

*Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).
Спеціальність – 281.
Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 5.*

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.5.9>

УДК 352/354

С. В. Архипенко,

*к. е. н., доцент, доцент кафедри обліку, оподаткування, публічного управління та адміністрування, Криворізький національний університет,
м. Кривий Ріг, Україна*

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6403-7556>

**ПЕРЕГЛЯД ПІДХОДІВ ДО РЕГІОНАЛЬНОГО СТРАТЕГІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ ТА АДАПТАЦІЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ В
УМОВАХ ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ**

S. Arkhopenko,

*PhD in Economics, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Accounting, Taxation, Public Governance
and Administration, Kryvyi Rih National University, Kryvyi Rih, Ukraine*

**REVIEW OF APPROACHES TO REGIONAL STRATEGIC MANAGEMENT
AND ADAPTATION OF THE REGIONAL ECONOMY IN THE
CONDITIONS OF FULL-SCALE WAR**

У статті піднято проблему необхідності перегляду підходів до стратегічного планування державної регіональної політики через ведення повномасштабних воєнних дій на території України. Фактор війни призвів до того, що підходи до розвитку регіонів та громад, які були логічними ще

декілька місяців тому, на сьогодні вже є неактуальним, оскільки в теперішніх умовах просто не працюватимуть. Навіть термін «розвиток» регіонів, на який була спрямована Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2027 року, на нашу думку доцільно замінити на «відновлення», яке буде актуальним мінімум декілька наступних років. На рівні держави запроваджено зміни в деякі законодавчі акти, які стосуються систематизації документів стратегічного планування регіонального розвитку, визначення функціональних типів територій, інвестиційних програм (проектів) розвитку територій тощо. Тобто ведення воєнних дій на окремих територіях та подальша відбудова змушує переглядати й інвестиційну складову стратегічного управління регіонами також. Політику Великого будівництва замінено на політику Великого відновлення, в контексті чого державою запропоновано процес відновлення в три етапи. Змінам підлягає навіть Державна стратегія регіонального розвитку, зокрема в частині виділення функціональних типів територій: раніше їх виділялось 13, зараз планується виділити 4. А зміна типології регіонів потягне за собою зміни в управлінських підходах, оподаткуванні, адмініструванні місцевих податків тощо. Також у статті досліджувалось, як ці нові фінансово-економічні реалії вплинуть на економіку регіонів та їх здатність залучати кошти. Це з'ясовувалось на прикладі Дніпропетровської області. В сучасних реаліях таким інструментом стимулювання може стати релокація бізнесу з тимчасово окупованих територій: регіон є промислово розвиненим центром з відповідною інфраструктурою, сучасним науковим і кадровим потенціалом. Наявність вільних промислових потужностей дозволить прийняти схожі за виробничим ланцюжком підприємства та підприємців.

The article raises the issue of the need to revise approaches to strategic planning of state regional policy due to the conduct of full-scale military operations on the territory of Ukraine. The war factor led to the fact that the approaches to the development of regions and communities, which were logical a few months ago, are no longer relevant today, because they simply will not work in the current conditions. Even the term "development" of regions, which was aimed at in the State Strategy for Regional Development for the period until 2027, in our opinion, should be replaced with "restoration", which will be relevant for at least the next several years. At the state level, changes have been introduced to some legislative acts related to the

systematization of regional development strategic planning documents, definition of functional types of territories, investment programs (projects) of territorial development, etc. That is, the conduct of military operations in separate territories and subsequent reconstruction forces us to review the investment component of the strategic management of the regions as well. The Great Construction policy was replaced by the Great Restoration policy, in the context of which the state proposed a three-stage restoration process. Even the State Strategy for Regional Development is subject to change, in particular in terms of the allocation of functional types of territories: previously 13 were allocated, now it is planned to allocate 4. And the change in the typology of regions will entail changes in management approaches, taxation, administration of local taxes, etc. The article also explored how these new financial and economic realities will affect the economy of the regions and their ability to attract funds. This was clarified on the example of the Dnipropetrovsk region. In today's realities, relocation of business from temporarily occupied territories can become such a stimulus tool: the region is an industrially developed center with appropriate infrastructure, modern scientific and personnel potential. The availability of free industrial capacities will allow the adoption of enterprises and entrepreneurs with a similar production chain.

