦП на 2023 рік становила фактично половину суми на весь період її реалізації – 134,4 млн грн.

У розрізі підтримки постраждалих від війни осіб значно зросли видатки на Регіональну програму підтримки осіб, які брали участь у захисті Батьківщини та членів їхніх сімей на 2020-2023 роки, тимчасово переміщених осіб у 2022-2023 роках. На здійснення її заходів у 2023 році закладено 85,7 млн грн. Це перевищує минулорічний показник у 6 разів. Програма передбачає психологічну, фізичну реабілітацію, перекваліфікацію і навчання, соціальний захист і матеріальну підтримку зазначених категорій населення.

Водночас у Волинській області не відбувалося заходів із відновлення інфраструктури в межах аналізованих програм.

3.3 Дніпропетровська область

Органи місцевої влади Дніпропетровщини виконують 42 обласні програми, з яких 4 містять заходи для осіб, які зазнали втрат під час воєнних дій. Вагомою в цьому напрямі є Комплексна програма соціального захисту населення Дніпропетровської області на 2020-2024 роки. Ключовим її заходом у 2023 році стало відшкодування збитків потерпілим унаслідок ракетного удару по багатоквартирному будинку. На це з обласного бюджету виділили 97 млн грн. Водночас РЦП, спрямованих винятково на відбудову інфраструктури, в області ми не виявили.

3.4 Донецька область

Незважаючи на активні бойові дії, у Донецькій області зареєстровано 22 програми на суму 5,2 млрд грн у 2023 році. У розрізі відновлення розглянули 10 РЦП. Дві з них – «Вода Донеччини» та «Тепло Донеччини» – передбачають одночасно ремонт інфраструктури ЖКГ та забезпечення населення області сталими послугами тепло-, водопостачання та водовідведення. Вартість низки відповідних заходів становить близько 2 млрд грн на 2023 рік.

Відновлення людського капіталу міститься ще в 8 програмах. Зокрема на Донеччині діяла Регіональна програма розвитку освіти. Відтік персоналу та молоді позначився на її фінансуванні – воно скоротилося в 6 разів проти показника до повномасштабного вторгнення.

3.5 Житомирська область

На Житомирщині діяла 41 регіональна програма. ОВА та обласна рада не надали повного змісту 5 з них та даних щодо ресурсного забезпечення ще 16. З огляду на матеріали вебсайтів ОМС, з метою відновлення людського капіталу реалізувалися 4 РЦП. Цікаво, що вони діяли лише протягом 2023 року, тоді як решта призначені переважно на 3-5 років.

Примітним, на нашу думку, є перелік заходів обласної Програми «Здоров'я населення Житомирщини». Вона передбачала лікування та реабілітацію військовослужбовців, а також профілактику психічних розладів членів їхніх родин та ВПО.

У напрямі відновлення інфраструктурних об'єктів Житомирської області заходи в РЦП відсутні.

3.6 Закарпатська область

За кількістю регіональних програм Закарпаття є лідером серед областей. У 2023 році на її території реалізовувалося 70 програм. Про відновлення населення від наслідків війни йдеться у 12 з них, а щодо ремонту інфраструктурних об'єктів заходи відсутні.

У Закарпатській області місцева влада значну увагу приділяє забезпеченню малозахищених верств населення житлом. Особливо це стосується постраждалих від війни осіб. Так, цільові виплати на будівництво, купівлю та ремонт житлового фонду в межах 3 спеціальних РЦП у 2023 році становили 94,3 млн грн.

3.7 Запорізька область

У 2023 році в регіоні налічувалося 39 цільових програм. Для відновлення людського капіталу органи влади Запорізької області затвердили 3 РЦП у сфері освіти й науки, соціального захисту та підтримки ВПО, учасників бойових дій та їхніх сімей.

Загалом у Запорізькій області діяло 4 РЦП, які включали відбудову об'єктів інфраструктури. Одна з них – Програма розвитку освіти на 2023-2025 роки. Щодо решти трьох Запорізька ОВА повідомила кількість і вартість заходів, запланованих на період їх виконання.

Таблиця 1. Регіональні цільові програми Запорізької області із заходами з відновлення інфраструктури та загальним обсягом їх фінансування

Назва РЦП	Кількість проєктів із відновлення інфраструктурних об'єктів (од.)	Обсяги фінансування (тис. грн)
Обласна програма «Питна вода Запорізької області» на 2021-2025 роки	**12**	**556 410,4**
Регіональна програма будівництва, реконструкції, модернізації об'єктів інфраструктури, соціально-культурного та екологічного призначення по Запорізькій області на період до 2024 року	**7**	**30 720,6**
Програма розвитку охорони здоров'я в Запорізькій області на 2018-2023 роки	**11**	**264 737,5**

Джерело: розроблено автором

До фінансування РЦП залучили кошти Фонду ліквідації наслідків збройної агресії, субвенцій із держбюджету та обласного й місцевих бюджетів.

