

**Національна академія наук України
Державна установа «Інститут регіональних досліджень імені
М.І. Долишнього НАН України»**

Серія «Проблеми регіонального розвитку»



**РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ
У ФОКУСІ СУЧАСНИХ РЕФОРМ**

Наукова доповідь

Львів 2025

УДК 332.025.12

Регулювання регіонального розвитку у фокусі сучасних реформ: наукова доповідь / наук. ред. С. Л. Шульц; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України». Львів, 2025. 87 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»)

ISBN 978-966-02-4252-4 (серія)

ISBN 978-617-14-0502-8

Рецензенти:

Заблодська І.В. д.е.н., проф., директор Луганської філії ДУ «Інституту економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова НАН України», заслужений економіст України

Притула Х.М. д.е.н., с.н.с, завідувач сектору транскордонного співробітництва ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України»

У науковій доповіді представлено результати аналізу досвіду формування та механізмів реалізації політики згуртованості ЄС. Виявлено ключові проблеми імплементації її методологічних підходів та інструментів у державній регіональній політиці України. Обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення стратегування регіонального та місцевого розвитку, розкрито особливості реалізації політики розвитку центрів економічного зростання в контексті регіональної політики ЄС та України. Окрему увагу приділено аналізу досвіду становлення й розвитку регіональної політики ЄС у сфері регулювання розвитку сільських територій та визначенню інструментарію їх підтримки в контексті адаптації до умов України.

Видання може бути корисним при виробленні, прийнятті та реалізації управлінських рішень на різних рівнях управління, для представників органів державної влади та місцевого самоврядування, науковців, викладачів вищих навчальних закладів, аспірантів.

Рекомендовано до друку Вченою радою ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України» (протокол № 15 від 22.12.2025 р.)

©ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України»

ЗМІСТ

Передмова.....	4
1. Концептуальні засади та методологія оновлення моделі державної регіональної політики України	5
2. Трансформація моделі євроінтеграції України в глобальному середовищі	12
3. Теоретико-методологічні засади територіально-орієнтованого підходу до управління регіональним розвитком	20
4. Проблеми імплементації інструментів політики згуртованості ЄС в державній регіональній політиці України	30
5. Аналіз інституційного базису регіональної політики єс та країн-членів ЄС в контексті конвергенції з державною регіональною політикою України	42
6. Методологічні принципи стратегування регіонального розвитку в країнах-членах ЄС та Україні	53
7. Політика розвитку центрів економічного зростання у фокусі регіональної політики ЄС та України	62
8. Досвід регіональної політики ЄС щодо регулювання розвитку сільських територій та перспективи її імплементації в Україні	76

Передмова

Україна потребує трансформації моделі державної регіональної політики як відповіді на ключові виклики сучасного розвитку, серед яких визначальними є вимоги європейської інтеграції щодо розбудови інституційно-ресурсного забезпечення її реалізації. Це, зокрема, передбачає удосконалення законодавчого поля, підвищення адміністративної спроможності органів публічної влади, запровадження ендогенно-орієнтованого, мережевого та програмно-проектного підходів до розвитку територій, а також формування незалежних аудиторських і сертифікаційних механізмів у процесі реалізації проєктів регіонального розвитку. У цьому контексті політика згуртованості Європейського Союзу постає не лише як джерело інституційного та інструментального досвіду, а й як концептуальна рамка для побудови територіально орієнтованої моделі державної регіональної політики України.

У сучасних умовах державна регіональна політика дедалі тісніше інтегруватиметься з політикою повоєнного відновлення, що зумовлює необхідність оновлення її концептуальних засад і модернізації механізмів підтримки розвитку територій субнаціонального, регіонального та місцевого рівнів. В умовах посилення міжрегіональних і внутрішньорегіональних диспропорцій особливої ваги набуває осучаснення методології територіально орієнтованого підходу з акцентом на функціональне зонування території України як основи для впровадження інструментарію інтегрованих територіальних інвестицій у процесі реалізації регіональних програм розвитку та підвищення ефективності стратегування на національному, регіональному та місцевому рівнях.

З урахуванням зазначених викликів і потреб України у модернізації державної регіональної політики наукову доповідь спрямована на осмислення можливостей адаптації європейських підходів до стратегування регіонального та місцевого розвитку, визначення ролі центрів економічного зростання й сільських територій у забезпеченні збалансованого просторового розвитку, а також формування практичних орієнтирів для оновлення державної регіональної політики України.

Авторський колектив: С. Л. Шульц, д.е.н., проф. (наук. ред., передмова; п. 1); А. І. Мокій, д.е.н., проф. (п. 3); М. В. Максимчук, д.е.н., с.н.с. (п. 5); Н. М. Лисяк, д.е.н., доцент (п. 7); Н. М. Попадинець, д.е.н., с. д. (п. 6); О. М. Луцків, к.е.н., с.н.с. (п. 5); М. О. Карп'як, к.е.н. (п. 5); М. С. Габрель (п. 5); О. А. Войтенко, пров. інж. (п. 4); А. В. Янович, пров. інж. (п. 2), М. Ю. Антонюк (аспірант, п. 1), В. А. Мельник (аспірант, п. 1).

1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ОНОВЛЕННЯ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Україна потребує глибокої трансформації моделі державної регіональної політики як системної відповіді на ключові виклики сучасності, зокрема євроінтеграційні процеси, необхідність зміцнення національної безпеки, підвищення стійкості та згуртованості регіонів в умовах повоєнної відбудови.

Обґрунтовуючи доцільність модернізації регіональної політики, доцільно зупинитись на наступних ключових моментах.

По-перше, Необхідною передумовою формування цілісної та результативної моделі державної регіональної політики є концептуалізація понять та методологічних підходів до її трансформації.

У Законі України «Про засади державної регіональної політики» державна регіональна політика трактується 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, спрямованих на забезпечення високого рівня якості життя населення на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної й культурної самобутності. Водночас, на наш погляд, наведене визначення не повною мірою відображає специфіку сучасної державної регіональної політики, оскільки має переважно процесний, а не результатно-орієнтований характер, не акцентує увагу на вимірюваних соціально-економічних ефектах політики, недостатньо відображає безпековий вимір регіонального розвитку, що є критично важливим в умовах війни та повоєнної відбудови, а також не враховує базові принципи політики згуртованості Європейського Союзу, зокрема партнерство, багаторівневе врядування, програмний підхід і підзвітність, які мають ключове значення в контексті євроінтеграції. Крім того, у межах цього підходу регіон розглядається переважно як адміністративна, а не функціональна територія, що обмежує коло суб'єктів і стейкхолдерів, залучених до формування та реалізації регіональної політики.

Протягом останніх років триває дискусія вчених-регіоналістів, щодо сутності поняття «державна регіональна політика». У наукових дослідженнях пропонується розглядати державну регіональну політику крізь призму *розподільчого (функціонально-рівневого) підходу*, відповідно до якого політика реалізується в умовах переходу від централізованої моделі управління до ієрархічної, або

багаторівневої, системи з реально діючою інституційною структурою влади, чітко визначеними повноваженнями та належним ресурсним забезпеченням територій. Паралельно обґрунтовується синергетичний підхід, який зосереджується на досягненні позитивного результату завдяки сукупній взаємодії регіональної та секторальних політик, стимулюванню розвитку підприємництва, модернізації інфраструктури, а також узгодженню стратегічного, просторового та бюджетного планування¹.

Зарубіжні дослідження, серед яких праці Адамс Дж. та Робінсон Р.² та Далльєрба С. та Ле Галло³, розглядають регіональну політику крізь призму децентралізації й стимулювання конкурентоспроможності окремих територій. Ці автори, аналізуючи досвід Європейського Союзу, підкреслюють вагомість структурних фондів і цільових програм, спрямованих на регіональний розвиток, а також важливість партнерства між урядом, приватним бізнесом та громадянським суспільством.

В рекомендаціях Ради ОЕСР щодо політики регіонального розвитку зазначено, що політика регіонального розвитку – це довгострокова, міжсекторальна, багаторівнева політика, яка спрямована на покращення внеску всіх регіонів у національну ефективність і зменшення нерівності між місцями (територіями) та між людьми шляхом сприяння довгостроковому сталому розвитку в усіх регіонах за допомогою стратегічних та цільових заходів державної політики, інвестицій та надання послуг, які адаптовані до конкретних потреб і можливостей регіонів та їх мешканців. До засадничих положень регіональної політики у цьому документі відносять стратегічність, територіальна орієнтація, партнерство, стійкість регіонів, розвиток системи даних, багаторівневе врядування, інституційна спроможність, фінансова мобілізація, доброчесність та управління ефективністю⁴.

Розмежовувати державну регіональну політику, тобто дії держави щодо забезпечення соціально-економічного та суспільно-політичного регіонального розвитку, та регіональну політику як комплекс заходів, що здійснюються

¹ Шульц С. Л. Регіональна політика в Україні: еволюційні засади та стратегічні перспективи. Регіональна економіка. 2014. № 3. С. 26-36.

² Adams J., Robinson P. Regional policy in the era of decentralization: the European experience. London : Routledge, 2018. URL: https://www.ejournalofbusiness.org/archive/vol2no4/vol2no4_2.pdf

³ Dall'erba S., Le Gallo J. Regional Convergence and the Impact of European Structural Funds during 1989–1999: A Spatial Econometric Analysis. Regional Research Papers. 2020. № 99(2). С. 287–309. https://www.researchgate.net/publication/4780678_Regional_convergence_and_the_impact_of_European_structural_funds_over_1989-1999_A_spatial_econometric_analysis

⁴ Рекомендація Ради ОЕСР щодо політики регіонального розвитку. URL: <https://gurt.org.ua/news/informator/100966/>

регіональною владою, а отже, самими регіонами щодо забезпечення їхнього всебічного сталого розвитку⁵.

Отже, в сучасних умовах доцільно трактувати державну регіональну політику не лише як систему узгоджених дій органів влади для підвищення якості життя, а як результатно-орієнтовану, територіально диференційовану політику, спрямовану на зміцнення стійкості та безпеки територій, зменшення диспропорцій, що реалізується на засадах партнерства, прозорості, моніторингу та підзвітності у логіці євроінтеграції.

По-друге, регіональна політика не є сталою і залишається в полі зору дискусій науковців і практиків, які доводять її еволюційний характер та зростання ролі в процесах економічного зростання та пошуку шляхів ефективізації управлінських рішень для подолання міжтериторіальних диспропорцій. Так, наприклад, в Звітах Світового банку продовжуються дискусії щодо ефективності певної моделі регіональної політики⁶. У звітах наголошувалося також на різних аспектах реалізації регіональної політики, що відображають домінуючі механізми зростання міст і регіонів, зокрема агломераційні ефекти, інноваційний потенціал, розвиток людського капіталу та інституційну спроможність. Як наслідок, сформульовані рекомендації щодо політичних рішень та інструментів державного управління істотно відрізнялися залежно від обраних пріоритетів розвитку територій. Окрім того, логіка аргументації на користь використання територіально орієнтованого підходу в регулюванні регіонального розвитку ґрунтується на припущенні, що територіально орієнтований і людиноцентричний підходи є взаємодоповнювальними та разом формують цілісну основу для ефективного управління регіональним розвитком⁷.

Йдеться про еволюцію класичної регіональної політики ЄС, яка початково була націлена виключно на менш розвинені регіони та перехід до проактивної моделі регіональної політики, яка охоплює підтримку розвитку всіх регіонів, включаючи найбагатші та найрозвиненіші. Відповідно до цього змінювались пріоритети регіональної політики ЄС. Так, до початкових пріоритетів регіональної політики ЄС було віднесено допомогу регіонам зі складними природно-кліматичними умовами та демографічною ситуацією, з високим рівнем безробіття, що переживали промисловий перехід, сільських територій,

⁵ Кіншак А. В. Державна регіональна політика в Україні: термінологічна невизначеність. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2014. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=867>

⁶ Policy Research Reports. URL: <https://www.worldbank.org/en/research/brief/policy-research-reports>

⁷ Philip McCann. Modern Urban and Regional Economics. Oxford University press. 2013. URL: <https://global.oup.com/academic/product/modern-urban-and-regional-economics-9780199582006>

неблагополучних міських районів і найвіддаленіших регіонів. Однак сьогодні механізми регіональної політики ЄС поширилися на проблеми, викликані впливом глобалізації, міграції, бідності та відсутності інновацій, зміною клімату, які притаманні регіонам в усіх країнах-членах ЄС, а не лише в менш розвинених.

По-третє, досвід поствоєнної відбудови низки країн переконливо свідчить про ключову роль регіональної політики у забезпеченні сталого розвитку, зменшенні територіальних диспропорцій та посиленні соціально-економічної згуртованості. Значну увагу цим питанням було приділено у країнах Балканського регіону, а також у державах Східної Азії — Японії та Республіці Корея, де регіональна політика стала важливим інструментом структурної модернізації економіки та відновлення зруйнованих територій.

У країнах Західних Балкан регіональна політика формувалася в тісному зв'язку з процесами європейської інтеграції. Вона передбачала адаптацію національних систем стратегічного планування до принципів політики згуртованості ЄС, зокрема багаторівневого врядування, програмно-цільового підходу, партнерства та субсидіарності. Водночас ці країни зіштовхнулися з суттєвими викликами інституційної трансформації, зумовленими необхідністю створення або реформування органів регіонального розвитку, запровадження прозорих механізмів відбору проєктів, а також підвищення адміністративної спроможності регіональних і місцевих органів влади.

Особливе значення мало ефективне адміністрування фінансової допомоги міжнародних донорів та інструментів Європейського Союзу (зокрема програм передвступної допомоги), що вимагало узгодження національних пріоритетів розвитку з європейськими програмними документами, посилення фінансового контролю та впровадження систем моніторингу й оцінки результативності регіональних програм. Недостатня інституційна спроможність окремих територій на початкових етапах часто обмежувала ефективність використання доступних ресурсів, що, у свою чергу, стимулювало подальші реформи системи державного управління.

Досвід Японії та Республіки Корея демонструє інший, але не менш показовий підхід до ролі регіональної політики у поствоєнний період. В цих країнах акцент було зроблено на активній ролі держави у просторовому розвитку, відновленні промислового потенціалу та формуванні точок економічного зростання. Регіональна політика поєднувала масштабні інфраструктурні інвестиції, підтримку індустріальних кластерів, розвиток людського капіталу та децентралізацію економічної активності з перенасичених центрів у периферійні регіони. Важливим

чинником успіху стала узгодженість регіональної політики з довгостроковими національними стратегіями економічного розвитку.

Для України цей досвід є особливо релевантним у контексті повоєнної відбудови, євроінтеграції та необхідності забезпечення стійкого й збалансованого розвитку регіонів.

По-четверте, модель регіональної політики України потребує трансформації з огляду на євроінтегрційний курс країни. Нині багато вже зроблено на шляху імплементації досвіду регіональної політики ЄС, зокрема: ухвалено базові законодавчі акти, що регламентують реалізацію державної регіональної політики; проведено децентралізацію та запроваджено в практику управління модель багаторівневого врядування внаслідок децентралізації; частково адаптовано досвід управління проектами, фінансового менеджменту та контролю за проектами, що фінансуються країнами-членами ЄС; розроблено та відкореговано до сучасних умов Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 рр.: запроваджено практики регіонального стратегічного планування на засадах SMART-спеціалізації, визначено критерії виділення тощо. Уряд нині активно формує інституційні рамки та оновлену методичну базу для розробки і реалізації Державної регіональної політики і осучаснення окремих її інструментів, зокрема, щодо Концепції національної системи стратегічного планування, розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України, регіональних стратегій, планів заходів та моніторингу їх реалізації, методичних рекомендацій з розробки стратегій розвитку територіальних громад та визначення переліку функціональних типів територій та їх індикаторів⁸.

У 2024 році Україна згідно звіту Європейської комісії про розширення досягла середнього рівня відповідності стандартам ЄС – 2,5 бала за Главою 22 «Регіональна політика та структурні інструменти», що перевищує показники Молдови, Грузії та Боснії, але відстає від Чорногорії, Албанії та Туреччини.

⁸ Постанова КМУ «Порядок розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу реалізації зазначених стратегій і планів заходів», від 04 серпня 2023 р. № 816. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/817-2023-%D0%BF>; Постанова КМУ «Про деякі питання проведення моніторингу та оцінювання державної регіональної політики» від 15 березня 2024 р. № 305. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-provedennia-monitorynhu-ta-otsiniuvannia-derzhavnoi-t150324>; Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції національної системи стратегічного планування» від 13 серпня 2025 р. № 853-р від 13 серпня 2025 р. № 853-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/853-2025-%D1%80>; Наказ Міністерства розвитку громад і територій «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад» від 21.12.2022 № 265 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0265914-22#Text>; Постанова КМУ «Про визначення переліку функціональних типів територій та вимог до показників для віднесення територій до різних функціональних типів» від 19 листопада 2025 р. № 1493 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1493-2025-%D0%BF>

Основні зауваги стосувались законодавчого поля, адміністративної спроможності, фінансового моніторингу, менеджменту співпраці з європейськими фондами, відсутністю довгострокового бюджетування. Вже у 20025 році, у відповідному звіті Європейської Комісії, відзначаючи позитивні євроінтеграційні кроки регіональної політики України, акцентовано увагу на необхідності впровадження заходів з посилення транскордонних і регіональних економічних та ділових мереж, відсутності необхідної нормативно-правової база для управління структурними фондами та розробці багаторічних програм, моніторингу та оцінювання.

Вищенаведене свідчить, що попри наявний прогрес, регіональна політика України зіштовхується зі вагомими інституційними обмеженнями, які перешкоджають її інтеграції з стандартами Політики згуртованості ЄС.

Загалом, оновлення методології державної регіональної політики на сучасному етапі євроінтеграційних процесів та за умов повномасштабної війни передбачає зміну її моделі - з *компенсаційно-стимулюючої*, яка мала значною мірою перерозподільний характер і базувалась на підході згідно з яким держава спрямовувала додаткові фінансові ресурси у слабші та вразливі території, щоб компенсувати їхні об'єктивні обмеження у *інтегровану територіально-орієнтовану модель*, в основу якої закладено підхід, що спрямований на ефективне використання внутрішніх ресурсів, інтегроване інвестування і узгоджені програмно-проектні інструменти. Отже, ключова різниця між цими моделями полягає у зміні підходів та набору інструментів регулювання регіонального розвитку (табл.1).

До інструментів компенсаційно-тимулюючої моделі державної регіональної політики відносилися: стратегії, плани реалізації стратегій, Державні цільові програми, спеціальні режими стимулювання територій, ДФРР, субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток окремих територій та інші цільові субвенції, дотація на вирівнювання фінансової забезпеченості територій, секторальна бюджетна підтримка ЄС.

Оскільки реалізація нової моделі сфокусована на необхідності координації регіональної політики з політикою відновлення та галузевими політиками, то до інструментів *інтегрованої територіально-орієнтованої моделі* слід віднести: Фонд відновлення Програми Ukraine Facility, програми комплексного відновлення, плани відновлення та розвитку громад, комплексні проекти, міжмуніципальна співпраця, інструменти цифровізації (єдина геоінформаційна система управління відновленням, Портал DREAM та ін.), Фонд ліквідації наслідків агресії та ДФРР.

Таблиця 1

Відмінності моделей державної регіональної політики

	Компенсаційно-стимулююча модель	Інтегрована територіально- орієнтована модель
Цілі	Тимчасова компенсація відстаючим регіонам	Використання ендогенного потенціалу в усіх регіонах і територіальних громадах
Об'єкти	Адміністративні одиниці	Функціональні економічні зони/території
Суб'єкти	Центральний уряд	Багаторівневе управління, що включає різні ієрархічні рівні управління (національний, регіональний та місцевий), які співпрацюють на партнерських засадах разом із приватним сектором та громадянським суспільством
Стратегії	Галузевий підхід	Інтегровані проекти розвитку
Інструменти	Субсидії та державна допомога	Поєднання твердого капіталу (інфраструктура) та м'якого капіталу (підтримка бізнесу, доступність кредитів, мережеві системи)
Програмний підхід	Стратегічні документи часто без достатнього фінансового забезпечення. Відсутність інтегрованості програм.	Тривалі операційні програми (7 років) з цільовими індикаторами, бюджетом, моніторингом .
Смарт-спеціалізація (S3)	S3 запроваджена частково; у більшості регіонів — формальна. Відсутність реалізації	Кожен регіон має S3-стратегію, засновану на інноваційних нішах.
Дотримання принципу прозорості і справедливості	Започатковано використання інструментів цифровізації. Немає незалежної системи оцінювання регіональної політики. Висока політизація розподілу коштів.	Планування ґрунтується на GIS-даних, статистиці, оцінках впливу
Моніторинг	Моніторинг частковий, не стандартизований; відсутні єдині показники ефективності, частково використовувались та інформаційні аналітичні панелі, які відображають ключові показники у режимі реального часу і забезпечують візуалізацію даних	Системний цифровий моніторинг для контролю реалізації політик, програм та проектів.

*Джерело: складено з використанням:⁹

⁹ Philip McCann. Modern Urban and Regional Economics. Oxford University press. 2013.URL: <https://global.oup.com/academic/product/modern-urban-and-regional-economics-9780199582006>

Слід відзначити, що реалізація оновленої моделі сфокусована на необхідності координації державної регіональної політики з політикою відновлення та галузевими політиками.

Отже, інтегрований характер сучасної триангулярної моделі державної регіональної політики базується на партнерській взаємодії центральної влади, місцевого самоврядування, громадянського суспільства і бізнесу. Конкурентними перевагами такої моделі є краща адаптація політики до місцевих потреб, ефективніше використання ендогенно-орієнтованого підходу до регулювання регіонального і місцевого розвитку, підвищення легітимності рішень і спрямованість на соціальну згуртованість. Такий підхід забезпечує баланс інтересів усіх її суб'єктів і стейкхолдерів через поєднання ієрархічних і гетерархічних принципів регулювання регіонального розвитку і відповідає потребам модернізації регіональної політики згідно вимог євроінтеграції, викликів війни та післявоєнної відбудови.

3. Трансформація моделі євроінтеграції України в глобальному середовищі

З початку XXI ст. спостерігаються спроби науковців пояснити шоківі і, навіть, катастрофічні зрушення, які відбуваються в процесі “глобальної зміни епох”, який ми розглядаємо як процес формування глобального середовища. Критично важливими і, головне, з невизначеними в стратегічній перспективі негативними наслідками можна вважати виклики глобального середовища для безпеки соціально-економічного розвитку регіонів, економіки окремих країн та людства загалом.

