

ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Діденко Олег Григорович*, кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права
Мирошниченко Аліна Іванівна**, кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права
Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

*ORCID 0009-0006-8622-4938

**ORCID 0009-0004-5984-4731

© Діденко О.Г., 2023

© Мирошниченко А.І., 2023

Стаття отримана редакцією 11.09.2023 р.

The article was received by editorial board on 11.09.2023

Вступ. Державна регіональна політика є головним інструментом державного регулювання соціально-економічного розвитку країни, вона включає збалансований та рівномірний розвиток регіонів, зростання економічного розвитку територій через створення сприятливих умов для розвитку територіальних громад, регіонів з урахуванням їх природних, економічних, історичних, екологічних, особливостей. Регіони розглядаються як одиниці регіонального рівня, що здатні найефективніше враховувати потреби та вирішувати проблеми громадян, а також зменшувати навантаження на органи центральної влади.

В Україні реалізується недостатньо ефективна політика регіонального розвитку, в наслідок чого залишається неготовність регіонів до нових змін та викликів та виникає поступове загострення різних проблем на регіональному рівні. Всі ці проблеми та виклики зумовлюють потребу у формуванні нової високоефективної регіональної політики, що в подальшому усуне існуючі загрози та створить сприятливі умови для реалізації можливостей для розвитку регіонів.

Огляд останніх джерел досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження публічного управління на регіональному рівні та обґрунтування теоретичних засад державної регіональної політики було зроблено такими вітчизняними та зарубіжними науковцями як Згуровським М. [4], Архипенком І. [5], Барса Ф. [1], Бобровською О. [6], Давимукою С., Куйбідою В. та Федуловою Л. [7], Діденком Є., Цалком Т. та Кирилком Н. [9], Мельником А. [12], Пургалісом Л. та Грейом Н. [2].

Провівши аналіз даних напрацювань варто відзначити наступне: на основі розвитку регіональної економіки, був сформований новий напрям управління соціально-економічним розвитком – регіональна політика. В Україні цей процес розпочався у 2001 році; усі теорії регіональної політики можна розділити на три групи: теорії розміщення; теорії регіонального зростання; теорії державного регулювання економічного розвитку; незважаючи на важливе теоретичне та практичне підґрунтя зазначених питань, концептуальні основи регіональної політики України в нових зовнішніх та внутрішніх умовах, практичні аспекти її реалізації потребують подальшої наукової розробки та осмислення.

Метою даної статті є узагальнення теоретичних основ формування регіональної політики та розробка практичних рекомендацій щодо підвищення її ефективності.

Основний матеріал і результати. У сучасних умовах від розвитку окремих її територій залежать можливості соціально-економічного розвитку країни, і водночас постає ряд проблем і завдань, передусім забезпечення регіонального розвитку та підвищення ефективності регіонального розвитку. Досягнення високого рівня ефективності та результативності регіонального управління має базуватися на впровадженні ефективних механізмів національного управління регіональним розвитком на основі європейських стандартів [15]. Отже, основною метою регіонального управління є забезпечен-

ня комплексного розвитку регіонів з метою підвищення рівня задоволення соціально-економічних потреб їх жителів.

У Законі України «Про засади державної регіональної політики» дається сучасне визначення регіональної політики як «процес соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших позитивних змін у регіонах», а державну регіональну політику – як «систему цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності» [13].

Відповідно до Закону, метою державної регіональної політики є «створення умов для динамічного збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціально-економічної єдності, підвищення рівня життя населення, створення умов безпеки», дотримуватись соціальних стандартів, які держава гарантує кожному громадянину, незалежно від місця його проживання.

У ширшому розумінні формування регіональної політики зумовлюється: наявністю іноземних політичних сил, які розглядають відповідний регіон як зону своїх інтересів і реалізують на його території свої економічні та соціальні програми; наявністю внутрішніх груп інтересів (соціальних верств і груп), які сприяють соціально-економічному розвитку свого регіону.