3.8 Івано-Франківська область

На території області відсутні заходи з відновлення інфраструктури в межах 64 РЦП. Водночас на людський капітал були спрямовані 7 програм. Частка їх фінансування на 2023 рік становила 10,6 % від суми всіх програм регіону. У пріоритеті місцевої влади – освіта, оскільки найтриваліша та найбільш коштовна РЦП Івано-Франківщини присвячена саме її розвитку. У 2023 році на її виконання залучили 243 млн грн. Це на 110 млн грн менше проти показника 2021 року.

Окремо варто звернути увагу на Обласну програму підтримки сімей учасників Революції Гідності, учасників бойових дій на 2022-2026 роки[2]. Вона створена спеціально для відновлення психологічного, духовного і фізичного стану осіб, які захищали і захищають Україну.

3.9 Київська область

На Київщині протягом 2023 року реалізувалися 40 програм на загальну суму 8,2 млрд грн. За період від початку гарячої фази війни станом на 27 червня 2023 року 27 тис. об'єктів інфраструктури в регіоні зазнали руйнувань. Будівельні та ремонтні роботи в Київській області здійснювалися в межах 7 РЦП. Оскільки майже 90 % руйнувань припали на житловий фонд, 5 цих програм націлені на його відновлення. Їх загальна вартість на 2023 рік становила 2,1 млрд грн. Найкоштовнішою серед них була Програма відновлення приватних будинків, зруйнованих унаслідок бойових дій. Протягом 2022-2024 років у її межах запланували нове будівництво на суму 1,6 млрд грн.

У 2022 році 86 % фінансування 9 РЦП із заходами з відновлення людського капіталу спрямовувались на програму «Нова оселя» для забезпечення житлом тих, хто його втратив. Натомість у 2023 найбільша увага приділялася комплексній підтримці ВПО. На відповідну РЦП виділили 277,2 млн грн.

---

2. Обласна програма підтримки сімей загиблих, постраждалих учасників Революції Гідності, осіб, які перебували і перебувають у складі добровольчих формувань, учасників бойових дій та інших громадян, які залучалися і залучаються та брали і беруть безпосередню участь у бойових діях, здійсненні заходів з національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації проти України, починаючи з 20 лютого 2014 року, на 2022-2026 роки

3.10 Кіровоградська область

Упродовж 2023 року на території регіону здійснювалися заходи 23 РЦП. Лише Обласна комплексна програма з розвитку автомобільних доріг та безпеки дорожнього руху стосувалася відновлення інфраструктури. Проти показника попереднього року, у 2023 її фінансування скоротилося більш ніж утричі і становило 863,8 млн грн.

Водночас відновлення людського капіталу містили 9 РЦП. За чисельністю переважали програми у сфері культури, мистецтв та інформаційного простору – їх три. Виокремимо програму «Розвиток людського капіталу Кіровоградської області» на 2021-2024 роки. Аналогічна РЦП діє лише на Херсонщині. Крім цього, за фінансуванням перше місце посідала Обласна програма розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року. У 2023 році асигнування на її заходи становили 202,1 млн грн, що свідчить про їх зменшення на 18 %, порівняно з 2022 роком.

3.11 Луганська область

Усупереч постійній загрозі з боку росії, 2023 року на Луганщині виконувалися 13 регіональних програм, загальною вартістю 1,5 млрд грн. Регіональна цільова програма дорожнього будівництва на 2016-2023 роки – це єдина програма, заходи якої частково належать до відновлення інфраструктури. Через ускладнення умов роботи замість нарощення видатків на ремонт транспортних шляхів відбувалося їх скорочення. У 2023 році сума стала на третину менша за показник попереднього року і становила 479 млн грн.

У розрізі відновлення людського капіталу із 7 наявних РЦП унікальною є Обласна комплексна цільова програма підтримки ВПО на період до 2025 року. Передбачається, що її заходи реалізуються не на території Луганщини, а в регіонах, де нині перебувають ВПО з Луганської області. На них протягом 2023 року спрямували 800,6 млн грн – це найбільша сума фінансування серед усіх програм регіону за останні п’ять років.

