



БУРКИНСЬКИЙ
Борис Володимирович — академік НАН України, директор Державної установи «Інститут ринку і економіко-екологічних досліджень НАН України»



ЛАЙКО
Олександр Іванович — доктор економічних наук, професор, заступник директора з наукової роботи Державної установи «Інститут ринку і економіко-екологічних досліджень НАН України»

ПРІОРИТЕТИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ В УКРАЇНІ: КУРС ВІДНОВЛЕННЯ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Сучасні виклики воєнного стану, необхідність повоєнного відновлення, реалізації євроінтеграційних ініціатив та продовження реформи децентралізації поставили перед державою, адміністративно-територіальними одиницями та суспільством завдання оновлення та підвищення ефективності системи управління регіональним розвитком. У статті проаналізовано сучасний інституціональний базис формування державної регіональної політики в Україні та ЄС, сформульовано актуальні пріоритети управління розвитком регіональних економічних систем. Особливий акцент зроблено на пріоритетах безпеки і добробуту населення, створення умов для залучення інвестицій, вдосконалення структури економічних систем регіонів, сприяння розвитку точок економічного зростання, міжкуніципального співробітництва, збалансованості фінансово-бюджетного забезпечення функціонування адміністративно-територіальних одиниць, посилення спроможності громад до саморозвитку на засадах інноваційності, цифровізації та відповідності цілям сталого розвитку.

Ключові слова: національна безпека, регіональний економічний розвиток, пріоритети регіональної політики, інвестиції, економічна спроможність.

Успішність реалізації в Україні економічних реформ, цілей Плану повоєнного відновлення, розбудова цілісної системи злагодженої взаємодії та розвитку економічних систем на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою багато в чому залежать від раціонально сформованої системи управління регіональним економічним розвитком. Процес управління не передбачає безпосереднього втручання в бізнес-процеси суб'єктів господарювання, натомість ключові функції управління мають бути спрямованими на створення сприятливих умов для залучення інституціональних інвесторів, відтворення здійснених капіталовкладень, на формування справедливих умов розподілу фінансово-бюджетних ресурсів громад у горизонтальному та центр-периферійному вимірах, забезпечення спроможності

громад до саморозвитку, формування більших можливостей для стимулювання розвитку підприємництва та зайнятості на рівні територіальних громад. На необхідності розбудови ефективної системи управління на всіх рівнях врядування як основи для реалізації Плану відновлення України наголошують міжнародні консультанти, експерти та аудиторі^{1, 2}. Беззаперечною потребою формування актуальної і ефективної системи управління відбудовою та розвитком регіональних соціоекономічних систем констатують і представники вищого керівництва країни, і асоціації місцевого самоврядування, громадські організації, науковці та експерти^{3, 4}.

Для вирішення цього завдання слід визначити закономірності, потреби суспільства, виклики і вимоги, що постають перед нашою країною, європейською та світовою цивілізованою спільнотою, а також чітко сформулювати пріоритети для розбудови національної системи управління розвитком регіональних економічних систем з урахуванням курсу України на відновлення та євроінтеграцію, підвищення конкурентоспроможності в контексті участі в міжнародному економічному обміні. Розбудова системи спроможних регіональних економічних систем є однією зі складових формування фундаменту для зміцнення національної безпеки, поліпшення умов життя населення в усіх територіальних громадах. Визначення пріоритетів управління регіональним розвитком є дуже важливим завданням, оскільки в подальшому всі функції, конкретні заходи і дії щодо реалізації окреслених завдань управління мають спрямовуватися на досягнення визначених стратегічних пріоритетів.

¹ План відновлення України: матер. конф. URC2024 (11–12 червня 2024, Берлін). <http://surl.li/jbcyoj>

² План відновлення України від наслідків війни. <http://surl.li/cykidn>

³ Координація процесу відбудови та відновлення з політикою регіонального розвитку в Україні. Аналітичний документ. U-LEAD з Європою. 2023. <http://surl.li/doubus>

⁴ Планування й організації відновлення муніципальної інфраструктури. Методичні рекомендації. Асоціація міст України, 2023. <http://surl.li/cvpbln>

У цьому дослідженні ми оперуємо визначенням «регіональні економічні системи» з огляду на виняткову важливість саме економічної складової у вирішенні сучасних проблем державного розвитку, забезпечення обороноздатності, зміцнення єдності та згуртованості суспільства. У жодному разі не применшуючи значущість соціальної, екологічної, демографічної складових як природних компонентів екосистем, які разом з економічним патерном утворюють гармонійну єдність збалансованості та сталого розвитку, все ж таки варто наголосити на важливості економічної складової в управлінні розвитком регіональних систем.

У більшості країн ЄС реформування систем місцевого самоврядування та забезпечення розвитку регіонів відбувалося на основі і за результатами проведених економічних реформ. Так, досвід сусідньої Польщі демонструє приклади розбудови системи державного устрою на засадах економічного прагматизму з поступовим вдосконаленням адміністративного забезпечення регіонального розвитку відповідно до сформованої архітектури економічного устрою територіально-господарських комплексів з усіма елементами кооперації, смарт-спеціалізації та спільної генерації якомога більшої доданої вартості.

Застосування політики економічного прагматизму є доречним, але результати її ґрунтовного аналізу, наведені в роботах В. Гейця [1], А. Гриценка [2], В. Мандибури [3], свідчать про необхідність урахування деяких застережень щодо неможливості повного копіювання досвіду Польщі, а також щодо ризиків наявності в сучасних трактуваннях нового економічного прагматизму елементів зовсім протилежного напрямку — економічного волонтаризму, який приводить не до створення суспільно корисних благ, а до імітації економічного прогресу на основі приросту грошової маси і підвищення спекулятивних очікувань [4].

Ключовою вимогою до регіональних економічних систем (на різних рівнях врядування від локального, районного до обласного) в сучасному суспільстві є набуття ними більшої суб'єктності і їх активна участь в реалізації

суспільних ініціатив щодо регулювання господарської діяльності, створення умов для поступального розвитку і залучення інвестицій на місцевому рівні.