Цілі та завдання регіональної політики дуже різні в кожному конкретному випадку. При цьому для кожної регіональної політики характерні загальні цілі, зокрема: створення єдиного економічного простору, створення соціально-економічних, правових та організаційних засад розвитку території; гармонізація умов соціально-економічного розвитку регіонів; пріоритетний розвиток регіонів стратегічного значення для країни; ефективне використання всіх видів регіональних ресурсів; комплексна охорона довкілля регіонів тощо [11].

Цілі регіональної політики традиційно поділяють на три групи: соціальні, економічні та політичні. Соціальні цілі безпосередньо пов'язані з такими принципами демократичного суспільства, як соціальна справедливість і рівність, коли всім громадянам гарантується якість життя незалежно від місця проживання. Це означає, що регіональна політика має бути спрямована на вирівнювання відмінностей між регіонами. Соціальні цілі регіональної політики часто вступають у протиріччя з економічними та політичними цілями. Зокрема, соціальні відмінності можуть загострюватися через досягнення економічних цілей, а «прагматичні» політичні цілі можуть використовуватися як засіб політичної боротьби.

Стратегічна мета регіональної політики України до 2027 року передбачала більший фокус на внутрішніх групах інтересів, яка була сформульована так: «...розвиток та єдність, орієнтовані на людину – гідне життя в згуртованій, децентралізованій, конкурентоспроможній і демократичній Україні, забезпечення ефективного використання внутрішнього потенціалу територій та їх спеціалізації для досягнення сталого розвитку країни...» [14].

Визначена мета має бути досягнута на основі трьох стратегічних цілей:

- 1) «...формування єдиної країни в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпечовому та просторовому вимірах...»;
- 2) «...підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів...»;
- 3) «...створення ефективного багаторівневого врядування...».

Ця стратегія запроваджує оновлені підходи до регіональної політики країни, а саме: «...перехід до територіально орієнтованої політики розвитку на основі використання власного потенціалу територій у стимулюванні, забезпеченні підтримка окремих територій, що характеризуються особливими проблемами соціально-економічного розвитку, високим історико-культурним потенціалом, станом навколишнього середовища та природоохоронними потребами...» [14].

Так як лише у 2001 році в Україні почала формуватися власна регіональна політика, то довгий період було складно визначити пріоритети та напрямки руху, тому постало завдання реформувати територіально-адміністративну систему використовуючи європейський досвід та принципи децентралізації влади. Перш за все потрібно було здійснити передачу владних повноважень, ресурсів, відповідальності ті фінансів від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, тобто як можна ближче до громади. Основними завданнями реформи було: оптимізація системи державного управління; перерозподілити повноваження між рівнями управління та зміцнити позиції регіонів; ефективніше розподіляти продуктивні сили; активізувати розвиток депресивних регіонів і створити спеціальні економічні зони для стимулю-

вання економічної активності регіонів; здійснити фінансову децентралізацію та стимулювати приплив інвестицій, здатних прискорити економічне зростання та сприяти розвитку депресивних регіонів.

Перший етап реформи децентралізації в Україні проводився протягом 2014–2019 років і дав такі результати:

1. Створення нового суб'єкта адміністративно-територіального устрою – об'єднана територіальна громада (ОТГ). Основними ознаками ОТГ є: добровільність створення; радіус загальної території від основного села 20-25 км; наявність закладу середньої освіти; наявність спільних інтересів місцевого значення та соціальна взаємодія членів громади в процесі забезпечення цих інтересів; психологічне самовизначення кожного члена спільноти; спільне майно, оплата комунальних платежів.

2. Затвердження основного концептуального документу – «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади» [10] та плану заходів щодо її реалізації, відповідно, саме ц цього почалася реформа. Для реалізації положень концепції та завдань плану заходів необхідно було внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформулювати пакет нових законів. Однак, у 2014 році уряд розпочав реформу в рамках чинної конституції.

