



УДК 35.316

Матвеєнко Ірина Володимирівна,
кандидат наук з державного управління,
провідний спеціаліст відділу організа-
ції семінарів за державним замовленням
Управління підвищення кваліфікації ка-
дрів, Одеський регіональний інститут
державного управління Національної
академії державного управління при Пре-
зидентові України, 65009, м. Одеса, вул.
Генуезька, 22, тел.: 0677775552, e-mail:
irinamatveenko@mail.ru

Матвеєнко Ірина Владимировна,
кандидат наук по государственному
управлению, ведущий специалист отде-
ла организации семинаров по государ-
ственному заказу Управления повышения
квалификации кадров, Одесский регио-
нальный институт государственного
управления Национальной академии го-
сударственного управления при Прези-
денте Украины, 65009, м. Одесса, ул. Ге-
нуэзская, 22, тел.: 0677775552, e-mail: irinamatveenko@mail.ru

нуэзская, 22, тел.: 0677775552, e-mail: irinamatveenko@mail.ru

Iryna Volodymyrivna Matvienko,

PhD in Public Administration, leading specialist seminars for public order management skills development of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 65009, Odessa, st. Genoa, 22, tel.: 0677775552, e-mail: irinamatveenko@mail.ru

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ

Анотація. У статті розглянуто формування нового підходу щодо цілей, пріоритетів, інструментів та механізмів реалізації державної регіональної політики України. Проаналізовано нормативно-правові акти, які визначають основні засади регіональної політики в Україні. Виявлено відмінності регіональної політики зарубіжних держав та України. Проаналізовано особливості формування та запровадження національних стратегій сталого розвитку зарубіжних держав (Польща, Бельгія, Швеція). Наголошено на необхідності реалізації державної регіональної політики України на основі

просторового планування відповідно до стандартів регіональної політики зарубіжних держав.

Ключові слова: державна регіональна політика, регіональна політика, регіональний розвиток, національна стратегія сталого розвитку, стратегічні пріоритети.

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Аннотация. В статье рассмотрено формирование нового подхода относительно целей, приоритетов, инструментов и механизмов реализации государственной региональной политики Украины. Проанализированы нормативно-правовые акты, которые определяют основные принципы региональной политики в Украине. Выявлены различия региональной политики зарубежных стран и Украины. Проанализированы особенности формирования и внедрения национальных стратегий устойчивого развития зарубежных стран (Польша, Бельгия, Швеция). Отмечена необходимость реализации государственной региональной политики Украины на основе пространственного планирования в соответствии со стандартами региональной политики зарубежных стран.

Ключевые слова: государственная региональная политика, региональная политика, региональное развитие, национальная стратегия устойчивого развития, стратегические приоритеты.

FEATURES AND FORMATION OF STATE REGIONAL POLICY OF UKRAINE AND FOREIGN COUNTRIES

Abstract. In the article the formation of a new approach to the objectives, priorities, instruments and mechanisms for the implementation of the state regional policy of Ukraine. Analyzes regulations that define the basic principles of regional policy in Ukraine. The differences between the regional policy of foreign countries and Ukraine. The features of the formation and implementation of national strategies for sustainable development of foreign countries (Poland, Belgium, Sweden). The necessity of realization of state regional policy of Ukraine-based spatial planning in accordance with the standards of the regional policy of foreign countries.

Keywords: state regional policy, regional policy, regional development, national strategy for sustainable development, strategic priorities.

Постановка проблеми. Формування нового підходу щодо цілей, пріоритетів, інструментів та механізмів реалізації державної регіональної політики зумовлено європейським вибором України. Сучасна світова тенденція характеризується зростанням ролі регіонів,

підвищення регіонального рівня в управлінні держави, що дасть змогу суттєво знизити формалізованість державно-управлінського процесу, уможливить враховувати інтереси громад та залучати громадськість до прийняття управлінських рішень. Саме тому доцільним є визначення основних засад формування та реалізації державної регіональної політики України, на основі кращих зарубіжних практик, які спрямовані на вирішення конкретних проблем на державному та регіональному рівнях, провести аналіз стратегічних напрямів регіонального розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці регіонального розвитку і формуванню основних засад державної регіональної політики присвячено наукові доробки багатьох дослідників. Різними аспектами зазначеної проблематики займаються такі вчені, як: О. Бабінова [1], З. Варналій [2], В. Воротін [2], М. Долішній [3], Т. Голікова [4], М. Іжа [5], В. Куйбіда [2], В. Керецман [6], Д. Стеченко [7], О. Топчів [8] та ін.

Мета статті — проаналізувати особливості формування та реалізації державної регіональної політики України та зарубіжних держав, визначити нові підходи до формування цілей, пріоритетів та механізмів реалізації регіональної політики й регіонального розвитку, що відповідають прагненню України інтегруватися до європейської спільноти.