Домінантною характеристикою метасистеми глобального середовища є несформованість інституціонального базису управління нею, що створює об'єктивні передумови кризових явищ в глобальному вимірі. На відміну від глобальної економіки, чи глобальної економічної інтеграції, де донедавна достатньо дієво функціонували багатостороння система регулювання світової торгівлі та послуг, міжнародні організації (зазначимо, під значним впливом світових лідерів), в глобальному середовищі подібні регулятори відсутні, проте існують приховані регуляторні впливи і зв'язки між його суб'єктами та об'єктами. Вичерпна характеристика глобального середовища, його вплив на глобальну економіку потребує окремого дослідження, особливо в контексті невизначеності

сутнісних характеристик та ірраціональності причин виникнення викликів, а також часу і масштабів наслідків в поточному періоді і стратегічній перспективі.

З 24 лютого 2024 р. ці виклики доповнилися активізацією більше, ніж 350-річної визвольної війни України з московією, яка й після відновлення незалежності здійснювалася у гібридних і невоєнних формах. У 2008 р. Н. Дейвіс у передмові до праці Е. Лукаса “Нова холодна війна. Як Кремль загрожує і Росії і Заходу”, характеризуючи основні риси Росії і взаємовідносин із Заходом, зазначає: “А втім деякі риси насправді не змінилися. Одна з них – хижацька за своєю сутністю природа російської державності, яка завжди віддавала перевагу видавлюванню іноземних країн, а не терплячому будівництву на батьківщині. Ще одна риса – легковірність та вбогість уяви, характерні для дуже багатьох керівників західних держав”¹⁰.

Незважаючи на безпрецедентний масштаб підтримки України, санкцій проти агресора, йому вдалося утримати макроекономічну стабільність і навіть нарощувати виробництво озброєнь. Недієвими у коротко- і, навіть, середньостроковому періоді виявилися санкції щодо експорту енергоресурсів, високотехнологічного імпорту і суто віртуальними – санкції проти російських олігархів, пропагандистів, військових та членів їх сімей. Лише побіжний аналіз санкційної політики доводить до висновку про неістотний її вплив на економіку ворога, припинення військових дій і виведення окупаційних військ з України. Становище, яке склалося, відображає безпорадність багатосторонніх систем регулювання світового порядку і доводить до висновку про довготривалий характер цієї війни. Попри широку підтримку України та осуд агресора більшістю країн світу, спостерігаються неоднозначно позитивні для припинення війни процеси в санкційній політиці світових лідерів, окремих країн-членів ЄС, зовнішньоторговельній політиці країн Півдня, що відображає домінування національних економіко-політичних інтересів над стратегічними цілями глобальної чи європейської безпеки. Достатньо виразним підтвердженням руйнування існуючої хисткої системи світового порядку останнім часом є дії окремих провідних держав та реакція на них світової спільноти.

Як наголошували вже у 2024 р. В. Горбулін та В. Бадрак: ”Країни НАТО виявилися нездатними належно забезпечити Україну для послідовного звільнення територій. ... Світ таки має усвідомити, що непокаране зло стає міцнішим, набуває

¹⁰ Лукас Е. Нова холодна війна. Як Кремль загрожує і Росії, і Заходу.. К.: Темпора. 2009. С.11.

глобальної сили й поширюється небезпечною, часто невиліковною хворобою”¹¹. Погоджуючись, зазначимо, що й у країнах НАТО відбуваються внутрішньосистемні структурні зрушення, які проявляються у диференційованих підходах до оцінки сутності війни в Європі і відносинах країн-лідерів з агресором. Для стратегування соціально-економічного розвитку нашої країни видається назрілою необхідність розгляду теоретико-методологічної метамоделі “глобального середовища”, яка охоплює як формування метасистемних характеристик глобальної економіки, так і глобальні позаекономічні процеси та явища екологічного, інформаційного, безпекового, у тому числі воєнного, пандемічного, епізоотичного, етико-морального, релігійного характеру.

На наш погляд, поняття ”глобальне середовище” відрізняється від понять “глобалізація”, ”глобальна економіка”, “глобальна економічна інтеграція” тому, що воно:

- ширше і глибше, ніж компоненти гео економічного простору, включає глобальні інформаційні потоки, якими взаємопов’язуються комплементарні або антагоністичні культурно-духовні основи країн-учасниць, у тому числі релігійні та ментально-психологічні;
 - створює глобальні екологічні, техногенні, інформаційні ризики і загрози національній безпеці внаслідок впливу інших країн та інтернаціональних підприємств з майбутніми різними за величиною і часовими параметрами трансакційними витратами на нейтралізацію їх наслідків;
 - охоплює не лише використання природних, земельних, водних, а й специфічних – кліматичних, космічних, екологічних, інформаційних ресурсів. Наголосимо саме на інформаційному складникові глобального середовища, який Джон Арквілл розглядає як переосмислення інформаційної сфери, стверджуючи, що кіберпростір та інфосфера (кіберпростір плюс медіа) — це підмножини ширшої ”ноосфери” або сфери розуму, що охоплює весь світ.
- До імперативних з позиції національної безпеки викликів глобального середовища на сучасному етапі його становлення відносяться: фрагментація; хаотизація та ентропійність розвитку; руйнування існуючої системи світопорядку; багатостороннє руйнування економічних відносин; поширення агресивних і військових методів розв’язання внутрішніх і зовнішніх проблем національного розвитку і співіснування суб’єктів глобального середовища.

¹¹ Горбулін В., Бадрак В. Російська війна проти України. Як нарешті розірвати чотирьохсотрічне замкнене коло. Київ: Брайт Букс, 2024. С.45.

Відповідно, виникає нагальна потреба в глибоких дослідженнях взаємопов'язаних і взаємообумовлених проблем безпеки глобального розвитку, двосторонніх і багатосторонніх відносин України з стратегічними країнами-партнерами і мегарегіональними політико-економічними утвореннями та міжнародними інститутами, а також країнами-антагоністами, недружніми до України. Поряд з двосторонніми відносинами, не меншої важливості набувають і дослідження макросистем країн-партнерів для їх раціоналізації, усунення асиметричності, незбалансованості, а також імплементації успішного досвіду реалізації якісної політики державного управління.

До імперативів, які повинна враховувати життєздатна модель євроінтеграції, відносяться:

- незавершеність процесу формування або, точніше, відновлення Української нації та національної ідеї після 100-річної колоніальної залежності від московитської імперії в її советській формі;
- обумовлені цим внутрішньосистемні негативні чинники, насамперед дисфункція інституту держави, і, як наслідок, формування і утвердження системи “кланового капіталізму” (за Дж. Лофом), або квазісистеми “ексклюзивного регулювання” (точніше, управління економікою), що базуються на імперативному характері «поганої» структури, вираженої в корупції, як системоутворюючому і всеохоплюючому процесі та взаємопов'язаною з нею тіньовою економікою;
- зовнішні виклики глобального середовища, ключовим з яких є війна з московією, що загрожує існуванню Української держави і нації;
- поглиблення процесів макроструктурної дивергенції факторного потенціалу продуктивної спроможності і руйнування цілісності соціально-економічної макросистеми держави, яке посилюється з 2024 року власне під впливом нераціональної, незбалансованої і асиметричної моделі євроінтеграції;
- несформованість, навіть у відносно мирний період, макромоделі соціально-економічного устрою держави і, відповідно, стратегій та програм безпеки розвитку, чим обумовлена дисфункціональність інституту державної політики на всіх рівнях системної ієрархії, яка особливо проявилася в умовах війни.

Нами показано¹², що теоретичні положення збіжності країн, що інтегруються, або “феномена конвергенції”¹³ для умов України доповнюються інституціональним “проваллям” між соціально- економічною макросистемою України та мегасистемою ЄС, низьким рівнем їх комплементарності і, навіть, антагонізмом окремих країн-членів ЄС, культурно-лінгвістичною і цивілізаційною дистанцією України від них.

Це посилюється макроструктурною дивергенцією – руйнуванням існуючих відносно інклюзивних взаємозв’язків, їх перетворенням в ексклюзивні та екстрактивні політико-економічні інститути – регулятори соціально-економічного розвитку національної макросистеми, орієнтовані на максимальне «екстрагування» доходу від експлуатації однієї верстви суспільства і спрямуванні його на забезпечення інтересів іншої. Без протидії і подолання цих процесів реальності набуває лише субмодель структурної євроінтеграції, взаємопов’язана з макромоделлю соціально-економічного розвитку України, формування якої ще не завершено. Така макромодель запропонована нами, як “Модель обмеженого збалансованого зростання і збереження ресурсів в інтересах безпеки майбутнього розвитку”, причому неодмінним її компонентом є багатоцільова стратегія легалізації економіки і протидії корупції¹⁴.

З іншого боку, необхідно враховувати, що московитська агресія на знищення суверенної України та реальні перспективи її розширення призвели до: загострення інституціональних, національних та економічних суперечностей в країнах-членах ЄС; посилення дисфункціональності і бюрократизації управління та залежності від викликів глобального середовища; поширення авторитарних тенденцій в окремих країнах і загроз демократії.

Історично євроінтеграційний процес охоплює етапи, які мали інституційне підґрунтя у формі двосторонніх угод або односторонніх стратегічних рішень України: Угода про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС (1994р.); Стратегія соціально-економічного розвитку України “Шляхом європейської інтеграції” (2004 – 2015 рр.); Угода про асоціацію між Україною та ЄС (2014 р.); режим вільної торгівлі (червень 2022 р.); регламент про автономні торгові заходи

¹² Оцінка інтеграції України до європейського економічного простору : колективна монографія / за заг. ред. д.е.н., проф. О.О. Борзенко ; НАН України, ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України». Електрон. дані. К., 2021. С.429-430;435/ URL: http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2022/06/Оцінка_інтеграції_України-_до_ЕЕП-2.pdf.

¹³ William X., Baumol J. Productivity Growth Convergence and Welfare: What the Long-Run Data Show. The American Economic Review. Dec., 1986. Vol. 76. No. 5. P. 1072–1075.

¹⁴ Anatoliy Moki, Mariya Flaychuk, Roman Moskalyk. Conceptual foundations of the methodology of strategic planning for transformational processes in Ukraine./ Transformation and Post-War Economic Recovery of Ukraine. Edited by Leonid Kistersky and Anatolii Zadoia. Cambridge Scholars Publishing, 2024 p.51;56.

(2024р.). Необхідно визнати, що жоден з цих базових документів в Україні не спирався на належне техніко-економічне обґрунтування ефективності їх реалізації. Звернемо увагу, що дослідженнями Ф.Бройса показано, що для провідних країн-членів ЄС ефективність розширення відносно зростання ВВП була нижчою, ніж для країн ЦСЄ¹⁵.

Враховуючи викладене, в середньостроковій перспективі (4-5 років) достатньо сумнівним видається успішне завершення євроінтеграційного процесу. Тому, в межах теоретико-прикладної парадигми системної євроінтеграції України на основі ретроспективного аналізу процесу адаптації інституціонального базису соціально-економічної макросистеми України до вимог Спільних політик (*acquis communautaire*) ЄС, доцільно розглянути, як доповнюючу до базової євроінтеграційної моделі (зазначимо, до цього часу ще чітко не окреслену), субмодель структурно-секторальної інтеграції України до Європейського Союзу.

Сутність такої субмоделі полягає у фрагментарній, насамперед інституціональній інтеграції, доповнюваній галузевою, секторальною, регіональною інтеграцією на всіх рівнях ієрархії управління. Пріоритетність інтеграції інститутів обумовлена “поганою структурою” вітчизняної макросистеми, деформацією економічних і соціальних взаємовідносин та дисфункціями інституту державної економічної, у тому числі регіональної політики. Наголосимо, що пропонована субмодель не суперечить чинним стратегічним документам євроінтеграції, а доповнює і розширює їх на поточному етапі євроінтеграційного процесу. Важливими є методологічні, зокрема критеріальні аспекти вибору окремих країн-партнерів, регіонів, галузей, сфер економіки України та країн-партнерів для реалізації субмоделі. Ключовим критерієм є рівень сек’юритизації не лише євроінтеграційного процесу в різних його формах, а й інституціональних передумов виникнення загроз і ризиків регіональній і національній безпеці під час трансформації державної регіональної політики.

З урахуванням пропонованої структурної побудови субмоделі обґрунтовано гіпотезу щодо застосування тривимірної моделі трансформації державної регіональної політики через поєднання ієрархічної та гетерархічної структури процесів її модернізації та реалізації. Модель включає:

¹⁵ Semiv S. Okreslenie strategii i taktyki integracji Ukrainy z Unia Europejska / S. Semiv, J. Gonczaruk, A. Mokij // *Przedsiębiorczość Młodzięzy. Szanse, Bariery, Perspektywy.* – Wybrane artykuły pod redakcją prof. dr Janusza Merskiego i prof. dr Kazimierza Piotrkowskiego. Warszawa, 2003. S. 277-284.

1) базовий простір - завершення виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, 2004 року¹⁶, або реалізацію Національної програми адаптації законодавства України до права ЄС (розробка якої лише оголошена 15 травня 2025 року) в частині розділу 5.4. Регіональна політика та координація структурних інструментів;

2) доповнюючий простір – адаптування до вимог Спільних політик ЄС інституціонального забезпечення систем управління соціально-економічним розвитком регіонів, громад;

3) модернізація інституціонального базису економічної політики в процесі структурно-секторальної інтеграції регіонів (громад), галузей, секторів і сфер національної і регіональної економік з країнами-членами ЄС.

В третьому просторі йдеться про застосування мережевої гетерархічної структури процесу імплементації Спільних політик ЄС на регіональному рівні управління, як похідного до економічної інтеграції процесу. При цьому, передбачається реалізація спільних цільових програм розвитку двосторонніх відносин на основі інтеграції факторного потенціалу продуктивної спроможності.

Здійснення заходів третього простору тривимірної моделі трансформації державної регіональної політики набуває особливої важливості в сенсі демонстраційного ефекту на поточному етапі оновлення стратегій соціально-економічного розвитку регіонів (громад) в узгодженні з вимогами *asquis communataire*, а також системних недоліків досвіду “декларативного” стратегування розвитку на всіх рівнях системної ієрархії.

Насамперед, це потребує:

- розширення планового горизонту стратегування на 4-8 і більше років. Зважаючи на виклики і ризики сьогодення, посилення на відповідність Методичним рекомендаціям 2022 року недостатнє. Зрештою, Методичні рекомендації не є нормативно-розпорядчим документом, обов’язковим до виконання, і використовуються з метою методичної допомоги і забезпечення єдиного підходу при стратегуванні регіонального розвитку на різних рівнях системної ієрархії. Крім того, доцільно врахувати й Постанову Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2023 р. № 816 “Деякі питання розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації та проведення

¹⁶ Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджено Законом України від 18 березня 2004 року № 1629-iv.

моніторингу реалізації зазначених стратегій і планів заходів” {Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ № 305 від 15.03.2024}.

- поряд з вирішенням поточних важливих соціально-економічних завдань, необхідно передбачити концентрацію організаційно-інституціональних зусиль і ресурсів на безпеці майбутнього розвитку регіонів (громад). Відповідно, це передбачає реалізацію інвестиційно-інноваційних проєктів і програм не лише в інтересах жителів регіонів (громад), а й в інтересах суб’єктів вищого ієрархічного рівня (регіону, галузі, сектору чи сфери економіки, національної економіки загалом).

- забезпечення найбільше можливого узгодження з завданнями і програмами євроінтеграції (подвійного переходу МСП, зеленої і циркулярної економіки, декарбонізації, відповідального бізнесу, покращення прямого діалогу між українськими та європейськими професійними спільнотами, запровадження цифрових технологій для підвищення якості управління і протидії корупційним явищам). Тобто, йдеться про вибір проєктних ідей (ініціатив) в контексті відповідності успішним європейським практикам. З нашого погляду, цільова функція Європейської мережі спостереження за територіальним розвитком і згуртованістю (The European Observation Network for Territorial Development and Cohesion, ESPON) та імплементація політики територіальної згуртованості в державній регіональній політиці України істотно відрізняються за системними характеристиками об’єкта реалізації політики – території (регіону, громади). Для національної макросистеми концептуально важливим є не вирівнювання регіонального розвитку, а інтеграція факторів продуктивної спроможності громад, регіонів як передумова зміцнення цілісності та безпеки держави.

- фокусування цілей і заходів на збереженні, розвитку і використанні факторів продуктивної спроможності громади (людського, у тому числі інтелектуального капіталу; фінансового капіталу, у тому числі інвестиціях (публічних, вітчизняних і зарубіжних); фізичній інфраструктурі; матеріальних і енергетичних ресурсів; інформації; послуг, особливо зв’язку і сфери охорони здоров’я; екологічних обмежень.

- актуалізація не лише в контексті відповідності стратегічним документам регіонального розвитку вищого рівня, а й інших нормативно-розпорядчих та програмних документів центрального рівня і навіть, їх проєктів (наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 липня 2024 р. № 713-р. “Про схвалення Стратегії розвитку розподіленої генерації на період до 2035 року і затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024-2026 роках”;

проектів Національної програми кластерного розвитку до 2027 року, Національної експортної стратегії до 2030 року) та інших документів, вплив яких на регіональний розвиток в майбутньому значно зростатиме.

- уникнення декларативності стратегічних та операційних цілей і завдань. Враховуючи реальну дефіцитність фінансового забезпечення, особливо на передпроектному етапі реалізації конкретних інвестиційних проектів, видається доцільним стимулювання проактивної позиції посадових осіб, креативного ядра через пошук партнерів для долучення до успішних вітчизняних і європейських практик впровадження кластерної моделі, кооперативної форм господарювання, розробки муніципальних енергетичних планів, цифровізації управління регіонами (громадами) (фінансованих міжнародними програмами технічної допомоги проектами Українського кластерного альянсу, DiXi group та ін.).

3. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНО-ОРІЄНТОВАНОГО ПІДХОДУ ДО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

Впродовж останніх десятиліть регіональна політика в Європейському Союзі та Україні зазнавала істотних трансформацій, зумовлених все більшим визнанням важливості просторових чинників соціально-економічного розвитку в сучасних теоріях економічного зростання та практиці публічного управління¹⁷. Сутність таких змін полягала у поступовому переході від вирівнювання міжрегіональних диспропорцій шляхом перерозподілу коштів регіональних бюджетів до стимулювання ефективного використання ендogenous потенціалу територій із врахуванням їхніх специфічних характеристик. Оновлена парадигма регіонального розвитку знайшла своє відображення у Політиці згуртованості ЄС у вигляді територіально-орієнтованого підходу (англ. place-based approach)¹⁸.

Територіально-орієнтований підхід до управління регіональним розвитком у різних формах існував протягом тривалого часу, а термін «територіально-орієнтована політика» (англ. place-based policy) використовувався щонайменше

¹⁷ Storper M. The Regional World: Territorial Development in a Global Economy. New York and London: The Guildford Press, 1997. 338 p. URL: <https://www.routledge.com/The-Regional-World-Territorial-Development-in-a-Global-Economy/Storper/p/book/9781572303157>

¹⁸ Issue paper 4: The role of place-based policies and development strategies. Group of high-level specialists on the future of Cohesion Policy. Brussels : European Commission, 2023. URL: <https://tinyurl.com/49wptnj2>

впродовж останніх 75 років¹⁹. В цьому контексті підкреслимо, що підхід визначає концептуальні засади просторового розвитку, тоді як політика є інституціоналізованою формою їх реалізації. Попри те, що тлумачення обох понять залишається предметом наукових дискусій²⁰, термінологічний аналіз засвідчив декілька ключових *характеристик*, які визначають сутність територіально-орієнтованої політики та відповідного підходу, що лежить в її основі²¹:

- *Просторова спрямованість та контекстуальна адаптивність управління регіональним розвитком.* Вихідною характеристикою територіально-орієнтованого підходу є фокусування уваги на територіях як об'єктах державної підтримки з урахуванням їхніх унікальних особливостей і потреб. Це виключає застосування універсальних управлінських рішень щодо територіального розвитку та передбачає типізацію територій за функціональними ознаками на основі узгоджених критеріїв, що створює підґрунтя для диференційованого використання інструментів державної підтримки²²;

- *Стимулювання реалізації конкурентних переваг регіонів на основі ефективного використання їхнього ендogenous потенціалу.* Одними з ключових елементів територіально-орієнтованого підходу є орієнтація державної підтримки на якомога повніше розкриття територіального капіталу та акцент на необхідності мобілізації внутрішніх факторів соціально-економічного розвитку, зокрема природних ресурсів, інноваційної інфраструктури тощо. Вони формують підґрунтя ендogenous економічного зростання та забезпечують здатність територій самостійно генерувати додану вартість, зменшуючи залежність від зовнішніх трансфертів²³;

- *Орієнтація на зменшення міжрегіональних диспропорцій у соціально-економічному розвитку.* Важливою характеристикою територіально-орієнтованого підходу є його націленість на зменшення просторових асиметрій шляхом

¹⁹ McCann Ph. How have place-based policies evolved to date and what are they for now? *OECD-EC High-Level Workshop Series: Place-Based Policies for the Future*. 2023, 14 Apr. URL: <https://tinyurl.com/mwmwah4h>

²⁰ Suedekum J. The broadening of place-based policies – from reactive cohesion towards proactive support for all regions. *OECD-EC High-Level Workshop Series: Place-Based Policies for the Future*. 2023, 14 Apr. URL: <https://tinyurl.com/yve8fb42>

²¹ Place-Based Policies for the Future. Paris : OECD Publishing, 2025. 144 p. (OECD Regional Development Studies). URL: <https://doi.org/10.1787/e5ff6716-en>

²² Słupińska M. Place-Based Approach in New Cohesion Policy. *Studies in Risk and Sustainable Development*. 2013, № 149. P. 212-222. URL: <https://tinyurl.com/4wpkx7rf>

²³ Barca F. An Agenda For A Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations : Independent Report Prepared at the Request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. 2009. 244 p. URL: <https://tinyurl.com/yfusvdmc>

підтримки територій із недостатньо реалізованим потенціалом або наявними структурними обмеженнями розвитку. Така підтримка спрямована на забезпечення рівномірного доступу до публічних послуг та можливостей економічного зростання. У цьому контексті територіально-орієнтована політика виступає інструментом зміцнення територіальної згуртованості та формування справедливих умов розвитку для різних типів територій²⁴;

На основі окреслених вище характеристик територіально-орієнтований підхід може бути визначений як *система концептуальних принципів та методологічних засад управління регіональним розвитком, що ґрунтується на визнанні просторових відмінностей територій та передбачає диференціацію інструментів державної регіональної політики щодо підтримки різних типів територій з метою активізації внутрішніх джерел їхнього соціально-економічного зростання, зменшення міжрегіональних диспропорцій і посилення територіальної згуртованості країни*. Відповідно, територіально-орієнтована політика виступає не окремим видом публічної політики, а якісною характеристикою формування та реалізації регіональної політики, що визначає спектр інструментів і механізмів державної підтримки.