3. Прийняття законів про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, завдяки яким відбулася фінансова децентралізація і місцеві бюджети зросли приблизно в 4 рази («...з 68,6 млрд грн у 2014 році до 275 млрд грн у 2019 році...» [8]).

4. Прийняття Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дало змогу розпочати формування певного базового рівня місцевого самоврядування. З 2015 по 2019 рік в Україні було створено 982 ОТГ. Закон також запровадив в ОТГ інститут сільських старост, які представляють інтереси селян у сільській раді. «...У 2018 році об'єднані громади отримали у власність майже 1,5 млн га сільськогосподарських угідь за межами населених пунктів...» [8].

5. Закон «Про співробітництво територіальних громад» створив механізм вирішення спільних проблем громад: переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо.

6. Після прийняття Закону «Про засади державної регіональної політики» можна стверджувати, що підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад зросла більш ніж у 40 разів («...з 0,5 млрд грн у 2014 році до 20,75 млрд грн у 2019...»). Завдяки цій підтримці протягом 2015–2019 років в регіонах і громадах реалізовано понад 12 тисяч проектів...» [8].

Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки, на відміну від Закону України «Про засади державної регіональної політики», вужче підходить до визначення пріоритетів такого розвитку, а саме:

1) «...розвиток економіки, інфраструктури, соціально-культурний зв'язок та інтеграція на національному, регіональному та місцевому рівнях...»;

2) «...прискорення економічного зростання регіонів і територій з низьким рівнем соціально-економічного розвитку, забезпечення покращення природного середовища та невинне використання природних ресурсів...»;

3) «...підвищення якості послуг, що надаються державними установами та органами місцевого самоврядування, та забезпечення їх доступності для населення незалежно від місця проживання, насамперед на основі цифровізації...»;

4) «...охорона культурної спадщини, збереження традиційного характеру середовища поселення...» [14].

Ми вважаємо польський досвід найбільш прийнятним для України. У Польщі принципи реалізації регіональної політики закладені в Національній стратегії розвитку, яка визначає головний пріоритет розвитку міських територій, які вважаються центрами зростання. Також прийнято Стратегію сільського розвитку, яка визначає принципи розвитку сільських територій. Крім того, в країні реалізується національна стратегія регіонального розвитку, розроблена центральною владою у співпраці з усіма обласними адміністраціями. Проблема підтримки депресивних регіонів обговорюється в контексті стимулювання розвитку східних регіонів країни, а також окремих сільських територій. У регіонах із проблемами структурного безробіття та реструктуризації промисловості створені спеціальні економічні зони. Мешканцям надаються адресні субсидії (раніше – податкові пільги) для реалізації пріоритетних проектів регіону [3, с. 231–233].

Варто відзначити, що початок війни 24 лютого 2022 року негативно вплинув на процес реформування та вдосконалення державної регіональної економіки. Виникли фактори, які ніяк не можуть контролюватися ні державно, ні органами влади на місцях, але всі продовжують працювати та намагаються досягти максимальних успіхів за нових негативних умов.

Висновки. Характер і напрямки регіональної політики безпосередньо залежать від рівня економічного розвитку країни та специфіки соціально-економічних проблем. Тому, на нашу думку, головним

стратегічним пріоритетом регіональної політики України має стати створення інноваційної моделі розвитку з інвестиціями з метою забезпечення конкурентоспроможності регіонів.

Особливо цікавим для нас може бути досвід розвитку регіонів із депресивною економікою. Досвід зарубіжних країн яскраво свідчить про необхідність регіонального державного регулювання та єдності нашої країни. Виходячи зі світового досвіду, можна стверджувати, що реалізація національної політики невтручання призводить до регіональних проблем і порушення цілісності економіки країни.

