

УДК 353(477)

DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V44\(2024\)-11](https://doi.org/10.31521/modecon.V44(2024)-11)

Качмарський Є. І., кандидат політичних наук, докторант, Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, м. Київ, Україна

ORCID: 0009-0001-8369-8090

e-mail: evgenij113@gmail.com

Регіональна політика України: європейський досвід та вітчизняні реалії

Анотація. У науковій статті досліджено поняття «регіональна політика», «управління регіональним розвитком», представлено основні аспекти, засади, базові принципи формування та реалізації регіональної політики Європейського Союзу, досліджено процес адаптації вітчизняних інституцій, які здійснюють управління регіональним розвитком, та вітчизняного законодавства до європейських, що зумовлено набуттям Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі. Визначено, які принципи європейського управління регіональним розвитком будуть пріоритетними в подальшому відновленні країни після повномасштабного вторгнення Російської Федерації. Проаналізовано основні заходи Дорожньої карти реформи децентралізації, спрямовані на завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Досліджено основні положення проєкту оновленої Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року, а також основні новели в державній регіональній політиці, спрямовані на гармонізацію з інструментами регіональної політики Європейського Союзу.

Ключові слова: регіональна політика; управління регіональним розвитком; місцеві державні адміністрації; територіальні громади; відновлення регіонів.

Kachmarskyi Yevhenii, PhD in Political Science, doctoral student, V. M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine

Regional Policy of Ukraine: European Experience and Domestic Realities

Abstract. Introduction. In 2022 Ukraine was granted the status of a candidate for membership in the European Union and is currently working on the implementation of the recommendations of the European Commission. At the same time, it is necessary to adapt the system of regional development management to the European standards and to create new mechanisms of regional development management aimed at ensuring the effective functioning of the regions in the conditions of protection of the country from Russian aggression and further post-war reconstruction.

Purpose. Analysis of the process of adaptation of regional development management in Ukraine according to the European approaches and taking into account the military-political realities in the country, theoretical construction of the main directions of post-war recovery of the regions of the country.

Results. It was established that Ukraine has developed a solid theoretical basis for regional policy, mechanisms for implementation of regional policy are being developed and gradually improved. Adjustment of institutional support for regional development management is taking place in state building in accordance with European standards and the realities of domestic regional policy. It has been determined that the practical implementation of the state regional policy is possible only after the end of military actions, when there is a clear understanding of the socio-economic, environmental, demographic and humanitarian situation in each region affected by the full-scale invasion of the Russian Federation. It has been noted that today regional development issues are somewhat secondary, and the priority remains to ensure the country's defense capability.

Conclusions. It has been proved that the priority of the state policy in the short term should be the completion of the reform of local self-government, territorial organization of power and adaptation of regional policy to the standards of the European Union, so that post-war Ukraine will receive a prepared legislative base and an effective institutional component of regional policy for further recovery and development of regions.

Keywords: regional policy, regional development management, local government administrations, territorial communities, regional recovery.

JEL Classification: R50, R58, H70.

Постановка проблеми. У 2022 році Україна отримала статус кандидата на членство в Європейському Союзі та наразі працює над виконанням рекомендацій Європейської Комісії. Після успішного проведення євроінтеграційних реформ розпочнуться переговори щодо вступу України до Європейського Союзу.

Постає питання дослідження подальшої реформи системи управління регіональним розвитком, яка

одночасно має бути спрямована як на адаптацію до європейських стандартів, так і продукувати нові механізми в управлінні регіональним розвитком, спрямовані на налагодження ефективного функціонування регіонів в умовах захисту країни від агресії Російської Федерації, а також на подальше їх повоєнне відновлення.

Повномасштабне вторгнення спричинило дисбаланс між євроінтеграційними реформами у сфері

¹Стаття надійшла до редакції: 17.04.2024

Received: 17 April 2024

регіональної політики та реальним соціально-економічним станом регіонів, які постраждали від бойових дій у країні. Розроблені нові та удосконалені наявні механізми управління регіональним розвитком зможуть ефективно запрацювати лише в повоєнний час.

