

Алла МЕЛЬНИК

д.е.н., професор, професор кафедри менеджменту
публічного управління та персоналу, ЗУНУ

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: ГЕНЕЗИС, ВИКЛИКИ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Розгляд піднятої проблеми передбачає вивчення сутності дефініції як об'єкта дослідження, передумов формування її сучасних змістовних характеристик, діагностики інституційних змін, викликів і проблем, які необхідно розв'язати для її реалізації. Регіональна політика – це складова політики держави щодо розвитку її регіонів. Об'єктом регіональної політики виступає регіон, який розглядається сьогодні як в науці, так і на практиці як: адміністративно-територіальна складова держави, квазікорпорація, ринок, соціум.

Орієнтуючись на інтеграцію в ЄС, Міністерством регіонального розвитку України було вироблено інституційну базу для децентралізації та сформовано рамки нової регіональної політики. При цьому було враховано досвід ЄС з регіоналізації та застосування механізмів реалізації регіональної політики. Враховано, що основними елементами регіональної політики ЄС є: планування, фінансування, реалізація, моніторинг та оцінка, інституції, а за змістом управлінських підходів ЄС перейшов від політики «вирівнювання» (рівнозваженого розвитку) до політики «підтримки конкурентоспроможності» регіонів.

В 2014 р. в Україні було прийнято закон «Про засади державної регіональної політики». На підтримку реалізації цього закону ЄС виділив Україні 55 млн євро. Основним планувальним документом стали стратегії регіонального розвитку. Було створено Державний фонд регіонального розвитку. В Україні був визначений механізм фінансування стратегій регіонального розвитку. В 2014-2015 р. р. було визнано відповідність державної регіональної політики України засадам регіональної політики ЄС. В країні поетапно були розроблені і реалізувалися три державні стратегії: Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року,

Державна стратегія регіонального розвитку на період 2015-2020 роки, Державна стратегія регіонального розвитку на 2021- 2027 роки. В контексті реалізації інституційної компоненти Державної стратегії регіонального розвитку на 2015-2020 роки відбулися процеси децентралізації. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки мала за мету розвиток через єдність, орієнтований на людину. Розроблення регіональних стратегій та стратегій розвитку територіальних громад визначено як обов'язкові елементи планування. Визначено також, як необхідність, інтегрований підхід в реалізації стратегій. Зафіксовано переорієнтацію на підтримку конкурентоспроможності територій, «точок економічного зростання». Дано перелік територій, які матимуть підтримку.

Обставини, що склались в період активної фази війни росії на території України, обумовили необхідність оновлення розроблених стратегій, змін в системі фінансування регіональної політики. Через об'єктивні і суб'єктивні причини в Звіті Європейської комісії в усіх аспектах управління регіональною політикою в Україні у період 2022-2024 роки зафіксовано регрес. За Звітом Європейської комісії про готовність України до вступу в ЄС (2023р.) за критерієм «регіональна політика» Україна отримала 2 бали з 5, що свідчить про необхідність удосконалення змістовних характеристик регіональної політики та механізмів її реалізації [1]. Серед зауважень: «не повна відповідність нормативно-правової бази вимогам Угоди про функціонування ЄС; недоліки в пріоритетах розподілу бюджетних коштів, які знижують можливість ініціювати та реалізувати нові проекти; недостатня координація між органами державної, регіональної та місцевої влади; недостатня адміністративна спроможність; недостатня синхронізація державних програмних документів з регіональними та місцевими програмами; відсутність контролю та фінансового моніторингу за використанням коштів» [1].

Аналіз перебігу процесів трансформацій в регіональній політиці України та змін в інституційному середовищі, дозволяє зазначити також такі системні виклики та проблеми:

1) виникнення суперечностей через зміни в системі інституцій, що опікуються реалізацією регіональної політики, зокрема ліквідація в грудні 2022 року Міністерства регіонального розвитку і створення Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури, що, на думку експертів, загальмувало становлення європейської моделі регіонального розвитку [2]. Як виклик , дослідники даної проблеми, називаючи новоутворену інституцію «Міністерство відновлення», вказують на порушення інституційної сталості, коли нова організаційна структура управління несе ризику зосередження уваги на фізичній реконструкції [3] ;