Також варто зауважити, що область продовжує розвивати сферу культури, мистецтв та інформатизації. У 2023 тут діяли три програми за цим напрямом.

3.12 Львівська область

Львівська ОВА впродовж 2023 року виконувала 32 РЦП. Із них 13 програм були інструментами відновлення людського капіталу. Натомість щодо інфраструктурних об'єктів заходи відсутні. Сфера соціального захисту перебувала на першому місці за чисельністю програм – у 2023 році тут виконувалися 3 РЦП загальною сумою 75,96 млн грн. Приблизно так само оцінюється і реалізація заходів із підтримки ВПО, учасників бойових дій та їхніх родин. Водночас наймасштабнішою за обсягами завдань та залученням коштів була Комплексна програма підтримки галузі охорони здоров'я Львівської області на 2021-2025 роки. Крім лікування та реабілітації учасників війни та постраждалих цивільних, у ній є заходи, пов'язані з навчанням лікарів наданню допомоги в умовах воєнного стану. На 2023 для виконання РЦП заклали 1 млрд грн, що становило 72 % ресурсного забезпечення виділених 13 програм.

3.13 Миколаївська область

У межах області впродовж 2023 року виконувалися 40 РЦП. Дія 6 програм завершилися у 2022 році, проте їх автоматично продовжили ще на рік. Водночас дані про фінансування РЦП і перелік заходів на 2023 у публічному доступі відсутні. Тому для аналізу ми використали лише відкриту для ознайомлення інформацію. Ми не виявили в текстах РЦП згадок про відновлення інфраструктурних об'єктів. Однак 10 із цих програм пов'язані з людським капіталом. Сфери соціального захисту й культури, мистецтв та інформатизації кількісно переважають – у кожній по три РЦП. Найкоштовнішою стала Комплексна програма соціального захисту населення «Турбота». За планом її фінансування у 2023 році обійшлося у 22,5 млн грн з обласного бюджету.

3.14 Одеська область

Одеська обласна рада та ОВА фактично не публікують даних про програми, що реалізуються на території регіону. Згідно зі Стратегією розвитку області на 2023 рік, планувалося виконання 34 РЦП. На вебсайтах органів влади ми знайшли тексти 85 % програм і можемо зробити висновок, що 5 РЦП містили заходи з відновлення людського капіталу. Найбільше витрат у 2023 році припало на сферу соціального захисту та підтримку ВПО, учасників бойових дій та їхніх сімей. У розрізі цього була впроваджена Обласна комплексна програма соціальної підтримки населення на 2021-2023 роки «Соціальний захист населення в Одеській області». Обсяги її фінансування у 2023 році подвоїлися проти попереднього, і становили близько 118,4 млн грн з обласного бюджету.

3.15 Полтавська область

Станом на 2023 рік у регіоні всього реалізувалося 46 програм, із яких 11 мали заходи з відновлення людського капіталу. На їх фінансування залучили 4,3 млрд грн. Найвагомішу частку цієї суми (47 %) спрямували на соціальний захист населення. У цій сфері діяли три РЦП для створення безбар'єрного простору, надання матеріальної допомоги та сприяння працевлаштуванню малозахищених верств населення. Так само на Полтавщині увагу приділяли підтримці ВПО, Захисникам і Захисницям та їхнім сім'ям, а також родинам загиблих. На дві відповідні комплексні програми у 2023 році планували витратити 2,7 млрд грн.

Заходів із ремонту чи реконструкції інфраструктурних об'єктів жодна з РЦП не містила.

3.16 Рівненська область

Загалом на території Рівненщини впродовж 2023 року реалізовувалося 54 цільові програми. Результати аналізу показали, що на відновлення людського капіталу спрямовані 8 із них. Половину обсягу їх фінансування було закладено на Обласну програму матеріальної підтримки найбільш незахищених верств населення. За нею одноразова матеріальна допомога надавалася учасникам бойових дій, їхнім родинам та ВПО. Водночас відбудови інфраструктурних об'єктів у межах РЦП на 2023 рік не передбачалося.

3.17 Сумська область

У регіоні затвердили 21 РЦП, із яких 14 мали заходи з відновлення. За Програмою розвитку малого та середнього підприємництва була передбачена виплата 4 млн грн представникам бізнесу для відновлення господарської діяльності. Загалом упродовж 5 років на виконання РЦП мали залучити 64,5 млн грн. Це єдина в Сумській області програма, пов'язана одночасно з інфраструктурою та допомогою населенню.