Економічна складова спроможності регіональних утворень є визначальною і першочерговою для вирішення питань підвищення рівня добробуту та якості життя населення в громадах на засадах реалізації соціально-екологічних ініціатив та постулатів сталого розвитку. Фінансово-бюджетна спроможність територіальних громад, яка наразі визначається як один з індикаторів успішності функціонування територіальних громад, у свою чергу, є вже похідною від таких характеристик регіональних систем, як економічна здатність до саморозвитку, конкурентоспроможність господарських комплексів громад, районів, областей, у яких здійснюється безпосереднє продукування доданої вартості, і слугує достовірним мірилом успішності стимулювання адміністраціями громад процесів ведення господарської діяльності та основою для фінансово-матеріального забезпечення життєдіяльності громад [5].

Сучасні пріоритети управління розвитком регіональних економічних систем визначаються ключовими викликами глобалізації, євроінтеграції та повоєнного відновлення, що відображено в основних стратегічних документах у сфері регіонального розвитку. Реалії і виклики для системи управління регіональним розвитком віддзеркалюються і в наявному інституціональному базисі. Так побудовано систему управління регіональним розвитком в ЄС, аналогічно і ми маємо вибудовувати управління регіональним економічним розвитком в Україні.

Інституціональний базис розбудови системи управління регіональним розвитком. Пріоритетні стратегічні напрями управління регіональним розвитком офіційно визначено в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року, а саме:

I. Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах.

II. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів.

III. Розбудова ефективного багаторівневого врядування.

Зазначені стратегічні цілі частково співзвучні, але не збігаються з напрямками Європейської політики згуртованості 2021–2027 років, а також істотно різняться типи функціональних територій, які визначено в Україні та в Євросоюзі⁵. Тим часом для забезпечення реалізації вектора євроінтеграції та включення в міжнародний економічний обмін необхідне наближення вітчизняних пріоритетів управління розвитком регіональних економічних систем до європейських та світових стратегічних напрямів.

Стратегічними пріоритетами сучасної європейської регіональної політики⁶ є:

- більш конкурентоспроможна та розумніша Європа;
- екологічніша низьковуглецева економіка, що переходить до нульових відходів;
- більш пов'язана Європа завдяки підвищенню мобільності;
- більш соціальна та інклюзивна Європа;
- Європа, ближча до громадян, що досягається завдяки сталому та інтегрованому розвитку всіх типів територій.

Сучасні напрями Європейської політики регіонального розвитку до 2027 року еволюціонували впродовж довгих років прогресу, але в минулі періоди більший акцент робили на подоланні міжтериторіальних диспропорцій та підвищенні рівня економічної спроможності громад.

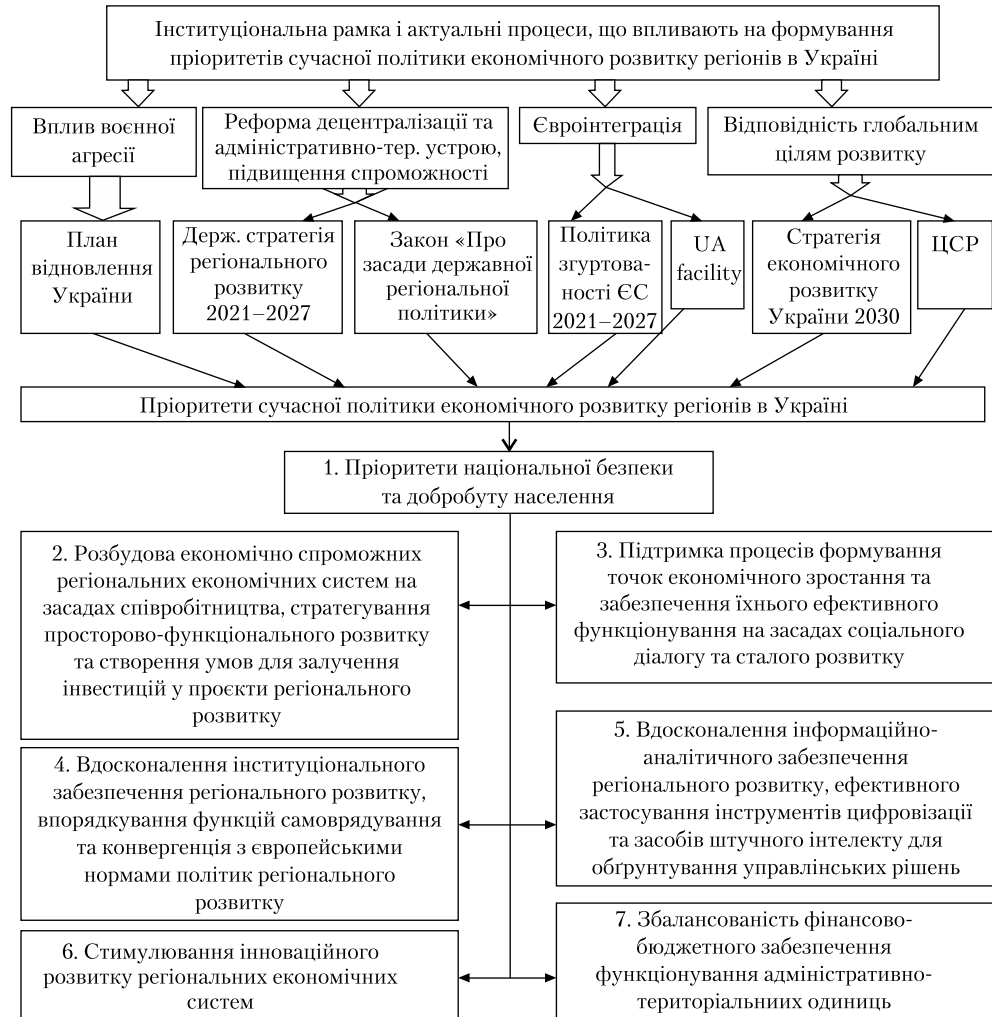
У цьому аспекті доволі актуальними і важливими для України стають 10 пріоритетів регіонального розвитку, сформульовані Організацією економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), а саме⁷:

⁵ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки. Постанова КМУ від 05.08.2020 № 695 (зі змінами від 22.08.2024). <http://surl.li/rlgbrb>

⁶ New Cohesion policy. EU regional and urban development. <http://surl.li/clrdxn>

⁷ Рекомендація Ради ОЕСР щодо політики регіонального розвитку. <http://surl.li/znwaem>

Рис. 1. Пріоритети політики економічного розвитку регіонів в Україні в контексті повоєнного відновлення та євроінтеграції



- 1) розроблення та реалізація стратегії регіонального розвитку;
- 2) орієнтація на відповідний територіальний рівень і масштаб;
- 3) залучення громад і зацікавлених сторін до спільного творення;
- 4) розбудова стійких регіонів;
- 5) формування територіальних даних;
- 6) створення надійних багаторівневих систем врядування;
- 7) зміцнення спроможності;
- 8) мобілізація фінансових ресурсів;
- 9) сприяння доброчесності;
- 10) впровадження управління ефективністю.