Аналіз останніх досліджень та публікацій у сфері управління регіональним розвитком засвідчує, що вітчизняні науковці, давно відійшовши від радянської спадщини, підготували ґрунтовну теоретичну базу з означеного питання. Серед вітчизняних теоретиків регіональної політики варто виокремити: В. Авер'янова, О. Бабінову, О. Батанова, З. Варналія, М. Долішнього, С. Домбровську, Е. Забарну, М. Їжу, О. Коротич, І. Куліш, М. Поповкіна, М. Пухтинського, В. Чужикова, О. Чуріканову та інших.

До зарубіжних дослідників проблематики регіонального розвитку належать: Х. Веєм, С. Ліпсет, О. Уівер, М. Портер, В. Роккан, Т. Шоу, Х. Зіберт, А. Льюш та інші.

Проте, теоретичні напрацювання у визначеній сфері для мирного часу є дещо віддаленими від стану та проблем сучасної регіональної політики в Україні.

Формулювання цілей дослідження. Метою статті є аналіз процесу адаптації управління регіональним розвитком в Україні відповідно до європейських підходів та із врахуванням військово-політичних реалій у країні, а також теоретичне конструювання основних напрямів повоєнного відновлення регіонів країни.

Основні результати дослідження. Протягом років незалежності Україна поступово відходила від радянських стандартів управління регіонами, напрацьовувалася власна ґрунтова теоретична база регіональної політики, розроблялися і поступово удосконалювалися механізми реалізації регіональної політики. У державному будівництві відбувалася адаптація інституційного забезпечення управління регіональним розвитком відповідно до європейських стандартів та реалій вітчизняної регіональної політики.

Вітчизняні науковці визначають регіональну політику як складову соціально-економічної політики, яка має на меті забезпечення регіонального розвитку країни.

Разом із тим, досить часто у вітчизняній науці відбувається ототожнення понять «управління регіональним розвитком» та «регіональна політика». Дефініції цих понять фактично тотожні.

Так, для прикладу М. Їжа зазначає, що регіональна політика – це система заходів щодо забезпечення соціально-економічного розвитку на регіональному рівні, що визначається плідною співпрацею держави (центру) та регіону з огляду на існування функціональної інституційної інфраструктури [1, с. 17]. «Регіональна політика – це система заходів щодо управління політичним, економічним, соціальним, етнокультурним розвитком території, діяльність, що передбачає оптимальне використання ресурсів

регіону для тривалого економічного зростання і зміцнення їх конкурентоспроможності» [1, с. 16].

О. Коротич дотримується позиції, що регіональна політика за своєю суттю є стратегічною лінією поведінки наднаціональних територіальних формувань, держави або регіонів субнаціонального рівня у вирішенні комплексу питань щодо просторового аспекту їхнього соціально-економічного розвитку, а змістом регіональної політики є сукупність стратегічно орієнтованих цілей та принципів, які визначають шляхи реалізації цих цілей [2, с. 186].

Поділяючи підхід В. Чужикова, під управлінням регіональним розвитком у даній статті розумітиметься сукупність принципів, методів, форм, засобів цілеспрямованого впливу на соціально-економічні процеси, які відбуваються в регіоні [3, с. 11].

Зважаючи на євроінтеграційні прагнення України, вітчизняним теоретикам і практикам регіональної політики необхідно використовувати напрацювання країн Європейського Союзу, адаптувати їх до реалій українського сьогодення.

Регіональна політика Європейського Союзу спрямована на забезпечення динаміки процесу євроінтеграції, розвиток спільного ринку та підтримку з боку населення.

В Європейському Союзі вважається, що нерівномірний економічний розвиток регіонів дуже послаблює інтеграційні процеси, тому управління розвитком регіонів має вирішувати такі завдання: налагоджувати соціально-економічний розвиток відсталих регіонів та запобігати появі нових диспропорцій у регіональному розвитку.

Цієї позиції дотримується також І. Куліш, констатуючи, що головна мета регіональної політики Європейського Союзу полягає у тому, щоб на основі застосування комплексу юридичних та фінансових інструментів усунути диспропорції соціального й економічного спрямування у регіонах ЄС і забезпечити рівномірний розвиток його територій, зберігаючи при цьому їх внутрішню соціальну та економічну єдність [4, с. 29].

