

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України «Про соціальний захист осіб, які
проживають, навчаються на території гірського населеного пункту, який
потребує додаткової підтримки»
(реєстр. № 13237 від 30.04.2025)*

***Анотація.** В інформаційній довідці представлено результати аналізу пропозицій, передбачених законопроектом «Про соціальний захист осіб, які проживають, навчаються на території гірського населеного пункту, який потребує додаткової підтримки» (реєстр. № 13237 від 30.04.2025). Акцентовано увагу на концептуальних аспектах урегулювання статусу територій, що стикаються з природними перешкодами.*

***Ключові слова:** гірський населений пункт, державна політика щодо розвитку гірських населених пунктів, додаткова підтримка, пільги.*

Вступ.

Із набранням у 1995 році чинності Законом України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» (далі – Закон) низка українських територій та їх мешканці отримали окремий інституційний та правовий статус. Це стало відображенням основних засад державної політики щодо розвитку гірських населених пунктів і гарантій додаткового соціального захисту осіб, які проживають на їх території, працюють або навчаються.

У світі багато територій, які відносять до категорії гірських. Підходи до їх розвитку в різних державах відмінні, водночас характерними тенденціями для гірських населених пунктів є відтік населення. Якщо масштаби такого відтоку значні, то зростає рівень бідності місцевих мешканців, відбувається втрата навичок господарювання в горах, мінімальне навантаження на екосистему, що, своєю чергою, призводить до її деградації, індикаторами якої є: зсуви ґрунту, ерозія земель, надмірні руйнівні повені, лісові пожежі, руйнація дорожньої та іншої інфраструктури, забруднення та руйнування водозаборів¹.

Основна частина.

За 30-річний період чинності позитивний вплив норм Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» на соціально-економічний розвиток та екологічний стан гірських територій майже себе вичерпав. Основні організаційно-правові засади державної політики щодо підтримки розвитку гірських територій і додаткового соціального захисту їх мешканців потребують оновлення та мають передбачати механізми для саморозвитку, які б забезпечували економічну конкурентоспроможність гірських територій. Вони могли б включати залучення інвестицій з недержавного сектору та державне стимулювання розвитку галузей, що створюють додатковий дохід, не руйнуючи природні екосистеми (зокрема, туризм, риборозведення), використання

¹ United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992. AGENDA 21. URL:

https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf?_gl=1*1jqoa1z*_ga*ODY1MTcyNjU1LjE3NDY3MDM1Mjk.*_ga_TK9BQL5X7Z*cZ*E3NDY3MDM1MjgkbzEkZzEkdDE3NDY3MDM1NzlkajAkBDaKaDA.*_ga_SCSJZ3XC0L*cZ*E3NDY3MDM1MjgkbzEkZzEkdDE3NDY3MDM1NzlkajAkBDaKaDA.

відновлювальних ресурсів та природно ощадне добування корисних копалин, надання послуг місцевому населенню, у тому числі для збереження місцевих громад.

Із метою осучаснення норм законодавства щодо розвитку гірських територій та поширення дії його положень на внутрішньо переміщених осіб, які обрали гірські населені пункти місцем для проживання, розроблено проект Закону України «Про соціальний захист осіб, які проживають, навчаються на території гірського населеного пункту, який потребує додаткової підтримки» (реєстр. № 13237 від 30.04.2025) (далі – законопроект). Законопроектом пропонується визначити критерії віднесення територій до гірських населених пунктів, які потребують додаткової підтримки; врегулювати порядок визначення гірських населених пунктів, які потребують додаткової підтримки; встановити державні гарантії соціально-економічного розвитку гірських населених пунктів, які потребують додаткової підтримки; встановити критерії визначення осіб, які проживають, навчаються на території гірського населеного пункту, який потребує додаткової підтримки; врегулювати додаткові соціальні пільги для таких осіб тощо.

Розглянувши законопроект, вважаємо за доцільне висловити таке.

У *концептуальному аспекті* положення законопроекту відходять від загального розуміння гірського населеного пункту як територіального об'єкта, на який спрямовано спеціальні заходи соціально-економічної державної політики, та пропонують визначення поняття «гірського населеного пункту, який потребує додаткової підтримки» (стаття 2 законопроекту). Варто зазначити, що чинний Закон є єдиним законодавчим актом України, який передбачає не тільки основні засади державної політики щодо підтримки розвитку гірських територій і соціального захисту їх мешканців, а й містить критерії для визначення населених пунктів, яким надається статус гірських.

Звичайно, критерії для віднесення населених пунктів до гірських можуть різнитися, як і заходи їх підтримки, про що свідчить законодавство європейських держав. Однак, ці критерії є необхідними для виділення гірських територій як інституційної категорії, і вже після цього окремі одиниці таких територій можуть бути об'єктами державної підтримки, а їх мешканці – суб'єктами додаткових заходів соціального захисту.