Слід підкреслити, що зростання інтересу до територіально-орієнтованого підходу в останні десятиліття зумовлене передусім обмеженою спроможністю галузевих політик адекватно реагувати на сучасні глобальні виклики та просторову гранулярність потреб окремих територій²⁵. З іншого боку, імплементація територіально-орієнтованого підходу у практику вироблення регіональної політики висуває певні *вимоги до системи управління регіональним розвитком*, зокрема:

1. Наявність інтегрованої стратегічної рамки. Однією з ключових вимог для ефективної реалізації територіально-орієнтованого підходу є наявність визначеної загальної стратегічної основи, яка забезпечує інтеграцію різних політик, що різною мірою впливають на розвиток територій, у загальну політику розвитку. Так, у Європейському союзі цілі національних стратегій регіонального розвитку відповідають цілям і пріоритетам Політики згуртованості ЄС, цілі регіональних стратегій – національним цілям тощо. Такий ієрархічний підхід з'явився у європейській практиці з 2006 року коли було ухвалено Національну

²⁴ Territorial Agenda 2030. # TerritorialAgenda. A future for all places. URL: <https://territorialagenda.eu/ta2030/>

²⁵ Issue paper 4: The role of place-based policies and development strategies. Group of high-level specialists on the future of Cohesion Policy. Brussels : European Commission, 2023. URL: <https://tinyurl.com/49wptnj2>

стратегічну рамку планування (англ. National Strategic Reference Framework) в межах системи розподілу фінансування Політики згуртованості. Це спонукало країни-члени до розробки власних національних стратегій регіонального розвитку²⁶;

2. *Визначення чітких критеріїв виокремлення функціональних типів територій.* Повноцінна імплементація територіально-орієнтованого підходу неможлива без формування чіткого та методологічно виваженого механізму виокремлення функціональних типів територій, що ґрунтується на сукупності кількісних і якісних критеріїв, які відображають різні аспекти розвитку територій, їх місце та роль у регіональних і національних просторових соціально-економічних системах. В той час як адміністративний поділ зорієнтований на забезпечення територіальної організації публічного управління, виділення функціональних типів територій спрямоване на ідентифікацію однорідних за характером розвитку, потенціалом та викликами просторових утворень таких як агломерації, міські, сільські, гірські, приморські, прикордонні та інші території²⁷. При цьому функціональна типізація має здійснюватися з урахуванням чинної системи адміністративно-територіального устрою, в межах якої формуються та реалізуються управлінські рішення і програми, а також застосовуються фінансові інструменти державної регіональної політики. За таких умов функціональні типи територій не замінюють адміністративні одиниці, а слугують додатковим аналітичним і планувальним виміром, що забезпечує більш обґрунтоване надання диференційованої державної підтримки²⁸;

3. *Диверсифікація інструментів державної підтримки відповідно до функціональних типів територій.* Як було наголошено вище, визначення функціональних типів територій у межах територіально-орієнтованого підходу передбачає урізноманітнення форм і механізмів державної підтримки залежно від характеру соціально-економічного розвитку, наявних викликів і потенціалу відповідних територій. Така логіка виключає застосування інструментів територіального розвитку за принципом one-size-fits-all і натомість фокусується на формуванні гнучких, адаптованих до контексту пакетів підтримки. Зокрема, для

²⁶ Bachtler J. Place-based policy and regional development in Europe. *Horizons*. 2010. Vol. 10, № 44. P. 54-58. URL: <https://strathprints.strath.ac.uk/15693/6/strathprints015693.pdf>

²⁷ Функціональні типи територій як об'єкт державної регіональної політики: методологія ідентифікації та інструментарій стимулювання розвитку : монографія / ред. Сторонянська І. З. Львів : Державна установа «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього НАН України», 2022. 494 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»). URL: <http://ird.gov.ua/irdp/p20220007.pdf>

²⁸ Słupińska M. Place-Based Approach in New Cohesion Policy. *Studies in Risk and Sustainable Development*. 2013, № 149. P. 212-222. URL: <https://tinyurl.com/4wpkx7rf>

різних функціональних зон можуть застосовуватися диференційовані комбінації інструментів, включаючи інвестиційні гранти, програмно-цільове фінансування, спеціальні фонди, податкові стимули, інструменти підтримки інноваційної діяльності, розвитку людського капіталу, інфраструктурні інвестиції тощо. Узгодження типів територій із відповідними наборами інструментів дозволяє підвищити адресність і довгострокову ефективність державної регіональної політики;

4. *Забезпечення інституційної спроможності та формування стійкої системи багаторівневого управління.* Територіально-орієнтований підхід ґрунтується на висхідному принципі формування політики, що передбачає складну взаємодію між усіма рівнями публічної влади та бенефіціарами розвитку регіонів, а також вертикальну та горизонтальну координацію управлінських рішень²⁹. На відміну від секторального підходу, в якому просторовий контекст часто залишається поза увагою, територіально-орієнтоване управління включає активну участь регіональних і місцевих акторів у визначенні пріоритетів соціально-економічного розвитку територій³⁰. З одного боку, це дає змогу проводити детальний аналіз специфічних обмежень і можливостей економічного розвитку окремих територій, сприяє якіснішому узгодженню стратегічних цілей і завдань державної регіональної політики та забезпечує їх послідовне виконання на національному, регіональному та місцевому рівнях. З іншого, такий підхід вимагає укорінення практик партнерської взаємодії між органами публічної влади, бізнесом та громадянським суспільством. У цьому контексті розбудова культури партнерства та інституціоналізація партисипативних механізмів прийняття рішень виступають необхідною передумовою імплементації територіально-орієнтованого підходу.

Слід підкреслити, що інструменти державної підтримки розвитку територій не є тотожними *інструментам реалізації територіально-орієнтованого підходу*. Перші спрямовані на стимулювання соціально-економічного розвитку конкретних територій, тоді як другі визначають інституційно-процедурні механізми, які забезпечують просторову інтеграцію та диференціацію заходів державної регіональної політики відповідно до принципів територіально-орієнтованого підходу³¹.

²⁹ Barca F., McCann Ph., Rodríguez-Pose A. The Case For Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*. 2012, Vol. 52, № 1. P. 134-152. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>

³⁰ Słupińska M. Place-Based Approach in New Cohesion Policy. *Studies in Risk and Sustainable Development*. 2013, № 149. P. 212-222. URL: <https://tinyurl.com/4wpkx7rf>

³¹ Issue paper 4: The role of place-based policies and development strategies. Group of high-level specialists on the future of Cohesion Policy. Brussels : European Commission, 2023. URL: <https://tinyurl.com/49wptnj2>

У практичній площині реалізація територіально-орієнтованого підходу здійснюється насамперед через механізми стратегічного планування, які забезпечують координацію та інтеграцію секторальних політик з урахуванням просторової специфіки³². У межах стратегій розвитку регіонів і громад здійснюється деталізований аналіз соціально-економічного, фінансового та іншого потенціалу, а також проводиться SWOT-аналіз для визначення сильних і слабких сторін, можливостей і загроз розвитку територій. Крім цього, важливим доповненням до стратегічного планування виступає концепція смарт-спеціалізації, яка дозволяє виокремити конкурентні переваги територій і спрямувати інвестиції та заходи підтримки на найбільш перспективні напрями розвитку забезпечуючи синергію між науково-технологічним потенціалом, підприємництвом та соціально-економічними потребами регіону. Поряд з цим, для імплементації територіально-орієнтованої політики та забезпечення її багаторівневої координації, у практиці Європейського союзу сформувався набір специфічних інструментів³³:

1) *Оцінка територіального впливу* (англ. Territorial Impact Assessment, скор. ТІА) використовується як аналітичний інструмент для попереднього оцінювання потенційних просторових наслідків державних і наднаціональних політик. Її застосування дозволяє виявляти диференційований вплив рішень на різні типи територій, знижувати ризики посилення територіальних диспропорцій та забезпечувати узгодженість політичних заходів із принципами територіальної згуртованості;

2) *Інтегровані територіальні інвестиції* (англ. Integrated Territorial Investments, скор. ІТІ) є інструментом практичної реалізації комплексних стратегій розвитку функціональних територій, які виходять за межі окремих адміністративних одиниць. Він забезпечує координацію фінансування з різних фондів і секторів навколо спільних пріоритетів територіального розвитку, що є особливо актуальним для агломерацій або транскордонних територій із взаємопов'язаними соціально-економічними процесами;

3) *Місцевий розвиток за підтримки громад* (англ. Community-Led Local Development, скор. CLLD) виступає інструментом залучення місцевих акторів до реалізації стратегічних пріоритетів розвитку шляхом розширення їхньої ролі у формуванні та реалізації заходів територіального розвитку. Застосування CLLD дозволяє узгоджувати стратегічні цілі з локальними умовами та пріоритетами,

³² Place-Based Policies for the Future. Paris : OECD Publishing, 2025. 144 p. (OECD Regional Development Studies). URL: <https://doi.org/10.1787/e5ff6716-en>

³³ Louwers P. Post 2027 Consultation reports. Territorial instruments. *Interact*. 2025, 14 Jan. URL: <https://www.interact.eu/media/1494/download/3%20Territorial%20instruments.pdf?v=1>

підвищуючи чутливість політики до специфіки окремих територій та зміцнюючи зв'язок між стратегічними документами і практиками місцевого розвитку.

Попри те, що територіально-орієнтований підхід отримав достатнє методологічне обґрунтування та інституційну підтримку в межах Політики згуртованості ЄС, його практична імплементація супроводжується низкою системних проблем, які обмежують результативність застосування відповідних інструментів. Виходячи з європейського досвіду, до ключових викликів запровадження територіально-орієнтованого підходу відносяться^{34,35}:

- *Концептуальна розмитість цілей та очікуваних результатів* є однією з фундаментальних проблем реалізації територіально-орієнтованих політик. Одночасне включення завдань підвищення продуктивності економіки, стимулювання соціально-економічного зростання регіонів та громад, зміцнення їхньої конкурентоспроможності та скорочення територіальних диспропорцій у стратегії територіального розвитку часто відбувається без чіткого розмежування змісту цих завдань. Це ускладнює визначення пріоритетів, формування вимірюваних цільових показників та подальшу оцінку результативності політики, а також створює ризик декларативного використання таких понять як продуктивність, ефективність, інноваційність тощо без їх належної операціоналізації;
- *Дисбаланс між економічним, соціальним та екологічним вимірами розвитку.* Попри інтегрований характер територіально-орієнтованого підходу, на практиці економічні та особливо екологічні аспекти розвитку нерідко залишаються другорядними або реалізуються через окремі, слабо скоординовані механізми. У результаті соціальні й інфраструктурні цілі домінують над завданнями економічного зростання та екологічної стійкості, що суперечить ідеї сталого територіального розвитку. Приклади якісно інтегрованих стратегій, у яких економічні, соціальні та екологічні пріоритети узгоджені в межах єдиної просторової логіки, залишаються радше винятком, ніж усталеною практикою;
- *Обмеження інституційної та кадрової спроможності територій регіонального та місцевого рівня.* Імплементація територіально-орієнтованого підходу висуває підвищені вимоги до інституційної спроможності

³⁴ Issue paper 4: The role of place-based policies and development strategies. Group of high-level specialists on the future of Cohesion Policy. Brussels : European Commission, 2023. URL: <https://tinyurl.com/49wptnj2>

³⁵ Bachtler J. Place-based policy and regional development in Europe. *Horizons*. 2010. Vol. 10, № 44. P. 54-58. URL: <https://strathprints.strath.ac.uk/15693/6/strathprints015693.pdf>

регіональних і місцевих органів влади, зокрема в частині стратегічного аналізу, міжсекторальної координації, управління проектами та залучення зацікавлених сторін. Втім, у багатьох країнах-членах ЄС спостерігається дефіцит людського капіталу, необхідного для розробки й реалізації складних територіально-орієнтованих стратегій. Крім того, ця проблема посилюється нечітким розподілом компетенцій між національним, регіональним і місцевим рівнями управління, що насамперед проявляється у відсутності необхідних повноважень на субнаціональному рівні;

- *Невідповідність функціональних територій адміністративно-територіальному устрою країни.* Концептуальні засади територіально-орієнтованого підходу передбачають просторове фокусування регіональної політики на основі реальних соціально-економічних процесів та функціональних зв'язків між територіями. Проте на практиці реалізація системи заходів і розподіл інструментів державної підтримки залишається прив'язаними до існуючих адміністративних меж. Така невідповідність обмежує можливості цільової підтримки функціональних типів територій зі спільними системними викликами. Наслідком цього є виникнення перешкод для комплексного планування та міжтериторіальної координації інвестицій;
- *Ризики просторової концентрації ресурсів та залежності від зовнішньої підтримки.* Окремим викликом територіально-орієнтованого підходу є потенційний компроміс між ефективністю та справедливістю, що виникає внаслідок цільової просторової концентрації ресурсів. Спрямування значних обсягів підтримки на окремі території може обмежувати доступ інших регіонів до фінансових ресурсів та знижувати загальний агрегований економічний ефект на національному рівні. Крім того, домінантна роль підтримки з вищих рівнів управління створює ризики невідповідності заходів локальному контексту, виникнення проблеми «принципал-агент» та формування довгострокової залежності окремих територій від зовнішніх трансфертів.

Зіставлення українського досвіду управління регіональним розвитком з проаналізованими теоретико-методологічними засадами територіально-орієнтованого підходу дозволяє дійти висновку, що поточна ітерація державної регіональної політики України щонайменше номінально відповідає place-based практикам Європейського Союзу. Визнання важливості природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей закладене у законодавче визначення державної регіональної політики. Крім того,

відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики» функціональний тип територій тлумачиться як «макрорегіон, мікрорегіон чи територіальна громада, які характеризуються сукупністю спільних соціальних, просторових, екологічних, економічних, безпекових та інших особливостей»³⁶, а державна регіональна політика спрямована, зокрема, на «реалізацію на цих територіях необхідних програм та проектів регіонального розвитку, встановлення спеціальних механізмів їх державної підтримки»³⁷. Втім, практичне впровадження цих та інших положень закону залишається дискусійним:

- По-перше, на відміну від попередніх редакцій, згаданий закон визначає лише 4 типи функціональних типів територій: території відновлення, регіональні полюси зростання, території з особливими умовами для розвитку, території сталого розвитку. Критерії віднесення територій до того чи іншого функціонального типу були оприлюднені тільки у листопаді 2025 року³⁸, а їхній зміст наразі є предметом суперечок з погляду відповідності викликам, з якими стикаються регіони та територіальні громади України;
- По-друге, фактично єдиним інструментом державної підтримки розвитку регіонів і громад, незалежно від їхньої приналежності до того чи іншого типу територій, є Державний фонд регіонального розвитку. Зважаючи на виклики воєнного часу, виділення коштів з фонду сфокусоване здебільшого на проєктах відновлення регіональної інфраструктури через систему публічних інвестицій DREAM. Попри позитивне ставлення до такої вимушеної зміни вектора діяльності в умовах війни варто зазначити, що продовження практик імплементації територіально-орієнтованого підходу потребуватиме перегляду та диверсифікації фінансових інструментів державної підтримки територій, зокрема й механізмів функціонування ДФРР³⁹;
- По-третє, практична реалізація стратегій регіонального та місцевого розвитку в умовах воєнного стану істотно обмежена як об'єктивними безпековими чинниками, так і інституційними особливостями системи управління. Воєнні ризики, висока невизначеність та дефіцит ресурсів

³⁶ Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015, № 156-VIII : станом на 01.01.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

³⁷ Там само.

³⁸ Про визначення переліку функціональних типів територій та вимог до показників для віднесення територій до різних функціональних типів : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.11.2025, № 1493. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vyznachennia-pereliku-funktsionalnykh-ty piv-terytorii-ta-vymoh-do-pokaznykiv-dlia-s1493191125>

³⁹ Шуштершич Я. Територіально-орієнтований підхід до регіонального розвитку. *Вокс Україна*. 2023. URL: <https://tinyurl.com/36hejkxd>

зумовлюють переорієнтацію управлінських рішень на короткострокові завдання стабілізації й відновлення, що звужує простір для повноцінного стратегічного планування та ускладнює реалізацію середньо- і довгострокових пріоритетів розвитку. Окрім цього, у значній частині територіальних громад зберігається дефіцит знань і практичних навичок щодо розроблення, впровадження та моніторингу стратегій розвитку, зокрема у частині інтеграції територіально-орієнтованих інструментів і підходів. В умовах війни ці проблеми посилюються тенденціями до централізації прийняття рішень і фінансових ресурсів, що, з одного боку, є об'єктивно зумовленим чинником забезпечення керованості держави, а з іншого – обмежує місцеве самоврядування регіонального й місцевого рівнів у адаптації стратегічних цілей до специфіки окремих територій та знижує потенціал висхідних механізмів формування регіональної політики.

Таким чином, територіально-орієнтований підхід сформувався як концептуально цілісна та методологічно обґрунтована парадигма управління регіональним розвитком, спрямована на врахування просторової різноманітності територій, мобілізацію їхнього ендogenous потенціалу та зменшення міжрегіональних диспропорцій. Європейський досвід засвідчує, що ефективна реалізація цього підходу потребує не лише наявності відповідних інструментів державної підтримки, а й розвиненої системи стратегічного планування, чіткої функціональної типізації територій, диверсифікованих фінансових механізмів та інституційно спроможної багаторівневої системи управління. Водночас практична імплементація територіально-орієнтованого підходу залишається обмеженою низкою системних чинників, зокрема нечіткістю цільових орієнтирів, дисбалансом між економічними, соціальними та екологічними пріоритетами, інституційними й кадровими обмеженнями, а також неузгодженістю між функціональною логікою розвитку територій і наявним адміністративно-територіальним устроєм. В Україні ці виклики додатково загострюються умовами воєнного стану, що зумовлюють посилення централізації управління та звуження можливостей стратегічного планування на регіональному й місцевому рівнях. За таких умов територіально-орієнтований підхід здебільшого зберігає характер нормативно задекларованої рамки, практична реалізація якої має фрагментарний характер. Це актуалізує потребу подальшого вдосконалення інституційних, фінансових і управлінських механізмів регіонального розвитку.

4. ПРОБЛЕМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЗГУРТОВАНОСТІ ЄС В ДЕРЖАВНІЙ РЕГІОНАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ УКРАЇНИ

Регіональна політика Європейського Союзу, відома як політика згуртованості (англ. *Cohesion Policy*), є спільноєвропейською стратегією соціально-економічного розвитку регіонів і держав-членів ЄС. Закріплена в Договорі про функціонування Європейського Союзу (ст. 174), вона спрямована на зміцнення економічної та соціальної згуртованості (конвергенції) шляхом зменшення відмінностей у рівнях розвитку між регіонами. Політика зосереджена на ключових сферах, які допоможуть ЄС протистояти викликам ХХІ століття і залишатися конкурентоспроможним на глобальному рівні⁴⁰. Відповідно, неможливо говорити про адаптацію української державної регіональної політики в контексті євроінтеграції без розгляду особливостей європейської політики згуртування та інструментів, якими вона реалізується.

Сьогодні основними пріоритетами політики згуртованості ЄС є створення робочих місць, підвищення конкурентоспроможності бізнесу, стимулювання економічного зростання, забезпечення сталого розвитку та покращення якості життя громадян. Зазначений перелік узгоджується з цілями та пріоритетами, визначеними Європейською Комісією на програмний період 2021–2027 років, а саме «Європейський зелений курс», «Європа, придатна для цифрової епохи», «Економіка, яка працює для людей». Для реалізації визначених цілей політики передбачено виділення 392 млрд євро, що становить близько третини всього бюджету ЄС. Ці кошти розподіляються через чотири основні фонди⁴¹:

- Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF), який інвестує в соціальний та економічний розвиток усіх регіонів та міст ЄС (складає 43% всього фінансування політики);
- Фонд згуртованості (CF), для інвестування в довкілля та транспорт у менш успішних країнах ЄС (13% всього фінансування політики);
- Європейський соціальний фонд плюс (ESF+), спрямований на підтримку робочих місць та створення справедливого і соціально інклюзивного суспільства в країнах ЄС;
- Фонд справедливого переходу (JTF) для підтримки регіонів, які найбільше постраждали від переходу до кліматичної нейтральності.

⁴⁰European Commission. *Cohesion Policy — The EU's main investment policy*. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/glossary/cohesion-policy_en

⁴¹Там само.

Додатковими джерелами фінансування політики є програма Interreg - European Territorial cooperation, Інструмент з управління кордонами та візового режиму (BMVI), а також Фонд притулку, міграції та інтеграції (AMIF), Фонд внутрішньої безпеки (ISF) та Європейський фонд морського рибальства та аквакультури (EMFAF)⁴².

Зауважимо, що на початку кожного періоду фінансування ЄС встановлює свій бюджет на 7-річний період через багаторічну фінансову рамку, який включає асигнування на політику згуртування. Кожна країна-член отримує асигнування коштів на основі потреб своїх регіонів, визначених під час переговорів з Європейською Комісією та з урахуванням становища кожного регіону, його соціально-економічних умов та пріоритетів розвитку. Визначений обсяг фінансування на ustalений термін та окрема система адміністрування коштів забезпечують програми регіонального розвитку від політичних впливів та економічних потрясінь.

Фінансування розподіляється на основі економічного стану різних регіонів. Особливий акцент у цьому процесі робиться на підтримці менш розвинених територій, які найбільше потребують інвестицій, щоб наздогнати більш розвинені. Ці регіони, які переважно розташовані на півдні або сході ЄС, у країнах Балтії та декількох найвіддаленіших регіонах, отримують 90 % ресурсів з фондів ЄФРР та ЄСФ+. У період 2021–2027 рр. розподіл коштів політики згуртування продовжує значною мірою базуватися на регіональному ВВП на одного мешканця у стандартах купівельної спроможності. Й хоча ВВП на одного мешканця є основним фактором, що використовується для визначення обсягу фінансування, для періоду фінансування 2021–2027 рр. було додано новий перелік критеріїв, щоб краще відобразити соціальні, економічні та екологічні виклики, з якими стикаються різні регіони ЄС. До них належать:

- кількість безробітних серед молоді;
- низький рівень надання освіти;
- зміна клімату;
- демографічні зміни;
- прийом та інтеграція мігрантів.

Право на підтримку з боку Фонду згуртованості у період 2021–2027 рр. надається тим країнам ЄС, чий валовий національний дохід на душу населення за 2015–2017 рр. становив менше 90 % від середнього показника по ЄС.