Ключові слова: державна регіональна політика, стійкість, відновлення регіонів, модернізація, повномасштабна війна, релокація бізнесу, функціональні типи територій, типологія територій

Keywords: state regional policy, sustainability, restoration of regions, modernization, full-scale war, business relocation, functional types of territories, typology of territories

Постановка проблеми. Повномасштабна війна, в умовах якої Україна перебуває з 24 лютого 2022 року, змінила не тільки життя окремих громадян, а й уявлення про функціонування державних механізмів в усіх сферах, зокрема й економічній, інвестиційній та регіональній політиці. Так, державна регіональна політика підлягає повному переосмисленню. Як наслідок, інвестиційна політика самих регіонів потребує кардинального перегляду. Чітко вибудований протягом останніх років ієрархічний підхід до стратегічного планування

розвитку регіонів на підставі розробки стратегій та інвестиційних планів реалізації також варто переглядати [1]. Влада оперативно реагує на це змінами в правовому полі. Так, зокрема, 09.07.2022 було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій», яким було внесено суттєві зміни до Закону «Про засади державної регіональної політики», а також скасовано низку нормативних актів щодо діяльності спеціальних (вільних) економічних зон. Зміни зокрема торкнулись систематизації документів стратегічного планування регіонального розвитку (зокрема де окупованих територій), визначення функціональних типів територій, інвестиційних програм (проектів) розвитку територій тощо. Тобто ведення воєнних дій на окремих територіях та подальша відбудова змушує переглядати й інвестиційну складову стратегічного управління регіонами. Це й визначає актуальність даної проблеми.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Слід зазначити, що наукова спільнота ще не встигла зорієнтуватись в подібних реаліях, тому «свіжих» ідей щодо цієї проблематики зовсім небагато: свої міркування щодо того, якою буде регіональна політика України після війни, виклав у своїй публікації В. Безгін [1], а М. Богуславець надає аналіз законодавству щодо відбудови регіонів [2]. А тому будемо вивчати бачення держави щодо зміни підходів до стратегічного управління регіонами через проекти відновлення.

Формулювання цілей. Вивчити зміну підходів до стратегічного управління та планування державної регіональної політики в у мовах повномасштабної війни; охарактеризувати процес релокації підприємств як спосіб адаптації регіональної економіки до зміни умов господарювання.

Виклад основних результатів дослідження. В цьому контексті розглянемо напрями удосконалення (а точніше коригування, перегляду) державної регіональної політики, зокрема інвестиційної її складової з урахуванням чинника воєнних дій.

Слід виходити з того, що підходи до розвитку регіонів та громад, які були логічними ще декілька місяців тому, на сьогодні вже є неактуальним, оскільки в теперішніх умовах просто не працюватимуть. Навіть термін «розвиток» регіонів, на який була спрямована Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2027 року, на нашу думку доцільно замінити на «відновлення», яке буде актуальним мінімум декілька наступних років.

В цьому контексті влада заявила про заміну політики Великого будівництва на Велике відновлення [2]. Держава активно інтегрується в цей процес і вже виділила 340 млн. євро на всі регіони. З метою недопущення зупинки всієї країни влада вже зараз активно відбудовує об'єкти критичної інфраструктури [2]. Крім того, інвестиційна політика в регіонах або політика відновлення передбачає три етапи (рисунок 1):