Законопроектом (пункт 2 Прикінцевих положень) передбачається, що Закон втратить чинність, тому вважаємо за необхідне положення абзацу третього частини другої статті 2 законопроекту, а саме: «розташування населеного пункту або частини його, на якій проживає більш як третина мешканців цього населеного пункту, на висоті 400 метрів і вище над рівнем моря на території, рельєф якої дуже розчленований байраками, водотоками тощо, та розміщення 50 і більше відсотків сільськогосподарських угідь у межах цього пункту на схилах крутизною 12 градусів і більше» перенести до статті 1 законопроекту як такі, що визначають критерії віднесення населених пунктів до категорії гірських. Назву цієї статті змінити та сформулювати наступним чином: «Стаття 1. Визначення та критерії віднесення населених пунктів і місцевості до категорії гірських». Окрім того, доповнити статтю 1 законопроекту новими положеннями, якими

врегулювати прогалину, що має місце в нині чинному Законі, а саме – визначити критерії такого територіального об'єкта державної політики щодо розвитку гірських територій, як «місцевість».

Цей термін має місце як у законопроекті, так і в стратегічних і програмних документах уряду. Такий підхід використовується в Європейському Союзі (далі – ЄС). На рівні ЄС територіальна ідентифікація регіонів як гірських є критерієм для фінансування програм розвитку із фондів ЄС, тобто критерії застосовуються до території, а не до населених пунктів. За територіальною ознакою визначається сфера дії окремих директив, спрямованих на підтримку виробників, які знаходяться на територіях із менш сприятливими умовами («території, що стикаються з природними перешкодами»), зокрема гірських територіях². Однак, на рівні національного законодавства врегулювання статусів окремих населених пунктів є звичайним явищем, що дозволяє здійснювати просторове планування, розробляти програми розвитку місцевості, інфраструктурні програми тощо³.

Слід зазначити, що в ЄС відсутня уніфікована й формалізована політика та стратегія щодо гірських територій. Частина з них достатньо економічно розвинута й не потребує допомоги, тому інструменти державної підтримки спрямовуються тільки на регіони й території з низьким рівнем економічного розвитку⁴, що, своєю чергою, включає додатковий соціальний захист мешканців населених пунктів цих територій. Тому ідея та основні положення законопроекту підлягають підтримці.

Пропозиції до змісту законопроекту.

Положення статті 1 законопроекту пропонується передбачити у Преамбулі, а також доповнити після слова «території» словом «гірського». У такий спосіб забезпечуватиметься відповідність назви і мети закону його змісту.

Положення законопроекту доцільно доповнити статтею щодо загальних засад державної політики та допустимих механізмів зовнішньої підтримки сталого розвитку й підвищення економічної конкуренції гірських територій (місцевості), зокрема за такими напрямками: особливості місцевої політики (підтримка спроможності місцевих громад), фінансове вирівнювання між регіонами, спеціальні програми сприяння розвитку, інфраструктурні програми тощо.

У Прикінцевих і перехідних положеннях законопроекту доцільно врегулювати порядок припинення пільг, передбачених відповідно до статті 6 Закону для громадян, яким надано статус особи, яка проживає і працює (навчається) на території населеного пункту, якому надано статус гірського.

Висновки.

В Україні низка населених пунктів, розташованих у гірській місцевості, характеризується нижчим рівнем соціально-економічного розвитку.

² AN EVALUATION OF THE LESS FAVOURED AREA MEASURE IN THE 25 MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION. URL: https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/1faa963f-f849-4643-b56a-4ce49946cc15_en?filename=ext-eval-rural-dev2-shortsum_2006_en.pdf

³ Y. Kazakova-Mateva. Effects of less favoured areas support in territories with natural constraints. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/62eb/07a34ee589bf4c435d2df6ac37b19c515cef.pdf>

⁴ Кравців В. С., Жук П. В. Розвиток гірських територій України у парадигмі європейського досвіду. Економіка України. 2018. № 5. С. 61-72.

З урахуванням поточної економічної ситуації, саме ті населенні пункти, які потребують додаткової підтримки, мають стати окремим об'єктом державної політики щодо розвитку гірських населених пунктів.

Види ризиків ухвалення законопроекту.

Урахування зазначених зауважень дозволить уникнути таких ризиків прийняття законопроекту:

- прогалин законодавчого регулювання щодо визначення поняття «гірська місцевість»;
- правової невизначеності щодо статусу гірських населених пунктів, а також правового статусу осіб, які працюють у гірській місцевості (районах).

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*