⁴² European Commission. *Cohesion Open Data Platform – Open Data on EU Cohesion Policy Funds 2021–2027*. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/21-27>

Водночас до регіонального моніторингу включають також низку показників, що збираються Євростатом і за якими здійснюється аналіз політики згуртування та її ефективності при завершенні чергової ітерації, а саме⁴³:

- ВВП в стандартах купівельної спроможності (за регіонами рівня NUTS 2);
- кількість населення (за регіонами рівня NUTS 2);
- рівень безробіття (за регіонами рівня NUTS 2);
- кількість безробітних (за регіонами рівня NUTS 2);
- робоча сила (за регіонами рівня NUTS 2);
- рівень зайнятості (за регіонами рівня NUTS 2);
- кількість зайнятих (за регіонами рівня NUTS 2);
- вікова структура населення (за регіонами рівня NUTS 2);
- рівень освіти населення у віковій групі 30-34 рр. (за регіонами рівня NUTS 2);
- рівень освіти населення у віковій групі 25-64 рр. (за регіонами рівня NUTS 2);
- особи, які передчасно припинили навчання та професійну підготовку у віковій групі 18-24 рр. (за регіонами рівня NUTS 2);
- валовий національний дохід (дані за країнами);
- викиди парникових газів за секторами, які не охоплені Системою торгівлі викидами ЄС, а саме внутрішній транспорт, будівництво, сільське господарство, малі виробництва та відходи (дані за країнами);
- кількість мігрантів не-громадян ЄС (дані за країнами);
- кількість емігрантів не-громадян ЄС (дані за країнами);
- щільність населення (за регіонами рівня NUTS 3).

До цих показників додається ще 26 показників, за якими відслідковують прогрес у реалізації загальноєвропейської стратегії за відповідними цілями, наведеними вище.

Важливою особливістю регіональної політики ЄС є обраний метод управління бюджетними коштами – програмно-цільовий підхід, який реалізується через проєктний механізм. При прийнятті кожної наступної ітерації політики згуртованості визначаються стратегічні цілі, яких прагнуть досягнути. Відповідно до цих цілей, на рівні кожної держави приймаються національні стратегії регіонального розвитку, що інтегрують стратегічні цілі ЄС. Це дозволяє дотримуватись при фінансуванні програм та проєктів принципу додатковості,

⁴³ Cohesion policy indicators Statistics Explained URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/130610.pdf>

тобто держава-член є основним джерелом видатків, тоді як фонди ЄС – це підтримуючий механізм зворотного фінансування.

Важливими особливостями програмно-цільового підходу є⁴⁴:

- чітке визначення мети та завдань (наприклад, підвищення конкурентоспроможності регіону, розвиток інфраструктури тощо);
- розробка бюджетних програм, які є комплексом взаємопов'язаних заходів для досягнення поставленої мети;
- виділення бюджетних коштів (ресурсів) під конкретні програми, а не за галузевою ознакою;
- встановлення показників результативності (індикаторів), за якими можна об'єктивно оцінити, наскільки успішно виконано програму та досягнуто її мету;
- середньо строковість планування, що забезпечує послідовність у реалізації регіональної політики.

Програмно-цільовий підхід трактується не тільки як метод програмного втілення управлінських рішень, а й як реалізація комплексного підходу при розв'язанні соціально-економічних проблем розвитку територій забезпечує прозорість бюджетного процесу та підвищує відповідальність головних розпорядників коштів за результати їх використання.

Враховуючи досвід та практику ЄС, необхідно об'єктивно та критично розглянути засади економічного забезпечення реалізації Державної регіональної політики в Україні. Сьогодні розвиток регіонів фінансується в Україні з державного бюджету за принципами та положеннями програмно-цільового підходу. На національному рівні приймається Державна стратегія регіонального розвитку на певний період, відповідно до якої формуються регіональні та місцеві стратегії, а отже забезпечується узгодженість стратегічних цілей при можливому диференційованому підході у їх реалізації через наявні соціально-економічні диспропорції між територіями. Фінансове забезпечення також відповідає цій логіці (рис. 1.).

Попри те, що Україні вже тривалий час застосовує програмно-цільовий підхід у фінансуванні регіонального розвитку, відзначається низка проблем із забезпеченням його відповідності практиці ЄС. Найбільшої уваги заслуговує питання інституційної зрілості та забезпеченості кваліфікованими кадрами, оскільки вітчизняна система моніторингу та оцінки ефективності програм є менш

⁴⁴ Маркович Г. Все про програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: важливо для об'єднаних громад. Децентралізація. URL: <https://decentralization.ua/news/3906>

розвинутою та менш суворою, ніж деталізовані механізми управління та контролю в ЄС, що призводить до втрати частини коштів через корупційні махінації, невиконання або неналежне виконання частини заходів, затримки із реалізацією проєктів на належному рівні тощо. На цих аспектах зокрема зосереджено увагу в оцінках прогресу євроінтеграції, які регулярно публікуються представниками ЄС.



Рис. 1. Етапи реалізації програмно-цільового підходу у фінансуванні регіонального розвитку в Україні.

*Джерело: складено автором.

В умовах війни та за потреби швидкого відновлення постраждалих територій підхід у фінансуванні регіонального розвитку в Україні дещо змінився. З одного боку проєкти відновлення, що формуються в межах стратегій відновлення громад, сьогодні реєструються та реалізуються у системі DREAM (англ. Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management, пер. Екосистема цифрового відновлення для відповідального управління), що робить процес управління проєктами більш прозорим, а звітність перевіряється більш суворо. З іншого боку, ми спостерігаємо превалювання короткострокових проєктів над довготерміновими програмами розвитку. Тобто з 2022 р. відбулась зміна балансу «ваг» між підтримкою довгострокових пріоритетів та термінових потреб відновлення.

Можна зазначити, що сьогоднішній підхід в Україні є гібридним і багато в чому пояснюється викликами, з якими стикається держава в умовах війни. Варто відзначити і низку позитивних аспектів, що спостерігаються у процесі євроінтеграції України. Зокрема, здійснюється впровадження статистичної класифікації територіальних одиниць за стандартом NUTS: наказом Державної служби статистики України № 189 від 18 липня 2024 року затверджено статистичну класифікацію територіальних одиниць, відповідно до якої територію України поділено на вісім територіальних одиниць рівня NUTS-UA1, 27 територіальних одиниць рівня NUTS-UA2 та 138 територіальних одиниць рівня NUTS-UA3. Крім того, в Україні запроваджується підхід, згідно з яким 50 % коштів Державного фонду регіонального розвитку має спрямовуватись на підтримку прифронтових регіонів. Така практика відповідає європейському принципу територіальної

концентрації та адресності фінансування, орієнтованого на менш розвинені або проблемні території з метою досягнення конвергентного та збалансованого регіонального розвитку. Втім, хоч і тимчасовий, але відхід від забезпечення довгострокових цілей розвитку територій може в майбутньому мати значний негативний ефект на комплексний соціально-економічний розвиток регіонів в Україні.

У попередні періоди в Україні діяла низка спеціальних програм розвитку окремих типів територій: Державна програма розвитку регіону українських Карпат (2020-2022 рр.)⁴⁵, Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року (2008-2015 рр.)⁴⁶, Загальнодержавної програми розвитку малих міст (2004-2010) та її продовження Державна цільова програма підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011-2015 роки⁴⁷. Сьогодні ж єдиною програмою цільового розвитку окремого типу регіонів є Державна цільова програма справедливої трансформації вугільних регіонів України на період до 2030 року⁴⁸. Зауважимо, що у 2020 році передбачалося ухвалення та запуск реалізації Державної цільової програми розвитку Українського Полісся. Втім, унаслідок запровадження карантинних обмежень, спричинених поширенням COVID-19, а згодом — повномасштабного воєнного вторгнення, зазначену програму так і не було затверджено та введено в дію.

Своєю чергою необхідно відзначити, що макрорегіональні стратегії та програми є поширеною практикою в ЄС. Станом на 2025 р. діють 4 транснаціональні стратегії розвитку макрорегіонів: стратегія ЄС щодо Балтійського регіону (з 2009 р.); стратегія ЄС щодо Дунайського регіону (з 2010 р.); стратегія ЄС щодо Адріатико-Іонічного регіону (з 2014 р.); стратегія ЄС щодо Альпійського регіону (з 2015 р.). Ці стратегії направлені на спільне виявлення та розв'язання проблем у країнах, які повністю або частково належать до одного

⁴⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку регіону українських Карпат на 2020-2022 роки», від 20 жовтня 2019 р. № 880. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/880-2019-%D0%BF#Text>

⁴⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року», від 19 вересня 2007 р. № 1158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BF#Text>

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011-2015 роки», від 29 листопада 2010 р. N 1090. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1090-2010-%D0%BF#top>

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми справедливої трансформації вугільних регіонів України на період до 2030 року», від 18 червня 2025 р. № 711 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-2025-%D0%BF#Text>

регіону аби краще використовувати наявний у них спільний потенціал (наприклад, у сфері екології, судноплавства, глобальної конкуренції тощо)⁴⁹.

Вважаємо, що створення довготермінових програм розвитку окремих територій, які об'єднані географічними, екологічними, соціальними та економічними чинниками та\або спільними проблемами необхідне з огляду на низку причин. У першу чергу, це відповідає ідеології євроінтеграційному поступу України. По-друге, зміщення фокуса на термінові потреби відновлення постраждалих територій не нівелює накопичувані системні проблеми соціального, економічного та довкіллявого характеру спричинені кліматичними, історичними чи фізико-географічними особливостями розвитку інших територій. Ігнорування протягом щонайменше 7–10 років західних гірських, південних засушливих або північних заболочених територій призведе до суттєвого накопичення критичних чинників їхньої деградації. У результаті відкладене розв'язання проблем знелюднення та економічного занепаду вимагатиме значно більших фінансових ресурсів, ніж системна й планомірна підтримка таких територій, навіть за умов воєнного стану.

У цьому контексті Україні доцільно лобювати створення трьох макрорегіональних стратегій розвитку територій на рівні Європейського Союзу, зокрема щодо Карпатського регіону (інституціоналізація євро регіону Карпати), Причорномор'я (включатиме співпрацю з Румунією та Болгарією, а також потенційно Туреччиною та Грузією) та Балто-Чорноморське Полісся (зацікавлені сторони Польща та Литва), оскільки ці території мають тривалі значні структурні проблеми таку як: екологічна вразливість (проблемами осушення/обводнення), демографічний спад, низька транспортна доступність тощо.

Першим кроком на шляху адвокації створення таких транснаціональних європейських макрорегіонів буде їх включення в систему NUTS-1, що дозволить створювати проєктні офіси на макрорегіональному рівні для ефективної роботи саме з європейськими програмами. Це в перспективі забезпечить функціонування платформи для міждержавного, багатогалузевого та багаторівневого управління з метою конвергентного, збалансованого розвитку регіонів. Включення цих територій до європейських макрорегіональних стратегій дозволить отримувати значні фінансові ресурси на їх розвиток ззовні, що дасть змогу спрямувати обмежені державні бюджетні кошти на підтримку пріоритетів відновлення постраждалих від війни регіонів та громад.

⁴⁹ European Commission: Directorate-General for Regional and Urban Policy, *Що являє собою макрорегіональна стратегія ЄС?*, Publications Office, 2017, <https://data.europa.eu/doi/10.2776/45528>

Щодо особливостей забезпечення реалізації цілей Державної стратегії регіонального розвитку в Україні, зауважується ще одна важлива невідповідність європейським стандартам і практиці. Йдеться про сфокусованість політики на фінансуванні регіональних та місцевих проєктів соціального розвитку та інфраструктури, які домінують над програмами та заходами підтримки, стимулювання і розвитку економічної діяльності.

В ЄС регіональна політика та стратегії першочергово орієнтовані на економічне зростання з метою конвергентного розвитку територій: через довготривалі структурні зміни в економіці досягається покращення якості життя населення. Серед п'яти пріоритетів чинної політики згуртованості ЄС (2021-2027 рр.) три мають виразно економічний характер: «більш конкурентоспроможна та розумніша Європа», «екологічніший, низьковуглецевий перехід до економіки з нульовим рівнем викидів вуглецю» та «більш згуртована Європа завдяки підвищенню мобільності». Водночас серед основних цілей політики є сприяння створенню робочих місць, конкурентоспроможності бізнесу та економічному зростанню. Зауважується, що європейська політика виходить з логіки, що соціальний добробут має досягатись через зростання економіки. Відзначимо, що на період 2021-2027 рр. саме на інвестиції для створення робочих місць та досягнення цілей економічного зростання з фондів політики згуртованості виділено 92% всіх витрат – 378 млрд. євро. Попередньо розрахований розподіл асигнувань за регіонами по країнах ЄС представлено на рис. 2.

Попри декларування подібних інтенцій у вітчизняних стратегіях розвитку територій як державного, так і регіонального рівнів, упродовж усього періоду незалежності спостерігається превалювання проєктів соціальної спрямованості, що фінансуються з бюджетів регіонального розвитку. До прикладу, у 2019 р. 35,5% всіх касових видатків з ДФРР було направлено на проєкти у сфері дошкільної та шкільної освіти, 18,8% - за напрямком «спорт» і ще 17,1% за напрямком «охорона здоров'я», що в сумі склало понад 70% фінансування, тоді як на проєкти пов'язані з транспортною інфраструктурою (напрямок пов'язаний із забезпеченням економічної активності) було здійснено всього 10% касових видатків ДФРР. У 2020 р. видатки на освіту зросли до 51,1%, на спорт до 21,7% і трохи зменшились на охорону здоров'я – 12%; водночас касові видатки на проєкти за напрямком «дороги, транспортна інфраструктура» склали лише 4,5%⁵⁰. Частково зміни в секторальному розподілі фінансування пов'язані із запуском програми «Велике будівництво», в межах якого в усіх регіонах було профінансовано значну кількість проєктів спрямованих на ремонт дорожньо-транспортної інфраструктури.

⁵⁰ Піхоцька О. М. Використання коштів державного фонду регіонального розвитку. Ефективна економіка. 2021. № 11. URL: 10.32702/2307-2105-2021.11.86

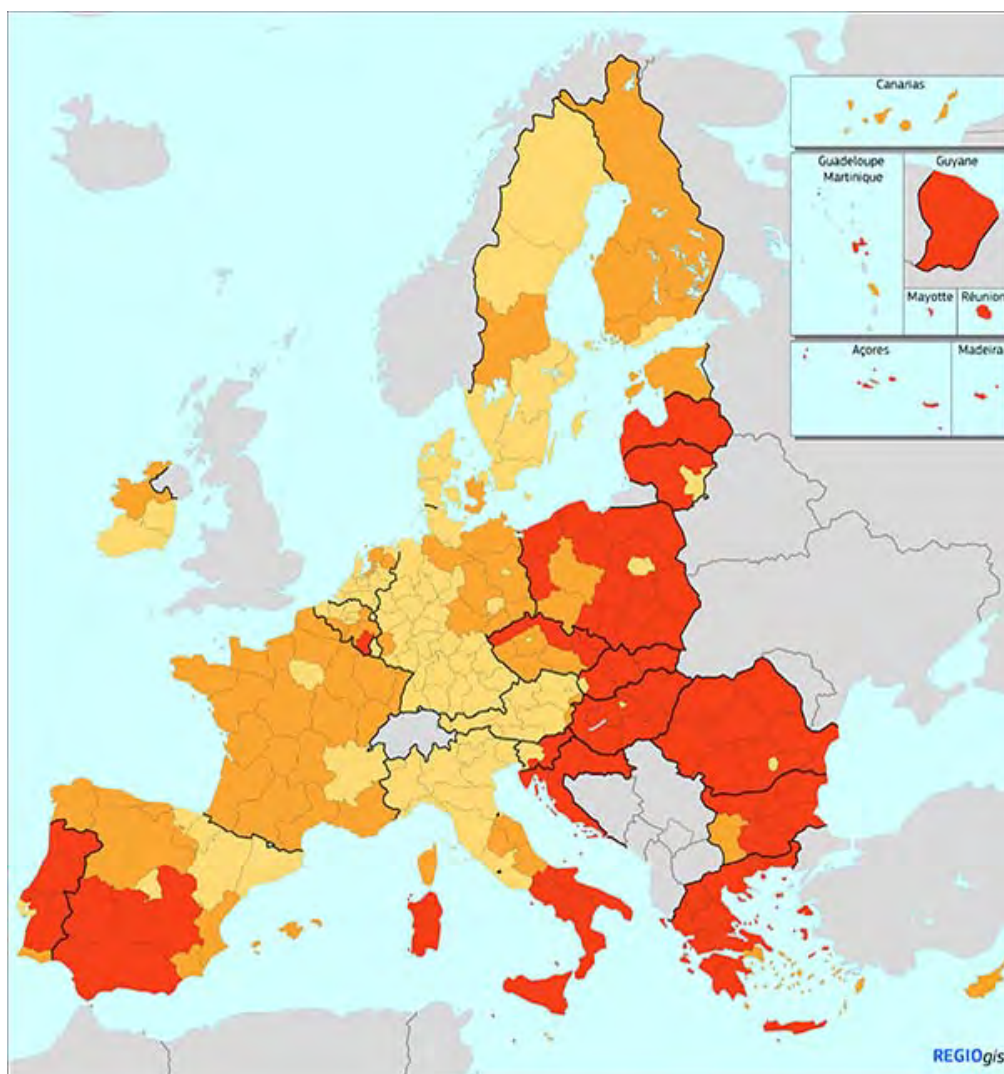


Рис. 2. Інвестиції для створення робочих місць та досягнення цілей економічного зростання з фондів ERDF та ESF+ (розраховані залежно від права країни на асигнування), 2021-2027 рр.,

*червоним позначено менш розвинені регіони, помаранчевим – перехідні регіони, жовтим – більш розвинені регіони.

**Джерело:⁵¹*

Аналіз реалізації проєктів U-Lead на даних 2015-2019 рр. показав, що видатки на регіональний і місцевий розвиток були переважно сконцентровані на невеликій кількості великих програм: лише на 9 програм зі 110 було витрачено понад 5 млрд грн за досліджуваний період, але видатки на ці програми водночас склали 75% загальних видатків. До цієї дев'ятки належать видатки на державні,

⁵¹ Cohesion open data platform. URL:<https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-EU-allocations-available-for-programming/2w8s-ci3y/>

місцеві та регіональні дороги, ДФРР, соціально-економічну субвенцію⁵², субвенція на інфраструктуру ОТГ, підтримку с/г виробників, підтримку с/г діяльності, охорону здоров'я в сільській місцевості. Додатково зауважується, що програми, спрямовані на підтримку різних секторів економіки, склали лише 8% від загальних витрат, а з них 92% були призначені для підтримки сільського господарства⁵³.

Отже, в умовах євроінтеграційного поступу Україна зобов'язана переймати не лише законодавчі норми, але також практики та підходи у розвитку територій, а відповідно зважати на частку проєктів економічної спрямованості в структурі видатків на підтримку розвитку регіонів.

Вагомою перешкодою на шляху до ефективного використання бюджетного фінансування регіонального розвитку в Україні є розпорошеність інструментів його підтримки між різними інституціями. Ця проблема широко обговорюється серед дослідників вже тривалий час^{54,55}, однак до сьогодні її розв'язання залишається поза увагою законодавців та урядовців.

В останній (чинній) ітерації політики згуртованості було широко впроваджено механізми і підходи до забезпечення інтегрованого розвитку територій, зокрема: місцевий розвиток за ініціативою громади (інструмент переважно для сільських територій), сталий міський розвиток та інтегровані територіальні інвестиції (орієнтований окрім підтримки регіонів NUTS-2 також і на підтримку регіонів рівня NUTS III, метрополійних зон та макропроєктів).

Останній інструмент (ІТІ) зокрема дозволяє поєднувати різні джерела фінансування з метою сприяння реалізації потенціалу певної території.

⁵² Згідно законодавчих норм, ця субвенція спрямовується на: будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури комунальної власності (за винятком адміністративних будинків); здійснення екологічних та природоохоронних заходів; придбання обладнання для установ соціально-культурної сфери комунальної власності та комунального транспорту, зокрема спеціального призначення; здійснення заходів, пов'язаних з відселенням громадян із житлових будинків, що перебувають в аварійному стані; розв'язання проблем окремих адміністративно-територіальних одиниць (малих міст, шахтарських та гірських населених пунктів); погашення бюджетної заборгованості місцевих бюджетів, що виникла під час здійснення видатків місцевими бюджетами за рахунок коштів, отриманих із державного бюджету за програмою "Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій"; проведення робіт з газифікації; здійснення заходів з енергозбереження; здійснення спільних заходів, передбачених угодами щодо регіонального розвитку, які укладені відповідно до Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів"; здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку регіонів. Станом на 2025 р. ця субвенція виключена з Бюджетного кодексу України.

⁵³ Фінансування регіонального та місцевого розвитку з державного бюджету URL: <https://u-lead.org.ua/storage/admin/files/3b990debfd90cbc9cbf9375c4d3fe639.pdf>

⁵⁴ "Щодо інституційно-правового забезпечення нової регіональної політики". Аналітична записка. НІСД. 2013. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/schodo-instituciyno-pravovogo-zabezpechennya-novoi-regionalnoi>

⁵⁵ Шуштершич Я., Кошелюк Л., Пилипів В. Фінансування регіонального та місцевого розвитку з державного бюджету України. БОКС Україна. 23.09.2021. URL: <https://voxukraine.org/finansuvannya-regionalnogo-ta-mistsevogo-rozvytku-z-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayiny>

Застосування інтегрованого територіального підходу для подолання викликів та розбіжностей у контексті досягнення стійких результатів політики згуртування задекларовано в рекомендаціях ОЕСР та Світового банку. Вони звертають увагу на те, що для досягнення кращих результатів політики згуртованості необхідно, щоб втручання (реалізація інструментів політики) визначалися не адміністративними кордонами, а спільними викликами та потенціалом розвитку. Ця концепція зосереджується на наданні підтримки ендегенному потенціалу певної території в довгостроковій перспективі через цілеспрямовані міжсекторні заходи та багаторівневу систему управління⁵⁶.