Виклад основного матеріалу. Питання регіональної політики в Україні регулюються низкою нормативно-правових актів, найважливішими серед яких є закони України “Про стимулювання розвитку регіонів”

[9], “Про місцеві державні адміністрації” [10], “Про місцеве самоврядування в Україні” [11], “Про державні цільові програми” [12], “Про транскордонне співробітництво” [13], “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України” [14], Указ Президента України “Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” [15] тощо. Прийняття Закону України “Про засади державної регіональної політики” [16] в першу чергу було спрямоване на упорядкування та узагальнення законодавчої бази в цій сфері.

Фактично законодавство у сфері регіонального розвитку, яке сформувалося протягом 1991–2016 рр., мало створити цілісну, ефективну та взаємоузгоджену систему, що визначає стратегічні напрями планувальних документів у сфері регіонального розвитку, встановлює інституції, що формують та реалізують державну регіональну політику та реалізують проекти регіонального розвитку, а також визначити принципи фінансування регіонального розвитку. Проте чинні на сьогодні закони та нормативно-правові акти, побудовані на різних концепціях, містять різні пріоритети, різні способи правового регулювання та не є взаємоузгодженими.

Відповідно до Закону України “Про засади державної регіональної політики”, державна регіональна політика — це система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, 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 [16].

Регіональна політика визначається як “сфера діяльності з управління економічним, соціальним, екологічним і політичним розвитком країни в регіональному аспекті відповідно до заздалегідь розробленої програми. Метою регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, поглиблення процесів ринкової трансформації, підвищення рівня життя населення, забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина” [2].

Наступна група авторів визначає регіональну політику як діяльність держави, що спрямована на забезпечення ефективного й комплексного соціально-економічного розвитку регіонів та має два головних вектори щодо своєї розробки та реалізації — “згори”, від центру, який обґрунтовує засади й принципи державної регіональної політики, і “знизу”, від конкретних територій, де напрацьовують практичний досвід регіонального планування та господарювання” [8, с. 95].

Головними стратегічними пріоритетами державної регіональної політики України на сучасному етапі, на думку вітчизняних науковців, є:

- досягнення загальнонаціональної єдності та суспільного порозуміння в соціогуманітарному та суспільно-політичному середовищі регіонів України;

- пошук оптимальної моделі розподілу функцій і повноважень на різних рівнях влади;
- зміцнення матеріально-фінансових основ місцевого самоврядування та посилення соціального виміру бюджетної політики на місцевому рівні;
- становлення інноваційно-інвестиційної моделі розвитку як основи конкурентоспроможності регіонів;
- модернізація виробничої та соціальної інфраструктури регіонів;
- використання нових, більш ефективних форм міжрегіональної внутрішньої та зовнішньої взаємодії [1].

Відмінності регіональної політики зарубіжних держав та України полягають у: часі формування регіональної політики, ступені її законодавчого оформлення та ступені централізації влади (в Україні менша кількість повноважень є делегованою на рівень областей, районів, міст, селищ, ніж у зарубіжних державах), існуванні спеціальних органів, які відповідальні за реалізацію регіональної політики, визначення основних понять (відсутність чіткого формулювання понять в Україні) та пріоритетах регіональної політики (практика зарубіжних держав доводить, що основна увага зосереджується на рівні життя населення, у той час як в Україні насамперед звертають увагу саме на економічне зростання).

Важливим на цьому шляху має стати вивчення та запровадження міжнародного досвіду щодо створення проектів нормативно-правових

актів у сфері державної регіональної політики. Більшість зарубіжних держав має сформовану впродовж багатьох десятиріч власну модель державної регіональної політики та систему її законодавчого забезпечення. Документи визначають цілі регіональної політики держави, встановлюється ієрархічна система планувальних документів, визначаються території підтримки, регулюються повноваження органів, що відповідальні за розробку та реалізацію планувальних документів розвитку, визначаються інституції, відповідальні за здійснення проєктів та програм регіонального розвитку, встановлюються джерела та порядок фінансування проєктів розвитку, визначаються загальні вимоги щодо створення системи моніторингу регіонального розвитку. Обов'язковим елементом цих законів є також забезпечення участі у процесі розробки планувальних документів усіх зацікавлених сторін.