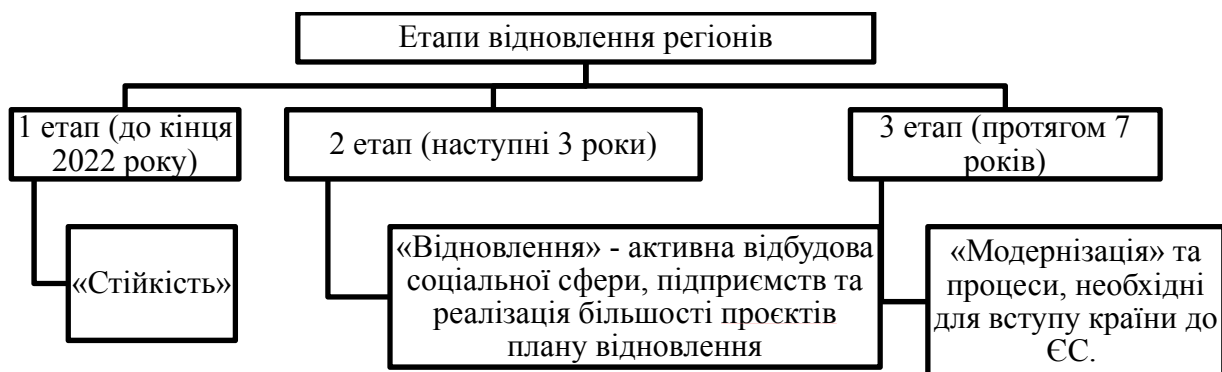


Рисунок 1 - Етапи відновлення регіонів (складено на основі [5])

Змінам підлягає навіть регіональна стратегія. Так, ДСРР-2027 передбачає розподіл територій (регіонів) України на 13 функціональних територій, які принципово відрізняються між собою (рисунок 2).

Це зручно для залучення інвесторів, оскільки вони вже бачать ризики і переваги при вкладанні в регіон. Тобто за основу класифікації брались економічні та географічні чинники (гірські регіони, малі регіони тощо)

З урахуванням викликів війни переглядається підхід до такої типології регіонів. Інвестора зараз більше цікавитиме фактор безпеки та віддаленості території від збройних можливостей агресора [1]. Звичайно, доступність

робочої сили, логістичні зручності не менш важливі, але вже не вирішальні для спрямування капіталів.

Є дві точки зору різних державних органів до цього питання:

1) спільна позиція Міністерства регіонального розвитку (далі Мінрегіон) з Асоціацією міст України ;

2) Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» від 09.07.2022 (рисунок 3).

При цьому Мінрегіоном зазначається, що зміна типології регіонів потягне за собою зміни в управлінських підходах, оподаткуванні, адмініструванні місцевих податків [1].

Тобто після зміни підходів до розподілу регіонів на відповідні території в різних регіонах по-різному буде реалізовуватись податкова та економічна політика, а це неабияк вплине на їх інвестиційну привабливість. Якщо раніше фінансова підтримка спрямовувалась в депресивні регіони, то зараз її потребуватимуть ті, які опинились в зоні активних бойових дій тощо. Це означає, що донорами для них можуть стати території далекого тилу [1], яким також можна дозволити адмініструвати місцеві податки на місцях [1], оскільки в держави наразі будуть виникати куди більш суттєві виклики, пов'язані з фінансуванням деокупованих територій.

Тепер щодо того, як ці нові фінансово-економічні умови вплинуть на економіку регіонів та їх здатність залучати кошти. Це питання розглянемо на прикладі Дніпропетровської області.

Типи територій, що потребують особливої уваги держави

агломерації — територіальні скупчення населених пунктів (насамперед міст), що формують цілісні суспільно-територіальні утворення з чисельністю населення понад 500 тис. осіб. Це території концентрації населення, капіталу та бізнесу, мають інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки з навколишніми територіями, характеризуються високим рівнем розвитку інфраструктури, економіки, надання послуг

великі міста — міста з чисельністю населення від 100 тис. осіб і більше;

середні міста — міста з чисельністю населення від 50 до 100 тис. осіб;

малі міста — міста з чисельністю населення до 50 тис. осіб;

монофункціональні міста — міста, розвиток яких пов'язаний з реалізацією однієї виробничої функції та які віднесені до центрів вугледобування, видобування рудної і нерудної сировини, хімічної і нафтопереробної промисловості. Внаслідок занепаду профільних галузей спеціалізації в цих містах спостерігаються активні депопуляційні процеси, погіршуються умови довкілля, зростає безробіття;

сільські території у несприятливих умовах — ТГ, що одночасно мають такі характеристики, як щільність сільського населення нижча 15 осіб на кв. кілометр, відстань до найближчих міст з населенням більше 50 тис. осіб понад 30 хвилин на автомобілі, чисельність населення скоротилася у період 2008-2018 років більш як на 30%;