У Європейському Союзі ІТІ – це механізм реалізації політики згуртованості, який дозволяє інтегровано впроваджувати територіальну стратегію, залучаючи кошти щонайменше з двох різних пріоритетних напрямів в рамках однієї або різних програм. За подібною логікою було б доречно формувати фінансування підтримки розвитку громад та регіонів України: розподіляти кошти підтримки з різних напрямків (галузей) узгоджено з цілями та пріоритетами стратегічних документів регіонів. Відповідно, адміністрування відбору проєктів, яким надається підтримка з бюджету, має включати оцінку їх відповідності локальним та регіональним програмам розвитку територій та/або стратегіям, а отже до процесу відбору об'єктів фінансування мають бути включені представники Мінрозвитку, які перевіряють стратегії областей на відповідність загальнодержавним стратегіям та іншим нормативно-правовим документам і можуть компетентно верифікувати відповідність ідеї проєкту, що подається на фінансування, стратегічним документам. Про необхідність посилення координуючої ролі Мінрозвитку вказується також у різних аналітичних матеріалах щодо адаптації європейського законодавства в Україні⁵⁷. Такі зміни хоч і не адаптують механізм ІТІ в його істинному вигляді, однак за своєю суттю відповідають його логіці. Вважаємо, що більша інтегрованість дій міністерств щодо підтримки регіонального та місцевого розвитку дозволить в майбутньому більш якісно готувати проєкти для залучення фондів ЄС з одного боку, а з іншого – сприятиме більшій зацікавленості стейкхолдерів в долученні до процесу формування стратегій розвитку територій всіх рівнів, щоб вони краще відображали інтереси мешкаців та підприємств. Окрім того, в перспективі орієнтація на потреби та цілі територій при фінансуванні

⁵⁶ Stoyanova M., Pavlova-Banova M., Aleksandrova A. The integrated territorial development tools - a key component of the european cohesion policydoi. URL: <https://doi.org/10.58210/fprc3450>

⁵⁷ How to meet eu accession requirements in the field of chapter 22, regional policy and coordination of structural instruments coordination and allocation of functions for regional development policy implementation and future utilization of eu structural instruments in Ukraine. URL: <https://u-lead.org.ua/storage/admin/files/e552dda2e65ea34f744631e5939f320b.pdf>

дозволить державі легше адаптуватись до європейських механізмів та швидше інтегруватись у спільноту держав-членів ЄС.

Відаючи належне всім зусиллям, які сьогодні докладає українська влада для пришвидшення процесу європейської інтеграції, необхідно вказати на низку проблемних питань з якими система стикається внаслідок «паперової» та формальної адаптації європейських права, практик і підходів. Відтак, на підставі розглянутих викликів, вважаємо за потрібне говорити про такі ключові заходи в процесі імплементації політики згуртованості ЄС в державну регіональну політику України:

1. Необхідно продовжувати поширювати та поглиблювати адаптацію механізмів управління та контролю відповідно до стандартів ЄС, забезпечуючи прозорість та ефективність використання коштів;
2. В умовах війни пріоритет короткострокових проєктів відновлення є виправданим, проте він не повинен повністю витіснити довгострокове планування. Ігнорування системних проблем (соціальних, економічних екологічних тощо) у тилкових та опорних безпекових макрорегіонах загрожує їх деградацією, подолання якої в майбутньому вимагатиме значно більших ресурсів. Відтак необхідно зберігати підтримку довгострокових програм розвитку паралельно з використанням прозорих механізмів відновлення, таких як екосистема DREAM.
3. Для подолання проблеми розпорошеності інструментів підтримки доцільно застосувати логіку Інтегрованих територіальних інвестицій (ІТІ). Це передбачає координацію фінансування з різних джерел для досягнення цілей конкретної території, а не окремих галузей. Рекомендується посилити роль профільного Міністерства у верифікації регіональних проєктів, забезпечуючи їхню відповідність стратегічним документам розвитку, що дозволить реалізувати принцип додатковості та підвищити синергію капіталовкладень.
4. Україні варто ініціювати створення європейських макрорегіональних стратегій для Карпатського регіону, Причорномор'я та Балто-Чорноморського Полісся. Включення цих територій до номенклатури NUTS-1 дозволить створити відповідні проєктні офіси та залучати значні зовнішні фінансові ресурси ЄС для вирішення спільних екологічних та інфраструктурних проблем. Це також дозволить знизити навантаження на державний бюджет, перенаправивши внутрішні ресурси на нагальні потреби відновлення постраждалих громад.

5. Критично важливим є зміщення акцентів бюджетного фінансування з проектів соціальної інфраструктури на стимулювання економічної активності. Україні необхідно збільшити частку видатків на програми та проекти, які спрямовані на підтримку та розвиток бізнесу, яка наразі залишається диспропорційно низькою. Соціальний добробут має стати наслідком економічного розвитку регіонів, а не результатом дотаційного утримання.

Поступова імплементація наведених кроків дозволить більш якісно сформулювати Державну стратегію регіонального розвитку на 2028-2034 роки та забезпечити її достатніми фінансовими ресурсами, механізмами та інструментами впровадження.

5. АНАЛІЗ ІНСТИТУЦІЙНОГО БАЗИСУ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС ТА КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄС В КОНТЕКСТІ КОНВЕРГЕНЦІЇ З ДЕРЖАВНОЮ РЕГІОНАЛЬНОЮ ПОЛІТИКОЮ УКРАЇНИ

Інтеграція України до Європейського Союзу вимагає не лише політичної волі та макроекономічної стабілізації, але як вже вище зазначалось, й фундаментальної інституційної конвергенції, особливо у сфері державної регіональної політики (ДРП). Для України, яка здійснює реформу децентралізації та зіткнулася з масштабними викликами повномасштабної військової агресії, адаптація інституційної архітектури ДРП до стандартів ЄС є ключовою передумовою для успішного відновлення після війни⁵⁸.

Адаптація інституційного базису ДРП України, сформованого в умовах децентралізації, до вимог архітектури політики згуртованості ЄС, яка характеризується принципами багаторівневого врядування, партнерства та результативності є важливим завданням. Вона ускладнена викликами воєнного часу, що вимагають переорієнтації стратегічних пріоритетів та інструментів управління, а також прискореної імплементації законодавчих проектів відповідно до індикаторів Програми Ukraine Facility⁵⁹.

Політика згуртованості ЄС, особливо у програмний період 2021-2027 рр., функціонує на основі низки фундаментальних інституційних принципів, які забезпечують її ефективність, прозорість та спільне управління. Ключовими принципами цієї політики є:

⁵⁸Сторонянська І. З., Бенюк Л. Я. Нова регіональна політика ЄС: особливості реалізації в контексті сучасних викликів та ризиків. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2023. Вип. 1 (159). С. 4. DOI: <https://doi.org/10.36818/2071-4653-2023-1-1>

⁵⁹ Міжнародний досвід місцевих та регіональних органів влади в поглинанні фінансування ЄС та їх адміністрування. Київ: UCARD, 2024. С. 8. URL: <https://easybusiness.in.ua/wp-content/uploads/2025/02/Mizhnarodnyy-dosvid-mistsevykh-ta-rehionalnykh-orhaniv-vlady-v-pohlynanni-fondiv-YES-ta-ikh-administruvannia.pdf>

- *Партнерство (Partnership)*. Цей принцип є базисом інституційної архітектури. Він вимагає залучення всіх рівнів влади, а також економічних і соціальних партнерів до процесу формування, реалізації та моніторингу політики.
- *Багаторівневе врядування (Multi-level Governance, MLG)*. Політика реалізується через модель спільного управління на субнаціональному рівні. Європейське врядування базується на таких засадах, як відкритість, прозорість інституцій, залучення громадянського суспільства, дотримання принципів пропорційності та субсидіарності, а також підзвітність кожної установи ЄС та країн-членів за свої дії.
- *Доповнюваність (Additionality)*. Фінансово-інституційна вимога, згідно з якою кошти ЄС мають доповнювати (а не замінювати) національні публічні витрати, забезпечуючи додатковий інвестиційний ефект.
- *Концентрація (Concentration)*. Цей принцип передбачає концентрацію ресурсів (на менш розвинених регіонах) та зусиль (інвестиції фокусуються на пріоритетних напрямках)⁶⁰.

Еволюція політики згуртованості на період 2021-2027 рр. відбувається в напрямку посилення результативності, загального спрощення інструментів та диференціації регіонів-бенефіціарів⁶¹. Однак, така політика також піддається критиці. Зокрема, організаційні проблеми механізмів управління витратами та суперечності у взаємодії національних та загальноєвропейських політичних ініціатив обмежують її потенційні можливості до вирівнювання розвитку.

Хоча політика згуртованості має на меті зміцнення солідарності між територіями ЄС, наукові дослідження демонструють, що її сучасний формат забезпечує недостатній рівень солідарності у європейському суспільстві. У контексті України, яка вступатиме до ЄС в умовах масштабного відновлення, цей аспект має вирішальне значення. Інституційна модель, яку має створити Україна, повинна бути націлена не просто на отримання допомоги, але й на інтеграцію високих вимог результативності та максимальної прозорості. З огляду на те, що навіть у ЄС існують проблеми з управлінням витратами та комунікаційними викликами взаємодії зацікавлених сторін, український інституційний базис має бути винятково ефективним та прозорим. Це необхідно для забезпечення максимальної віддачі від інвестицій та підтримки публічної довіри в ЄС до фінансування відновлення України.

⁶⁰ Качмарський Є. І. Регіональна політика України: європейський досвід та вітчизняні реалії. *Modern Economics*. 2024. №44. С. 71. DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V44\(2024\)-11](https://doi.org/10.31521/modecon.V44(2024)-11)

⁶¹ Шульц С. Л., Антонюк М. Ю. Регіональна політика ЄС: генеза становлення та пріоритети сучасних трансформацій. *Наукові інновації та передові технології*. 2024. №10(38). С. 457. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-10\(38\)-452-463](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-10(38)-452-463)

Реалізація політики згуртованості відбувається через модель спільного управління між Європейською Комісією та національними/регіональними органами країн-членів. Ця модель вимагає від країн-членів та їх регіонів посилення адміністративної спроможності для ефективного управління європейськими фондами.

Інституційні вимоги охоплюють забезпечення чіткої, стабільної та передбачуваної регуляторної бази, яка підтримує зростання. У рамках цієї моделі, через партнерські контракти, держави-члени зобов'язуються фокусуватися на меншій кількості інвестиційних пріоритетів відповідно до стратегічних цілей ЄС. Це передбачає розробку та імплементацію Спільних операційних програм та застосування інструментів стратегічного управління, таких як оцінка територіального впливу (ТІА).

Досвід інтеграції до ЄС країн Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) свідчить про необхідність гармонізації адміністративно-територіальної структури, проведення децентралізації та деконцентрації, а також розробки регіональних програм, що відповідають спільним програмам ЄС.

Порівняння сучасних інституційних моделей країн членів ЄС та України представлено у табл. 2. Для України особливо релевантним є досвід Польщі, Хорватії та Франції. Хорватія, яка вступила до ЄС у 2013 р., продовжує оновлювати своє законодавство, надаючи провідну роль регіональним агенціям розвитку (РАР) у стратегічному плануванні. Аналогічно, Франція у 2016 р. здійснила адміністративну реформу, метою якої було збільшення управлінської спроможності та розширення повноважень регіональних органів з управління фондами ЄС.

У Польщі використовується аутсорсинг планування в контексті регіональної політики, що означає делегування завдань стратегічного, просторового чи територіального планування розвитку регіонів зовнішнім суб'єктам, таким як приватні консалтингові компанії, незалежні експерти чи спеціалізовані агенції, замість їх виконання внутрішніми структурами органів влади.

Цей підхід часто застосовується для оптимізації витрат і залучення спеціалізованої експертизи, але може призводити до втрати контролю над процесами, фрагментації стратегій та ризику конфліктів інтересів.

Цей досвід підкреслює, що ефективність реалізації політики згуртованості, попри прагнення ЄС до спрощення та концентрації ресурсів, критично залежить від спроможності субнаціональних органів, зокрема регіональних агенцій розвитку (РАР).

Сучасні моделі регіональної політики країн-членів ЄС, України та Молдови

Країна/ Об'єднання	Тип моделі	Ключові принципи	Інституції	Інструменти/ Фінансування	Виклики/ Особливості
ЄС (загальна модель, 2021–2027 рр.)	Інноваційно-стимулювальна з елементами згуртованості (перехід від ресурсорозподільної)	Територіальна згуртованість, субсидіарність, партнерство, концентрація на інноваціях, зеленому переході та цифровізації; вирівнювання дисбалансів для всіх регіонів	Європейська Комісія (DG REGIO), Комітет регіонів; національні/регіональні органи держав-членів	Структурні фонди (ERDF, ESF+, CF); програми Interreg; бюджет 392 млрд євро (2021–2027); фокус на «зеленому» та цифровому проєктах	Глобальні виклики (міграція, клімат, війни, пандемії); нерівномірність розвитку; інтеграція кандидатів (зокрема, України та Молдови); акцент на стійкості після кризи
Україна (сучасна модель, пост-2022 р.)	Адаптаційно-відновлювальна з елементами децентралізації (гібридна: централізована під час війни)	Децентралізація, партнерство, субсидіарність; фокус на відновленні, безпеці, інвестиціях; типологізація регіонів за рівнями ушкодження	Міністерство розвитку громад та територій України (Мінрозвитку), Міністерство економіки України (Мінекономіки), Національна рада з відновлення України від наслідків війни; місцеві державні (військові) адміністрації (М(В)ДА), територіальні громади, агенції регіонального розвитку (АРР)	Державна стратегія регіонального розвитку до 2027 р.; Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР); Система управління публічними інвестиціями (DREAM – Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management)	Воєнні реалії (руйнування, релокації, відновлення, міграція); дисбаланси; адаптація до acquis ЄС; брак ресурсів для саморозвитку громад; потреба у зовнішніх ресурсах для відновлення; модель для унітарних держав у кризових умовах та умовах війни
Польща (модель підготовки до ЄС та сучасна)	Децентралізована з сильним регіональним рівнем (багаторівневе врядування)	Партнерство, програмування, конкурентоспроможність; координація з ЄС-нормами; фокус на інфраструктурі та інноваціях	Міністерство розвитку фондів та регіональної політики; воєводства (регіональні уряди); агенції розвитку	Структурні фонди ЄС (ERDF, CF); національні програми (наприклад, операційні програми 2021–2027); бюджет ~80 млрд євро від ЄС	Демографічний спад та регіональні диспропорції (сільські райони); енергетичний перехід і геополітична безпека (вплив війни в Україні); імплементація політики ЄС (acquis, відновлювані джерела енергії); успішне використання фондів для зростання ВВП та ВРП, але з системними ризиками (аутсорсинг регіонального стратегування та

					планування, дефіцит управлінських кадрів); модель для унітарних держав з сильними регіонами
Ірландія	Централізована «держава-регіон» (інноваційно-стимулювальна)	Субсидіарність, інновації, залучення інвестицій; фокус на національному рівні як єдиному регіоні	Департамент регіонального розвитку; регіональні асамблеї; інтеграція з ЄС-інституціями	ERDF, ESF+; національні інвестиційні проекти (наприклад, «Ireland 2040»); залучення FDI (іноземних інвестицій)	Перетворення з відсталої економіки на «кельтського тигра»; демографічні виклики та виклики глобалізації; модель для малих країн
Німеччина	Федеративна децентралізована (земельна модель)	Федералізм, солідарність, конкурентоспроможність; вирівнювання між землями	Федеральне міністерство економіки; земельні уряди (Länder); регіональні фонди	Структурні фонди ЄС; національний фонд вирівнювання (Länderfinanzausgleich); проекти на інновації	Інтеграція Східної/Західної Німеччини; виклики старіння населення; модель для федеративних держав
Франція	Децентралізована з регіональними радами (адміністративна)	Децентралізація, партнерство; фокус на територіальному плануванні	Міністерство згуртованості територій; регіональні ради (Conseils régionaux)	ERDF, національні контракти (Contrats de plan État-région); проекти з урбанізації	Продовження територіальних реформ (NOTRe 2015 з оновленнями, посилення метрополій); виклики урбанізації (депопуляція сільських районів, житлові нерівності); міграція та соціальна інтеграція; енергетичний перехід і кліматичні зміни (зелені реформи, залежність від ядерної енергії); політична нестабільність і бюджетні дефіцити (вплив кризи в Україні); виклики імплементації ЄС-політики (acquis, регуляторні норми); модель для унітарних держав з сильними регіонами, але з системними вразливостями (бюрократія, публічне

					невдоволення децентралізацією, зокрема у сфері охорони здоров'я).
Хорватія (Балканські країни)	Гібридна перехідна (централізована з децентралізацією)	Адаптація до acquis ЄС; партнерство, програмування	Координаційний комітет з ЄС; регіональні агенції; Міністерство регіонального розвитку	До вступу у ЄС – IPA (Інструмент передпрієднавчої допомоги); ERDF після вступу (2013 р.); проєкти на туризм/інфраструктуру	Перехід від постсоціалізму; виклики корупції; модель для кандидатів ЄС (аналогічно Україні)
Молдова	Децентралізована з регіональними радами (адаптаційна)	Субсидіарність, партнерство; фокус на євроінтеграції	Міністерство регіонального розвитку; регіональні ради розвитку	EU4Moldova проєкти; структурні фонди в перспективі; національні стратегії	Політична нестабільність; виклики сепаратизму (Придністров'я); модель для пострадянських кандидатів

Джерело: Складено на основі:⁶²

⁶² Береза А. Інституційні моделі регіональної політики в європейських країнах. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2006. Вип. 30(2). С. 270-280. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/bereza_instytutsiini.pdf; Пьотр Жубер. Процеси підготовки до вступу в ЄС у контексті децентралізації, регіональної політики та координації структурних інструментів. Досвід Польщі. Київ : U-LEAD з Європою, 2023. 42 с. URL: <https://u-lead.org.ua/storage/admin/files/d2ff48559d505b566f8ac36f9e82674c.pdf>; Архітектура інституційно-правового забезпечення імплементації acquis ЄС: досвід інших країн та рекомендації для України. Аналітична записка. Львів : ГО «Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля», березень 2024. URL: <https://rac.org.ua/wp-content/uploads/2024/04/racse-architecture-for-acquis-implementation-ukraine.pdf>; Осадчий В. В., Шульга О. А. Інституційні структури конвергенції регіональних моделей України та ЄС. Економіка та суспільство. 2025. №71. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2025-71-63>

Європейська практика демонструє, що РАР можуть трансформуватися здебільшого з консультативних органів у гнучкі та ефективні інституції, які самостійно керують проектами відновлення та інновацій, що є ключовим для підвищення регіональної конкурентоспроможності. Для України це означає, що інституційне забезпечення не може обмежуватися лише центральними міністерствами, а вимагає делегування реальних фінансових та управлінських повноважень регіональним інституціям, наслідуючи практику успішної передачі управління фондами, як у Хорватії та Франції.

Сучасна державна регіональна політика України значною мірою базується на успіхах реформи децентралізації, яка забезпечила передачу значних повноважень і ресурсів на місцевий рівень. Ця реформа має стабільно високу підтримку серед населення.

Незважаючи на значні кроки, в українській моделі зберігаються інституційно-правові прогалини, які вказують на необхідність розробки когерентного стратегічного планування, посилення підходу «знизу вгору» та партнерства, які є основоположними для політики ЄС.

Військове вторгнення росії кардинально змінило інституційні акценти державної регіональної політики України. Багато досягнень у сфері управління регіональним розвитком було нівельовано, і політика вимушено змістилася від пошуку інноваційних компонентів до невідкладних завдань підтримання обороноздатності, відбудови та відновлення критичної інфраструктури. Сучасні реалії вимагають термінового інституційного перегляду положень Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 рр. та регіональних стратегій, враховуючи фактори впливу війни. Також критично необхідним є визначення нового механізму використання коштів Державного фонду регіонального розвитку та запровадження додаткових фінансових інструментів для реалізації проектів громад. Ключовий інституційний виклик, сформований війною, полягає у забезпеченні функціонального балансу між військовою необхідністю централізованого управління процесами відновлення та стратегічною метою європейської інтеграції, яка вимагає децентралізації та застосування принципів багаторівневого врядування. Для забезпечення відповідності стандартам ЄС, механізми Державного фонду регіонального розвитку та стратегічні документи мають бути достатньо гнучкими, щоб дозволяти як централізоване, так і децентралізоване фінансування, зберігаючи при цьому найвищі стандарти ЄС щодо прозорості та підзвітності⁶³.

⁶³ Діденко О. Г., Мірошниченко А. І., Формування ефективної регіональної політики в Україні. Економіка і регіон. 2023. С. 22. DOI: [https://doi.org/10.26906/EiR.2023.3\(90\).3023](https://doi.org/10.26906/EiR.2023.3(90).3023)

Процес європейської інтеграції України вимагає трансформації внутрішньодержавних інституцій відповідно до європейських стандартів. Ключові сфери адаптації включають, насамперед, гармонізацію адміністративно-територіальної структури та посилення процесів децентралізації та деконцентрації.

Хоча Україна вже робить кроки у гармонізації, наприклад, у сфері соціальних послуг та загальноправової термінології, інституційна архітектура, що стосується впровадження багаторівневого управління, все ще вимагає значних коректив. Необхідно консолідувати існуючі правові акти у єдиний нормативний блок, що дозволить уникнути дублювання та внутрішніх суперечностей та забезпечити гармонізацію з європейськими стандартами.

Системний аналіз інституційної бази державної регіональної політики демонструє її дисбаланс: в той час як Україна активно інтегрує галузеві політики та термінологію, імплементація базових інституційних основ політики згуртування – таких як когерентне стратегічне планування та чітке розмежування повноважень у багаторівневому врядуванні – відстає. Це створює конвергенційний виклик і тому державна регіональна політика України потребує інституційного зміцнення. Ключова інституційна проблема полягає у забезпеченні балансу між військовою необхідністю та стратегічною метою європейської інтеграції. Інституційні механізми мають бути гнучкими, але максимально прозорими, щоб забезпечити відповідність вимогам ЄС.

Удосконалення багаторівневого управління та законодавча адаптація згідно з Ukraine Facility. Програма Ukraine Facility виступає головним зовнішнім інституційним каталізатором для прискорення реформ багаторівневого врядування. Ключовим індикатором (Індикатор 9.3) є вимога щодо чіткого розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (ОМС) за принципом субсидіарності.

В рамках цієї роботи було розроблено Концепцію розмежування та розподілу повноважень. Мета цього документа – підвищити ефективність публічного врядування через чітке визначення рівнів влади та їх відповідальності, що є безпосереднім втіленням принципів європейського багаторівневого врядування.

Інституційна трансформація вимагає внесення змін до ключових законів:

- *Реформа державних місцевих адміністрацій (ОДА/ОВА).* Законодавчо передбачається переформатування існуючих ОДА в органи префектурного типу шляхом внесення змін до Закону України «Про державні місцеві адміністрації». Функцією префектур, згідно з принципами багаторівневого управління, має бути державний нагляд виключно за законністю рішень органів місцевого самоврядування, запобігаючи незаконним актам через

механізм звернення до суду. Існує ризик несвоєчасного виконання цього індикатора Ukraine Facility, що може порушити послідовність реформи.

- *Удосконалення Закону України «Про місцеве самоврядування».* Необхідно внести зміни для чіткого закріплення розмежованих повноважень, які будуть визначені у рамковому законі.
- *Удосконалення Закону України «Про публічні консультації».* Цей закон необхідний для інституційного посилення принципу партнерства. Гармонізація передбачає формалізацію та уніфікацію процедур залучення громадянського суспільства до прийняття рішень, що відповідає принципам європейського врядування (відкритість та залучення).

