

**КОНЦЕПТУАЛЬНА ОСНОВА РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ
В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ****CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR REGIONAL POLICY
IN UKRAINE AND THE EUROPEAN UNION**

Рудік Н.В., аспірант кафедри державного будівництва
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню питання державної регіональної політики, її визначення, суб'єктів та об'єктів. Актуальність вивчення цієї теми в Україні обумовлена як притаманним країні нерівномірним розвитком регіонів, недостатнім врахуванням цих відмінностей законодавцем під час створення правової основи регіонального розвитку, так і потребою створення законодавства, що враховуватиме відмінні потреби післявоєнного відновлення регіонів. Адаже вже сьогодні є зрозумілим, що подальший розвиток українських регіонів потребуватиме не тільки врахування соціальної та економічної специфіки, але й масштабів та наслідків повномасштабного вторгнення в Україну та бойових дій.

У статті досліджені наукові підходи до визначення регіональної політики, її об'єктів та суб'єктів. Акцентовано, що визначення кола суб'єктів регіональної політики у вітчизняній науці характеризується більшою однотайністю, ніж перелік об'єктів. Також звернена увага на європейський підхід до визначення регіональної політики, передусім інституцій Європейського Союзу, зокрема, Європейської комісії. Визначено, що регіональна політика Європейського Союзу частіше згадується як «Політика згуртування», або «Структурна політика ЄС». Звернена увага, що цей вид правової політики Європейського Союзу покликаний зменшувати диспропорції між регіонами в межах окремої країни та між різними державами членами-членами. Для дослідження національних підходів європейських країн до визначення змісту регіональної політики проаналізований досвід Польщі. У цій країні регіональна політика визначається одним із напрямів економічної політики країни, який охоплює заходи, що проводяться органами державної влади, організаціями й установами з метою стимулювання економічного та соціального розвитку певного регіону, підвищення його конкурентоспроможності та зменшення диспропорцій між різними регіонами.

На основі проведеного дослідження зроблені висновки про існування значних відмінностей у трактуванні поняття «регіональна політика» не лише між різними країнами, але й в межах однієї країни; складний характер цього поняття через вплив внутрішніх та зовнішніх факторів; та щодо подальших напрямків дослідження регіональної політики.

Ключові слова: регіон, регіональна політика, регіональний розвиток, об'єкт регіональної політики, суб'єкт регіональної політики.

The article is dedicated to the examination of the issue of state regional policy, including its definition, subjects, and objects. The relevance of studying this topic in Ukraine arises from the uneven development of regions within the country, insufficient consideration of these disparities by the legislator when establishing the legal framework for regional development, and the necessity to create legislation that accommodates the specific needs of post-war reconstruction in these regions. Indeed, it is evident today that the ongoing development of Ukrainian regions will necessitate the consideration of not only social and economic particularities but also the magnitude and repercussions of a full-scale invasion of Ukraine and military actions.

The article delves into scientific approaches to defining regional policy, its objects, and its subjects. It underscores that there is a greater consensus among domestic scholars regarding the range of subjects of regional policy compared to the list of objects. Additionally, attention is drawn to the European approach to defining regional policy, notably within the institutions of the European Union, particularly the European Commission. It has been ascertained that the European Union's regional policy is more commonly referred to as "Cohesion Policy" or the "Structural Policy of the EU". It is important to note that this category of legal policy within the European Union aims to mitigate disparities among regions within a single country as well as among different member states. To explore the national approaches of European nations in determining the substance of regional policy, the experience of Poland was analyzed. In Poland, regional policy is defined as one facet of the country's economic policy, encompassing activities carried out by state authorities, organizations, and institutions with the goal of stimulating economic and social development within specific regions, enhancing their competitiveness, and narrowing the gaps between different regions.

Based on the conducted research, several conclusions were drawn: significant discrepancies exist in interpreting the concept of "regional policy", not only across various countries but also within the boundaries of a single country; the intricate nature of this concept arises from the influence of both internal and external factors; and there is a need for further exploration into the directions of regional policy research.

Key words: region, regional policy, regional development, object of regional policy, subject of regional policy.