Решта, 13 програм, у 2023 році були сфокусовані на людському капіталі. Серед них за обсягом коштів вийшла на перше місце Обласна програма «Освіта Сумщини у 2022-2024 роках». Зміни в безпекових питаннях та методиках викладання спричинили збільшення видатків у 2023 році на 20 % проти попереднього – до 349,1 млн грн.

3.18 Тернопільська область

Тернопільська ОВА повідомила про 66 РЦП, що діяли протягом 2023 року. Діяльності в напрямі відбудови нерухомого майна тут не зафіксовано. Водночас відновлення людського капіталу містилося у 24 програмах. Група РЦП у сфері молодіжної політики, спорту й дозвілля найчисельніша – 6 програм. Проте за обсягами фінансування варто виділити Програму розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я Тернопільської обласної ради. Її реалізація, як і до 2022 року, залишилася найбільш вартісною – 163 млн грн, або 42 % фінансування програм регіону із заходами з відновлення у 2023 році.

Окремо звернемо увагу на Обласну програму підтримки учасників АТО/ООС та Революції Гідності і членів їхніх сімей на 2020-2024 роки [3]. Проти минулого року її кошторис істотно зріс у зв'язку з підвищенням кількості загиблих мешканців області та виплатою матеріальної компенсації їхнім сім'ям.

3.19 Харківська область

На Харківщині серед 39 РЦП ми виявили 17 програм, заходи яких відповідають критеріям відновлення. Переважала за обсягами фінансування Регіональна програма відновлення, розвитку та підтримки систем життєзабезпечення Харківської області на період воєнного стану в Україні. Вона розроблена спеціально для проведення аварійно-відновлювальних робіт на об'єктах, що належать до всіх сфер життя населення області. Щодо обсягів фінансування на 2023 рік – відомо лише про 2,1 млрд грн на перше півріччя. Ця сума всемеро перевищує загальний показник попереднього року.

У напрямі відновлення людського капіталу на території Харківської області реалізувалося 15 РЦП. Варто виокремити Комплексну обласну програму «Здоров'я Слобожанщини», затверджену у 2023 році. Її заходи охопили відбудову медичних закладів та надання кваліфікованої допомоги постраждалим унаслідок війни громадянам. На виконання цієї РЦП у 2023 році Харківська ОВА закладала 1,9 млрд грн.

---

3. Обласна програма підтримки осіб, які брали участь в антитерористичній операції, операції Об'єднаних сил, членів сімей осіб, загиблих під час проведення антитерористичної операції та операції Об'єднаних сил, членів сімей Героїв Небесної Сотні, постраждалих учасників Революції Гідності на 2020-2024 роки

3.20 Херсонська область

Загалом на території регіону діяла 41 РЦП. Аналіз документів показав, що Програма запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій[4] одночасно стосувалася людського капіталу та інфраструктури. У її межах планували евакуаційні, рятувальні роботи, а також розмінування та ремонт зруйнованого майна на деокупованих територіях Херсонської області. Загальний обсяг ресурсного забезпечення програми на 2023 рік становив 1,2 млрд грн. Це в 5 разів перевищило показник попереднього року – 219,8 млн грн.

Винятково на допомогу людям у відновленні в цілому спрямовані ще 10 РЦП. Більшість із них передбачала матеріальну підтримку постраждалих від агресії росії осіб. Серед них вирізняється Обласна програма «Розвиток людського капіталу Херсонської області». Цю програму створили у 2017 році для розвитку та накопичення людського капіталу, надання безкоштовної вищої освіти та підготовки кваліфікованих кадрів. У перспективі РЦП, імовірно, допоможе особам, що стали безробітними внаслідок війни, опанувати нову професію та стати конкурентоспроможними на ринку праці.

3.21 Хмельницька область

Опрацювавши 39 РЦП, ми виявили 18 таких, що мають ознаки відновлення людського капіталу. Переважно вони спрямовані на молодь та дітей, а саме – на їх фізичну та соціально-психологічну адаптацію. У межах РЦП у сфері охорони здоров'я заходи стосуються також і військових, ВПО та осіб, що постраждали від російської агресії. Тож із цією метою за Обласною програмою розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я на 2023 рік виділили 666,8 млн грн. У зв'язку зі зростанням кількості ВПО в регіоні потребує вирішення проблема їх розміщення. Тому Хмельницька ОВА затвердила 3 програми на 2023 рік. Натомість ремонт чи реконструкція інфраструктурних об'єктів відсутні в планах РЦП.