В Європейському Союзі можливо виокремити такі засади державного управління регіональним розвитком:

- 1) в управлінні регіональним розвитком національний уряд здійснює керівництво загальнодержавними справами, вирішення яких регіональній владі не під силу і відповідно знаходиться поза межею її компетенції;
- 2) регіональна політика є частиною політики розвитку;
- 3) регіональна політика тісно пов'язана із просторовою політикою уряду та місцевих органів влади;
- 4) просторова політика має бути складовою довготривалої стратегії розвитку держави, а регіональна політика також стосується середньотермінових стратегічних завдань;

5) поступово в ході процесу децентралізації головна роль управління регіональним розвитком повинна зміщуватися на користь управління регіональним розвитком органами місцевого самоврядування;

6) до компетенції центрального уряду віднесено впровадження національної просторової політики (будівництво інфраструктури, створення збалансованої функціонально-просторової структури держави, балансу навколишнього середовища на державному рівні тощо);

7) секторні політики завжди мають узгоджуватися з державною регіональною та просторовою політиками.

В Європейському Союзі центральним урядом заохочуються на регіональному рівні такі сфери діяльності:

розвиток транспортної інфраструктури (автомобільний, залізничний, авіаційний транспорт);

охорона навколишнього середовища;

надання зниженим промисловим регіонам нових соціальних та економічних функцій;

формування метрополій нових, якщо це доцільно, та підтримка існуючих;

протиповінева охорона в окремих регіонах;

промоція функцій та ініціатив регіонів, які даватимуть результати для промоції всієї держави;

охорона матеріальної культурної спадщини від деградації, зокрема і на територіях інших держав;

вирівнювання шансів мешканців відсталих регіонів завдяки посиленню освітніх можливостей у цих регіонах;

формування внутрішньо скоординованої системи підтримки інновацій та трансферу технологій у рамках партнерства між урядом і місцевим самоврядуванням та із заохоченням приватного сектору.

Актуальним для України в повоєнний період буде принцип європейського управління регіональним розвитком, який полягає в тому, що допомога надається деградуючим регіонам, які занепадають, і лише на визначені сфери економічної діяльності. На додаток, європейський досвід перепрофілювання знищених промислових регіонів буде надважливим для повоєнного відновлення зруйнованих регіонів, а також для деіндустріалізації регіонів країни із застарілим промисловим виробництвом.

В. Чужиков зазначає, що в країнах Європейського Союзу визначено такі базові принципи розробки та впровадження політики регіонального розвитку:

субсидіарність – децентралізація та делегування владних повноважень на той рівень управління, де вони будуть використані найефективніше;

децентралізація – перерозподіл повноважень на рівень регіонів для стимулювання регіональних ініціатив, а також розмежування функцій і повноважень між різними рівнями управління ЄС на регіональному/місцевому рівні;

партнерство – співробітництво між різними рівнями, суб'єктами різних рівнів адміністративно-територіальних одиниць задля досягнення спільної мети регіонального розвитку;

програмування – цілеспрямована діяльність на локальному рівні для досягнення поставленої мети щодо забезпечення регіонального розвитку;

концентрація – забезпечення відповідними фінансами проектів регіонального розвитку ЄС;

компліментарність – тісна координація регіональної та секторальної політики, що реалізовувалася на рівні ЄС [3, с. 103-104].

В Україні в ході реформ місцевого самоврядування, територіальної організації влади та реформ у сфері регіональної політики відбувається поступове впровадження вище зазначених принципів.

Проте варто констатувати, що існує досить висока ймовірність виникнення конфлікту між європейським принципом передачі управління регіональним розвитком на місцевий рівень та необхідністю здійснення централізованого впливу держави на розвиток регіонів на повоєнному етапі розвитку країни.

До прикладу, також В. Медвідь вважає, що «важливим імперативом регіонального розвитку є збереження значної ролі держави в економіці. Без держави багато завдань регіонального розвитку не можуть бути успішно вирішені, більше того, відсутність централізованого впливу держави може поставити під загрозу цілісність країни, а відсутність відповідальних зусиль, державної регіональної політики може призвести до процесів дезінтеграції» [5, с. 21].

Для завершення реформи децентралізації Урядом України затверджено Дорожню карту децентралізації на 2024 – 2027 роки. Аналіз цього документу показує, що хоча реформа децентралізації триває понад десять років, проте досі ще не зроблено ряду важливих кроків, зокрема, не здійснено перегляду повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування.

