

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК [342.25:005.591.3](477)

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2023.4.1>

Рудік Н. В.,

аспірант кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ПРАВОВІ ЗАХОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Анотація. У статті проводиться дослідження актуального стану нормативно-правового забезпечення регіонального розвитку в Україні та Європейському Союзі. Проаналізована система нормативно-правових актів, що регулюють регіональний розвиток, наукові статті, які досліджують поняття регіонів, а також комплекс заходів, спрямованих на реформування та вдосконалення регіональної політики.

Актуальність цього дослідження зумовлена низкою викликів, з якими зіткнулась Україна через збройну агресію Росії, інтеграцією України в єдиний ринок Європейського Союзу та подальшим вступом до нього. Зокрема, це посилення неоднорідності регіонів, неузгодженість, окупація деяких регіонів та невідповідність регіонального законодавства України сучасним викликам і відсутність системного планування післявоєнного відновлення та розвитку українських регіонів. Такі проблеми вимагають уважного аналізу та ефективних рішень для забезпечення сталого та збалансованого регіонального розвитку.

Також автором розглядаються зміни в політиці згуртування ЄС, впроваджені у рамках реформи 2021 року, що сприяли відкритості та гнучкості регіональної політики. Висвітлюється ефективність заходів реагування ЄС на кризові явища, включаючи пандемію та російську агресію проти України.

Автор приходять до висновку про необхідність системного удосконалення державної регіональної політики в Україні, яке повинне базуватись на європейському досвіді. Зокрема, наголошується на важливості впровадження відкритих та адаптивних правових механізмів ЄС, які мають стати основою у процесі подальшого вдосконалення регіональної політики та нормативно-правової бази в Україні.

У цій статті обґрунтовуються необхідність і шляхи досягнення цієї мети через вивчення та порівняння відповідних нормативних вимог та практик в Україні та Європейському Союзі.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, політика згуртування, регіон, регіональна політика, регіональний розвиток, стратегія регіонального розвитку.*

Rudik N. V. Legal measures for provision of regional development

Abstract. The article explores the current state of legal regulation of regional development in Ukraine and the European Union. The system of regulatory legal acts regulating regional development, scientific articles, which examine definition of regions, as well as a complex of measures aimed at reforming and improving regional policy, have been analyzed.

The relevance of this study is determined by a series of challenges faced by Ukraine due to the armed aggression of Russia, the integration of Ukraine into the single market of the European Union and its subsequent entry into it. Specifically, it includes the intensification of regional disparities, inconsistency and inadequacy of regional legislation to contemporary challenges, and the absence of systematic planning for post-war reconstruction and development of Ukrainian regions. These issues require careful analysis and effective solutions to ensure sustainable and balanced regional development.

The author also examines the changes in the EU cohesion policy introduced as part of the 2021 reform, which contributed to the openness and flexibility of regional policy. The author highlights the effectiveness of the EU's response to crises, including the pandemic and Russian aggression against Ukraine.

The author concludes that there is a need for systematic improvement of the state regional policy in Ukraine, which should be based on European experience. In particular, the author emphasizes the importance of introducing open and adaptive EU legal mechanisms, which should become the basis for further improvement of the regional policy and legal framework in Ukraine.

This article justifies the necessity and ways to achieve this goal through the study and comparison of relevant regulatory requirements and practices in Ukraine and the European Union.

Key words: *local self-government, cohesion policy, region, regional policy, regional development, regional development strategy.*