Прагнення України до вступу в Європейський Союз (далі – ЄС), яке було підтверджено поправками до Конституції України у лютому 2019 року, та наданням Україні статусу країни-кандидата на вступ до ЄС у червні 2022 року, створює необхідність аналізу поняття «регіональна політика», яке може мати різні тлумачення як на національному, так і на міжнародному рівнях. Регіональна політика сьогодні є важливим і актуальним напрямом державної політики, спрямованим на забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку різних регіонів.

У контексті сучасних світових викликів, таких як глобалізація, зростаюча соціальна нерівність та демографічна криза, урбанізація, міграція, дефіцит природних ресурсів та погіршення екологічної ситуації, регіональна політика набуває особливого значення. Нерівномірний економічний розвиток регіонів та швидкий прогрес у сфері технологій підкреслюють потребу в ефективній регіональній політиці для досягнення економічної стабільності, забезпечення добробуту населення та сталого розвитку регіонів.

Україна знаходиться на початку шляху ефективної реалізації регіональної політики, тому вивчення та порівняння підходів до визначення регіональної політики в Україні та на європейських теренах може бути корисним для дослідження важливих принципів регіонального розвитку та подальшої роботи над впровадженням європейського досвіду в Україні.

Проблематику регіональної політики та регіонального розвитку досліджували так вітчизняні та зарубіжні вчені як В. М. Вакулєнко, Б. Вініарський (B. Winiarski), А. Мельничук, М. К. Орлатий, В. З. Стшелецький (W. Z. Strzelecki). Проте аналіз підходів до визначення регіональної політики є актуальним з огляду на зміну підходів до формування цього виду державної політики в умовах глобальних викликів сучасності. Тому метою цієї роботи є дослідження вітчизняних та зарубіжних визначень змісту державної регіональної політики, її суб'єктів та об'єктів.

Визначення напрямків державної політики, суб'єктного та об'єктного складу, пріоритетів реалізації

різняється у країнах Європейського Союзу. З огляду на географічну та історичну близькість Польщі до України, вважаємо за потрібне звернути увагу на досвід цієї країни в цій сфері. Регіональна політика Польщі визначається як один із напрямів економічної політики країни. Це поняття охоплює всі заходи, що проводяться органами державної влади (центральною та територіальними) та суб'єктами господарювання, організаціями й установами з метою стимулювання економічного та соціального розвитку певного регіону, підвищення його конкурентоспроможності та зменшення диспропорцій між різними регіонами [12]. Польський економіст Болеслав Вінярський описує поняття регіональної політики як сукупність заходів держави щодо свідомого впливу на соціально-економічний розвиток регіонів країни [14, с. 278]. Його акцент на свідомому впливі підкреслює важливість усвідомленого підходу до формування та реалізації регіональної політики.

Визначення регіональної політики містить також законодавство країни. Зокрема, державна стратегія регіонального розвитку Польщі визначає регіональну політику як «скоординовані дії державних органів (зокрема, уряду та органів місцевого самоврядування) та соціально-економічних партнерів, спрямовані на розвиток різних регіонів» [10, с. 3]. Ця стратегія надає особливу увагу діям суб'єктів регіональної політики та визначає їх роль у забезпеченні збалансованого розвитку різних регіонів країни.

Інше визначення, яке відображає сутність регіональної політики, зосереджується на змінах в просторовій структурі економіки на регіональному та місцевому рівнях. Згідно з ним, «регіональна політика є важливою концепцією та практичними заходами, що впливають на обсяг і темпи регіонального розвитку, а отже, на зміни в просторовій структурі економіки як на регіональному, так і на місцевому рівнях. Вона повинна призвести до підвищення конкурентоспроможності регіону або його територіальної одиниці, а отже, до зміни їхньої конкурентної позиції» [13, с. 78].

Узагальнюючи підходи, можна сформулювати поняття регіональної політики в Польщі як напрям економічної політики країни, що охоплює всі заходи та скоординовані дії, проведені державними органами, суб'єктами господарювання, організаціями і установами з метою свідомого впливу та стимулювання економічного й соціального розвитку регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності та зменшення диспропорцій між різними регіонами.