2) необхідність узгодження розроблених програмних документів, зокрема Регіональної політики відновлення та Державної регіональної політики України. Політика «відновлення» , яку проводить Міністерство інфраструктури, фактично, за визначенням Ю. Третяка, «підім'яла» під себе класичну регіональну політику [2]. Якщо державна регіональна політика зорієнтована на створення умов збалансованого розвитку регіонів країни і опирається на такі інструменти як національне законодавство та державні програми, то Регіональна політика відновлення регіонів фокусується на розробленні та впровадженні системи заходів для відновлення регіонів унаслідок російсько-української війни, спрямована на забезпечення умов для сталого розвитку територіальних громад [3] та опирається на місцеві ініціативи, міжнародні проекти , цільові державні програми ;

3) поява різного роду колізій в нормативно-правовій базі, яка визначає змістовні характеристики регуляторної діяльності щодо проблем управління територіями. Це проявилось в неузгодженості деяких положень, що містяться в законах України «Про засади державної регіональної політики », «Про регулювання містобудівної діяльності», Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад». Одним із проявів цього виклику стало формування паралельної системи планування, що обумовлено змінами у законі України « Про регулювання містобудівельної діяльності», яким запроваджено розроблення планувальних

документів – програм комплексного відновлення. На сьогодні на центральному рівні система програмно-планових документів представлена Генеральною схемою планування території України (регулюється Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності») та Державною стратегією регіонального розвитку України (регулюється законом України «Про засади державної регіональної політики»), на регіональному рівні – схемами планування територій, програмами комплексного відновлення територій, регіональними стратегіями розвитку, регіональними планами відновлення та розвитку, на місцевому рівні – концепціями інтегрованого розвитку територіальних громад, комплексними планами просторового розвитку територій, програмами комплексного відновлення територіальних громад, генеральними планами населених пунктів і детальними планами територій, стратегіями розвитку громад, планами заходів з реалізації стратегій, планами відновлення та розвитку громад (для територій відновлення), а також річними/ трирічними програмами економічного і соціального розвитку громад, де ще не сформовані стратегії. Як результат маємо надто складну архітектуру документів з різним горизонтом планування, перенасичену системою показників, індикаторів, попри нерозвинену інформаційну (статистичну) базу для їх збору і групування на місцевому рівні. Це актуалізувало створення і запуск Геоінформаційної системи (ГІС);

4) актуалізація проблеми динамічності реакції на зміни і гнучкості створених нормативно-правових актів та методичних положень, які б адекватно відображали процеси децентралізації, просторового розвитку. Так, зокрема, для забезпечення реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України на 2021-2027 роки [4] було розроблено Дорожню карту децентралізації, де наведено основні складові процесу децентралізації та визначено перелік пріоритетів регіональної політики[5]. Як реакція на нові виклики середовища розвитку регіонів, були прийняті рішення про оновлення регіональних стратегій розвитку та стратегій розвитку територіальних громад. Водночас одним із викликів залишається проблема розроблення уніфікованих національних цілей і їх

адаптація з врахуванням місцевих потреб. З одного боку в Методичних рекомендаціях до розроблення стратегій розвитку територіальних громад (Постанова Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2022 року) була поставлена вимога узгодження їх положень з Державною стратегією регіонального розвитку і регіональними стратегіями, з другого – стало очевидно, що цілі територіальних громад мають бути відмінними залежно від умов, в яких вони функціонують. Способом вирішення проблеми стала типологія громад, зокрема, з врахуванням війни, їх поділ на тиллові, окуповані, деокуповані. Для тиллових громад, як зазначає С. Козир, ставиться завдання розроблення та впровадження програм ТПО, економічний розвиток, підтримка малого і середнього бізнесу, міжнародна співпраця, медична та психологічна підтримка, освітні ініціативи, організація логістики для поставок гуманітарних вантажів; для деокупованих – поновлення пошкодженої інфраструктури, забезпечення безперервності базових послуг, залучення міжнародної підтримки, а для окупованих – структурування пріоритетів післявоєнного відновлення, інфраструктурна реабілітація, зміцнення зв'язку між своїми резидентами, сприяння інтеграції ТПО до громад, в які вони переселилися[3]. В той час як змінами до законодавства щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів та територій 9.07.2022 року було внесено уточнення в систему програмно-цільових орієнтирів , а також стратегічних індикаторів розвитку регіонів та громад з орієнтацією на нову функціональну типологію: «території сталого розвитку», «території з особливими умовами розвитку», «території відновлення», «полюси економічного зростання»;