Ключова інституційна проблема полягає у забезпеченні балансу між контролем та субсидіарністю. Реформа, що відбувається відповідно до Ukraine Facility, містить два потенційно конфліктні вектори: посилення контролю (префектури) та посилення самостійності (чітке розмежування повноважень). Для збереження ефективності децентралізації та реалізації принципу субсидіарності, законодавчий пакет має бути впроваджений узгоджено. Рамковий закон про повноваження (що закріплює субсидіарність) повинен бути прийнятий первинно, а закон про префектури (що забезпечує контроль законності) – вторинно, щоб запобігти правовому вакууму, який міг би дозволити префектурам неправомірно втручатися в економічні та управлінські рішення органів місцевого самоврядування, що суперечило б духу партнерського підходу ЄС.

Для конвергенції з політикою згуртування ЄС, Україна повинна також радикально осучаснити нормативно-методичні засади управління регіональним розвитком:

- *Стратегічне планування та когерентність.* Існує необхідність розробки єдиної спільної стратегії відновлення та забезпечення когерентності державних стратегій регіонального розвитку, регіональних стратегій і планування на місцях. Рекомендується прийняти національний закон про планування, який уніфікує та прояснить вимоги до планування на всіх рівнях влади, сприяючи узгодженій реалізації ДРП та національного плану відновлення.
- *Програмний та проєктний менеджмент (ППМ).* Критично необхідне впровадження ефективних систем ППМ, моніторингу та оцінки ДРП та державних стратегій регіонального розвитку, що відповідають стандартам ЄС. Це включає навчання ключового персоналу та забезпечення фінансового нагляду.

- *Інформаційне забезпечення.* Запуск геоінформаційної системи моніторингу регіонального розвитку є важливим інституційним інструментом для прозорості та оцінки результативності.

Багаторівневе врядування в Україні повинно бути чітко структуроване для реалізації проєктів відновлення. Для ефективної роботи системи багаторівневого врядування в Україні пропонуємо інституційні рішення, викладені у табл. 3. Посилення центрального рівня має включати створення сильних національних координаційних органів, які зможуть покращити узгодженість політики та виступатимуть каналом для обміну між національним та субнаціональним рівнями врядування. Важливим є фокус на фінансовому нагляді та відповідності стандартам ЄС.

На регіональному рівні необхідно інституційно посилити роль регіональних агенцій розвитку, трансформуючи їх у ключових операторів проєктного менеджменту та стратегічного планування, що є імплементацією досвіду Хорватії. Роль префектур має обмежуватися виключно функціями контролю над законністю рішень, щоб уникнути дублювання виконавчої влади органів місцевого самоврядування.

На основі критичного аналізу інституційних механізмів ЄС та України, пропонуються такі рекомендації для удосконалення та осучаснення моделі державної регіональної політики України:

1. *Пріоритезація законодавчого пакета багаторівневого врядування.* Необхідно забезпечити скоординоване та пріоритетне прийняття проєкту Закону України «Про засади розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» (Індикатор 9.3 Ukraine Facility). Це повинно передувати або відбуватися одночасно із внесенням змін до Закону України «Про державні місцеві адміністрації» (реформа префектурного типу), щоб інституційно закріпити принцип субсидіарності до запровадження контрольних функцій.

2. *Інституційне посилення регіональних агенцій розвитку.* Регіональні агенції розвитку повинні бути трансформовані із здебільшого консультативних структур у ключові інституції з реальними управлінськими та фінансовими повноваженнями для реалізації регіональних програм та проєктів, фінансованих ЄС. Це вимагає делегування їм функцій органів управління або допоміжних органів для європейських фондів, відповідно до успішного досвіду Хорватії та Франції.

3. *Забезпечення когерентності та якості стратегічного планування.* Потрібна повна гармонізація стратегічного планування (Державна стратегія регіонального розвитку, регіональні стратегії) зі стандартами проєктного менеджменту ЄС. Рекомендується прийняти національний закон про планування, який забезпечить вертикальну та горизонтальну когерентність між національним планом відновлення та місцевими проєктами.

Пропозиції щодо інституційного розмежування повноважень у багаторівневому врядуванні України

Рівень врядування	Основні функції в ДРП та відновленні	Законодавчо-інституційний інструментарій	Принцип (згідно з ЄС)
Центральний (Уряд, Міністерства)	Визначення національних стратегічних пріоритетів (ДСРР); макрофінансовий контроль; забезпечення гармонізації із правом ЄС; затвердження Національного плану відновлення.	Національний закон про планування; Проект Закону про префектури (в частині контролю законності); Національні координаційні органи.	Пропорційність
Регіональний (обласні ради / регіональні агенції розвитку)	Розробка та імплементація регіональних стратегій; управління великими проектами (Interreg); забезпечення регіональної конкурентоспроможності; функції управління коштами європейських фондів	Посилення фінансових повноважень регіональних агенцій розвитку (аналог досвіду Хорватії та Франції); Закон України «Про місцеве самоврядування» (зміни); Геоінформаційна система регіонального розвитку (ГІС РР).	Ефективність / координація
Місцевий (органи місцевого самоврядування / громади)	Безпосереднє надання публічних послуг (субсидіарність); управління місцевими фінансами; реалізація проєктів розвитку громади за принципом «знизу-вгору».	Проект Закону про розмежування повноважень (Індикатор 9.3); Закон України «Про публічні консультації» (для партнерства).	Субсидіарність

*Джерело: складено на основі ⁶⁴

⁶⁴ Міжнародний досвід місцевих та регіональних органів влади в поглинанні фінансування ЄС та їх адміністрування. Київ: UCORD, 2024. 156 с. URL: <https://easybusiness.in.ua/wp-content/uploads/2025/02/Mizhnarodnyy-dosvid-mistsevykh-ta-rehionalnykh-orhaniv-vlady-v-pohlynanni-fondiv-YES-ta-ikh-administruvannia.pdf>

4. *Створення ефективної системи моніторингу та оцінки.* Необхідно інституційно закріпити незалежну систему моніторингу державної регіональної політики та державної стратегії регіонального розвитку, відповідно до вимог Регламенту ЄС 2021/1060. Важливим кроком є повноцінний запуск та використання Геоінформаційної системи моніторингу регіонального розвитку (ГІС РР) як інструменту прозорості та оцінки результативності.

5. *Посилення принципу партнерства.* Прийняття та ефективна імплементація Закону України «Про публічні консультації» є інституційною вимогою для формалізації залучення громадянського суспільства та соціальних партнерів, що відповідає принципам європейського врядування та уможливорює повноцінне багаторівневе врядування.

6. МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРИНЦИПИ ТА ПІДХОДИ ДО СТРАТЕГУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В КРАЇНАХ- ЧЛЕНАХ ЄС ТА УКРАЇНІ

Досвід країн Європейського Союзу засвідчує, що орієнтація стратегічного планування на спроможність територій є важливим чинником підвищення якості стратегічних документів та результативності політики регіонального розвитку. У країнах-членах ЄС формування стратегій ґрунтується на низці методологічних принципів, а саме: попереднє оцінювання (так зване «ex-ante»), «логіці втручання», багаторівневе врядування, стандартизованих індикаторів конкурентоспроможності, інституційної стійкості та інноваційності.

Формування стратегій розвитку країн-членів ЄС на засадах «ex-ante» передбачає попередню, випереджувальну оцінку стратегічного документа, яка здійснюється до його затвердження та реалізації⁶⁵. Така оцінка спрямована на перевірку якості та обґрунтованості запропонованих цілей, пріоритетів і заходів, а також на визначення їхнього потенційного впливу на об'єкт стратегування. Методологічний принцип ex-ante дозволяє виявити слабкі місця стратегії ще на етапі планування, забезпечити її логічну узгодженість, реалістичність та відповідність принципам і вимогам політики згуртованості ЄС. Отже, цей принцип оцінювання виконує превентивну функцію, підвищуючи якість стратегічних рішень оскільки передбачає попередню експертну перевірку стратегії перед її прийняттям або оцінювання стратегії на етапі її розроблення. Тобто оцінювання здійснюється не постфактум, а на ранньому етапі, коли ще можливо здійснити корективи у змісті документа і підвищити його якість і забезпечити відповідність планувальних документів реальним потребам регіонів та їхній інституційній спроможності.

⁶⁵ Brown L. Ex-ante evaluation in EU strategy development. Brussels : European Commission, 192 с. URL: https://eu-cap-network.ec.europa.eu/publications/ex-ante-evaluation-2014-2020-rdps_en

Принцип «логіки втручання» у стратегічному плануванні країн-членів ЄС означає побудову послідовної причинно-наслідкової моделі, яка пов'язує виявлену проблему з очікуваними змінами та конкретними інструментами політики, що повинні забезпечити ці зміни⁶⁶. «Логіка втручання» визначає, чому саме певні заходи повинні бути реалізовані, яким чином вони сприятимуть досягненню поставлених цілей та які результати й ефекти мають виникнути внаслідок їх виконання. У методології стратегічного планування ЄС вона слугує ключовим елементом обґрунтування доцільності визначених стратегічних пріоритетів.

Сутність принципу «логіка втручання» можна розглядати як структуроване пояснення алгоритму побудови стратегії, визначення заходів, які мають привести до досягнення стратегічних пріоритетів. Іншими словами, це концептуальна схема, що описує вихідні проблеми – цілі розвитку – необхідні дії – очікувані результати та довгострокові ефекти. Таке розуміння принципу підкреслює причинно-наслідковий характер стратегічного планування та дає змогу чітко відобразити взаємозв'язок між аналітичною частиною стратегії, сформульованими стратегічними пріоритетами і механізмами їх реалізації.

Принцип багаторівневого врядування через активну взаємодію та координацію між рівнями влади, залучення місцевих органів самоврядування, громадськості, бізнесу та інституцій громадянського суспільства забезпечує узгодженість стратегічних документів, уникнення дублювання функцій, раціональний розподіл ресурсів і підвищення легітимності політики регіонального розвитку. У ЄС цей підхід є фундаментальним принципом політики згуртованості та визначає механізми партнерства при плануванні і реалізації стратегій. окреслює таку систему організації публічної влади, у якій управлінські повноваження, ресурси й відповідальність за формування та реалізацію політики розподілені між кількома рівнями — наднаціональним (ЄС), національним, регіональним і місцевим⁶⁷. При цьому стратегія формується не «згори вниз» або «знизу догори», а через взаємодію всіх зацікавлених сторін. Таке пояснення підкреслює кооперативний характер процесу та важливість партнерства між рівнями влади для ефективного регіонального розвитку.

⁶⁶ Doussineau M., Saublens C., Harrap N. An intervention logic approach for the design and implementation of S3 strategies / Publications Office of the European Union. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2021. EUR 30573 EN, ISBN 978 92 76 29138 1, OP KJ NA 30573 EN N.URL: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121110/jrc121110_jrc121110_s3_intervention_logic_1.pdf

⁶⁷ Hooghe L., Marks G. Multilevel governance and European integration. Oxford : Oxford University Press, 2002. 272 p.URL: <https://www.bloomsbury.com/uk/multilevel-governance-and-european-integration-9798765175736>

Принцип стандартизованих індикаторів конкурентоспроможності у стратегічному плануванні держав-членів ЄС передбачає наявність уніфікованої системи вимірників, яка дозволяє об'єктивно оцінити ендегенний потенціал регіонів і забезпечити порівняння між ними⁶⁸. До таких індикаторів належать показники, що застосовуються Європейською Комісією для оцінювання регіонів усіх країн-членів ЄС, зокрема, регіональний індекс конкурентоспроможності (Regional Competitiveness Index (RCI)), рівень інфраструктурного забезпечення, якість інститутів, ефективність ринку праці, освітній рівень населення, технологічна спроможність регіону, продуктивність економіки та інноваційна активність (табл. 4).

Таблиця 4

Країни лідери та аутсайтери рейтингу країн з найвищим середнім по країні індексом конкурентоспроможності у 2022 р.

№	Країна	Орієнтовний середній рівень RCI	Характеристика
Топ 5 країн з найвищим середнім по країні RCI			
1	Нідерланди	130–150	Усі регіони дуже конкурентні; сильні агломерації, інноваційність, інфраструктура
2	Данія	125–145	Високий рівень цифровізації, розвинений людський капітал, збалансований розвиток
3	Швеція	120–140	Потужні інституції, ринок праці, розвинені інновації та освітні системи
4	Фінляндія	115–135	Стабільні регіони, висока якість освіти й інституційної спроможності
5	Люксембург	~145	Мала країна-регіон з потужним фінансовим та інноваційним потенціалами
Топ 5 країн з найнижчим середнім по країні RCI			
1	Румунія	45-60	Слабкі інституції, інфраструктура, низький рівень розвитку людського капіталу
2	Болгарія	50-65	Периферійні та економічно відсталі регіони, низький інноваційний потенціал
3	Греція	55-65	Структурні проблеми економіки, незбалансований ринок праці, низькі показники інноваційного розвитку
7	Хорватія	60-70	Низькі показники інноваційного розвитку, обмежений ринок, невисока продуктивність
5	Португалія	65-75	Високий рівень міжрегіональної нерівності між столичним та рештою регіонів

*Джерело:⁶⁹

⁶⁸ European Commission (Directorate General for Regional and Urban Policy). EU Regional Competitiveness Index 2.0 — 2022 edition / Publications Office of the European Union. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2023. KN AK 23 002 EN N, ISBN 978 92 68 04007 2, DOI: 10.2776/46106.URL: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6673fa89_04e6_11ee_87ec_01aa75ed71a1

⁶⁹ European Commission (Directorate General for Regional and Urban Policy). EU Regional Competitiveness Index 2.0 — 2022 edition / Publications Office of the European Union. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2023. KN AK 23 002 EN N, ISBN 978 92 68 04007 2, DOI: 10.2776/46106.

Цей індекс був розроблений Єврокомісією у 2010 році і оцінює понад 230 регіонів NUTS-2 за трьома блоками: компоненти розвитку (інституції, макроекономічна стабільність, інфраструктура); ефективність (освіта, ринок праці, продуктивність); інновації (технології, діджиталізація, підприємництво)

Проведення моніторингу за вказаними показниками дозволяє здійснювати комплексну оцінку рівня регіональних диспропорцій, аналізувати особливості просторого розвитку країн, передумови та причини виникнення просторових асиметрій, виявляти структурні дисбаланси та потенційні тренди регіонального розвитку окремих країн-членів ЄС.

Оцінювання спроможності регіонів країн-членів ЄС базується на принципі інституційної стійкості, який свідчить про спроможність інституцій регіону (органів влади, громадських структур та ін.) ефективно виконувати свої функції, адаптуватися до зовнішніх викликів, забезпечувати стабільність політики та підтримувати якість публічних послуг⁷⁰. Складовими інституційної спроможності виступають прозорість управління, підзвітність, кадрова компетентність, сталість адміністративних процедур тощо.

Рейтинг країн-членів ЄС за індексом якості управління (Quality of Government Index (QoG)) був розроблений Гетеборзьким університетом і вимірює ефективність інституцій, корупцію, прозорість влади у регіональному розрізі. Дані таблиці 5 свідчать про наявність значної диференціації між країнами-членами ЄС). При чому до країн з найнижчими показниками відносяться і країни з високим рівнем економічного розвитку. Принцип інноваційності вказує на здатність регіону генерувати, впроваджувати та поширювати нові знання, технології й організаційні рішення, що підвищують його економічну динамічність⁷¹. Вона охоплює рівень науково-дослідної діяльності, інноваційну інфраструктуру, інвестиції у НДДКР, технологічну модернізацію бізнесу та інноваційну культуру. Разом ці компоненти формують інноваційну спроможність регіонів – Індекс інноваційної спроможності (Regional Innovation Scoreboard (RIS)), за яким регіони країн-членів ЄС поділяються на інноваційних лідерів, послідовників, помірних інноваторів, тих, хто розвивається. Він розраховується для 239 регіонів у 22 країнах-членах ЄС, а також Норвегії, Сербії, Швейцарії і Великої Британії (табл. 6).

⁷⁰ Pacchi C., Busetti S. Institutional Capacity for EU Cohesion Policy: Concept, Evidence and Tools that Matter [Electronic resource] / disP – The Planning Review. — 2014. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/679061527007658334/pdf/126400-WP-PUBLIC-RegulatoryGovernanceIndicatorFinalReport.pdf>

⁷¹ Hollanders H., Es Sadki N. Regional Innovation Scoreboard 2023: comparative assessment of the research and innovation performance of 239 regions in 22 EU Member States, Norway, Serbia, Switzerland and the United Kingdom / Directorate General for Research and Innovation, European Commission. — Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023. — ISBN 978 92 68 04613 5. — DOI 10.2777/70412. — Режим доступу: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c849333f-25db-11ee-a2d3-01aa75ed71a1>

Рейтинг країн-членів ЄС за індексом якості управління (Quality of Government Index (QoG))

Місце	Країна	EQI (середнє)*
Топ-5 країн з найвищим середнім значенням EQI		
1	Фінляндія	+1.96
2	Данія	+1.66
3	Швеція	+1.49
4	Нідерланди	+0.95
5	Естонія	+0.76
Топ-5 країн з найнижчим значенням EQI		
1	Румунія	-1.11
2	Болгарія	-0.95
3	Угорщина	-0.71
4	Греція	-0.54
5	Італія	-0.39

*Джерело:⁷²

Імплементация цих принципів в українську практику стратегічного планування є актуальним завданням на сьогодні, оскільки дозволяє подолати наявний розрив між стратегічним баченням і реальними інституційними можливостями регіонів, забезпечити узгодженість національної та регіональних політик розвитку, зміцнити аналітичну основу стратегічного планування та підвищити ефективність залучення інвестицій і міжнародної допомоги. У цьому контексті обґрунтування та адаптація парадигми, орієнтованої на спроможність, є необхідною умовою модернізації системи стратегічного планування в Україні та приведення її у відповідність до європейських стандартів.

Якщо здійснювати порівняльний аналіз систем стратегічного планування в Україні та сусідній Польщі, можна виокремити низку принципових розбіжностей, що стосуються як методологічних підходів, так і практичних інструментів оцінювання результативності політик розвитку. Передусім, істотно відрізняється логіка визначення стратегічних цілей та методи їх подальшого вимірювання.

⁷² Charron, N., Lapuente, V., & Bauhr, M. The Geography of Quality of Government in Europe: Subnational variations in the 2024 European Quality of Government Index and Comparisons with Previous Rounds. QoG Working Paper Series 2024:2. Department of Political Science, University of Gothenburg. ISSN 1653 8919. Режим доступу: https://www.gu.se/sites/default/files/2024-02/2024_2_Charron_Lapuente_Bauhr.pdf

Рейтинг країн-членів Єс за Індексом інноваційної спроможності
(Regional Innovation Scoreboard (RIS))

Категорія	Країни
Innovation leaders (Лідери інновацій)	Швеція, Данія, Нідерланди, Фінляндія, Ірландія
Strong innovators (Сильні інноватори)	Бельгія, Люксембург, Австрія, Німеччина, Франція, Естонія
Moderate innovators (Помірні інноватори)	Мальта, Словенія, Італія, Іспанія, Португалія, Кіпр, Литва, Чехія
Emerging innovators (Ті, що наздоганяють)	Греція, Хорватія, Угорщина, Польща, Словаччина, Латвія, Болгарія, Румунія

*Джерело: ⁷³

У польській моделі акцент робиться на попередньому (ex-ante) оцінюванні майбутніх наслідків реалізації стратегії, що включає аналіз ризиків, сценарне моделювання, прогнозування соціально-економічних ефектів та оцінку очікуваної результативності управлінських втручань. Такий підхід розглядається як обов'язковий етап підготовки стратегічних документів, а отримані результати мають прямий вплив на їх зміст, пріоритети та механізми реалізації⁷⁴. У цьому контексті ex-ante оцінювання постає не як додатковий, а як базовий інструмент, що забезпечує якість державної інтервенції, зменшує ймовірність помилкових рішень та сприяє підвищенню ефективності політики розвитку територій.

Натомість в Україні переважає система постфактум-оцінювання (ex-post) та моніторингу виконання заходів, де центральною аналітичною категорією виступає ступінь реалізації запланованих дій, а не фактичний соціально-економічний ефект.

В Україні Постановою КМУ «Деякі питання проведення моніторингу та оцінювання державної регіональної політики» від 25 березня 2024 року передбачено перелік показників щоквартального і щорічного моніторингу розвитку регіонів, а Наказом Міністерства розвитку громад та територій України №265 від 21.12.2022 р. «Про затвердження Методичних рекомендацій

⁷³ Charron, N., Lapuente, V., & Bauhr, M. The Geography of Quality of Government in Europe: Subnational variations in the 2024 European Quality of Government Index and Comparisons with Previous Rounds. QoG Working Paper Series 2024:2. Department of Political Science, University of Gothenburg. ISSN 1653 8919. Режим доступу: https://www.gu.se/sites/default/files/2024-02/2024_2_Charron_Lapuente_Bauhr.pdf

⁷⁴ European Commission. Guidance on Ex-ante Evaluation of Operational Programmes. EU Cohesion Policy. — Brussels: European Commission, 2014. — Режим доступу: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2014/guidance-on-ex-ante-evaluation-of-operational-programmes

щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад» передбачено показники моніторингу стратегій територіальних громад і плану заходів з її реалізації. Крім того, на сайті Міністерства публікується щорічний моніторинговий звіт про реалізацію Державної стратегії регіонального розвитку України.

Однак, моніторингові механізми здебільшого зосереджені на фіксації індикаторів процесу кількість виконаних заходів, освоєні бюджетні ресурси, рівень адміністративного прогресу⁷⁵. Внаслідок цього стратегічне управління орієнтується не стільки на прогнозування можливих наслідків, скільки на оцінку здійснених дій, що послаблює здатність до адаптації стратегій та превентивного управління.

Таким чином, ключова різниця між практиками Польщі і України полягає у домінуючій аналітично-управлінській парадигмі: у Польщі стратегічне планування спрямоване на передбачення та обґрунтування майбутніх ефектів, а в Україні — на контроль виконання обраних завдань. Польський підхід підкріплений елементами оцінювання причинно-наслідкових зв'язків, побудови теорії змін та прогнозного аналізу⁷⁶, тоді як українська модель поки лише рухається у напрямі інтеграції ex-ante оцінювання в регіональне управління. Це зумовлює як різні механізми прийняття рішень, так і відмінну якість стратегічного документування, рівень підзвітності та силу управлінського впливу стратегій розвитку.