3.22 Черкаська область

У межах РЦП, що діяли впродовж 2023 року на Черкащині, ми не виявили заходів із відбудови зруйнованого майна. Однак серед 57 проаналізованих програм

4. Програма запобігання виникненню та ліквідації надзвичайних ситуацій (аварій) і оперативного реагування на них у Херсонській області на 2021 – 2025 роки

9 спрямовані на відновлення людського капіталу. У документах розробники не зазначають орієнтовних обсягів ресурсного забезпечення, тому ми не можемо оцінити їх у грошовому вимірі. Лише в Обласній комплексній програмі підтримки ВПО на 2023-2025 роки містяться дані щодо вартості деяких заходів. Загальна сума цих показників на три роки становить 1,1 млрд грн. Решта заходів стосувалися молодіжної політики, охорони здоров'я та інших соціальних питань у регіоні.

3.23 Чернівецька область

На 2023 рік Чернівецька ОВА та обласна рада погодили виконання 41 цільової програми. Із них 9 мали заходи з відновлення людського капіталу, і переважно спрямовувалися на соціальну сферу, зокрема й на забезпечення потреб ВПО. Близько 42 % (67,2 млн грн) від їх фінансування у 2023 році припадало на Комплексну програму підтримки та інтеграції ВПО, інших постраждалих від війни. До слова, станом на 1 грудня 2022 року на Буковині перебували 92 840 вимушених переселенців.

Водночас ремонтні роботи на пошкоджених інфраструктурних об'єктах відсутні в межах РЦП на 2023 рік.

3.24 Чернігівська область

У напрямі відновлення із 48 РЦП Чернігівщини діяли 10 програм: 8 із них містили заходи щодо людського капіталу, одна – суто щодо інфраструктури, а ще одна поєднала обидва аспекти.

Протиаварійні роботи в приміщенні, де нині розташовується Чернігівська ОВА, до кінця 2023 року передбачала Обласна програма реставрації пам'яток архітектури національного значення. У лютому-березні минулого року внаслідок ударів із боку росії будівля зазнала серйозних ушкоджень, на ліквідацію яких виділили майже 1 млн грн. Це близько 5 % фінансування програми на 2023 рік.

Для фінансової підтримки постраждалих унаслідок війни та учасників бойових дій, а також для відбудови інфраструктури регіону діє Програма забезпечення діяльності депутатів обласної ради [5]. Протягом 2023-2025 років депутатський фонд, сформований із коштів обласного бюджету, використовують для виконання доручень виборців. Ця програма найкоштовніша в Чернігівській області – щорічні видатки становлять 16,2 млн грн.

---

5. Програма сприяння виконанню повноважень депутатами Чернігівської обласної ради на 2023-2025 роки

3.25 Місто Київ

У столиці протягом 2023 року діяло 36 РЦП. Важливо уточнити, що із цього переліку 9 є складовими комплексних програм. Проте ми вважаємо за потрібне розглядати кожну з них окремо, оскільки заходи з відновлення присутні не в усіх. Ремонтних робіт на інфрастуктурних об'єктах, уражених атаками росії, немає в програмах, однак для людського капіталу заходи передбачені у 12 РЦП.

Із обсягів фінансування можемо зробити висновок, що найбільшу увагу влада міста приділила питанню якості медичного обслуговування. На виконання Міської цільової програми «Здоров'я киян» у 2023 році виділили майже 7 млрд грн. Також варто підкреслити системний підхід до культурного аспекту відновлення в розрізі Комплексної міської цільової програми «Столична культура: 2022-2024 роки». Усі три її підпрограми містили заходи із залученням осіб, що постраждали внаслідок війни.

Тож серед вибраних 1023 РЦП ми виявили 264, або 26 %, що містили заходи з відновлення у 2023 році. Із них ремонтні роботи були заплановані у 15 програмах. Більшість заходів стосувалися відбудови житлового фонду та об'єктів ЖКГ. Найбільше таких програм зафіксували на Київщині – 7 РЦП. Водночас 240 програм були націлені на підтримку населення. Таких найбільше в Тернопільській області – 24 РЦП. Вони переважно спрямовані на ментальне й фізичне відновлення та фінансову підтримку постраждалих від війни цивільних і військовослужбовців. Варто зазначити, що зі всіх регіональних програм, що містили заходи з відновлення і відбудови, 9 стосувалися і людей, і майна. Наголосимо також, що в межах Кіровоградської та Херсонської областей є спеціальні програми – «Розвиток людського капіталу», – сконцентровані на забезпеченні підготовки затребуваних у регіонах фахівців.