Глобалізаційні процеси останніх десятиліть, які призводять до все більшої взаємозалежності та взаємопроникнення економік різних країн, а також посилення процесів внутрішньодержавної інтеграції, спонукають до переосмислення та вдосконалення стратегій та програм регіонального розвитку. Проблема нерівномірного розвитку регіонів в Україні завжди була актуальною, призводячи до зростання соціальних та економічних диспропорцій між регіонами й ускладнюючи завдання забезпечення стійкості та єдності в умовах внутрішніх і зовнішніх викликів. Розпочавши процес децентралізації у 2014 році, Україна продемонструвала рішучість у реформуванні регіональної політики з метою посилення економічної спроможності регіонів. Децентралізація влади передбачала передачу частини повноважень, ресурсів та відповідальності від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Завдяки децентралізації, влада на місцевому та регіональному рівнях отримала механізми, що дозволили сконцентруватись на локальних завданнях, та використовуючи конкурентні переваги територій, задовольняти інтереси та потреби власних громад та регіонів. У подальші роки завдяки досвіду та підтримці Європейського Союзу (далі – ЄС) та інших міжнародних партнерів, процес реформування регіональної політики отримав вагомий імпульс, що призвело до прийняття важливих законів і нормативно-правових актів, які сприяли досягненню значних успіхів у питаннях регіонального розвитку. Саме сильні, дієздатні органи місцевого самоврядування та якісне нормативно-правове забезпечення є запорукою ефективного регіонального розвитку.

Державна регіональна політика, що має на меті забезпечення пропорційного розвитку регіонів в Україні, повинна ґрунтуватися на чіткій нормативно-правовій базі, що визначатиме основні напрямки та принципи її реалізації.

У своїх наукових працях та статтях питання нормативно-правового забезпечення регіонального розвитку вивчали такі вчені, як В.М. Вакуленко, В.Ю. Керецман, Ю.В. Ковбасюк, К.В. Ліроп (С.V. Liep), В. Маргарас, М.К. Орлатий та В. Петцольд (W. Petzold).

Попри значну кількість наукових досліджень у цьому напрямку, виклики, які має подолати Україна, потребують переосмислення підходів та подальшого комплексного наукового опрацювання цієї теми.

У контексті аналізу правових заходів, спрямованих на регіональний розвиток, варто передусім визначитись з поняттям регіонального розвитку. В аналітичному звіті «Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики» регіональний розвиток визначається, як «динамічний процес, зміна внутрішньої соціально-економічної структури регіону в напрямку її вдосконалення та раціоналізації. Як правило, він має поступальний зміст, характеризується прогресивними змінами і в результаті повинен призвести до формування регіону як стійкої просторової системи, що раціонально використовує свій внутрішній потенціал і гармонійно співіснує з оточуючим середовищем» [6, с. 27]. Також автори звіту відзначають тенденцію до застосування більш індивідуального та цілеспрямованого підходу до розвитку кожного регіону. Цей новий підхід передбачає активну взаємодію з громадянами та інституціями регіону, а також покращення координації всіх державних інвестицій на регіональному рівні задля збільшення їх ефективності. Все більше країн усвідомлюють важливість зменшення невідповідностей у розвитку різних регіонів і приділяють цьому аспекту значно більше уваги у своїх стратегіях розвитку.

У сучасних умовах регіональна політика та розвиток регіонів в Україні є надзвичайно важливою складовою державного управління, що регулюється системою законів та нормативно-правових актів. До них відносяться Конституція України та ряд законів України, таких як «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про транскордонне співробітництво», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про державні цільові програми», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про Генеральну

схему планування території України». Крім того, ця система включає в себе акти Президента України, розпорядження Кабінету Міністрів України, а також міжнародні договори України, які набувають обов'язковості після подальшої ратифікації Верховною Радою України. Ця система нормативно-правових актів визначає механізми державної регіональної політики та є невід'ємною частиною стратегії розвитку країни.

Одним із ключових законів, що визначає стратегічні напрямки та принципи державної регіональної політики є Закон України «Про засади державної регіональної політики» (далі – Закон) [3]. Прийнятий у 2015 році, цей Закон встановлює основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики. Він розглядає регіональний розвиток як невіддільну частину внутрішньої політики України та передбачає особливості відновлення регіонів та територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України. Цей Закон надає фундаментальну правову базу для реалізації регіональних стратегій, спрямованих на підтримку сталого розвитку всіх регіонів України та зменшення соціальних та економічних відмінностей між ними. Регіональний розвиток зазначається у Законі як процес соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших позитивних змін у регіонах.