У майбутньому важливо розробити відповідну методологію для дослідження функціонування найдосконаліших систем місцевого самоврядування, визначити основні цілі та завдання системи місцевого самоврядування та сформулювати відповідну концепцію, яка б наближені до вітчизняних умов.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. The Case for Regional Development Interventions: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*. 2012. Vol. 52(1). P. 134–152.
2. Pugalis L., Gray N. New Regional Development Paradigm: An Exposition of Place-Based Modalities. *Australasian Journal of Regional Studies*. 2016. Vol. 22 (1). P. 181–203
3. Regional Development Policies in OECD Countries. OECD : Paris, 2010. 388 p.
4. Аналіз сталого розвитку: глобальний і регіональний контексти: монографія. Міжнародна рада з науки (ICSU) та ін.; наук. кер. проекту М.З. Згуровський. Київ : НТУУ «КПІ», 2012. 312 с.
5. Архипенко І. Зарубіжний досвід формування й реалізації регіональної економічної політики. *Public Administration*. 2019. № 2. С. 32–41.
6. Бобровська О. Формування та відтворення потенціалу сталого розвитку територій регіону. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. № 1. С. 54–61.
7. Давимука С. А., Куйбіда В. С., Федулова Л. І. Тенденції розвитку нової регіональної політики ЄС. *Регіональна економіка*. 2019. № 1. С. 76–87.
8. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/newrayons>
9. Діденко Є., Цалко Т., Кирилко Н. Дослідження стану стратегічного потенціалу як визначальна вимога ефективного регіонального управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2044>
10. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ України від 1 квітня 2014 року № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3332014-%D1%80#Text>
11. Краснопольська Т. М. Регіональна політика України: типи та інструменти. Актуальні проблеми політики. 2016. № 58. С. 189–202.
12. Мельник А., Адамик В. Регіональна політика ЄС та України в умовах поглиблення суперечностей глобалізації. *Журнал європейської економіки*. 2013. Т. 12. № 1. С. 57–78.
13. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>
14. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020%D0%BF#n11>
15. Сиченко В. В., Мареніченко В. В. Державне управління регіональним розвитком на засадах європейських стандартів. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2019. № 4. С. 441–463. URL: <https://dSPACE.dsau.dp.ua/handle/123456789/3243>

REFERENCES:

1. Barca F. McCann P. and Rodríguez-Pose A. (2012) The Case for Regional Development Interventions: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, vol. 52, pp. 134–152.
2. Pugalis L. and Gray N. (2016) New Regional Development Paradigm: An Exposition of Place-Based Modalities. *Australasian Journal of Regional Studies*, vol. 22(1), pp. 181–203.
3. OECD (2010) Regional Development Policies in OECD Countries, OECD, Paris, France.
4. Zghurovskiy M. Z. (2012) *Analiz staloho rozvytku: hlobalnyj i rehionalnyj konteksty: monohrafiia* [Analysis of sustainable development: global and regional contexts: a monograph]. Kyiv: NTUU "KPI", 312 p.
5. Arkhynenko I. (2019) Zarubizhnyi dosvid formuvannia y realizatsii rehionalnoi ekonomichnoi polityky [Foreign experience in the formation and implementation of regional economic policy]. *Public Administration*, no. 2, pp. 32–41.
6. Bobrovska, O. (2017) Formuvannia ta vidtvorennia potentsialu staloho rozvytku terytorii rehionu [Formation and reproduction of the potential of sustainable development of the region]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, no. 1, pp. 54–61.
7. Davymuka S. A., Kujbida V. S. and Fedulova L. I. (2019) Trends in the development of the new EU regional policy. *Rehionalna ekonomika*, no. 1, pp. 76–87.
8. Decentralization provides opportunities (2014). Available at: <https://decentralization.gov.ua/new-rayons>
9. Didenko Ye., Tsalko T. and Kyrylko N. (2021) Research of the state of strategic potential as a defining requirement of effective regional management. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, no. 4. Available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2044>

10. Kontsepsiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia KMU Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 roku № 333-p. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014%D1%80#Text>

11. Krasnopol'ska T. M. (2016) Regional policy of Ukraine: types and tools. *Aktualni problemy polityky*, no. 58, pp. 189–202.