У польській моделі стратегічного управління ex-ante оцінювання є невід'ємним етапом формування будь-якого стратегічного документа. Така оцінка передбачає системний аналіз логіки втручання, причинно-наслідкових зв'язків між цілями, завданнями та інструментами реалізації, а також відповідності запланованих заходів наявним ресурсам та інституційній спроможності. Тобто основна суть ex-ante оцінки полягає у визначенні того, чи здатна стратегія, у разі її впровадження, забезпечити очікувані результати. Вона функціонує як превентивний механізм, спрямований на підвищення якості управлінських рішень та запобігання стратегічним помилкам ще на етапі проектування. Іншими словами, у Польщі оцінюють правильність побудови стратегії, а не лише факт її наявності чи виконання.

Українська система, навпаки, переважно зосереджена на моніторингу виконання заходів, що має реактивний характер. Основним об'єктом контролю

⁷⁵ Державна служба статистики України. Аналітичні звіти з оцінки регіональної політики України / Інститут регіональних досліджень НАН України. — Київ: Держстат України, 2018. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

⁷⁶ European Commission. Impact Assessment Guidelines: аналіз практик оцінювання ефектів політики згуртованості. Research paper on models of regional development policy. — Brussels: European Commission, 2014. — Режим доступу: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2014/impact-assessment-guidelines

є ступінь реалізації запланованих дій — чи здійснено те, що було передбачено стратегічним документом. При цьому якість самої стратегії, її реалістичність, узгодженість, відповідність потребам та ресурсам часто залишаються поза межами формальної оцінки. Внаслідок цього моніторинг у значній мірі перетворюється на фіксацію відхилень і недоліків уже після їх виникнення, не створюючи умов для їхнього попередження.

Отож, відмінність полягає в тому, що польський підхід орієнтований на попередження помилок і підвищення якості стратегічного проектування, тоді як українська практика фіксує наслідки цих помилок у процесі реалізації, не забезпечуючи їх системного коригування. Це зумовлює різний рівень ефективності стратегічного планування, адже превентивні механізми, характерні для країн ЄС, підсилюють результативність політик та забезпечують сталість їхнього впровадження, тоді як переважання реактивного підходу в Україні знижує здатність стратегій виконувати свою трансформаційну функцію.

Порівняльний аналіз стратегічних підходів України та Польщі засвідчує також, що результативно-орієнтована модель стратегічного управління, характерна для польської практики, є методологічно доцільною для застосування в Україні в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення. В умовах масштабних руйнувань, дефіциту бюджетних ресурсів і високої залежності від зовнішнього фінансування першочергового значення набуває не формальне виконання запланованих заходів, а досягнення вимірюваних соціально-економічних результатів, які можуть бути обґрунтовано підтверджені для міжнародних партнерів⁷⁷.

Особливої актуальності це набуває в контексті реалізації *Ukraine Facility (Plan Ukraine)*, що передбачає надання макрофінансової допомоги та інвестиційної підтримки за умови досягнення визначених результатів і виконання структурних реформ. Зазначена програма, як і більшість інструментів міжнародної допомоги Європейського Союзу та інших донорів, ґрунтується на принципах результативно орієнтованого управління, чіткої системи індикаторів та регулярного моніторингу впливу реалізованих заходів⁷⁸. У цьому контексті домінування процесного підходу в українській системі стратегічного планування створює ризики невідповідності національних і регіональних стратегій вимогам донорських програм.

З метою адаптації польського досвіду до українських реалій доцільно, по-перше, здійснити перегляд системи показників стратегічних документів усіх

⁷⁷ OECD. *Government at a Glance 2021: Public Governance for Recovery and Resilience*. — Paris: OECD Publishing, 2021. — Режим доступу: <https://www.oecd.org/governance/government-at-a-glance-22214399.htm>

⁷⁸ European Parliament and Council. Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility (2024–2027). — Official Journal of the European Union (OJ L 792), 2024. — Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>

рівнів у напрямі переорієнтації з індикаторів виконання заходів на індикатори результатів і ефектів. Це дозволить напряму пов'язати заходи з відбудови інфраструктури, охорони здоров'я, освіти та ринку праці з цілями економічної стійкості, відновлення людського капіталу та регіонального розвитку⁷⁹.

По-друге, важливим є запровадження обов'язкового оцінювання стратегій на етапі їх розроблення (*ex-ante*) із фокусом на перевірці *причинно-наслідкової моделі стратегічного впливу*. У сучасному українському науковому дискурсі поняття «логіка втручання» дедалі частіше трактується саме як структурована модель, що відображає взаємозв'язок між ідентифікованою проблемою, поставленими цілями, інструментами державної політики, ресурсами та очікуваними результатами і довгостроковими ефектами⁸⁰. У цьому значенні доцільним є використання також термінів «логіка стратегічного впливу» або «модель досягнення цілей», які є більш зрозумілими та адаптованими до української управлінської практики.

По-третє, в умовах реалізації масштабних програм міжнародної допомоги необхідним є посилення аналітичної спроможності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Йдеться про формування інституційної здатності не лише адмініструвати проекти відбудови, а й здійснювати регулярний аналіз результативності, обґрунтовувати досягнуті ефекти та забезпечувати прозорість використання коштів відповідно до вимог донорів⁸¹.

По-четверте, адаптація польського досвіду має відбуватися з урахуванням багаторівневої системи управління. Узгодження підходів до стратегічного планування та оцінювання на національному, регіональному та місцевому рівнях є критично важливим для ефективної реалізації програм відбудови, уникнення фрагментації проєктів і підвищення синергії між внутрішніми пріоритетами розвитку та зовнішніми джерелами фінансування.

У підсумку, імплементація результативно орієнтованого підходу до стратегічного управління, апробованого в Польщі та закріпленого в практиках ЄС, створює методологічне підґрунтя для переходу України від фрагментарного кризового реагування до системного управління процесами воєнного та післявоєнного відновлення, узгодженого з вимогами міжнародних програм підтримки.

⁷⁹ World Bank. Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment. — Washington, DC: World Bank Group, 2025. — Режим доступу: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2025/02/25/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released>

⁸⁰ Єфименко Т. І., Луїна І. О. Оцінювання державної політики та стратегічне планування в Україні: монографія. — Київ: [Видавництво, якщо відоме], 2021. — 256 с.

⁸¹ European Commission. *Better Regulation Guidelines*. — Brussels: European Commission, 2021. — Режим доступу: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better-regulation-guidelines.pdf>

7. ПОЛІТИКА ФОРМУВАННЯ ЦЕНТРІВ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ У ФОКУСІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС ТА УКРАЇНИ

В умовах євроінтеграційного курсу України особливої актуальності набувають питання формування центрів економічного зростання як ключових елементів територіальної організації економіки, що є вкрай важливим у контексті післявоєнної відбудови, посилення територіальних диспропорцій та необхідності модернізації просторової структури економіки. Досвід європейської практики свідчить, що функціонування таких центрів значною мірою визначає динаміку регіонального розвитку, рівень інноваційного потенціалу, просторову концентрацію економічної активності та здатність країн інтегруватися у глобальні ланцюги доданої вартості. У Європейському Союзі політика підтримки центрів економічного зростання розглядається як один із ключових інструментів політики згуртованості, спрямований на подолання просторових дисбалансів, зменшення бар'єрів розвитку та усунення структурних та інституційних обмежень у відповідності до норм і регламентів ЄС.

Відзначимо, що поняття «центр економічного зростання» має глибоке теоретичне коріння в європейській та світовій регіональній науці. Воно базується на ідеї нерівномірності розвитку територій та можливості локалізації економічної активності у вигляді полюсів, центрів та ядер зростання. В основі концепції лежить твердження, що економічний розвиток має просторовий характер і відбувається нерівномірно, концентруючись у найбільш динамічних територіях. Перші теоретичні підходи були представлені у працях Ф. Перру, який розробив теорію полюсів зростання. Згідно з цим підходом, окремі галузі, підприємства та території можуть виступати "локомотивами" розвитку, стимулюючи поширення позитивних ефектів на навколишні території. Розвиток теорії був продовжений у працях В. Кристаллера та А. Льоша, які заклали основи теорії центральних місць. Її ключовою тезою є ієрархічна структура поселень, де великі міста виступають ядрами економічної активності та концентрації послуг, що робить їх природними центрами зростання. М. Портер розглядає кластерну концепцію, де центри зростання формуються навколо взаємопов'язаних підприємств та інституцій.

П. Кругман та його послідовники у теорії нової економічної географії обґрунтували, що економічна активність концентрується у місцях з: великою ємністю ринку, розвиненою інфраструктурою, можливістю масштабування, наявністю людського капіталу. Ці фактори створюють агломераційні ефекти, які підсилюють роль міст як центрів економічного зростання. Концепція пояснює, чому великі міські території ЄС стають ядрами інновацій та конкурентоспроможності.

В основі європейської регіональної політики закладено концепцію полюсів та осей зростання (growth poles & growth corridors). Вона була адаптована у Франції, Італії та Польщі ще в 1960–1980-х роках і заклала фундамент для сучасної політики згуртованості ЄС. У сучасній формі концепція передбачає існування міських центрів та агломерацій як ядер економічної активності, що відповідає логіці політики територіальної згуртованості (рис. 3). У країнах ЄС полюси зростання виступають ресурсними центрами, де концентруються фінанси, наукові заклади, урбаністична інфраструктура, людський капітал та інновації.



Рис. 3. Складові політики територіальної згуртованості

*Побудовано автором.

Відповідно до концепції територіально орієнтованої політики (place-based policy) Фабіо Барки⁸², центр зростання розглядається як просторово локалізована система унікальних ресурсів, інституцій та людського капіталу, ефективне використання яких потребує цілеспрямованої підтримки, заснованої на локальних даних і специфіці територій.

Відповідно до підходу Functional Urban Areas (FUA), що використовується OECD та ЄС у політиці згуртованості, міста-флагмани виконують роль природних центрів зростання, формуючи ядра ринку праці,

⁸² Barca, F. An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. European Commission. URL: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report/_barca_report_en.pdf

інноваційної активності та підприємництва з просторовим ефектом поширення на прилеглі території⁸³.

З огляду на існуючі наукові підходи та концепції доцільно виокремити сукупність критеріїв ідентифікації центрів економічного зростання:

- кількісний критерій – чисельність населення, рівень і динаміка соціально-економічного розвитку міської економіки.
- критерій локалізації – концентрація населення, капіталу, видів економічної діяльності, економічних і соціальних благ на відносно обмеженій території.
- культурний критерій – специфічний спосіб життя та домінування несільськогосподарських видів зайнятості населення.
- функціональний критерій – переважні функції міста та прилеглих територій (промислові, курортні, науково-освітні, транспортно-логістичні тощо), що формують його роль у просторовій структурі економіки.
- урбаністичний критерій – характер використання земель, тип, стан і якість забудови, рівень розвитку транспортної та інженерно-технічної інфраструктури.
- політичний критерій – надання відповідного адміністративного статусу або спеціальних повноважень на законодавчому рівні.
- критерій просторової зв'язаності та інтеграції – рівень інтеграції соціально-економічних і планувальних функціональних зв'язків з метою оптимізації умов життєдіяльності населення.
- часовий критерій – здатність території забезпечувати повний життєвий цикл людини в межах політичного, соціального та економічного функціонування.

Політика розвитку центрів економічного зростання залишається у фокусі уваги науковців і практиків, про що свідчить не лише значна кількість сучасних наукових публікацій, а й аналітичні звіти Світового банку та ОЕСР, у яких тривають дискусії щодо ефективності різних моделей регіональної політики. Зокрема, йдеться про еволюцію класичної політики згуртованості, орієнтованої переважно на підтримку менш розвинених регіонів, до моделі регіональної політики, заснованої на підходах місцевого розвитку та проактивної підтримки всіх типів регіонів — не лише відсталих, а й економічно успішних, у тому числі центрів зростання.

Відповідно, сучасна політика згуртованості Європейського Союзу охоплює всі регіони, включаючи найбагатші та найрозвиненіші. Її мета полягає

⁸³ OECD. (2019). OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas. OECD Publishing. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/03/oecd-regional-outlook-2019_g1g9f65f/9789264312838-en.pdf; OECD. (2020). Regions in Industrial Transition. OECD Publishing. URL: https://www.oecd.org/en/publications/regions-in-industrial-transition_c76ec2a1-en.html

не стільки у перерозподілі ресурсів задля формального вирівнювання, скільки у формуванні мультиплікативного ефекту, за якого зміцнення місцевих економік підсилює загальну економічну життєздатність територій. Досягнення таких результатів передбачає реалізацію просторово диференційованих інвестиційних стратегій, адаптованих до специфічних потреб і потенціалу регіонів, а також системне бачення механізмів регіонального розвитку та конвергенції. Водночас розвиток центрів економічного зростання в багатьох країнах, зокрема й в Україні, стримується низкою проблем, передусім інституційного характеру.

Проте не лише великі міста-обласні центри, але і малі та середні міста, які мають значний потенціал економічного зростання завдяки доступності до більших ресурсів і перевагами перед іншими типами об'єднаних територіальних громад, у яких об'єдналися лише сільські територіальні громади. Досвід європейських країн свідчить, що близько 78% ВВП ЄС формується поза межами великих центральних міст. Подібну тенденцію засвідчують і дані ОЕСР: у XXI столітті 73% приросту економічного зростання припадало на регіони, що не належать до найбільших урбанізованих центрів. Прикладами успішної трансформації таких міст є перетворення Ірландії з аграрної країни на одного з європейських лідерів інноваційної економіки; створення вакцини BioNTech у Майнці — місті середнього розміру в Німеччині; феномен німецьких “прихованих чемпіонів”; зростання ІКЕА в невеликому шведському місті Ельмхульт та розвиток Inditex у Галисії, регіоні Іспанії, який тривалий час вважався економічною периферією. В умовах децентралізації малі поселення отримують нові перспективи — виробництво екологічних продуктів як альтернатива новим агрохолдингам та розвиток нових форм рекреації. Збільшення дисперсності структури розселення, неефективний перерозподіл ресурсів на користь малих міст і селищ, їх відставання у соціально-економічному розвитку та є фактором гальмування розвитку держави в цілому.

Центри економічного зростання (міста різного масштабу) виступають об'єктом державної регіональної політики України, оскільки в умовах євроінтеграції та післявоєнного відновлення саме вони стануть осередками акумуляції людського капіталу, інновацій та інвестицій, забезпечуючи інтеграцію регіонів у національні та європейські економічні простори. До того ж увага до їх розвитку відповідає територіально орієнтованому підходу, який сприяє зменшенню просторових дисбалансів через ефект поширення економічної активності на периферійні території і, загалом, забезпечує структурну модернізацію економіки та підвищення конкурентоспроможності регіонів.

Виокремимо декілька основних проблем регулювання регіонального розвитку, пов'язаних із розвитком центрів економічного зростання.

1. *Інституційний «розрив» в системі стратегічної документації.* Два ключові стратегічні документи - Генеральна схема планування території України та Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 рр. - визначають головні цілі розвитку міст, але спираються на різні критерії та пріоритети, що створює додаткові труднощі в досягненні комплексності та узгодженості дій. У Генеральній схемі планування території України основний акцент зроблено на функціональній типізації міст, зокрема у напрямках зміцнення економічної бази, стимулювання розвитку курортних і туристичних функцій, екологічного оздоровлення територій, деконцентрації виробництва, розвитку соціальної інфраструктури тощо. У Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр. зазначено, що об'єктом державної політики є агломерації (чисельністю населення від 200 тис. осіб і більше), великі міста (з чисельністю населення від 100 тис. осіб і більше), середні міста (від 50 до 100 тис. осіб), малі міста (з чисельністю населення до 50 тис. осіб), монофункціональні міста. Ключовим критерієм визначення пріоритетів виступає величина міста. Такий підхід видається більш прагматичним, адже незалежно від типу чи розміру населеного пункту, базові уявлення про комфорт життя та алгоритми вирішення щоденних проблем залишаються подібними. Ефективні стратегії управління та розвитку можуть працювати як у містах-мільйонниках, так і у малих містах з населенням у 50 тисяч осіб, змінюючись лише за змістом, пріоритетами та акцентами, які відповідають конкретним потребам і *викликам* кожного міста. Проте зведення пріоритетів лише до кількісного показника позбавляє політику просторового розвитку гнучкості й стратегічної глибини, оскільки ігноруються соціально-економічні трансформації, специфіка ринку праці та реальні виклики розвитку територій. Доцільним є запровадження підходу до класифікації міст, який би забезпечував узгодження з європейською практикою та дозволяв диференціювати інструменти підтримки міського розвитку відповідно до викликів повоєнного відновлення

2. *Відокремлений розгляд соціально-економічних і просторових пріоритетів розвитку міст.* До цього часу не вдалося подолати розірваного зв'язку між цілями соціально-економічного розвитку і дотримання вимог містобудівної документації при розробленні проектів розвитку територій. Це пов'язано з часовими, методологічними, організаційними аспектами, передусім із втратою актуальності містобудівної документації на всіх територіальних рівнях. Термін дії Генеральної схеми планування території України був визначений на період з 2001 до 2020 року. Після завершення цього періоду постала необхідність розроблення нової Генеральної схеми планування. Схеми планування територій областей розроблені для всіх областей (на розрахунковий період до 2031 року), проте наявні усі визначені законодавством підстави для їх

оновлення - зміни в адміністративно територіального устрою, зміни соціально-економічної ситуації, зміни вимог законодавства у сфері планування території, зміни, скасування та затвердження нових загальнодержавних програм (Палеха, 2020). Однак ключовим викликом залишається не лише технічне, а й методологічне оновлення схем планування областей. Сучасні підходи ЄС та рекомендації UN-Habitat передбачають, що регіональне планування має будуватися за принципом «знизу – вгору» (bottom-up), коли локальні бачення, потреби та стратегічні наміри територіальних громад інтегруються у планування на обласному та державному рівнях. Після ухвалення комплексних планів просторового розвитку територій громад у кожній громаді, саме вони стають базовим рівнем просторової організації держави. Ці плани міститимуть найактуальнішу інформацію про: функціональне зонування; розміщення інфраструктурних об'єктів; резерви розвитку; обмеження та охоронні зони; запити місцевих мешканців та бізнесу. Тому оновлення схем планування територій областей доцільно здійснювати саме після завершення розробки комплексних планів, адже вони повинні враховувати локальні рішення, а не навпаки. Такий підхід забезпечить:

- узгодженість регіональних рішень із потребами громад;
- підсилення ролі місцевої політики у системі багаторівневого планування;
- кращу інтеграцію регіональних пріоритетів у державну просторову політику;
- уникнення конфліктів між рішеннями різних рівнів планування;
- підвищення ефективності планування інфраструктури, землекористування й розвитку територій.

Зміни в структурі документації, що розробляється для розвитку територіальних громад, заклали основу для подолання розірваного зв'язку між цілями соціально-економічного розвитку і містобудівною діяльністю, а також створення фундаменту для реалізації завдань територіальних систем різного рівня. Нові види документації, що розробляється для управління територіями - Комплексний план просторового розвитку громади, Концепція інтегрованого розвитку громади та Стратегії розвитку громади мають на меті об'єднати просторові, економічні, соціальні та інші міждисциплінарні пріоритети для розвитку та функціонування громад. Ці документи слід розробляти паралельно, узгоджуючи інтереси держави, регіону, бізнесу та населення. Важливо дотримуватись принципів цілісності території, взаємозв'язку показників ресурсного потенціалу і інтеграції з просторовим та соціально-економічним плануванням на державному й регіональному рівнях. Проте на практиці виникає складність у збалансуванні просторових і соціально-економічних взаємодій у розвитку міст через різні підходи до формування структури та

змісту документів, а також використання різних вихідних даних для аналізу території.

Ступінь забезпеченості населених пунктів Генеральними планами є різним: якщо міста-обласні центри мають порівняно високі показники забезпеченості генеральними планами – 70-100%, то сільські населені пункти – близько 25-30%. Розроблення Комплексних планів просторового розвитку громад відбувається повільно, тоді як з 1 січня 2025 р. вони стають обов'язковою вимогою для реалізації проектних пропозицій просторового розвитку громад. Відсутність містобудівної документації – це втрати рентного потенціалу, природних активів, можливості встановити зв'язок між інвестиціями та вартістю землі. Натомість стратегії розвитку, як *правило*, оновлюються частіше — кожні 4-5 років, що створює часову неузгодженість між цими двома типами документів.

Втрата актуальності та недотримання вимог містобудівної документації. Уже в нових умовах містобудівні документи розробляються на методологічно застарілих засадах. Ускладнилась процедура погоджень документації, у т.ч. і з причин незацікавлення влади. Роль і зміст генплану в сьогоdnішніх умовах не змінено, як і підходів до вирішення питань загосподарювання простору і забудови території міста. Надмірна переобтяженість інформацією призводить до розмивання ключових управлінських рішень, використання застарілих методологічних підходів до аналізу й оцінки просторових та соціально-економічних процесів, а також знижує обґрунтованість прийняття соціально-економічних рішень. Зокрема, у процесі підготовки управлінських рішень недостатньо враховуються системні характеристики розвитку територій, зокрема взаємозв'язок між «подіями», «процесами» та «поведінкою» соціально-економічних і просторових систем. Наразі обмеженою залишається оцінка соціальних, екологічних та економічних втрат, пов'язаних з архітектурно-містобудівними рішеннями, зокрема знецінення нерухомості внаслідок наднормативного ущільнення забудови, а також зростання майбутніх витрат на вирішення міських проблем через короткострокову орієнтацію поточних рішень.

Попри декларування принципів соціоекологічного підходу, «розумного міста» та «розумної архітектури», на практиці відсутній комплексний аналіз потенційних негативних наслідків архітектурно-містобудівної діяльності для соціуму та довкілля. Ігнорування системних процесів і довгострокових ефектів призводить до формування неадекватних стратегій та ухвалення управлінських рішень, що ускладнюють сталий розвиток міст.

Нехтування генеральним планом та практика управління розвитком міста у «ручному режимі» призводять до фрагментарних і несистемних змін, які руйнують концептуальні засади розвитку міста та зумовлюють непоправні

планувальні помилки. Генеральний план покликаний забезпечити не лише просторовий баланс територій і визначити ключові інфраструктурні проекти, необхідні для формування комфортного життєвого середовища, а й встановити послідовність, пріоритетність і першочерговість їх реалізації. На практиці спостерігається зростання кількості містобудівних помилок, що ускладнює процес управління будівництвом в містах. Серед найпоширеніших проблем — недотримання червоних ліній вулиць на тлі зростання рівня автомобілізації, хаотичне розміщення об'єктів, не передбачених генеральним планом (банків, культових споруд, ринків, автозаправних станцій, офісів, торговельних будівель, автостоянок тощо), забудова скверів, нераціональне використання територій, катастрофічний стан інженерних мереж, низька якість архітектурних рішень, порушення режимів охоронних зон, а також зростання ризику техногенних аварій і катастроф. Надмірне ущільнення забудови та зростання висотності в межах міста супроводжується низкою негативних наслідків. Зокрема, воно призводить до зростання витрат і часу на переміщення, а також підвищує ризик виникнення надзвичайних ситуацій. Особливої актуальності набувають загрози, пов'язані з масовими «мінуваннями» об'єктів критичної та соціальної інфраструктури (супермаркетів, вокзалів та інших місць концентрації людей), що суттєво ускладнює організацію своєчасної евакуації та забезпечення належного рівня безпеки населення.