Щонайдовше до завершення військових дій мають бути виконані задекларовані Урядом України та Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України (далі – Мінвідновлення) завдання, а саме:

розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади за принципом субсидіарності;

посилення інституційної та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування;

розроблення законодавства про відновлення діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на деокупованих територіях;

переформатування місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу;

створення передумов для залучення жителів до прийняття управлінських рішень на місцях [6].

Мінвідновлення зазначає, що оновлена Державна стратегія регіонального розвитку до 2027 року [7] (далі – державна стратегія) узгодить регіональні пріоритети з Українським планом, адаптує існуючу стратегію до реалій війни та розпочне адаптацію української регіональної політики до інструментів Європейського Союзу.

Проте вважаємо, що цей процес постійно продовжуватиметься, доки в країні не припиняться військові дії, не буде забезпечено безпеку та прогнозованість соціально-економічного розвитку. Практична реалізація державної регіональної політики можлива лише після завершення військових дій, коли буде чітке бачення соціально-економічної, екологічної, демографічної, гуманітарної ситуації в кожному регіоні, що постраждав від повномасштабного вторгнення Російської Федерації.

Мінвідновлення розробило прозорі та справедливі правила визначення пріоритетності проєктів регіонального розвитку, які засновані на принципах політики згуртування Європейського Союзу. Політика згуртованості регіонів, яка закладається в майбутню державну стратегію і має вирівнювати регіональні диспропорції в розвитку регіонів.

Реалізація заходів з відновлення регіонів має передбачати проведення реформ, які узгоджуються з політикою та стандартами Європейського Союзу.

Оновлена державна стратегія має відповідати ключовим викликам відновлення та враховувати євроінтеграційні процеси, окрім того план заходів із реалізації зазначеної стратегії спиратиметься на рекомендації Європейської комісії, Організації економічного співробітництва та розвитку, враховуватиме пріоритети та індикатори RDNA3.

Варто констатувати, що в Україні в управлінні регіональним розвитком багато норм і положень законодавства, які стосуються адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та територіальної організації влади, регіональної політики, використовують такий критерій як кількість населення. Зважаючи на це, необхідно буде коригувати низку положень законодавчих актів, оскільки повномасштабне вторгнення Російської Федерації кардинальним чином змінить демографічну картину всіх регіонів.

Неможливість прогнозувати динаміку міграційних процесів ні під час бойових дій, ні після їхнього завершення матиме наслідком постійний перегляд законодавчих норм у сфері регіонального розвитку, місцевого самоврядування, територіальної організації влади тощо, а також детермінуватиме необхідність коригування регіональних стратегій розвитку та стратегій розвитку територіальних громад.

Наразі, Мінвідновлення працює над оновленням архітектури планувальних документів, створенням єдиних принципів і правил формування планувальних документів та розробки комплексних програм розвитку і планів відновлення, опрацьовується

питання інтеграції цифрових рішень у процеси відбудови громад та розвитку регіонів, ведеться робота зі створення муніципальної статистики.

Сучасною тенденцією в управлінні регіональним розвитком в Україні, яка відповідає стандартам Європейського Союзу, є цифровізація процесу планування та моніторингу регіонального розвитку. Показовим у цьому плані є те, що з 2024 року документальна рамка всіх стратегій регіонального розвитку має бути представлена в новій системі – GiS моніторингу та оцінки регіонального розвитку.

Висновки та перспективи подальших досліджень.

Підсумовуючи, можна констатувати, що питання регіонального розвитку на сьогодні є дещо другорядними, пріоритетним залишається питання забезпечення обороноздатності країни. Це означає, що всі зусилля центральних, регіональних та місцевих влад спрямовуються на оборону країни.

Реалізація стратегічних програмних документів, проєктів та програм регіонального розвитку – справа повоєнного майбутнього, оскільки незавершені військові дії постійно будуть вносити корективи в базові константи регіонального розвитку. Військові дії абсолютно змінюють соціально-економічну кон'юнктуру регіону.

Встановлено, що відновлення регіонів – це справа центральних органів виконавчої влади, оскільки регіон, в якому зруйновано весь виробничий комплекс, не здатен буде на самовідновлення.

Окрім того, на деокупованих територіях необхідно буде відновити роботу місцевих органів влади. Цей процес включатиме відновлення зруйнованої та втраченої матеріально-технічної бази, відновлення кадрового потенціалу, повернення до виконання обов'язків посадових осіб органів влади, за необхідності проведення виборів до органів місцевого самоврядування.