Враховуючи положення стратегічних документів з регіонального розвитку України та ЄС, а також рекомендації ОЕСР, світовий досвід повоєнного відновлення, положення Плану відновлення України, Стратегії економічного розвитку України до 2030 року, Цілей сталого розвитку та програми реформ Ukraine Facility, можемо сформулювати і детальніше розглянути пріоритети управління розвитком регіональних економічних систем в Україні (рис. 1).

1. Пріоритет національної безпеки та добробуту населення. Про який би напрям державного управління регіональним розвитком

не йшлося, ключовим пріоритетом, особливо в нинішній нелегкій для країни час, є забезпечення належного рівня національної безпеки, територіальної цілісності, повернення та реінтеграція тимчасово окупованих територій, збереження та примноження людського потенціалу, забезпечення достатньо високого рівня добробуту населення, щоб вітчизняні регіональні економічні системи могли конкурувати з розвиненими країнами і відтік людського капіталу припинився. На цій думці сходяться більшість вітчизняних вчених економістів, демографів [6–9]. За прогнозом директора Інституту демографії та проблем якості життя НАН України академіка НАН України Е. Лібанової, криза депопуляції внаслідок війни є неминучою, однак є шанси на те, що більша частина біженців повернуться до України [9].

Більшість економістів дотримуються думки, що в найближчі роки в Україні навряд чи вдасться досягти рівня заробітних плат найманих працівників і доходів представників малого і середнього бізнесу, як у країнах ЄС, однак варто усвідомлювати, що конкурентні умови формуються не лише за рівнем оплати праці. Мотивація для повернення вимушених мігрантів з-за кордону зумовлена також патріотичними переконаннями, комфортом перебування в автентично рідному середовищі – в Україні. Крім етнічних, історико-культурних, соціальних факторів це пояснюється з позицій положень Європейської політики згуртованості, яка формально бере свій початок від 1989 р., але фактично – ще з 50-х років ХХ ст., і однією з головних цілей завжди ставила нівелювання територіальних диспропорцій та диференціації населення за рівнем реальних можливостей мати гідний добробут для задоволення життєвих потреб.

Тому ключовим пріоритетом у державній регіональній політиці є забезпечення достатньо високого рівня оплати праці для найманих працівників і належних можливостей для розвитку малого і середнього бізнесу, сприяння самозайнятості. Такий пріоритет має реалізуватися як за сприяння центральних органів влади, так і на локальному рівні. Відповідно

до одного з ключових принципів формування регіональної політики в Україні та в ЄС – субсидіарності, найбільш дієвими є заходи регулювання, які застосовують на локальному рівні з максимальним наближенням до громадян, споживачів державних послуг, у разі, якщо такі заходи можна реалізувати на базовому рівні і немає потреби в додатковій координації на вищих рівнях – районному, обласному, національному.

У країнах ЄС політика стимулювання зайнятості, самозайнятості і добробуту визначається і підтримується на рівні центральних урядів, але реальними повноваженнями щодо вжиття конкретних заходів стимулювання добробуту наділені місцеві органи влади за допомогою реальних повноважень щодо податкового і фінансово-бюджетного стимулювання та підтримки сумлінних роботодавців. Реалізація цієї функції органами місцевого самоврядування та їхніми виконавчими органами сприяє згуртованості населення, розбудові соціального діалогу, зміцненню суспільної єдності.

В Україні прямі податкові повноваження щодо стимулювання зайнятості для органів місцевого самоврядування відсутні, оскільки основні податки, які справляються із заробітної плати, та нарахування є загальнодержавними (податок на доходи фізичних осіб, єдиний соціальний внесок, військовий збір), але можливим є застосування механізму непрямого заохочення до підвищення рівня зайнятості та підприємницької активності на локальному рівні. Так, податок на доходи фізичних осіб, який є загальнодержавним, забезпечує виконання дохідної частини бюджетів громад у середньому на 60–70 % [17], є основним джерелом доходів місцевих бюджетів і від загального обсягу збору цього податку 64 % (згідно з порядком розподілу в 2024 бюджетному році) залишається в місцевому бюджеті.

Повноважень надавати пільги з цього податку місцевим підприємцям органи місцевого самоврядування не мають, однак реалізовувати управлінську функцію мотивації вони можуть за допомогою інших податків, створюючи тим самим поліпшені умови роботи для підприєм-

ців. Місцевими податками, за допомогою яких можна створювати сприятливий мікроклімат, наразі є єдиний податок з підприємців та майнові податки (податок на землю, на нерухоме майно), оскільки, згідно зі ст. 293 Податкового кодексу України, органи місцевого самоврядування самостійно визначають ставки єдиного податку для підприємців 1-ї та 2-ї груп. Такі умови дають можливість громадам сприяти розвитку важливих для них видів діяльності і втілювати в життя відому в ЄС концепцію інвестиційно-орієнтованого податкового конкурування територій. Також громади можуть укладати інвестиційні договори з підприємцями і тим самим закріплювати за ними право і надавати гарантії щодо застосування знижених ставок єдиного податку, але натомість підприємці зобов'язуються виплачувати найменшим працівникам, з числа мешканців громади, заробітну плату гідного рівня, наприклад не меншу, ніж подвійний розмір середньої заробітної плати для промислових підприємств. Законодавчі основи для застосування таких заходів підтримки розвитку підприємництва вже сформовано, однак такі практики не дуже поширені серед громад через недостатню поінформованість, відсутність відповідного досвіду та консультативно-методичного супроводу. Фахівці ДУ «Інститут ринку і економіко-екологічних досліджень НАН України» мають досвід підготовки концептуально-методичних настанов щодо здійснення інвестиційно-орієнтованого податкового конкурування для представників громад Одеської області, які наразі працюють над впровадженням і тиражуванням таких практик.