Проєкт Національної стратегії регіонального розвитку Польщі 2010–2020, розроблений Міністерством регіонального розвитку 13 липня 2010 р., визначає цілі, основні принципи, механізми реалізації територіального самоврядування з урахуванням регіональних переваг [17]. Стратегія посилює роль і значення регіональної політики, враховує потенціал окремих районів та пов'язана з просторовим аспектом розвитку. Діючи в якості координатора галузевої політики, стратегія визначає рівень державного втручання до особливостей рівня розвитку різних областей, базується на функціональних зв'язках, а також

інтегрує прикладні інструменти розвитку. Це дає змогу вдосконалювати форми партнерської співпраці між урядом і органами самоврядування. Представлений проєкт Національної стратегії регіонального розвитку 2010–2020: регіони, міста, сільські райони (NSRD) являє собою документ, який визначає цілі та правила процедури для громадських організацій, а на державному — досягнення стратегічної цілі відповідно до національних інтересів.

Зміст цієї стратегії містить детальні пропозиції, зокрема:

- комплексне використання потенціалу всіх територій та перехід на спільне управління;
- стимулювання конкурентоспроможності на регіональному, національному та міжнародному рівні, а також підтримки діяльності з розповсюдження процесів інноваційного розвитку;
- підвищення територіальної згуртованості як на національному, так і на регіональному рівні, в тому числі шляхом створення функціональних відносин;
- досягнення більшої ефективності заходів, що здійснюються в рамках регіональної політики;
- впровадження комплексної системи інтеграції та координації державної політики, яка здійснює значний територіальний вплив та узгоджується з цілями регіональної політики, що визначені для конкретних територій;
- відхід від централізованої моделі управління (“звер-

ху–вниз”) на користь запровадження багаторівневої системи управління, зокрема за рахунок впровадження нових форм партнерства і координації на основі територіального договору;

- раціоналізація системи управління державної політики і фінансування шляхом визначення найбільш ефективного рівня надання державних послуг;
- підвищення ефективності регіональної політики на основі планування та прогнозування;
- моделювання регіональної економічної системи та розробка багаторічного фінансового плану через державні та територіальні договори [17].

Нова регіональна політика Польщі забезпечує належне включення завдань держави в галузі розвитку у просторовому контексті, з одного боку, і повне включення просторових диференціювань різних факторів розвитку – з другого. Результатом таких цілеспрямованих заходів є ефективна підтримка у процесі підвищення конкурентоспроможності держави. Тому ефективність регіональної політики визначається досягненням цілей щодо рівня регіонального розвитку, шляхом ефективного використання його потенціалу.

У Бельгії питання регіональної політики розглядаються на регіональному рівні. Рішення про надання допомоги певним регіонам приймаються регіональною адміністрацією (для великих проектів), інші рішення приймаються Регіональним Міністром економіки.

Пріоритетним напрямом у цій сфері є розробка Національної стратегії сталого розвитку на основі взаємодії та координації між федеральним урядом, регіональними органами влади та громадськістю. Прийняття Національної стратегії сталого розвитку (НССР) визначає основні засади взаємодії як на федеральному, так і субнаціональному рівнях, яка передбачає більш тісну співпрацю і чітку координацію управлінської діяльності. З квітня 2012 року була створена і постійно діє міжвідомча конференція з питань сталого розвитку. У квітні 2014 року проект НССР був затверджений усіма міністрами, що включає довгострокове бачення розвитку Бельгії [18].

Регіональна політика Швеції спрямована на забезпечення рівномірності розвитку та підвищення конкурентоспроможності регіонів, а також – забезпечення добробуту громадян і належної якості соціальних послуг на всій території країни. Вона охоплює всі регіони Швеції і базується на програмах регіонального розвитку [19]. Головними складовими регіональної політики є політика вирівнювання та участь держави у виконанні регіональних інвестиційних проектів. Намір полягає в тому, щоб зробити свій внесок у розвиток регіональної політики, а основною метою – стимулювання розвитку в усіх частинах країни з більш сильною місцевою та регіональною конкурентоспроможністю. Стратегія містить три пріоритетні напрями: зниження рівня безробіття до 2020 року, досягнення національних екологічних цілей і подолання розриву гендерної рівності.

Стратегія визначає чотири соціальні проблеми — демографічний розвиток; глобалізація; клімат та стан навколишнього середовища; соціальну згуртованість. Пріоритетною діяльністю уряду до 2020 року визначено: інновації та розвиток бізнесу; створення сприятливого інвестиційного клімату; встановлення конструктивного діалогу між органами влади та громадськістю; міжнародне співробітництво.

Інтеграційний напрям регіональної політики передбачає інтеграцію знизу, що здійснюється за ініціативи органів управління регіонів, та інтеграцію зверху, що здійснюється урядом країни. Так, у Швеції запроваджено державну регіональну політику, спрямовану на формування міцного підґрунтя самостійного розвитку регіонів, насамперед — на основі їх переваг і власного економічного потенціалу. Безперечно, що головними інструментами зазначеної політики є вирівнювання доходів і витрат регіонів, надання їм дотацій, а також участь держави у фінансуванні інвестиційних проєктів, що сприяють зміцненню конкурентоспроможності регіонів як на внутрішньому, так і на зовнішніх ринках [20].