До нововведень Закону, які надалі суттєво вплинули на процес розвитку регіональної політики, можна віднести такі:

1) чітко визначено поняття державної регіональної політики, її мету та принципи;

2) об'єктами державної регіональної політики визначено території регіонів, макро-регіонів, мікрорегіонів, що відкриває можливість для різних форматів стратегічного планування та фінансування розвитку цих територій;

3) визначено ієрархію стратегічних планувальних документів – державна стратегія регіонального розвитку та план заходів з її реалізації; регіональні стратегії розвитку та плани заходів з їх реалізації; стратегії розвитку територіальних громад та відповідні плани заходів з їх реалізації; програми економічного

і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст Києва та Севастополя, територіальних громад;

4) чітко розмежоване та визначено повноваження у сфері регіонального розвитку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

5) встановлено право суб'єктів регіонального розвитку на створення агенції регіонального розвитку;

6) визначено загальні підходи до фінансування проєктів регіонального розвитку з державного та місцевих бюджетів, зокрема через Державний фонд регіонального розвитку, а також з коштів, що надходять до державного бюджету в рамках програм допомоги та грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ [1, с. 11].

Перелічені новели Закону стали важливим поштовхом для регіонального розвитку, а сам Закон сформував правила реалізації державної регіональної політики базуючись на кращих європейських практиках. Серед зауважень варто зазначити відсутність у Законі визначення поняття «регіон», адже в Законі він вказаний у вигляді переліку адміністративно-територіальних одиниць. У своїй монографії Василь Керецман зазначає важливість чіткого визначення регіону, воно «необхідне як у наукових працях, так і в нормативно-правових актах, тому що його відсутність може привести до колізій у законодавстві та у правозастосовчій діяльності» [2, с. 120]. У Декларації щодо регіоналізму в Європі, що була прийнята в 1996 р. Асамблеєю Європейських Регіонів поняття регіон визначається як «територіальне утворення, яке сформовано в законодавчому порядку на рівні, безпосередньо нижчому від загальнодержавного, та є наділеним політичним самоврядуванням. Регіон визнається національною конституцією або законом, які гарантують його автономію, самобутність, владні повноваження та організаційний устрій» [7, с. 2].

Важливим доповненням Закону в редакції від 27 липня 2022 року стало внесення до переліку документів стратегічного планування державної регіональної політики, стратегій розвитку не лише на державному

та регіональному рівні, а й на рівні територіальних громад. Фактично, це нововведення зобов'язує виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, розробляти стратегії розвитку територіальних громад які вони представляють, враховуючи при цьому цілі державної та регіональної стратегій розвитку [3, ст. 11-1]. Для планування відновлення та стимулювання розвитку регіонів та територій були визначені такі функціональні типи територій, щодо яких мають застосовуватись нові інноваційні інструменти розвитку:

- 1) території відновлення;
- 2) регіональні полюси зростання;
- 3) території з особливими умовами для розвитку;
- 4) території сталого розвитку [3, ст. 11-2].

Серед іншого, Закон визначає план заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України [3, ст. 9], план заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку [3, ст. 11], планування відновлення регіонів та територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України [3, ст. 11-3], механізми фінансування державної регіональної політики [3, ст. 20] та етапи проведення оцінювання реалізації державної регіональної політики [3, ст. 27]. Відповідно до Закону Державна стратегія регіонального розвитку України розробляється на період сім років, а розроблення проекту Стратегії забезпечує Мінінфраструктури.

На думку деяких авторів [5, с. 49] Державна стратегія регіонального розвитку є головним інструментом реалізації державної політики регіонального розвитку та «являє собою модель досягнення загальнонаціональних цілей: обґрунтування мети; визначення наявних тенденцій і закономірностей розвитку; формування пріоритетних напрямів структурної, інвестиційної, інноваційної, соціальної політики, формування сценарію перспективного соціального та економічного розвитку регіонів, визначення етапів і термінів його реалізації».

Державна стратегія регіонального розвитку відзначена як основний планувальний документ для досягнення цілей регіональної політики України, серед яких зазначається реалізація секторальних стратегій розви-

тку, координація державної політики у різних сферах, досягнення ефективності використання державних ресурсів у територіальних громадах та регіонах в інтересах людини, єдність держави, сталий розвиток історичних населених місць та збереження традиційного характеру історичного середовища, збереження навколишнього природного середовища та сталого використання природних ресурсів для нинішнього та майбутніх поколінь українців.