ВИСНОВКИ

Результати дослідження показали, що у 2023 році 26 % чинних РЦП містили заходи з відновлення. Попри те, що поняття «відновлення» в законодавстві враховує лише інфраструктуру, більша частка заходів із відновлення стосується людського капіталу. Так, практично кожна четверта програма орієнтувалася на психологічну, фізичну чи матеріальну допомогу постраждалому від війни населенню. Решта, 2 % цільових програм, містили аварійно-ремонтні роботи на ушкоджених об'єктах. На інфраструктурі сфокусовані програми регіонів, де велися або тривають активні бойові дії (Донецька, Запорізька, Луганська, Херсонська, Одеська, Сумська, Харківська та Київська області). Крім цього, на Кіровоградщині проводяться ремонтні роботи ушкоджених прямими влучаннями автомобільних шляхів.

Поступові зміни та доповнення цільових програм регіонів відбуваються синхронно з розробкою Програм комплексного відновлення областей. Департамент містобудування та архітектури Київської ОВА вже має чинну ПКВ, де РЦП виступають основним інструментом здійснення її завдань.

Упродовж пошуку й аналізу регіональних цільових та комплексних програм ми зіткнулися із низкою труднощів, пов'язаних з обліком документації з боку місцевої влади:

- деякі документи, пов'язані з РЦП (тексти програм, додатки щодо ресурсного забезпечення, переліки заходів, показники оцінки ефективності програм) відсутні на сайтах ОМС та органів виконавчої влади регіонів, хоча це публічна інформація;
- відсутність у структурі програм деяких областей критеріїв оцінки результатів їх виконання;
- дані про діючі РЦП, оприлюднені на вебресурсах органів влади, неактуальні – частина програм втратили чинність, у деяких відбулися зміни;
- розпорошеність документів по різних вебресурсах органів влади та їхніх виконавчих підрозділів.

Ми виявили пробіли в нормативно-правовій базі стосовно визначення відновлення, де акцентується на процесі фізичної відбудови інфраструктури, тоді як РЦП фактично сфокусовані на людському капіталі. Водночас аналіз законодавства показав, що в Україні механізм розроблення, затвердження та виконання програм на рівні регіонів наразі не має цілісного формулювання. Унаслідок цього на місцевому рівні виникають такі проблеми:

- нерівномірний розподіл повноважень щодо створення, ухвалення, реалізації та моніторингу програм між ОМС та органами виконавчої влади на місцях;

- відсутність єдиних вимог до структури та вмісту документів.

ПРОПОЗИЦІЇ

З огляду на низку проблем, що ми виявили під час дослідження РЦП, маємо кілька пропозицій щодо подальших дій для представників центральних органів виконавчої влади та ініціаторів законопроєктів.

ПРОПОЗИЦІЯ 1

Що зробити:

створити єдині методичні рекомендації чи порядок розроблення регіональних цільових програм, контролю і звітності про їх виконання.

Обгрунтування:

нинішня нормативно-правова база не містить окремих актів, що регулюють порядок розробки та контролю виконання заходів цільових та комплексних програм на регіональному рівні. У 2006 році Міністерство економіки затвердило Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання, але вони втратили чинність у 2019. Після цього розробники РЦП керуються Законом України «Про державні цільові програми» й Порядком розроблення та виконання державних цільових програм. Тому є потреба запровадити єдиний механізм розроблення, затвердження та виконання РЦП органами влади на місцях.

Вплив пропозиції:

унормування форми та змісту РЦП спростить облік і контроль руху бюджетних коштів та стану їх виконання. Це частково пришвидшить роботу над Програмами комплексного відновлення областей і забезпечить право громадськості на доступ до публічної інформації.

Хто має повноваження:

комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування; Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України.

ПРОПОЗИЦІЯ 2

Що зробити:

ввести поняття «відновлення людського капіталу» до Закону «Про засади державної регіональної політики».

Обґрунтування:

чинний Закон «Про засади державної регіональної політики» обмежує процес відновлення фізичною відбудовою інфраструктури. При цьому жоден нормативний акт не регулює заходи щодо людського капіталу в межах РЦП. Таким чином, упровадивши поняття в законодавство, розробники мають конкретизувати потреби населення, спричинені вторгненням росії до України, та шляхи їх забезпечення.

Вплив пропозиції:

після узаконення терміну «відновлення людського капіталу» влада на місцях матиме чітко визначену траєкторію формування власних програм: які заходи, для кого та навіщо, додавати до РЦП.