Разом із тим, бізнесові структури звісно не будуть поспішати із поверненням у ті регіони, де вони понесли значні фінансові втрати і в яких досить складно прогнозувати динаміку соціально-економічного розвитку. Лише в тих регіонах, в яких будуть закладені підвалини для соціально-економічного зростання, відновиться позитивний інвестиційний клімат.

Регіональна та місцева влада до моменту інтенсифікації регіонального розвитку та покращення інвестиційного клімату повоєнної країни мають забезпечити розроблення регіональних стратегій і проєктів регіонального розвитку.

Достатність фінансування для відновлення регіонів може забезпечити лише державний бюджет спільно із коштами міжнародної допомоги, а також замороженими активами Російської Федерації. Для розвитку постраждалих територій необхідно застосувати фінансові трансферти центрального уряду для реалізації масштабних інфраструктурних проєктів, проте зрозуміло, що післявоєнна країна досить довгий час буде залежати від міжнародної допомоги.

Окрім того, в подальшому необхідно розглянути питання створення спеціальних економічних зон із пільговим режимом оподаткування, щоб зробити такі зони привабливими для іноземних інвестицій з метою перезапуску та розвитку індустріального виробництва.

Пріоритетом державної політики в найкоротші терміни повинно бути завершення оновлення державної стратегії, завершення реформи місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адаптація регіональної політики до стандартів

Європейського Союзу, щоб післявоєнна Україна отримала підготовлену законодавчу базу й інституційну складову регіональної політики для ефективного відновлення та розвитку регіонів.

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, оновлення державної стратегії мають знаходити своє продовження в контекстах відновлення регіонів і країни в цілому.

Література:

1. Регіональне управління: навч. посіб. / ред. М. М. Їжа, Л. Л. Приходченко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2020. 651 с.
2. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України. Харків: ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. 220 с.
3. Регіональна політика Європейського Союзу: підручник / ред. В. І. Чужиков. Київ: Держ. ВНЗ "Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана", 2016. 495 с.
4. Куліш І. М. Державне управління регіональним розвитком України в контексті європейської інтеграції: монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 252 с.
5. Медвідь В. Ю. Економічне регулювання регіонального розвитку: теорія, методологія, практика: монографія. Київ: Ін-т екон.-прав. досліджень. Діса плюс, 2015. 282 с.
6. Дорожня карта децентралізації. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. 2024. URL: <https://mtu.gov.ua/content/reforma-decentralizacii-dorozhnya-karta.html>
7. Проект Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. 2024. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35001.html>
8. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
9. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 р. № 460. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF>.
10. Бабінова О. О. Державна регіональна політика і регіональний розвиток: сучасні реалії України та європейський досвід: монографія. Київ: Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Фенікс, 2011. 269 с.

References:

1. Izha, M. M. & Prykhodchenko, L. L. (Eds.). (2020). *Regional management: education. means.* Odesa Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration.
2. Korotych, O. B. (2006). *State management of regional development in Ukraine.* Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration «Mahistr».
3. Chuzhykov, V. I. (Ed.). (2016). *Regional Policy of the European Union: Textbook.* Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman.
4. Kulish, I. M. (2011). *State management of regional development of Ukraine in the context of European integration: monograph.* Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.
5. Medvid, V. Yu. (2015). *Economic regulation of regional development: theory, methodology, practice: monograph.* Institute of Economic and Legal Research. Disa Plus.
6. The Ministry for Communities, Territories and Infrastructure Development of Ukraine (2024). *Roadmap of decentralization.* <https://mtu.gov.ua/content/reforma-decentralizacii-dorozhnya-karta.html>.
7. The Ministry for Communities, Territories and Infrastructure Development of Ukraine (2024). *Project of the State Strategy for Regional Development for 2021-2027.* <https://mtu.gov.ua/news/35001.html>.
8. Verkhovna Rada of Ukraine. (2020). *State Strategy of Regional Development of 2021-2027.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.
9. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2023). *On the approval of the Regulation on the Ministry for Communities, Territories and Infrastructure Development of Ukraine.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF#n8>
10. Babynova, O. O. (2011). *State regional policy and regional development: contemporary realities of Ukraine and European experience: monograph.* National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Feniks.



Ця робота ліцензована Creative Commons Attribution 4.0 International License