Державна стратегія регіонального розвитку України визначає:

- 1) тенденції та основні проблеми соціально-економічного розвитку регіонів;
- 2) пріоритети державної регіональної політики на відповідний період;
- 3) функціональні типи територій;
- 4) стратегічні цілі й напрями регіонального розвитку та міжрегіонального співробітництва;
- 5) оперативні цілі, що забезпечать досягнення стратегічних цілей;
- 6) основні завдання, етапи та механізми їх реалізації;
- 7) систему моніторингу та оцінки результативності реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України [4].

Звертаючись до досвіду Європейського Союзу, варто зазначити що правові засади регіонального розвитку ЄС викладені у статтях 174–178 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС). Стаття 174 ДФЄС описує ключові принципи та цілі регіональної політики ЄС (Політики згуртування). Згідно з нею загальною метою регіональної політики є зміцнення економічної, соціальної та територіальної згуртованості. ДФЄС передбачає, що ЄС повинен прагнути до скорочення диспропорцій в рівнях розвитку між різними регіонами та зменшення відсталості найменш сприятливих регіонів. Особлива увага у статті приділяється сільській місцевості, регіонам, які постраждали від промислового переходу, а також регіонам, що постійно стикаються з серйозними природними чи демографічними викликами. Ці положення не лише визначають стратегічний курс ЄС у регіональному розвитку, але й слугують основою для розробки та впро-

вадження конкретних програм та ініціатив з метою забезпечення сталого розвитку всіх регіонів Європейського Союзу. В статті 176 йдеться про основи функціонування Європейського фонду регіонального розвитку (далі – Фонд), цілями якого є зменшення регіональних нерівностей у країнах-членах ЄС. Фінансові ресурси Фонду спрямовані на розвиток та структурну перебудову регіонів, які відстають у своєму розвитку. Водночас він сприяє перетворенню занепадаючих промислових регіонів. Ця стаття створює правову основу для виділення фінансових ресурсів на заходи, спрямовані на економічне вирівнювання регіонів.

Стаття 177 передбачає створення Фонду згуртування. Цей фонд забезпечує фінансову підтримку проєктів у сфері охорони навколишнього середовища та розвитку транс'європейських мереж у сфері транспортної інфраструктури. Важливим аспектом є те, що конкретні завдання, пріоритети та організація таких фондів визначаються Європейським Парламентом шляхом прийняття регламентів у рамках законодавчої процедури та після консультацій з Економічним і соціальним комітетом та Комітетом регіонів.

Окрім статей ДФЄС політика згуртування Європейського Союзу базується на ряді законодавчих актів, зокрема, Регламенту (ЄС) № 1303/2013, який встановлює загальні положення для європейських структурних та інвестиційних фондів (Регламент про загальні положення), а також низки спеціальних нормативних актів, що охоплюють різні фонди в рамках політики згуртування. Ця правова база містить ряд регламентів, спрямованих на реалізацію політики згуртування:

1) Регламент (ЄС) № 1301/2013 щодо Європейського фонду регіонального розвитку визначає конкретні положення, пов'язані з інвестиціями для зростання та створення робочих місць;

2) Регламент (ЄС) № 1304/2013 про Європейський соціальний фонд;

3) Регламент (ЄС) № 1300/2013 про Фонд згуртування;

4) Регламент (ЄС) № 1299/2013, що встановлює спеціальні положення щодо підтримки від Європейського фонду регіонального роз-

витку з метою досягнення європейського територіального співробітництва;

5) Регламент (ЄС) № 1302/2013 про європейські об'єднання територіального співробітництва [9, с. 5].