Хто має повноваження:

комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів; комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування; Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. The World Bank, the Government of Ukraine, the European Union, the United Nations. 2023. «Ukraine. Third Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA3). February 2022 – December 2023». documents1.worldbank.org/curated/en/099021324115085807/pdf/P1801741bea12c012189ca16d95d8c2556a.pdf

2. Національна рада з відновлення. 2022. «План відновлення України». Ukraine Recovery Conference 2023, July, 2022. ua.urc-international.com/plan-vidnovlennya-ukrayini.

3. Верховна Рада України. 2023. Закон України «Про засади державної регіональної політики». Відомості Верховної Ради. № 13. zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19.

4. Верховна Рада України. 2023. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності». Відомості Верховної Ради. № 34. zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17.

5. Кабінет Міністрів України. 2023. Постанова «Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них». Відомості Верховної Ради, October 14, 2023. zakon.rada.gov.ua/laws/show/1159-2022-п.

6. «Програма відновлення областей». Портал Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва. e-construction.gov.ua/recovery_region.

7. Національна рада з відновлення України від наслідків війни. 2022. «Проект Плану відновлення України» – Матеріали робочої групи «Аудиту збитків, понесених унаслідок війни». Кабінет Міністрів України, July, 2022. www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/audit-of-war-damage.pdf.

8. Міністерство економіки України. 2019. Наказ «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання». Відомості Верховної Ради, January 16, 2019. zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0367665-06.

9. Верховна Рада України. 2023. Закон України «Про державні цільові програми». Відомості Верховної Ради. № 25. zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15.

10. Кабінет Міністрів України. 2021. Наказ «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм». Відомості Верховної Ради, April 23, 2021. zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-п.

11. Кабінет Міністрів України. 2023. Постанова «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану». Відомості Верховної Ради, May 3, 2023. zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-п.

12. Верховна рада. 2023. Бюджетний кодекс України, Стаття 91. Відомості Верховної Ради. № 50-51. zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n1456.

13. Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій. 2023. Наказ «Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією». Відомості Верховної Ради. November 27, 2023. zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1668-22#Text.

14. Київська обласна військова адміністрація. 2023. «Руслан Кравченко: На Київщині вже відновлено понад 12 тис. об'єктів». June 27, 2023. koda.gov.ua/ruslan-kravchenko-na-kyyivshhyni-vzhe-vidnovleno-ponad-12-tys-obyektiv/.

ДОДАТКИ

Додаток 1.
Методологія дослідження

Контекст. Одним із доступних інструментів оперативного реагування на поточну ситуацію в областях та місті Києві є регіональні цільові та комплексні програми. До 24 лютого 2022 року вони розроблялися суто для соціально-економічного та культурного розвитку регіонів. Тепер, крім цього, їхні заходи охоплюють спротив та відновлення.

Попри те, що законодавство регулює лише процес фізичної відбудови інфраструктури, РЦП спрямовані також і на відновлення людського капіталу.

Тому постає потреба в детальному дослідженні нормативно-правової бази в питаннях відповідності та узгодження РЦП із законодавством щодо державної регіональної політики. Так само важливою є проблема унормування відновлювальних заходів, що вже тривають чи будуть запроваджені, у межах РЦП.

Гіпотези (припущення):

1) законодавство України має прогалини в питанні відновлення людського капіталу, що вимагають доповнення відповідних нормативних актів;

2) регіональні цільові програми, імовірно, потребують нормативного врегулювання, яке би висувало єдині вимоги до їх структури та наповнення забезпечило вільний доступ громадян до відповідних документів.

Мета: з'ясувати законодавчі особливості та інтенсивність упровадження політики відновлення в регіонах через чинні у 2023 році регіональні цільові програми в розрізі 24 областей та міста Києва, яку частку чинних у 2023 році регіональних цільових програм становили ті, що містили заходи з відновлення інфраструктури та людського капіталу, дослідити регіональні цільові та комплексні програми областей та міста Києва на предмет заходів і довести необхідність введення окремих термінів на їх позначення до законодавства.

Об'єкт: регіональні цільові та комплексні програми.

Предмет: наявність заходів із відновлення інфраструктури та людського капіталу в регіональних цільових програмах.

Вибірка:

- регіони України, крім анексованої Автономної Республіки Крим та міста Севастополя – 24 області та місто Київ;
- 1023 регіональні цільові та комплексні програми, чинні в областях та Києві станом на 20 жовтня 2023 року, зміни до яких були внесені до 30 жовтня включно. Виняток – 4 програми Черкаської області, затверджені 17 листопада й дійсні у 2023 році.