Водночас сучасне розуміння регіональної політики Польщі нерозривно пов'язане з процесом європейської інтеграції. Як держава-член Європейського Союзу, Польща дотримується принципів та цілей, визначених в рамках регіональної політики ЄС. Ця політика покликана зменшувати диспропорції між регіонами в межах країни та між різними країнами-членами. Використання фінансування зі структурних фондів Європейського Союзу дозволило Польщі успішно реалізувати свої регіональні програми та проекти, а також усвідомити важливість регіональної політики для розвитку країни, що на сьогодні відображається у збільшенні фінансування регіонів з власного бюджету. Це спонукає на визначення регіональної політики в контексті взаємодії держави та ЄС, а також до розгляду механізмів її реалізації. Ці механізми не обмежуються лише фінансуванням менш розвинених регіонів, але також спрямовані на створення умов, що дозволять державі розвиватись у партнерстві з ЄС та використовувати набутий досвід для більш впевненого самостійного впливу на розвиток своїх регіонів. Отже, регіональна політика ЄС реалізується на принципах партнерства шляхом залучення регіональних та місцевих органів влади, соціальних партнерів та організацій громадянського суспільства на всіх етапах підготовки та реалізації угод і програм. Цей підхід спрямований на забезпечення врахування місцевих і регіональних потреб і пріоритетів та адаптацію дій органів влади та структур ЄС відповідно до них [11].

Регіональна політика Європейського Союзу частіше згадується як «Політика згуртування», або «Структурна політика ЄС». Політика згуртування є одним з пріоритетних напрямків діяльності ЄС, оскільки рівень економічного та соціального розвитку різних регіонів країн-членів ЄС є неоднорідним. Відповідно до визначення Європейської Комісії: «Політика згуртування – це стратегія Європейського Союзу щодо сприяння та підтримки «загального гармонійного розвитку» своїх держав-членів та регіонів» [8]. Поряд з доволі широким визначенням Європейської Комісії, Словник регіональної політики Європейського Союзу акцентує на економічній та соціальній сферах, описуючи регіональну політику ЄС як цілеспрямований вплив у формі втручання органів влади та європейських інституцій на економічне зростання і соціальний розвиток з метою досягнення сталого розвитку [9, с. 78]. Єдиний європейський акт ще з 1986 року дійсно наголошував на економічній та соціальній згуртованості Європейського співтовариства. Пізніше, у 2009 році, набула чинності Лісабонська угода, яка додала новий аспект до регіонального співробітництва між державами-членами ЄС – територіальну згуртованість.

Спеціальний радник Європейського комісара з питань регіонального та міського розвитку, Дірк Ахнер, надав більш чітке визначення політики згуртування, підкресливши, що її основна спрямованість полягає у поліпшенні якості життя людей та їх навколишнього середовища. Він також наголосив, що громадяни Європейського Союзу є безпосередніми користувачами й отримувачами переваг, що випливають з політики згуртування: «Політика згуртування – це політика розвитку, спрямована на покращення умов для сталого розвитку, зайнятості, добробуту та якості навколишнього середовища в регіонах ЄС, а також на посилення інтеграції регіональних економік. Таким чином, вона дозволяє всім громадянам ЄС, незалежно від місця їх проживання, зробити свій внесок у спільний політичний проект європейського простору та скористатися його високим рівнем розвитку, згуртованості та солідарності» [7, с. 1].

Отже, Політику згуртування в ЄС можна описати як комплексну стратегію, спрямовану на забезпечення рівномірного розвитку держав-членів та регіонів Європейського Союзу, покращення якості життя громадян, збільшення економічної конвергенції та створення сприятливих умов для сталого розвитку, зайнятості та екологічної стійкості.

Створення умов для динамічного та рівномірного розвитку України та її регіонів, забезпечення сталого соціального й економічного розвитку, високого рівня життя населення та згуртованості держави становить мету державної регіональної політики, як одного з напрямків правової політики України. Початок системної роботи з реалізації регіональної політики в Україні з метою подолання неоднорідності економічного та соціального розвитку регіонів часто пов'язують з активізацією реформи децентралізації та датують 2015 роком, коли був ухвалений Закон України «Про засади державної регіональної політики» (далі – Закон). Хоча перші кроки в цьому напрямку були зроблені ще у 2001 році, про що свідчить схвалення указу Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики», усвідомлення важливості однорідного розвитку регіонів відбулося лише після 2014 року, коли наявні проблеми диспропорцій регіонального розвитку поглибилися внаслідок анексії Автономної Республіки Крим та окупації Донецької та Луганської областей.

Реалізація регіональної політики в Україні має вирішальне значення для забезпечення рівномірного розвитку та високого рівня життя всіх громадян. Згідно з текстом Закону, державна регіональна політика представлена як «система 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» [4].