Основними чинниками, що характеризують регіональну політику зарубіжних держав, є:

- програма інвестицій або розвитку — багаторічна стратегічна програма;
- створення рівних умов для бізнесу;
- стратегії розвитку регіонів є адаптованими до місцевих умов;

- створення сприятливого середовища для інвестиційної діяльності;
- впровадження програмно-цільового методу бюджетного планування;
- міжнародна координація та співпраця;
- економіка агломерацій та урбанізація;
- інституціональна підтримка;
- багаторівневе управління тощо.

Існує ряд інструментів, які мають різне значення для різних держав. З точки зору історичного розвитку виділяють п'ять великих класів управлінських інструментів:

- кошти, що йдуть на стримування розміщення нових підприємств у перенаселених регіонах;
- просторовий розподіл діяльності держави в галузі економічного розвитку;
- стимулювання діяльності компаній шляхом фінансової підтримки;
- формування інфраструктури;
- “м'які” заходи по стимулюванню регіонального розвитку.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Значна увага, яка приділяється проблемам розвитку регіонів у зарубіжних країнах, є підтвердженням того, що державна регіональна політика має розглядатися як один з найважливіших механізмів забезпечення сталого розвитку регіонів з відповідною підтримкою регіональних ініціатив. Формування і реалізація державної регіональної політики має відбуватись на основі просторового планування, з ура-

хуванням досвіду та відповідно до стандартів регіональної політики зарубіжних держав, що прискорить інтеграцію української економіки в європейський економічний простір та інтеграції України у Європейське співтовариство.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бабінова О.* Регіональна політика як предмет науково-теоретичного аналізу / О. Бабінова // Регіональне управління та місцеве самоврядування. — Вісник НАДУ. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2009-3-19.pdf>
2. *Державна* регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія; за заг. ред. З. С. Варналія/ З. С. Варналій, В. Є. Воротін, В. С. Куйбіда та ін. — К.: НІСД, 2007. — 768 с.
3. *Долішній М. І.* Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети / М. І. Долішній. — К.: Наук. думка, 2006. — С. 17.
4. *Голікова Т. В.* Державне управління територіальним економічним розвитком: теорія і практика: монографія / Т. В. Голікова. — К.: Вид-во НАДУ, 2007. — 296 с.
5. *Іжа М. М.* Система регіонального управління: світовий досвід і Україна: монографія / М. М. Іжа. — О.: Друк., дім. — 2011. — 368 с.
6. *Керецман В. Ю.* Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти: монографія / В. Ю. Керецман. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 188 с.
7. *Стеченко М. Д.* Інноваційні форми регіонального розвитку / М. Д. Стеченко. — К.: Вища шк., 2002. — 254 с.
8. *Регіоналістика:* географічні основи регіонального розвитку і регіональної політики: навч. посіб. / [О. Г. Топчів, Д. С. Мальчикова, В. В. Яворська]. — Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2015. — 372 с.
9. *Закон* України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 08.09.2005 № 2850-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>
10. *Закон* України “Про місцеві державні адміністрації” від 09.04.1999 № 586-XIV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
11. *Закон* України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
12. *Закон* України “Про державні цільові програми” від 18.03.2004 № 1621-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>
13. *Закон* України “Про транскордонне співробітництво” від 24.06.2004 № 1861-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1861-15>
14. *Закон* України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України” від 23.03.2000 № 1602-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>
15. *Указ* Президента України “Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

16. Закон України “Про засади державної регіональної політики” від 05.02.2015 № 156-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
17. *National Strategy of Regional Development 2010–2020: Regions, Cities, Rural Areas: The document adopted by the Council of Ministers on 13 July 2010* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.espon-usespon.eu/dane/web_usespon_library_files/672/national_strategy_of_regional_development_2010-2020.pdf
18. *Sustainable development Belgium* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://diplomatie.belgium.be/en/policy/policy_areas/striving_for_global_solidarity/sustainable_development
19. *Sweden's National Strategy for Sustainable Regional Growth and Attractiveness 2015–2020* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.government.se/information-material/2016/04/swedens-national-strategy-for-sustainable-regional-growth-and-attractiveness-20152020---short-version/>
20. *Лучик С. Д.* Світовий досвід формування та реалізації політики регіонального розвитку та можливість його запровадження в Україні / С. Д. Лучик, В. Є. Лучик // *Наук. вісн. НЛТУ України*. — 2013. — Вип. 23.18. — С. 124–131.