5) необхідність впровадження в Україні нової політики регулювання просторового розвитку. Якщо в попередні роки був чітко визначений тренд більш диверсифікованого підходу до формування та реалізації регіональної політики, то тепер як ефективний сучасний інструмент стратегування розглядається смарт-спеціалізація, тобто акцент робиться на «розумну спеціалізацію». Водночас, піднімаючи питання стимулювання

розвитку регіонів на засадах смарт-спеціалізації, вчені-регіоналісти справедливо підкреслюють, що: «Імплементация засад смарт-спеціалізації у вітчизняну практику розпочалась без глибокого осмислення її суті та методів реалізації, без з'ясування доцільності її застосування та можливостей «вбудовування» цієї концепції в існуючу регіональну інноваційну політику та в процес стратегування розвитку регіонів « [6,с.4];

б) не зважаючи на роботу і здійснені заходи Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку на загальнодержавному рівні, зростає значимість розбудови системи координації процесів реформування в окремих секторах економіки , появи нових просторових локацій виробництв на регіональному та місцевому рівнях та взаємодії інституцій, причетних до цього. Зокрема, це стосується «вмонтування» релокованих промислових підприємств в комплекси господарства регіонів, міст, та інших адміністративно-територіальних одиниць, усунення ризиків розбалансованості. Це стосується, в першу чергу, ресурсного (матеріального, кадрового, інфраструктурного) забезпечення цих виробництв, соціальної підтримки новоприбулих працівників, створення житлово-побутових умов. Гострою є проблема координації процесів, пов'язаних з реформуванням територіальної організації системи охорони здоров'я, освіти. Для прикладу, зміна підходів до організації первинної медичної допомоги, створення госпітальних кластерів, планування маршрутів для забезпечення медичної допомоги пацієнтам, розбудова відносин між «первинкою» і спеціалізованою медичною допомогою не завжди забезпечує рівну доступність медичних послуг для населення, яке проживає на території територіальних громад. Певну соціальну напругу викликають спроби оптимізації мережі сільських шкіл.

Враховуючи проблеми фінансової спроможності частини територіальних громад, припинення фінансування Державного фонду регіонального розвитку, дискусійність рішень щодо фінансування планів відновлення, недостатнє врахування розроблених в Державній стратегії індикаторів для моніторингу її реалізації , відсутність єдиної системи місцевої статистики, яка б

відповідала вимогам ЄС і дозволяла б порівнювати розвиток регіонів та громад з регіонами (містами, громадами) – партнерами з європейських країн, можна констатувати, що для одержання очікуваних результатів реалізації регіональної політики має бути посилена інституційна спроможність органів публічної влади, інституцій ринкової інфраструктури та громадянського суспільства. Реалізація регіональної політики України, з огляду на виявлені проблеми та виклики війни, вимагає вирішення таких завдань: продовження децентралізації з відповідним удосконаленням механізмів вертикальної взаємодії, упорядкування планувальної діяльності на рівні законодавства; здійснення координації секторальних політик на територіях; посилення спроможності територіальних громад в частині регуляторної політики.

Список використаних джерел

1. Галіцейська Наталя. «Регіональна політика та вимоги ЄС: що потрібно зробити Україні». Європейська правда, 30 березня 2023. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/expresst/2023/03/30/7158909>].
2. Державна регіональна політика: стан справ на 27.2024 року. URL: <https://www.prostir.ua>>
3. Козир Сергій. Децентралізація та регіональна політика відновлення України в умовах воєнного стану: проблеми і рекомендації. Empiro 2, №1 (2025). URL: <https://ekmair.ukmo.edu.ua/download/PDF>
4. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021- 2027 роки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/regiona-politika>>
5. Дорожня карта децентралізації. 23 листопада 2023р. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: https://mtu.gov.ua/files/Дорожня_карта_децентралізація.pdf
6. Територіальний розвиток і регіональна політика. Стимулювання розвитку регіонів на засадах смарт-спеціалізації. Наукова доповідь ДУ Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долішнього, м. Львів 2021.