гірські території Українських Карпат — ТГ, які розташовані у гірській місцевості, і до складу яких входить щонайменше один населений пункт, якому надано статус гірського;

макрорегіон «Азов-Чорне море» — частина території України, яка прилягає до морського узбережжя або узбережжя морських заток і лиманів у межах 30-кілометрової доступності;

зони впливу міжнародних транспортних коридорів — частина території України в межах 15-кілометрової доступності до міжнародних автомобільних доріг загального користування державного значення;

прикордонні регіони — регіони, які безпосередньо прилягають до державного кордону;

прикордонні території у несприятливих умовах — ТГ, розташовані біля кордону з державами, відносини з якими передбачають додатковий рівень безпеки державного кордону, обмеження руху товарів та людей, що стримує розвиток місцевої економіки та інвестицій (РФ, Придністров'я Республіки Молдова) в межах 30-км доступності, або лінії розмежування;

тимчасово окуповані території України — частини території України, тимчасово окуповані внаслідок збройної агресії РФ, в межах яких збройні формування РФ встановили та здійснюють загальний контроль;

природоохоронні території та об'єкти — території та об'єкти природно-заповідного фонду, їх функціональні та охоронні зони, території, зарезервовані з метою наступного заповідання, території та об'єкти екомережі, території Смарагдової мережі, водно-болотні угіддя міжнародного значення, біосферні резервати програми ЮНЕСКО «Людина і біосфера», об'єкти всесвітньої спадщини ЮНЕСКО

Рисунок 2 - Класифікація функціональних типів територій, що потребують додаткової державної підтримки за чинною ДСРР-2027

<p>За пропозиціями Мінрегіону</p>	<ul style="list-style-type: none"> • тимчасово окуповані території; • території, де відбуваються бойові дії; • опорні території – там, де спокійно, але при цьому вони надають першу допомогу тим територіям, де є бойові дії. • території глибоко тилу – найбезпечніші області, куди переселилося найбільше населення, куди відбувається релокація підприємств. Це регіони, котрі тепер генеруватимуть основу економіки та мають стати основою для економічного стрибка.
<p>За законом</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Території відновлення – громади, мікрорегіони, де велися бойові дії або які були тимчасово окуповані, зазнали руйнувань інфраструктури та житлового фонду, мають різке погіршення розвитку і значне переміщення населення. Тобто це 20+ відсотків території України. • Полюси економічного зростання – території з кращим географічним, економічними, демографічними показниками, порівняно з територіями відновлення. Їх розвиток може позитивно вплинути на інші регіони. Логічно — західна Україна. • Території з особливими умовами для розвитку – мають низький соціально-економічний рівень або ж обмеження щодо використання потенціалу території. • Території сталого розвитку – громади з соціально-економічним потенціалом, що спроможні до збалансованого розвитку.

Рисунок 3- Нові підходи до типології регіонів [1,2]

Зазначимо, що за класифікацією Мінрегіону, область попадає то типу опорних територій, де порівняно безпечно. Тому пропонуємо залучати кошти в Дніпропетровську область шляхом стимулювання додаткової ділової активності. В сучасних реаліях таким інструментом стимулювання може стати релокація бізнесу з тимчасово окупованих територій. Тим більше, що окремі спроби прийняти таких релокантів область вже здійснювала.

Зокрема, на нашу думку, область більш вірогідно могла б розмістити підприємства переважно зі Сходу України. Цьому сприяє те, що регіон є промислово розвиненим центром з відповідною інженерною, логістичною, виробничою інфраструктурою, сучасним науковим і кадровим потенціалом. Наявність вільних промислових потужностей дозволить прийняти схожі за виробничим ланцюжком підприємства та підприємців

До того ж, в області діє такий посередник інвестиційного ринку, як Дніпропетровське регіональне інвестиційне агентство (ДІА), яке працює досить давно в інвестиційному секторі. Його можна розглядати як «оператора» для сфер бізнесу, які планують переміщення в Дніпропетровську область [3]