12. Melnyk A. and Adamyk V. (2013) Regional policy of the EU and Ukraine in the context of deepening contradictions of globalization. *Zhurnal ievropejskoi ekonomik*, no. 12 (1), pp. 57–78.

13. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky: Zakon Ukrainy vid 5 liutoho 2015 roku № 156-VIII. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

14. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na 2021–2027 roky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 5 serpnia 2020. No. 695. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#n11>

15. Sychenko V. V., Marenichenko V. V. (2019) Derzhavne upravlinnia rehionalnym rozvytkom na zasadakh yevropeyskykh standartiv [State management of regional development based on European standards]. *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok – Public administration and regional development*, no. 4, pp. 441–463. Available at: <https://dspace.dsau.dp.ua/handle/123456789/3243>

УДК 332.021

JEL E61, O18, R13, R58

Діденко Олег Григорович, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права. **Мирошніченко Аліна Іванівна**, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права. Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка». **Формування ефективної регіональної політики в Україні.**

У статті досліджено теоретичні та практичні проблеми формування регіональної політики в Україні. Досліджено правове регулювання питань національної регіональної політики та сформульовано його основні завдання та пріоритети. Проведено аналіз етапів реформування державної регіональної політики. Виявлено, що головним стратегічним пріоритетом регіональної політики України має стати створення інноваційно-інвестиційної моделі розвитку для забезпечення конкурентоспроможності регіонів, що забезпечить формування ефективної державної регіональної політики. Відзначено досвід Польщі у питаннях реформування державної регіональної політики, так як для України є найбільш прийнятним застосування досвіду країн з із депресивною економікою. Досвід зарубіжних країн яскраво свідчить про необхідність національного регулювання регіонального розвитку, що сприяє зміцненню економічної та соціальної єдності країни.

Ключові слова: державна регіональна політика, політика, регіональна політика, регіони, місцеве самоврядування.

UDC 332.021

JEL E61, O18, R13, R58

Oleh Didenko, Ph.D. in Public Administration, Senior Lecturer at the Department of Public Administration and Law. **Alina Myroshnychenko**, Ph.D. in Public Administration, Senior Lecturer at the Department of Public Administration and Law. National University "Yuri Kondratyuk Poltava Polytechnic". **Formation of effective regional policy in Ukraine.**

The article examines the theoretical and practical problems of regional policy formation in Ukraine. The legal regulation of issues of formation of state regional policy has been studied. Its main tasks and priorities are formulated. It was revealed that the main strategic priority of the regional policy of Ukraine should be the formation of an innovative and investment model of development in order to ensure the competitiveness of the regions. The best global practices regarding regional development were also analyzed. To one degree or another, foreign experience in regulating regional development can be applied in Ukraine. At the same time, the development experience of regions with a depressed economy can be especially interesting for us. We consider the experience of Poland to be the most adapted for use by Ukraine. The experience of foreign countries clearly demonstrates the need for state regulation of regional development, which contributes to strengthening the economic and social unity of the state. According to the Concept of State Regional Policy, the main task of public administration is to create conditions for dynamic, balanced socio-economic development of Ukraine and its regions, to improve the quality of life of the population, and to ensure state-guaranteed social standards for every citizen, regardless of their place of residence. In addition, it is envisaged to deepen the processes of market transformation on the basis of ensuring the effective use of the potential of regions, increasing the effectiveness of management decisions, improving the activities of authorities and local self-government. Therefore, it is extremely important to solve the problem of forming an effective policy of regional development, which is considered in this study.

Key words: state regional policy, policy, regional policy, regions, local self-government.