У контексті цього пріоритету вкрай необхідно також стимулювати зайнятість молодих фахівців, актуалізувати рівень оплати праці, привести державні стандарти у відповідність з реальними потребами й купівельною спроможністю населення і зрештою відмовитися від прив'язки розміру окладів у державних установах до мінімальних заробітних плат та рівня прожиткового мінімуму.

2. Пріоритет розбудови економічно спроможних регіональних економічних систем

на засадах співробітництва, стратегування просторово-функціонального розвитку та створення умов для залучення інвестицій у проекти регіонального розвитку. Розбудова економічно спроможних територіально-господарських систем як основи для стабільності та безконфліктного існування громад, зменшення диспропорцій за рівнем економічного розвитку завжди була і є однією з основних цілей європейської політики згуртованості. Загалом політика згуртованості — це стратегія Євросоюзу, спрямована на сприяння та підтримку «загального гармонійного розвитку» держав-членів і регіонів; це основна інвестиційна політика, зосереджена на ключових сферах, що допоможе ЄС протистояти викликам ХХІ ст. та залишатися конкурентоспроможним у світі.

Упродовж останніх десятиліть в ЄС наполегливо виконують завдання з формування економічного базису для забезпечення соціальної згуртованості. Витрати європейських структурних фондів на ці потреби розглядають скоріше як інвестиції в структурну модернізацію територіально-господарських систем, що сприяє більшому залученню приватних інвестицій, системному просторовому розвитку, поліпшенню якості життя населення і стає міцною основою для згуртування.

Приблизно 32,5 % бюджету ЄС на 2014–2020 рр. (еквівалент близько 351,8 млрд євро за сім років у цінах 2014 р.) виділено на фінансові інструменти, що підтримують політику згуртованості. На реалізацію політики згуртованості та регіонального розвитку на період до 2027 р. ЄС планує витратити понад 392 млрд євро.

Основою для реалізації цього пріоритету вбачається налагоджений процес стратегічного планування розвитку громад базового рівня, який дозволяє передбачити варіанти раціонального розміщення підприємств, елементів інфраструктури в територіальних громадах. Стратегічне планування розвитку територіальних громад є необхідним для реалізації політики регіонального розвитку, оскільки громади часто не мають можливості самотужки підготувати якісні стратегічні планувальні

документи, а тому залучають громадські організації та установи НАН України. Зокрема, установи Відділення економіки НАН України мають позитивний досвід і значні напрацювання з розроблення документів стратегічного планування.

Так, науковці ДУ «Інститут ринку і економіко-екологічних досліджень НАН України» здійснюють постійний науково-методичний супровід та надають консультації з питань економічного розвитку територіальних громад Одеської області, зокрема Визирської сільської територіальної громади, що входить до десятки найбільш заможних сільських територіальних громад в Україні⁸.

Особливу роль у сучасній політиці згуртованості відіграють інструменти залучення інвестицій, створення робочих місць, стратегування просторово-секторального розвитку, вирівнювання бюджетної спроможності. За результатами опитувань і досліджень Міністерства розвитку громад та територій України, політика згуртованості є вкрай необхідною і підтримується переважною більшістю населення країни, так само як і подальша реформа децентралізації. Незважаючи на суперечливі відгуки щодо результативності реформи децентралізації в адміністративному, фінансово-бюджетному аспектах, респонденти майже одностайні у відповідях, що ця реформа значно поліпшила їхні навички соціальної згуртованості. Досвід співпраці і кооперації при вирішенні спільних питань у громадах сприяв посиленню ідентичності, підвищив ступінь відповідальності та згуртованості населення громад, що стало вкрай позитивним фактором для зміцнення обороноздатності країни в період розпочатої РФ війни.

Теоретично і практично кращу адаптивність розвинених регіональних економічних систем до кризових впливів доводять результати досліджень Х. Армстронга [10], а також емпіричні дослідження стійкості повітів Румунії до впливу пандемії COVID-19 [11], які свідчать

⁸ Стратегія сталого розвитку Визирської сільської територіальної громади до 2030 року.
<http://surl.li/mcyuoq>

про те, що розвинені і поєднані більш тісними й численними зв'язками економічного співробітництва (з більшою конвергенцією) території Румунії виявилися більш стійкими в умовах впливу пандемії, ніж території з відносно низьким ступенем конвергенції.

Однак забезпечення економічного розвитку та згуртованості за прикладом ЄС має відбуватися на основі належного фінансового забезпечення.

Навички співробітництва територіальних громад та спільної участі у виконанні інвестиційних проектів є вкрай необхідними, оскільки одній громаді не під силу освоїти масштабні проекти, а деякі проекти, наприклад ремонт доріг спільного користування та інших елементів інфраструктури, об'єктивно потребують співпраці кількох громад, зацікавлених у кінцевому результаті. Тому в Україні з 2014 р. реалізується Закон України «Про співробітництво територіальних громад», який визначає форми, методи і засоби співпраці громад для вирішення питань, зокрема пов'язаних зі зміцненням спільного економічного потенціалу.

Однак співпраця громад відбувається не так активно, як хотілося б. Результати дослідження міжмуніципального співробітництва в Україні, оприлюднені на платформі «Децентралізація»⁹, свідчать, що за період з листопада 2020 р. (після місцевих виборів за нового територіального поділу на громади і райони) до початку 2024 р. менше половини громад брали участь у такій співпраці (657 громад, або 44,6 %). При цьому більшість громад потребують методичної й консультаційної допомоги. Тому ми бачимо перспективи для роботи з громадами установ НАН України відповідного профілю і нагоду для розвитку діяльності з надання суспільно корисних науково-практичних послуг на договірних засадах.