Більш змістовно про спрямованість державної регіональної політики йдеться у статті 6 Закону. У ній описана направленість на підтримку місцевих ініціатив задля розкриття внутрішнього потенціалу регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності та взаємодії між собою; відновлення регіонів, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України; створення системи збереження довкілля та адаптації до змін клімату; цифрової трансформації та розвитку регіонів, а також підготовки нормативно-правової бази, яка відповідатиме документам Ради Європи та Європейського Союзу.

У наукових джерелах приводиться таке визначення досліджуваного виду державної політики: «державна регіональна політика є сферою діяльності держави, де за допомогою законодавчих, економічних, соціальних і технологічних важелів здійснюється управління просторовим розвитком країни з метою забезпечення її єдності» [5, с. 27]. Під регіональною політикою також розуміють «систему цілей, завдань, інструментів і механізмів органів державної влади з управління політичним, економічним, соціальним, екологічним розвитком регіонів» [1, с. 13–14].

Регіональна політика розглядається і як «сукупність заходів, спрямованих на оздоровлення природного середовища та стимулювання ефективного соціально-економічного розвитку регіонів, раціональне використання їх ресурсних потенціалів і пріоритетів, забезпечення сприятливих умов життєдіяльності населення, вдосконалення територіальної організації суспільства» [6, с. 216].

Деякі дослідники розрізняють поняття державної регіональної політики залежно від діяльності суб'єктів на різних рівнях регіонального управління, виокремлюючи широке та вузьке визначення. В широкому розумінні, регіональна політика включає діяльність політичних суб'єктів на міжнародному, державному та внутрішньодержавному рівнях з метою створення та перерозподілу економічних, соціальних та інших ресурсів між регіонами для досягнення стратегічних цілей регіонального розвитку. У вузькому розумінні, регіональна політика є сукупністю стратегічних заходів, засобів, механізмів, інструментів та взаємоузгоджених дій органів державної влади та місцевого самоврядування для забезпечення розвитку держави в цілому та сталого збалансованого розвитку її регіонів, а також створення повноцінного життєвого середовища для громадян на всій території України та забезпечення просторової єдності держави [2, с. 535].

На підставі викладеного пропонуємо визначення регіональної політики в Україні як системи цілей, заходів та узгоджених дій центральних і місцевих органів влади для забезпечення рівномірного розвитку з урахуванням особливостей регіонів, покращення якості життя громадян на всій території країни та забезпечення просторової єдності держави. Вона охоплює різні напрямки, такі як розкриття потенціалу регіонів, підвищення конкурентоспроможності, відновлення постраждалих регіонів, охорона довкілля та цифрова трансформація.

Серед науковців існує розбіжність у поглядах щодо чіткого визначення об'єкта регіональної політики. Наприклад, деякі вчені до об'єктів регіональної політики відносять «різного роду нерівності, або нерівні умови розвитку регіонів, і, відповідно, різні рівні показників їх соціально-економічного розвитку (рівня зайнятості, доходів, ділової активності, екологічного стану тощо), що негативно впливає на загальний розвиток країни» [1, с. 14]. Також найголовнішим об'єктом управлінського впливу регіональної адміністрації називають людей «з їх інтересами і потре-

бами, вимогами до влади та з конкретними очікуваннями» [6, с. 66]. Закон передбачає, що об'єктами державної регіональної політики можуть бути групи регіонів або їх частини, а також територіальні громади. Критерії та порядок визначення цих об'єктів встановлюються Кабінетом Міністрів України [4].

Найбільш повне визначення об'єктів регіональної політики описує їх як «...територію держави, визначені законодавством її регіони, а також інші територіальні утворення (інтегральні райони, агломерації, столичні, транспортні, трансграничні, приморські, високорозвинуті і депресивні регіони, корпоративні системи, регіональні господарські комплекси та кластери тощо), які характеризуються специфічністю, цілісністю та спільністю проблем розвитку і визначені законодавством для досягнення особливих цілей регіонального розвитку» [3, с. 26].

У визначенні суб'єктів регіональної політики існує більш однозначна позиція, відповідно до якої суб'єктами регіональної політики є різні учасники, включаючи органи державної влади (наприклад, Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи державної виконавчої влади), органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, юридичні особи приватного права, громадські організації. Важливою умовою віднесення до суб'єктів регіональної політики є участь у розв'язанні питань регіонального розвитку.