Методи:

- контекстний пошук за ключовими словами чи їх частинами – для виявлення заходів із відновлення в програмах,
- компаративний метод – для аналізу вартості програм.

Критерії. Дослідники в ручному режимі здійснювали перевірку текстів програм та переліків заходів на наявність слів (у різних їх формах) або їх частин: «агресія», «вторгнення», «відновлення», «оздоровлення», «лікування», «допомога», «відшкодування», «ремонт», «реконструкція», «відбудова», «руйнування», «постраждалі», «ВПО», «ЗСУ», «внутрішньо переміщені особи», «релокований», «поранені», «військові», «інвалідність», «травми» та інші синонімічні поняття.

Також під час аналізу додатково застосовувалися такі критерії:

Напрям заходів із відновлення	Критерії
Інфраструктура	• період завдання шкоди: 24.02.2022-30.10.2023; • причини ушкодження: збройна агресія з боку росії; • період реалізації заходів: 2023 рік.
Людський капітал	• ментальне та фізичне здоров'я: психологічна підтримка, оздоровлення, реабілітація, адаптація, лікування постраждалих від бойових дій, ВПО, учасників війни та їхніх сімей; • фінансова підтримка населення: кредитування, пільги, відшкодування вартості втраченого майна, допомога релокованому бізнесу;

- соціальний захист: надання відповідних статусів учасникам війни, постраждалим і ВПО, працевлаштування, страхування населення, правова допомога, забезпечення реалізації прав дитини та прав людини, інтеграція ВПО до суспільства, допомога в ліквідації пошкоджень житла, забезпечення належних умов проживання;
- культура: виховання активної громадянської позиції та взаємоповаги в суспільстві, розвиток громадянського суспільства, національно-патріотичне виховання населення;
- освіта: оновлення змісту освітнього процесу, перекваліфікація, перенавчання;
- повернення осіб, що змушені були виїхати за межі України внаслідок повномасштабного вторгнення;
- повернення показників рівня якості життя (економічні, соціальні, демографічні) періоду до повномасштабного вторгнення та поступове підвищення добробуту населення.

Завдання:

1. Проаналізувати підходи до тлумачення поняття «відновлення» та механізм формування РЦП у законодавстві.
2. Визначити роль регіональних цільових та комплексних програм у процесі відновлення.
3. Розділити заходи з відновлення на такі, що стосуються інфраструктури та людського капіталу.
4. На основі аналізу чинних у 2023 році РЦП, визначити частку тих, що містять заходи з відновлення інфраструктури та людського капіталу, та основні закономірності розподілу їх по регіонах.
5. Встановити проблеми та напрями коригування законодавчої бази в розрізі регулювання відновлювального процесу та РЦП.

Методологічні застереження та примітки:

1. Посилання та дані про кожну програму вказані в таблиці.
2. Частину інформації про програми надали за запитом обласні військові адміністрації та ради, КМВА та КМР. Решта документів зібрана на сайтах зазначених органів влади.

3. Дослідження не охоплює звіти про виконання РЦП.

4. Пошук заходів проводили за ключовими словами, тому припускаємо, що деякі інфраструктурні об'єкти могли відновлювати без уточнення того, що вони ушкоджені чи зруйновані росією.

5. Порівняння обсягів фінансування проводили для визначення вагомості програм у загальній структурі чи встановлення пріоритетних сфер діяльності органів влади на місцях.

6. Деякі РЦП містили в собі одночасно заходи з відбудови інфраструктури та відновлення людського капіталу. Ми врахували це під час обчислення результатів.

7. Останні зміни до програм, відображені в таблиці, актуальні станом на 30 жовтня 2023 року. Перелік програм було доповнено 18 листопада ще чотирма РЦП Черкаської області.

Джерела інформації:

- нормативно-правові акти України;
- офіційні вебсайти ОВА, обласних рад, КМВА та КМР, їх підрозділів;
- відповіді місцевих органів влади на запити.

Інститут аналітики та адвокації – недержавний аналітичний центр, створений у 2013 році задля розвитку громадянського суспільства в Україні.

Ми – аналітичний центр, який працює над розвитком громадянського суспільства, аналізом політик і даних, розробкою та впровадженням інноваційних цифрових рішень.

Наша місія – створювати інструменти та підходи, що допомагають приймати раціональні рішення.

iaa.org.ua

www.facebook.com/iaa.org.ua

© Інститут аналітики та адвокації — 2024