Завдяки інструменту співробітництва сотні громад через укладання договорів про співпрацю підвищили якість публічних послуг, що надаються на їхній території, набули статусу спроможних в адміністративному аспекті гро-

⁹ Співробітництво територіальних громад в Україні.
<https://decentralization.ua/cooperation>

мад, оскільки змогли надати своїм мешканцям можливість користуватися послугами ЦНАПів, ФАПів, шкіл, дитячих садочків, якщо таких закладів не було на території їхніх громад. Однак договорів співробітництва в економічній сфері та реальному секторі економіки було укладено значно менше. Для оцінки економічної складової в договорах співробітництва ми проаналізували дані відповідного реєстру на платформі децентралізації (див. табл.). Як бачимо, лише близько 15 % усіх укладених договорів про співробітництво стосуються економічного розвитку, тобто прямо чи опосередковано пов'язані зі стимулюванням господарської діяльності в громадах. Більшість становлять договори співробітництва в соціальній та адміністративній сферах. Причиною цього є заходи державної регуляторної політики, які спрямовані переважно на реалізацію соціальних ініціатив, хоча повинні підтримувати економічний вектор співробітництва, як це заявлено в Концепції реформування місцевого самоврядування та в Державних стратегіях регіонального розвитку до 2020 року і до 2027 року.

Заходом, орієнтованим на підвищення спроможності територіальних громад і стимулювання їхньої співпраці, може стати застосування особливого порядку розподілу коштів Державного фонду регіонального розвитку на цілі інвестиційного розвитку громад. За даними Міністерства розвитку громад та територій, обсяги державної фінансової підтримки на розвиток громад та розбудову їхньої інф-

раструктури в довоєнні роки становили понад 80 млрд грн, з яких 4,5 млрд — це ресурси ДФРР. Проте в механізмах розподілу коштів ДФРР немає пріоритетів чи особливих умов, які враховували б ступінь спроможності громад, немає і чітко встановлених правил щодо співфінансування участі в реалізації інвестиційних проєктів. Тому доцільно в правилах розподілу коштів ДФРР закріпити порядок виділення коштів на покриття витрат на реалізацію інвестиційних проєктів з диференційованими частками співфінансування: 90 % вартості проєкту має покриватися з фонду на виконання договорів «змішаної» співпраці, тобто розвинених і слабких, а також дотаційних громад; 50 % співфінансування — для громад з нульовим вирівнюванням; 30 % співфінансування — для спроможних громад, які виконуватимуть проєкт без співпраці з менш розвиненими прилеглими громадами.

3. Пріоритет підтримки процесів формування точок економічного зростання та забезпечення їхнього ефективного функціонування на засадах соціального діалогу та сталого розвитку. Формування і розвиток точок економічного зростання за умови масштабування результатів їхньої діяльності на інші території є перспективним напрямом регіональної політики, ефективність якого доведено світовими та європейськими практиками. В активі наукової школи регіональної економіки ДУ «Інститут ринку і економіко-екологічних досліджень НАН України» є науково-прикладні розробки щодо інституціонального обґрунтування ство-

Оцінка наявності економічної складової в структурі договорів про співробітництво в громадах України

Категорії договорів співробітництва	Роки					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Договори, орієнтовані на розвиток соціальної сфери	341 (85,25 %)	171 (84,7 %)	75 (83,3 %)	61 (84,7 %)	50 (86,2 %)	210 (83,3 %)
Договори, орієнтовані на розвиток реального сектору економіки	59 (14,75 %)	31 (15,35 %)	15 (16,7 %)	11 (15,3 %)	8 (13,8 %)	42 (16,7 %)
Обидві категорії разом	400	202	90	72	58	252

Складено за даними реєстру договорів про співробітництво громад в Україні
<https://decentralization.ua/cooperation>

рення точок економічного зростання у вигляді територій пріоритетного розвитку, на яких створюються особливо сприятливі умови для залучення інвестицій у розвиток реального сектору економіки. Доцільність таких розробок апробовано в минулі роки у територіальних громадах півдня Одеської області, але наразі актуальним напрямом формування точок економічного зростання є створення індустріальних парків. Цей, здавалося б, дієвий інструмент стимулювання індустріального розвитку позитивно зарекомендував себе в розвинених країнах, але доволі повільно розвивається в Україні.

Міністерство економіки України зазначає, що станом на 2024 р. до відповідного реєстру включено 92 індустріальних парки, *однак реально працюючими є лише 15 з них. Тобто частка точок економічного зростання, які реально функціонують, мають керуючу компанію і відповідне положення, становить 16 %, що є дуже низьким значенням.*

Аналізуючи стан справ щодо роботи індустріальних парків в Україні, можна дійти висновку, що основними причинами їхньої ненагодженої роботи є такі:

- неопрацьованість процедур непрямої підтримки залучення інвестицій у розбудову інфраструктури парків;
- недостатня увага органів місцевого самоврядування до питань управління розвитком індустріальних парків. У більшості комунальних індустріальних парків немає керуючої компанії або відповідне комунальне підприємство працює неефективно. Відомі лише поодинокі випадки активної участі муніципалітетів у процесах розвитку індустріального парку, виконання ними функцій управління, допомоги в залученні приватних інвесторів;
- низький ступінь застосування міжнародно визнаних практик і моделей промислового розвитку в індустріальних парках.

Для поліпшення стану справ з роботою індустріальних парків як точок регіонального економічного зростання і помічників для повного відновлення варто знову звернутися до досвіду, набутого установами НАН України, з

науково-методичного супроводу роботи індустріальних парків та запровадження новітніх моделей промислового симбіозу. Оскільки наукові установи Академії співпрацюють з територіальними громадами з питань розроблення концепцій розвитку індустріальних парків, а також безпосередньо з Міністерством економіки України та UNIDO з питань імплементації міжнародних стандартів розвитку екоіндустріальних парків, вважаємо за потрібне масштабування такого досвіду.