Зокрема, агентство може запропонувати послуги (рисунок 4):

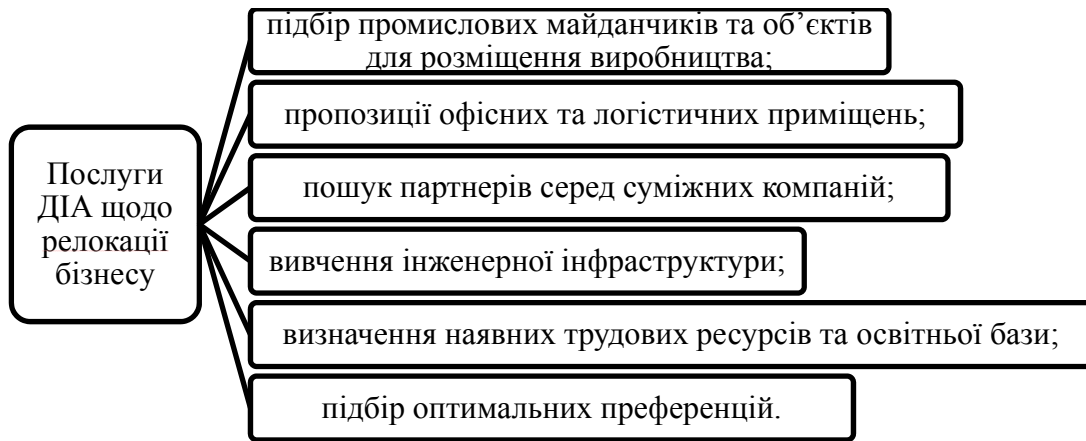


Рисунок 4 - Послуги Дніпропетровського регіонального інвестиційного агентства щодо релокації бізнесу [3]

Враховуючи те, що агентство тісно співпрацює з громадами області, воно може надавати консультаційні та посередницькі послуги щодо вибору для релокантів територій для розміщення відповідно їх профілю

Тобто загальна логічна схема обґрунтування участі Дніпропетровщини в прийомі релокантів зі східних регіонів України виглядає так (рисунок 5):