У квітні 2018 року Рада Європейського Союзу ухвалила висновки щодо впровадження та реалізації політики згуртування після 2020 року, в яких висловила необхідність спрощення законодавства [10, с. 6]. Ці зміни були впроваджені лише у рамках реформи 2021 року і сприяли відкритості та гнучкості регіональної політики Європейського Союзу. Відображення цих процесів відбулося у наступних аспектах: по-перше, Європарламент і держави-члени домоглися внесення кількох важливих поправок до початкової пропозиції Європейської комісії, що дозволило запровадити більш гнучке управління фондами, вищі ставки співфінансування та тематичну концентрацію фондів, якими тепер можуть розпоряджатися на свій розсуд держави-члени. По-друге, зміни, запропоновані у 2019 році новою Європейською комісією та новим Європейським парламентом, а також політичні пріоритети, визначені на період 2019–2024 років, зокрема Європейський зелений курс, призвели до збільшення виділення коштів на кліматичні заходи в бюджеті ЄС та запровадження Фонду справедливого переходу, який тепер є невід'язною частиною політики згуртування ЄС. По-третє, швидке реагування на пандемію за допомогою нових інструментів виявилось ефективним з точки зору законодавчої процедури та ефективності використання коштів [10, с. 11].

Подальші кризи, серед яких найбільше потрясіння викликала російська агресивна війна проти України, продемонстрували як необхідність, так і здатність ЄС до адаптації. Єврокомісія використовувала широкий спектр заходів, щоб допомогти державам-членам і громадянськості адаптуватися до критичних обставин. Були запропоновані пропозиції щодо нового законодавства, внесення змін до правил та рекомендацій, фінансова підтримка, а також додаткова координація між відповідними органами влади та проведення діалогів щодо актуальних питань та проблем [8, с. 25]. Завдяки швидкому реагу-

ванню на виклики та комплексному підходу ЄС мав змогу забезпечити продовження застосування права ЄС, пом'якшити наслідки кризових явищ та підкреслити важливість регіональної політики ЄС для країн-членів. Подальша робота Єврокомісії спрямована на забезпечення того, щоб правова база ЄС забезпечувала надійне та ефективно реагування на кризові ситуації [8, с. 26].

Через повномасштабне вторгнення Росії в Україну, регіони нашої країни зазнали критичних викликів, які загострили наявні проблеми міжрегіональних відмінностей. Знищення інфраструктури та масштабний відтік

людських та економічних ресурсів – все це сигналізує про нагальну потребу системного удосконалення державної регіональної політики. Комплексна та скоординована нормативно-правова база, кваліфікована експертна підтримка місцевої влади, використання європейського досвіду має дозволити громадам та регіонам розробляти та реалізовувати стратегічні плани відновлення та розвитку, орієнтуючись на потреби людей. Європейський Союз, який демонструє відкритість та адаптивність правових механізмів політики згуртування, повинен бути орієнтиром для України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Законодавство щодо регіонального розвитку. Історія становлення, сучасний стан та напрями змін. URL: https://rdpa.regionet.org.ua/images/Legislation_on_regional_development.pdf (дата звернення: 02.10.2023).
2. Керецман В. Ю. Державне регулювання розвитку регіонів України: теорія і практика : монографія. Ужгород : ТОВ «РІК-У», 2019. 512 с.
3. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. 2023. 21 лип. (№ 13). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 02.10.2023).
4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. 2020. 5 серп. (№ 156). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п#Text> (дата звернення: 02.10.2023).
5. Регіональне управління : підручник / ред.: Ю. В. Ковбасюк, В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий. Київ : НАДУ, 2014. 740 с.
6. 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.
7. AER Declaration on Regionalism. *Assembly of European Regions*. URL: <https://aer.eu/aer-declaration-regionalism/> (дата звернення: 02.10.2023).
8. Enforcing EU law for a Europe that delivers. *European Commission*. URL: https://commission.europa.eu/publications/communication-commission-enforcing-eu-law-europe-delivers_en (дата звернення: 02.10.2023).
9. Lierop C. V., Margaras V. Regional policy. *European Parliamentary Research Service*. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637953/EPRS_BRI\(2019\)637953_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637953/EPRS_BRI(2019)637953_EN.pdf) (дата звернення: 02.10.2023).
10. Petzold W. The 2021 reform of EU cohesion policy. *Research Gate*. URL: https://www.researchgate.net/publication/359145007_The_2021_reform_of_EU_cohesion_policy (дата звернення: 02.10.2023).