4. Пріоритет вдосконалення інституціонального забезпечення регіонального розвитку, впорядкування функцій самоврядування та конвергенція з європейськими нормами політик регіонального розвитку. Питання вдосконалення інституціонального забезпечення реалізації функцій управління просторовим розвитком в Україні є актуальним. Однак усе ще потрібним є прийняття відповідних рішень, законодавчих актів та внесення змін до чинного нормативно-правового поля в цій сфері. Інституціональним втіленням процесів управління регіональним економічним розвитком є державна регіональна політика, однак цей термін не означено в Конституції України. В Основному законі (ст. 116) визначено поняття та основні види державних політик, які мають здійснюватися в державі: інвестиційна, фінансова, цінова, податкова, праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. Однак політики розвитку регіонів, просторового розвитку серед них немає. Питанню врахування регіональних, локальних особливостей економічного, соціокультурного та інших видів розвитку слід приділяти особливу увагу [12]. В ЄС політика регіонального розвитку є чи не найважливішою і навіть має статус генеральної політики, в рамках якої вирішують питання сталого розвитку, конкурентоспроможності, інноваційності, соціальної спрямованості регуляторних заходів.

В Україні сутність політики, спрямованої на управління просторовим розвитком, визначено лише в Законах України «Про засади вну-

трішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 № 2411-VI та «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 № 156-VIII. Метою державної регіональної політики офіційно є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку країни та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, створення безпечних умов, дотримання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання.

Вважаємо, що на шляху євроінтеграції вітчизняна політика регіонального економічного розвитку має бути комплементарною з правилами ЄС, зокрема з розділом 22 *Acquis communautaire*, присвяченим регіональному розвитку.

Удосконалення потребує також вітчизняне законодавство у сфері регіонального розвитку в частині продовження реформи децентралізації з прийняттям відповідних конституційних змін, визначенням статусу районного рівня врядування в Україні, який де-юре існує, але де-факто не має реальних можливостей і повноважень. Вирішення цього завдання є вкрай необхідним, оскільки План дій щодо продовження реформи децентралізації на період 2024–2027 років прийнято, відповідну Дорожню карту представлено, а тепер потрібне детальне методичне супроводження конкретних кроків з реалізації цих документів.

5. Пріоритет вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення регіонального розвитку, ефективного застосування інструментів цифровізації та засобів штучного інтелекту для обґрунтування управлінських рішень. Управлінські потреби забезпечення економічного розвитку територіальних громад в Україні повинні підкріплюватися відповідним інформаційно-аналітичним забезпеченням. Наявна система статистичних спостережень за 10 років децентралізації в Україні так і не набула належного розвитку щодо моніторингу процесів розвитку громад і районів. Інформаційний вакуум компенсується звітами та інфографіками на сайтах територіальних громад,

обласних державних адміністрацій, на платформі «Децентралізація». Однак потрібні системні рішення, які стають необхідними з огляду на високі темпи проникнення цифровізації у сферу державних послуг та чималі здобутки України в цій сфері. Актуальним є також застосування штучного інтелекту для вирішення певних проблем регіонального економічного розвитку, зокрема:

- організація систем збирання та оброблення статистичної інформації для прийняття управлінських рішень, в тому числі обробки засобами штучного інтелекту масивів великих даних;

- створення ПІС-систем та платформ інфокомунікаційного супроводу роботи суб'єктів бізнесу в територіальних громадах з формуванням сприятливого інвестиційного клімату, а також сервісів для супроводу точок економічного зростання, зокрема індустриальних парків, забезпечення процесів співробітництва громад, на основі інтерактивних платформ;

- формування інформаційно-комунікаційних платформ та електронних помічників для сприяння прийняттю управлінських рішень, зокрема з напрацювання консенсусних рішень з питань економічного розвитку в громадах, обґрунтування рішень щодо формування і розподілу бюджетних ресурсів громад.

У цьому аспекті перспективи подальшого розвитку штучного інтелекту у сфері регіональної науки і практики варто пов'язати з тими кроками, які вже робить НАН України, зокрема в рамках діяльності Координаційної наукової ради НАН України з питань штучного інтелекту та мережі відповідних регіональних центрів, які активно долучилися до розв'язання завдань координації процесів розвитку та застосування штучного інтелекту як у різних сферах економіки, так і в просторовому вимірі, в інтересах регіонів.

6. Пріоритет стимулювання інноваційного розвитку регіональних економічних систем. Пріоритет підтримки інноваційного розвитку та смарт-спеціалізації є першим серед складових політики регіонального розвитку ЄС до 2027 року. З точки зору підтримки іннова-

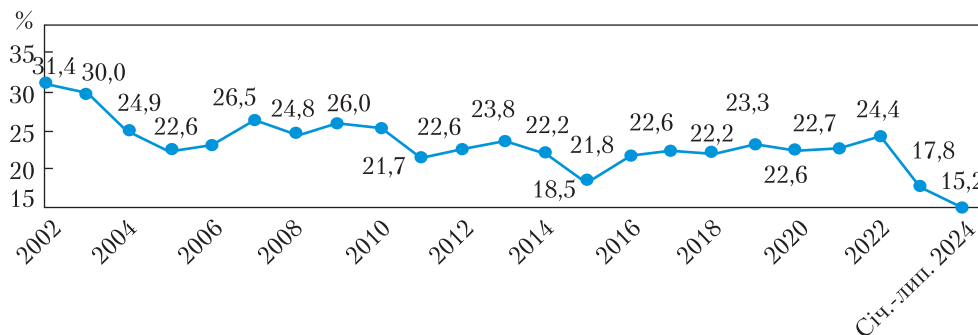


Рис. 2. Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України

ційного співробітництва в громадах України органам місцевого самоврядування варто активніше брати участь у процесах залучення міжнародної фінансової допомоги для розбудови інноваційної інфраструктури в громадах і регіонах. Основними європейськими грантовими програмами, які мають високий потенціал підтримки економічного співробітництва, є Horizon Europe, Danube Interreg.