Регіональна політика охоплює широкий спектр заходів, стратегій та інструментів, спрямованих на забезпечення розвитку конкретних регіонів, зменшення економічних та соціальних нерівностей, стимулювання локальної конкурентоспроможності та розкриття потенціалу регіонів. Вона може включати різноманітні економічні стимули, надання грантів та субсидій, створення робочих місць, фінансову підтримку малого і середнього бізнесу, податкові пільги, інвестиції в освіту та інноваційні технології, розвиток професійних навичок робочої сили, інфраструктурні проекти, соціальні програми та інші заходи, спрямовані на розвиток та підтримку регіонів.

Попри достатньо чітке визначення цілей регіональної політики та інструментів її реалізації, існують значні відмінності в трактуванні поняття регіональна політика не лише між різними країнами, але й в межах однієї країни. Регіональна політика є досить складним для вивчення поняттям, адже його значення може змінюватись внаслідок внутрішньосоціальних чинників або зовнішніх факторів. Проаналізувавши визначення цього поняття у різних авторів, можна резюмувати, що регіональна політика – це система цілей, заходів та узгоджених дій державних органів, суб'єктів господарювання, організацій і установ, спрямована на свідомий вплив та стимулювання економічного, соціального та просторового розвитку регіонів з метою підвищення конкурентоспроможності, зменшення диспропорцій між регіонами, поліпшення якості життя громадян і створення сприятливих умов для сталого розвитку та розкриття потенціалу регіонів.

Таким чином, регіональна політика є складною системою цілей, заходів та узгоджених дій, спрямованих на гармонійний розвиток регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності шляхом урахування їх особливостей.

Важливість більш повного розкриття поняття «регіональна політика» впливає з необхідності розуміння її сутності та принципів для ефективного планування та реалізації політичних заходів на рівні регіонів. Формування чіткого загальнонаукового визначення цього поняття дозволить урізноманітнити та вдосконалити інструменти регіональної політики, налагодити взаємодію між суб'єктами регіональної політики на всіх рівнях та сприяти досягненню більш значущих результатів у розвитку регіонів. Формулювання такого визначення має стати актуальним предметом подальших досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Махсма М. Б. Сутність регіонального розвитку. *Регіональна політика європейського союзу* : підручник / ред. В. І. Чужиков. Київ, 2016. С. 9–16.
2. Основи регіонального управління в Україні : підручник / авт.-упоряд.: В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий та ін.; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2012. 576 с.
3. Пістун М., Мельничук А. Сучасні проблеми регіонального розвитку України. Київ : Видавничо-полігр. центр «Київ. ун-т», 2013. 290 с.
4. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. 2023. 31 берез. (№ 13) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 15.05.2023).
5. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики : аналіт. звіт / К. Меддок та ін. Київ : Проект ЄС "Підтримка політики регіон. розвитку в Україні", 2014. 452 с.
6. Стеченко Д. Управління регіональним розвитком : навч. посіб. Київ : Вища шк., 2000. 223 с.
7. Ahner D. What do you really know about European cohesion policy?. URL: https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/esp_rational_and_objectives.pdf (дата звернення: 15.05.2023).
8. Cohesion policy. *European Commission*. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/glossary/cohesion-policy_en (дата звернення: 15.05.2023).
9. Kundera J., Szmyt W. Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej. Warszawa : Wolters Kluwer, 2008. 235 s.
10. National strategy of regional development 2030. *Serwis Rzeczypospolitej Polskiej*. URL: <https://www.gov.pl/attachment/09b51b0c-4d33-4257-87f2-5a89b52f7953> (дата звернення: 15.05.2023).
11. Partnership. *European Commission*. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/glossary/partnership_en (дата звернення: 15.05.2023).
12. Pojęcie polityki regionalnej. *Zintegrowaną Platformę Edukacyjną*. URL: <https://zpe.gov.pl/a/przeczytaj/D17HiOwe6> (дата звернення: 15.05.2023).
13. Strzelecki W. Z. Polityka regionalna. *Gospodarka regionalna i lokalna*. Warszawa, 2008. S. 78–122.
14. Winiarski B. Polityka gospodarcza. wyd. 3. Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006. 584 s.