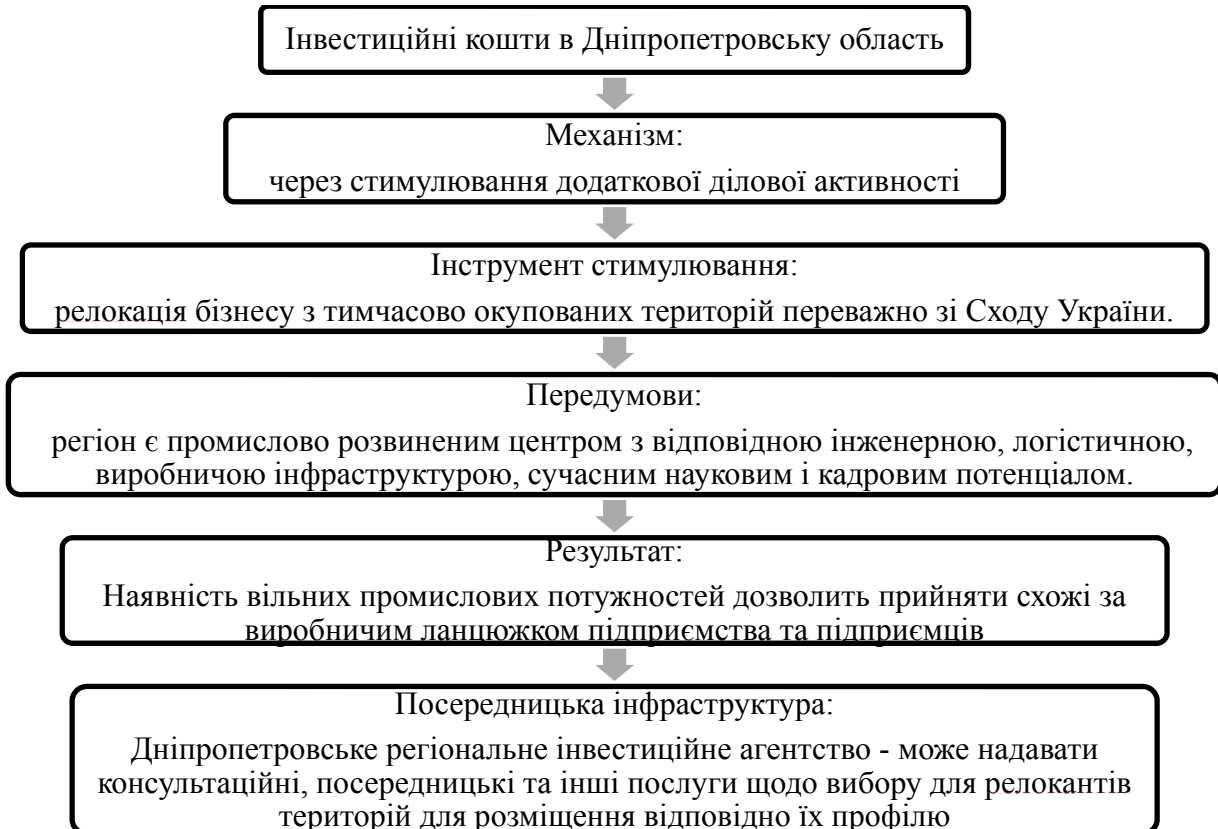


Рисунок 5 - Стимулювання механізму залучення коштів до Дніпропетровської області

В умовах війни, а як наслідок, умовах нестабільності та ризиків, інвестиційна активність, зокрема в регіони, значно спадає. А забезпечення розвитку, який забезпечує саме інвестиційна складова, сьогодні є важливим фактором відродження територій. Тому приймання в регіон інших суб'єктів господарювання з окупованих територій наразі є можливістю поживити ділову активність та забезпечити зростання ВРП області.

Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі.

Тобто війна та послідуєча відбудова повністю змінюють вектори стратегічного планування та управління державної регіональної політики: перш за все політику «розвитку» регіонів найближчими роками варто переформатувати в політику відродження. Законодавче поле вже підготувало низку змін у документальному (стратегічному) забезпеченні формування державної регіональної політики. Подальші зміни передбачаємо у сфері фінансового (зокрема бюджетно-податкового) забезпечення відбудови регіонів. Це і буде перспективою для наукових розвідок в даному напрямі.

Література

1. Безгін В. Як війна змінить регіональну політику в Україні: децентралізація, громади, податки, економіка - 22.04.2022. [Електронний ресурс] - Режим доступу : <https://agropolit.com/blog/503-yak-viyna-zminit-regionalnu-politiku-v-ukrayini-detsentralizatsiya-gromadi-podatki-ekonomika>
2. Богуславець М. Закон про відбудову регіонів: полюси зростання чи території відновлення 27.07.2022. [Електронний ресурс] - Режим доступу : <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/07/27/689679/>
3. Релокація підприємств, як можливість продовжувати бізнес-діяльність під час та після війни. [Електронний ресурс] - Режим доступу : <https://dia.dp.gov.ua/relokaciya-pidpriyemstv-yak-mozhlivist-prodovzhuvati-biznes-diyalnist-pid-chas-ta-pislya-vijni/>

References

1. Bezgin, V. (2022), “How the war will change regional politics in Ukraine: decentralization, communities, taxes, economy”, available at: <https://agropolit.com/blog/503-yak-viyna-zminit-regionalnu-politiku-v-ukrayini-detsentralizatsiya-gromadi-podatki-ekonomika> (Accessed 20 April 2023).
2. Bohuslavets, M. (2022), “The Law on Reconstruction of Regions: Poles of Growth or Areas of Recovery”, available at: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/07/27/689679/> (Accessed 20 April 2023).
3. DIA (2022), “Relocation of enterprises as an opportunity to continue business activities during and after the war”, available at: <https://dia.dp.gov.ua/relokaciya-pidpriyemstv-yak-mozhlivist-prodovzhuvati-biznes-diyalnist-pid-chas-ta-pislya-vijni/> (Accessed 20 April 2023).

Стаття надійшла до редакції 03.05.2023 р.