Програма Danube Interreg є перспективною, оскільки вона функціонує в країнах ЄС та охоплює деяких асоційованих членів на засадах міжрегіонального економічного співробітництва. Інструменти програми Horizon Europe також дають можливість підприємцям, громадським та державним інституціям, у тому числі територіальним громадам України, залучати фінансові ресурси у вигляді не лише грантових траншів, а й інвестицій, особливо на цілі розбудови інноваційної інфраструктури. Для освоєння таких коштів варто забезпечити інформаційно-організаційну, комунікативну підтримку бенефіціарів з метою підвищення їхньої спроможності щодо освоєння таких ресурсів. Реалізувати цю функцію можуть національні контактні пункти програми, один з яких створено на базі ДУ «Інститут ринку і економіко-екологічних досліджень НАН України».

7. Пріоритет вдосконалення та збалансованості фінансово-бюджетного забезпечення функціонування адміністративно-територіальних одиниць. Збалансований розподіл бюджетних ресурсів між регіонами є одним з ключових завдань, якому в ЄС приділяють особливу увагу. Незважаючи на постійне зрос-

тання частки власних доходів місцевих бюджетів у ВВП, їх питома вага у зведеному бюджеті України насправді знизилася: за офіційними даними¹⁰, питома вага власних доходів місцевих бюджетів у 2000–2004 рр. становила 30,0–31,5 %, тоді як зараз 15–17 % (рис. 2).

Проблема зменшення рівня доходів місцевих бюджетів в останні роки пояснюється впливом воєнних дій, зниженням ділової активності бізнесу, зміною порядку перерозподілу податку на доходи фізичних осіб, що утримується з військових на користь державного бюджету. До того ж переважна більшість територіальних громад в Україні мають від'ємні показники фінансово-бюджетної спроможності.

Зміцнення бюджетної спроможності громад має супроводжуватися активізацією інвестування у відновлення та розбудову локальних економічних підсистем на основі збалансованого просторово-секторального розвитку. Поєднання процесів інвестиційного забезпечення розвитку регіонів і громад з політикою просторового збалансування та позитивної конвергенції вбачається раціональним шляхом вдосконалення механізму вирівнювання спроможності територіальних громад. Механізм горизонтального вирівнювання фінансово-бюджетної спроможності територіальних громад є в усіх країнах ЄС та в Україні. Однак вітчизняний підхід до вирівнювання у вигляді вилучення фінансових ресурсів у найбільш розвинених громад створює негативну практи-

¹⁰ Місцеві бюджети України. Портал Open Budget. <https://openbudget.gov.ua/local-budget>

ку знищення стимулів до економічного зростання і розвитку.

З іншого боку, постійне надання дотацій відсталим територіальним громадам породжує патерналістські настрої і також знищує стимули для розвитку (навіщо старатися, якщо дефіцит бюджету і так закрийють дотаціями?). Проблема бюджетного патерналізму є і в країнах ЄС, і для її вирішення застосовують різні регуляторні заходи (цільові дотації, рейтинги, залучення до інвестиційних проєктів). Проте запас фінансово-бюджетної міцності в ЄС набагато більший, ніж в Україні, і багато питань вирішують за допомогою дотаційних, грантових інструментів, фондів вирівнювання.

Поки що в Україні планується поновлення з 2025 р. системи реверсних і прямих дотацій, дію якої було призупинено з 2023 р. у зв'язку з воєнним станом. Автори статті обґрунтували і надіслали на розгляд Міністерства розвитку громад та територій України, а також обласних державних адміністрацій Півдня України пропозиції щодо здійснення процесу вирівнювання спроможності громад без реверсних дотацій шляхом їхнього скасування і запровадження системи договорів про співробітництво економічно розвинених та відсталих громад. Такі договори мають передбачати спільну реалізацію інвестиційних проєктів на основі розподілу праці.

Суми перевищення бюджетних коштів розвинених громад над середнім по області значенням цього показника мають обов'язково спрямовуватися на забезпечення виконання договорів економічного співробітництва і залучення нерозвинених громад з метою реалізації ними спільних проєктів і подолання дивергенцій та економічної відсталості. Стимулом для

укладання таких договорів стане те, що старий порядок вилучення реверсних дотацій діятиме щодо тих сум перевищень середніх показників доходів бюджетів в області, які не було використано для виконання договорів економічного співробітництва. Для формального інституціонального оформлення і введення в дію такої пропозиції необхідне прийняття поправок до Бюджетного кодексу України в частині зміни порядку розподілу коштів місцевих бюджетів.

Експерти ЄС відзначають успіхи України та стрімкий прогрес у сфері реалізації завдань реформи децентралізації системи державного управління регіональним розвитком, який, на жаль, сповільнився через вплив війни. Однак наразі Україна має одні з найкращих у світі значення показників імплементації цифрових інновацій, які також істотно сприяють реалізації завдань з реформування системи місцевого самоврядування. Україна успішно виконала 5 з 9 індикаторів плану проведення структурних реформ за програмою Ukraine Facility. По-ставлено нові амбітні цілі щодо продовження реформ децентралізації впродовж періоду 2024–2027 рр. з урахуванням цілей повоєнного відновлення та євроінтеграції.

Реалізація пріоритетних напрямів управління економічним розвитком територіальних громад, районів, областей з урахуванням потреб повоєнного відновлення, реалізації ініціатив євроінтеграції є важливим завданням, виконання якого потребує постійного науково-практичного супроводу і консультаційної допомоги, досвід надання яких уже напрацьовано науковими установами НАН України, і наразі проводяться активні дії з боку інститутів Відділення економіки щодо масштабування, поширення і розвитку подібних практик.

REFERENCES

[СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ]

1. Heyets V.M. New pragmatism as an instrument to achieve a better future. *Ekonom. Teor.* 2017. (1): 5–24. <https://doi.org/10.15407/etet2017.01.005>
[Геєць В.М. Новий прагматизм — інструмент досягнення кращого майбутнього. *Економічна теорія.* 2017. № 1. С. 5–24].
2. Heyets, V.M., Grytsenko A.A. “New pragmatism” as an instrument of inclusive globalization. *Ekonomika Ukrainy.* 2019. (1): 3–15.
[Геєць В.М., Гриценко А.А. «Новий прагматизм» як інструмент інклюзивної глобалізації. *Економіка України.* 2019. № 1. С. 3–15.]
3. Mandybura V.O. Economic pragmatism: political-economy essence, antipodes and imitation. *Ekonom. Teor.* 2023. (4): 22–48. <https://doi.org/10.15407/etet2023.04.022>
[Мандибура В.О. Економічний прагматизм: політекономічна сутність, антиподи і прояви імітації. *Економічна теорія.* 2023. № 4. С. 22–48.]
4. Bilorus O. A polit-economic forecast of the global co-development in the 21st century: global post-capitalism or the world-system of information-network globalism. *Ekonom. Teor.* 2018. (1): 5–20. <https://doi.org/10.15407/etet2018.01.005>
[Білорус О. Політекономічний прогноз глобального співрозвитку в XXI столітті: глобальний посткапіталізм чи світ-система інформаційно-мережевого глобалізму. *Економічна теорія.* 2018. № 1. С. 5–20.]
5. Horiachuk V.F., Nazareno Yu.A. Gross value added as the main indicator of enterprise productivity. *Economic Innovations.* 2020. **22**(2): 25–33. [https://doi.org/10.31520/ei.2020.22.2\(75\).25-33](https://doi.org/10.31520/ei.2020.22.2(75).25-33)
[Горячук В.Ф., Назарено Ю.А. Валова додана вартість як головний показник продуктивності діяльності підприємств. *Економічні інновації.* 2020. Т. 22, № 2. С. 25–33].
6. Libanova E., Pozniak O. War-driven wave of Ukrainian emigration to Europe: an attempt to evaluate the scale and consequences (the view of Ukrainian researchers). *Statistics in Transition new series.* 2023. **24**(1): 259–276. <https://doi.org/10.59170/stattrans-2023-014>
7. Pyrozhhov S.I., Khamitov N.V., Golovakha Ye.I., Dembitsky S.S., Libanova E.M., Skrypnyuk O.V., Stoietskyi S.V. *Sustainment and development of Ukraine in conditions of war and peace: national report.* Kyiv, Naukova Dumka, 2024 [in Ukrainian]. <https://doi.org/10.15407/978-966-00-1926-3>
[Збереження і розвиток України в умовах війни та миру: національна доповідь. Ред. кол.: С.І. Пирожков, Н.В. Хамітов, Є.І. Головаха, С.С. Дембіцький, Е.М. Лібанова, О.В. Скрипнюк, С.В. Стоєцький. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ: Наукова думка, 2024.]
8. Pyrozhhov S.I., Maiboroda O.M., Khamitov N.V., Golovakha Ye.I., Dembitsky S.S., Smolij V.A., Skrypniuk O.V., Stoietskyi S.V. *National Resilience of Ukraine: Strategy for Responding to Challenges and Preventing Hybrid Threats.* National Report. Kyiv, 2022 [in Ukrainian]. <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/65375/1/240.pdf>
[Національна стійкість України: стратегія відповіді на виклики та випередження гібридних загроз: національна доповідь. Ред. кол.: С.І. Пирожков, О.М. Майборода, Н.В. Хамітов, Є.І. Головаха, С.С. Дембіцький, В.А. Смолій, О.В. Скрипнюк, С.В. Стоєцький. Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ, 2022.]
9. Heyets V.M. Features of the social quality of life in Ukraine during wartime and the task of its post-war improvement. *Ekonomika Ukrainy.* 2024. (4): 3–35.
[Геєць В.М. Ознаки соціальної якості життя воєнного часу в Україні й завдання її повоєнного піднесення. *Економіка України.* 2024. № 4. С. 3–35.]
10. Armstrong H.W. European Union Regional Policy: Reconciling the Convergence and Evaluation Evidence. In: Cuadrado-Roura J.R., Parellada M. (eds) *Regional Convergence in the European Union. Advances in Spatial Science.* Springer, Berlin, Heidelberg, 2002. https://doi.org/10.1007/978-3-662-04788-0_11
11. Jordan M., Ghizdeanu I., Braica A.P. Territorial cohesion and the pandemic in Romania. *Studia Universitatis “Vasile Goldis” Arad. Economics Series.* 2021. **31**(4): 54–69. <https://doi.org/10.2478/sues-2021-0019>
12. Storonianska I.Z., Zalutskyi I.R. Ensuring the effectiveness of regional development policy on the basis of strengthening spatial integration in the region. *Regional Economy.* 2024. **112**(2): 23–40. <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2024-2-2>
[Сторонянська І.З., Залуцький І.Р. Забезпечення дієвості політики регіонального розвитку на засадах посилення просторової інтегрованості в регіоні. *Регіональна економіка.* 2024, № 2. С. 23–40.]

Borys V. Burkynskyi
*Institute of Market Problems and Economic & Ecological Research
of the National Academy of Sciences of Ukraine, Odesa, Ukraine*
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9303-0898>

Oleksandr I. Laiko
*Institute of Market Problems and Economic & Ecological Research
of the National Academy of Sciences of Ukraine, Odesa, Ukraine*
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7082-0862>

PRIORITIES FOR MANAGING THE DEVELOPMENT OF REGIONAL ECONOMIC
SYSTEMS IN UKRAINE: THE COURSE OF RECOVERY AND EUROPEAN INTEGRATION

Modern challenges of martial law, the need for post-war recovery, the implementation of European integration initiatives and the continuation of the decentralization reform led to the rise of the tasks of updating and increasing the efficiency of the regional development management system as challenge for the state, administrative territorial units and society. The article analyzes the modern institutional basis for the formation of state regional policy in Ukraine and in the EU and provides formulation of the current priorities for managing the development of regional economic systems. Special emphasis is placed on the priorities of safety and well-being of the population, creating conditions for attracting investments, improving the structure of economic systems of regions, promoting the development of points of economic growth, enhancing the inter-municipal cooperation, balancing the financial and budgetary support for the functioning of administrative territorial units, strengthening the capacity of communities for self-development on the basis of innovation, digitization and in compliance with the sustainable development goals.

Keywords: national security, regional economic development, regional policy priorities, investments, economic capacity.

Cite this article: Burkynskyi B.V., Laiko O.I. Priorities for managing the development of regional economic systems in Ukraine: the course of recovery and European integration. *Visn. Nac. Akad. Nauk Ukr.* 2024. (11): 20–33.
<https://doi.org/11.15407/visn2024.11.020>