Ще однією суттєвою проблемою є методологічні підходи до розроблення та узгодження документів просторового розвитку. Навіть в умовах суттєвих соціально-економічних трансформацій містобудівна документація часто формується на методологічно застарілих засадах. Процедури погодження такої документації залишаються складними й тривалими, що зумовлено як нормативними обмеженнями, так і низьким рівнем зацікавленості окремих органів влади. Водночас роль і зміст генерального плану в сучасних умовах істотно не переглянуто, як і підходи до управління використанням простору та забудовою міських територій. Характерною є й інституційна неузгодженість процедур: стратегії розвитку територій проходять відносно спрощений процес обговорення та затвердження, тоді як містобудівна документація потребує значно складніших і більш тривалих процедур погодження.

3. Неврегульованість розвитку агломерацій в Україні в порівнянні з підходами політики згуртованості ЄС. Характеризуючи просторові зміни під впливом урбанізаційних процесів в Україні, доцільно приділити особливу увагу формуванню агломераційних просторів навколо міст — обласних центрів. Вони являють собою компактно розвинену сукупність поселень, згрупованих навколо одного або кількох ядер, які поєднуються інтенсивними соціально-економічними, трудовими, транспортними та інфраструктурними зв'язками, формуючи складну й динамічну суспільно-територіальну систему.

Проблема управління розвитком міських агломерацій потребує комплексного державного регулювання, зокрема на законодавчому та містобудівному рівнях. Йдеться про визначення принципів і механізмів координації відносин між територіальними громадами в межах агломерацій, встановлення гарантій і відповідальності їх учасників, а також форм державної підтримки розвитку агломераційних просторів.

В Україні міські агломерації формуються де-факто, однак їх розвиток відбувається за відсутності системного регулювання в законодавчому полі. Процеси укрупнення та формування територіальних громад навколо великих міст не повною мірою врахували об'єктивні функціональні, просторові та соціально-економічні критерії, визначені у попередніх стратегічних і науково-методичних документах.

Водночас агломерації, будучи продуктом глобальних урбанізаційних і економічних процесів, мають ідентифікуватися та класифікуватися з урахуванням міжнародних стандартів (зокрема підходів OECD та ЄС), що не виключає адаптації таких підходів до національних особливостей. Наразі в українських стратегічних і програмних документах застосовуються різні критерії та підходи до визначення агломерацій, що зумовлює відмінності у їх кількості та складі. Зокрема, у Державній стратегії регіонального розвитку України на період до 2027 року агломерації визначаються як територіальні скупчення населених пунктів (передусім міст), що формують цілісні суспільно-територіальні утворення з чисельністю населення понад 200 тис. осіб. До таких агломерацій віднесено Київську, Львівську, Харківську, Одеську, Криворізьку та Запорізьку.

Водночас в окремих аналітичних та програмних документах використовується поріг чисельності населення понад 500 тис. осіб, що істотно звужує перелік потенційних агломерацій і ускладнює формування єдиного підходу до їх ідентифікації. Наявність різних критеріїв і відсутність законодавчо закріпленого статусу агломерацій створюють методологічну та інституційну невизначеність, що ускладнює формування ефективної політики- за даними Вікіпедії, виділяється 23 найбільших агломерацій; проектом Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад (zareestrovano 19.12.2019 p.);

Відповідно до проекту Закону України «Про агломерації», базовим критерієм утворення агломерації визначено чисельність постійного населення: агломерація може формуватися як навколо міста з населенням понад 200 тис. осіб, так і навколо меншого міста за умови досягнення сукупної чисельності населення потенційних учасників агломерації на рівні не менше 200 тис. осіб.

Критерії виділення агломерацій можуть до певної міри залежати від визначених цілей: дослідницькі цілі вимагають використання строгих критеріїв;

для досягнення практичних і політичних цілей слід брати до уваги певні регіональні відмінності з урахуванням специфічних для певної території засад регіональної політики розвитку поселенської системи. Точна й однозначна ідентифікація агломераційних центрів в Україні повинна супроводжуватися детальним аналізом на основі сформульованих критеріїв. Без попередніх досліджень можливе лише їх доволі узагальнене виділення, яке зводиться до констатації того, що в певних містах виконуються відповідні процеси й реалізуються до певної міри агломераційні функції.

4. Регіональні дисбаланси та унікальний контекст війни: фактор структурної невідповідності.

Швидкість і динаміка розвитку урбанізованих систем у довоєнний період виявилися недостатніми для активізації стійкого економічного зростання та глибинного реформування ключових секторів економіки, навіть за умов позитивної динаміки розвитку підприємницького потенціалу в містах. У результаті сформувався стійкий «розрив» між процесами урбанізації та рівнем життя населення: урбанізація зростала без адекватного економічного зростання країни та підвищення добробуту населення. Цю тенденцію підтверджують соціально-економічні показники. Так, упродовж 2010–2021 років чисельність штатних працівників скоротилася приблизно на 23 %, що свідчить про звуження формального ринку праці. Водночас рівень середньомісячної заробітної плати в більшості міст — обласних центрів України (за винятком м. Києва) залишався нижчим за середній показник по країні, попри загальне зростання номінальних доходів населення. Показово, що середня заробітна плата в Україні лише у 2021 році вперше перевищила еквівалент 500 дол. США, а у 2025 році досягла орієнтовно 600 дол. США в еквіваленті, що вказує на обмежений характер конвертації урбанізаційних процесів у зростання реальних доходів.

Протягом останніх п'ятнадцяти років спостерігається стійке від'ємне сальдо зовнішньої торгівлі, що свідчить про високий рівень залежності економіки міст від імпорту, особливо у товарному секторі. Така динаміка обмежує потенціал структурної модернізації економіки, адже недостатня кількість конкурентоспроможних товарів і послуг на міжнародних ринках знижує мультиплікативний ефект - стримує розвиток місцевих виробництв, уповільнює зростання зайнятості та обмежує ефективний перерозподіл ресурсів на користь більш продуктивних підприємств.

Регіональні дисбаланси у розвитку центрів економічного зростання посилилися внаслідок: втрати промислового потенціалу Сходу і Півдня, концентрації капіталу та кадрів у Києві та західних регіонах, релокації бізнесу, дефіциту робочої сили на постраждалих територіях. Це суперечить принципам політики згуртованості. Однак в даному випадку необхідно враховувати контекст війни. Поточна війна створює додаткові виклики: знищення

інфраструктури на 400+ млрд дол., масштабні внутрішні переміщення, нерівномірне економічне навантаження на регіони, різка втрата податкових надходжень у регіонах Сходу та Півдня, необхідність одночасно здійснювати відновлення та інтеграцію в ЄС. Втрата виробничого потенціалу внаслідок військової агресії є особливо критичною для тих міст, які знаходяться близько зони активних бойових дій - Дніпро, Харків, Запоріжжя та Полтава. Найбільш постраждалою галуззю внаслідок воєнних дій є металургія, яка втратила понад 60%⁸⁴ своєї капіталізації. Пошкоджені і зруйновані такі промислові підприємства як ПрАТ «Металургійний комбінат Азовсталь», ПрАТ «ММК ім. Ілліча», ПАТ «Авдіївський коксохімічний завод», Нібулон та Мотор Січ. Підприємства припиняють чи значно скорочують свою роботу через безпекові та логістичні проблеми, зокрема перебої з постачанням енергоносіїв, відсутність оновлення обладнання, зменшення кількості кваліфікованих працівників, ускладнення постачання продукції на експорт. Причиною також є падіння попиту та зниження доходів населення. Міста західного регіону – Львів, Івано-Франківськ, Ужгород, Чернівці належать до тилового регіону і зважаючи на відносну безпеку, виконують функції забезпечення релокації підприємств та економічної стабільності.

5.Зростаюча залежність від приватних інвесторів, гнучкість регуляторних процедур і комерціалізація планувальних процесів у містах. Веде до трансформації забудованих земель та порушення функціональної структури міст. За період 2000-2021 роки площа земель сільських населених пунктів зросла майже утричі, тоді як площа міських поселень – лише на 25%. Розширення сільських територій відбувалося переважно у приміських зонах великих міст, насамперед Києва, Львова за рахунок переведення сільськогосподарських угідь у категорію забудованих земель. За умов від'ємного демографічного приросту така динаміка спричиняє неефективне використання земельних ресурсів і надмірні витрати на утримання та експлуатацію транспортної й інженерної інфраструктури.

Водночас спостерігається ущільнення та збільшення висотності забудови територій зі сформованою архітектурною структурою, що призводить до просторового безладу та скорочення громадських просторів. Особливо гостро ця проблема проявляється у зонах з високою історико-культурною цінністю, де виникає необхідність регламентування поверховості та архітектурних параметрів нових житлових будівель у межах, прилеглих до охоронних зон історичних центрів міст. За оцінками урбаністів, які подають фахову оцінку тим

⁸⁴ Аналітика. СБ назвав галузі української промисловості, які найбільше постраждали від війни. URL: <https://www.fpsu.org.ua/materialy/25584-analytika-sb-nazvav-haluzi-ukrainskoi-promyslovosti-iaki-naibilshe-postrazhdaly-vid-viiny.html>

процесам, що відбуваються в просторі міст, містобудівний процес перетворюється в процес освоєння під забудову окремих майданчиків. Якщо замість процесу формування повноцінного міського середовища, відбувається будівництво квадратних метрів, це не тільки порушує століттями яка складається логіку міського розвитку, але в кінцевому рахунку, негативно позначається на економіці. Надмірне переушільнення найбільш привабливих для інвестицій територій міст веде до неминучої втрати цієї самої привабливості для потенційних споживачів через зниження культурологічних, естетичних і екологічних якостей середовища, скорочення площ зелених насаджень, ускладнення пересування транспортних засобів, умов паркування, відповідно, зниження прибутковості від створюваної нерухомості, про що свідчать численні приклади і у нас, і за кордоном.

Проблема порушення функціональної структури міст проявляється через втрату містобудівної культури, погіршення екологічних умов та ускладнення збереження історичної спадщини. В результаті виокремлюються простори з високою функціональною, суспільною та естетичною привабливістю та території з низьким рівнем атрактивності. Так, території колишніх промислових комплексів, розташованих у межах міста, втрачають первинне призначення, що спричиняє протиріччя між потребами мешканців і існуючою міською структурою. Історичні центри міст переживають функціонально-просторову кризу, яка полягає у втраті ними містоутворювальних функцій: житлової, торгової, послуг, а також функцій вищого рівня — адміністративної й промислової, але зростає роль громадського простору та підвищення його «атракційності»⁸⁵.

В Україні не вироблена єдина урбаністична політика й нові ідеї урбанізації. Високі темпи житлового будівництва у великих містах тилової зони України ведуть до збільшення невпорядкованості простору, неконтрольованого «розповзання» міст, відповідно – втрати образу міст та погіршення умов до інтеграції мешканців і середовища. Ефективна просторова політика в державі розпочинається з реалізації великих інфраструктурних проектів на вимогах ефективної гуманітарної й безпекової політики.

Аналізуючи зміни у використанні простору міст слід відзначити, що у містобудуванні більше присутня інерційність процесів, аніж, до прикладу, в економіці, оскільки просторові зміни відбуваються в тривалому часі. Тому «елітні» райони не так швидко з'являються на тлі монотонних типових споруджень радянського періоду. Окрім того, за їхньою новизною часто

⁸⁵ Дьомін М.М., Габрель М.М., Косьмій М.М., Лисяк Н.М. Нематеріальна сутність війни: проблеми й підходи до відновлення і просторового розвитку України. Будівництво та цивільна інженерія. URL: <http://repository.ukd.edu.ua:8080/bitstream/handle/123456789/1080/320297-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-742533-1-10-20250106.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

приховані серйозні вади в якості будівництва, а самі архітектурні рішення не вирізняються оригінальністю, внаслідок чого наші «клапти» не надто впадають в очі, хоча тенденція щодо поляризації в просторі простежується. Проте загалом в українських містах через отриману в спадок систему розселення, за якої в одному районі мешкали заможніші та бідніші (різниця між ними не була вже надто відчутною), а також завдяки доступній і розвинутій соціальній інфраструктурі, ми поки що уникнули строгого поділу на престижні та непрестижні райони. Соціальна сегрегація досить слабка, що є позитивним чинником, оскільки немає умов для утворення «гетто», які небезпечні не тільки низькою якістю життя, але значними соціальними проблемами.

б. Недостатня спроможність органів місцевого самоврядування. Проявляється в ігнорування владою стратегічних цілей. Проблема короткострокового політичного мислення, коли державні та місцеві лідери ухвалюють рішення в межах власної каденції, нехтуючи довгостроковими цілями. Наслідки: фрагментарність програм, відсутність наступності політик, слабка координація між рівнями управління.

Бракує експертів у *сферах* регіонального планування, провадження інвестиційної діяльності, проєктного менеджменту, аналітики. Чимало громад не готові розробляти проєкти на рівні ЄС. Наслідок: низька якість заявок на фінансування, неефективне використання коштів. Це унеможлиблює підготовку якісних проєктів відповідно до стандартів ЄС.

Слабкий рівень прозорості роботи влади. Зростаюча залежність від приватних інвесторів, гнучкість регуляторних процедур і комерціалізація планувальних процесів призводять до зменшення прозорості, розмиття підзвітності та зниження довіри до інституцій, що ухвалюють рішення щодо використання міського простору. Відсутність ефективних інституційних механізмів, зокрема належного інформаційного забезпечення, провокує постійні конфлікти й протести з боку мешканців, стаючи перешкодою для ефективного розв'язання завдань розвитку. Ситуацію ускладнює низький рівень поінформованості населення стосовно тенденцій просторового й соціально-економічного розвитку територіальних громад. Механізми громадського контролю залишаються слабкими. У низці випадків громадські організації використовуються для тиску на забудовників чи навіть шантажу з метою отримання «відкупних». Локальні громади (на рівні житлових районів) практично позбавлені впливу на забудову навколишніх територій, оскільки чинними процедурами не передбачено погодження містобудівних проєктів із місцевими мешканцями. У більшості випадків їхня участь зводиться до безпосередніх протестних акцій. Вплив об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) обмежений лише прилеглими до житлових будинків територіями, що істотно знижує їхню роль як інституцій міського розвитку.

Підсумовуючи вищенаведене зазначимо, що політика формування центрів економічного зростання є ключовим елементом сучасної регіональної політики Європейського Союзу, що базується на територіально орієнтованому підході та спрямована на активізацію їх ендogenous потенціалу. У межах політики згуртованості ЄС центри зростання розглядаються як функціональні території, здатні генерувати мультиплікативні ефекти розвитку, інтегруючи міські ядра, агломерації та прилеглі території у єдиний просторово-економічний простір. Такий підхід поєднує підтримку конкурентоспроможності регіонів із завданнями зменшення просторових дисбалансів і підвищення якості життя населення.

В Україні центри економічного зростання де-факто відіграють дедалі важливішу роль у просторовій організації економіки, однак їх розвиток відбувається в умовах фрагментарного нормативного регулювання, методологічної неузгодженості та інституційних обмежень, що посилюються воєнними викликами. Відсутність чітко визначеного статусу агломерацій, розрив між стратегічним і просторовим плануванням та обмежена здатність конвертувати урбанізаційний потенціал у зростання добробуту зумовлюють необхідність модернізації державної регіональної політики. Адаптація європейських підходів до формування центрів економічного зростання має стати важливим інструментом післявоєнного відновлення, підвищення продуктивної спроможності регіонів і забезпечення збалансованого просторового розвитку України.

8. ДОСВІД РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇЇ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ

Нині регіональна політика ЄС щодо розвитку сільських територій характеризується високим рівнем солідарності та згуртованості. Перебуваючи на шляху суттєвих структурних змін, реформуючи напрями і можливості розвитку сільських територій, має на меті збільшити до максимуму потенціал кожної сільської громади. У довгостроковому баченні розвитку сільських територій ЄС до 2040 року (LTVRA) наголошено, що сільські території є основою розвитку європейського суспільства та серцем економіки, а інвестування в їх розвиток – першочергове завдання для подолання викликів і криз сьогодення. Пандемія COVID-19 та агресивна війна росії проти України підкреслили головну роль сільських територій у стійкості Європи, поглибили їх проблеми, а відтак стали поштовхом для переходу на новий етап розвитку регіональної політики, спрямованої на подолання територіальних диспропорцій, поглиблення «зелених» та цифрових трансформацій.

В Україні є нагальна потреба стимулювати розвиток сільських територій, що зумовлено їх важливістю для забезпечення національної безпеки, збереження державності й суверенітету України та реалізації вимог щодо регіональної політики передбачених Угодою про асоціацію України з ЄС (необхідністю гармонізації національного законодавства з правом ЄС). Відтак досвід становлення і розвитку регіональної політики ЄС щодо регулювання розвитку сільських територій є складним і об'ємним процесом, проте цінним і актуальним для України сьогодні, оскільки він може бути ефективним орієнтиром у створенні власної політики як держави-кандидата та сусіда ЄС, яка буде ґрунтуватися на планах розвитку і завданнях, запропонованих Європою.

Фундамент регіональної політики ЄС щодо розвитку сільських територій був закладений на початку європейської інтеграції. У Римському договорі 1957 р. про створення Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) визначено основи майбутньої регіональної політики, підкреслено необхідність зменшення відмінностей між регіонами та створення єдиної сільськогосподарської політики, яка замінила важливі елементи історично сформованих систем аграрної політики в перших шести державах-учасниках ЄС (Бельгії, Франції, Німеччині, Італії, Люксембурзі та Нідерландах). Договір декларував прагнення членів "зміцнювати єдність своїх економік та забезпечувати їхній гармонійний розвиток, зменшуючи різницю, що існує між різними регіонами, та ліквідуючи відсталість менш привілейованих регіонів"⁸⁶.

Провівши аналіз нормативно-правових документів ЄС, офіційних звітів Європейської Комісії та наукових публікацій з регіональної політики, можемо виокремити головні етапи еволюції регіональної політики ЄС щодо розвитку сільських територій.

Перший етап (1957–1988 рр.) - становлення регіональної політики Європейського Союзу та формування її основ щодо розвитку сільських територій. На початковому етапі інтеграції політика щодо сільських територій була майже повністю інтегрована в Спільну аграрну політику (Common Agricultural Policy, CAP), яка мала на меті підвищення продуктивності та стабільності сільського господарства, забезпечення продовольчої безпеки та підтримці доходів фермерських господарств. Хоча CAP мала переважно секторальний, а не територіальний характер, проте з перших років існування ЄЕС значна увага Європейської Комісії зосереджувалася на подоланні відсталості менш розвинених територій і соціальних груп у межах Європейського Співтовариства, про що свідчить звіт експертної групи 1964

⁸⁶Treaty of Rome (1957). Treaty Establishing the European Economic Community (EEC). URL: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>

року (European Commission, 1964)⁸⁷. Оскільки розвиток сільських територій фактично ототожнювався з підтримкою сільського господарства, то основним фінансовим інструментом для сільських громад був Європейський фонд скерування та гарантій сільського господарства (EAGGF), створений у 1962 році як частина САП. Даний фонд передбачав 2 напрямки: "Гарантії" – зосереджувався на підтримці ринкових коливань і наданні експортних субсидій та "Управління", що передбачав фінансування структурних заходів⁸⁸. Найбільш наближеним до регіональної політики розвитку сільських територій був напрям "Управління", який спрямовувався на модернізацію сільськогосподарських структур, підвищення продуктивності фермерських господарств та покращення інфраструктурного забезпечення аграрної сфери.

Виникнення економічних криз та регіональних диспропорції, що посилювалися через розширення ЄЕС у 1970-х рр., зумовили впровадження інструментів, які виходили за рамки секторальної підтримки сільського господарства. Одним з перших кроків до територіальної диференціації в рамках політики ЄЕС було надання компенсаційних виплат фермерам у менш сприятливих для господарювання районах (гірських, горбистих та інших районах з низьким рівнем родючості ґрунтів) (Директива 75/268/ЄЕС)⁸⁹. Також Директивою 72/159/ЄЕС запроваджувалася система спеціальної допомоги для регіонів з низьким рівнем населення та підтримки мінімальних обсягів сільськогосподарської діяльності як головного чинника збереження сільської місцевості⁹⁰.

У 1975 році було засновано Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР), який сприяв переходу до нового рівня регіональної політики. Вперше почав використовуватися фінансовий інструмент, прямо призначений для регіонального вирівнювання, оскільки кошти перерозподілялися від багатших до бідніших держав-членів, до регіонів з високим рівнем промислового спаду. Хоча кошти спрямовувалися на розвиток промисловості та інфраструктури, проте непрямим чином сприяли диверсифікації економіки сільських регіонів, де часто спостерігався високий рівень безробіття та залежність від занепаłego аграрного сектору⁹¹. Можемо сказати, що Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF) став першим спеціалізованим фінансовим інструментом для вирівнювання розвитку регіонів та заклав основи інвестиційного стимулювання відсталих території, у тому числі сільських районів. Відбувся перехід від

⁸⁷ Jorge Nuñez Ferrer (2009). The Evolution and Impact of EU Regional and Rural Policy. FAO/WB. URL: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/4c3134a1-1d3a-4825-98a3-e64460babbce/content>

⁸⁸ Tracy, M. (1989). Government and Agriculture in Western Europe 1880–1988. Harvester Wheatsheaf. URL: <https://agris.fao.org/search/en/providers/122535/records/65ddf0854c5aef494fd7b3f4>

⁸⁹ Council Directive 75/268/EEC of 28 April 1975 on mountain and hill farming and farming in certain less-favoured areas. URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/1975/268/oj>

⁹⁰ Council Directive 72/159/EEC of 17 April 1972 on the modernization of farms URL: ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/1972/159/oj>

⁹¹ Townroe P., Martin R. Changing trends and pressures in regional development. Regional Development in the 1990s: URL: https://archive.org/details/regionaldevelopm0000unse_k6z1

виключно секторальної підтримки до використання більш територіально орієнтованих механізмів стимулювання розвитку сільських територій.

Другий етап (1988–2000 рр.) - інституціоналізація регіонального політики. У 1988 році регіональна політика ЄС сформувалася повноцінно, закладено основи сучасної системи. Відбулася критична переоцінка САП через зростання соціально-економічних і екологічних проблем у сільській місцевості (депопуляція, втрата біорізноманіття, зростання структурного перевиробництва), що зумовили значні зміни. Також важливою причиною кардинальних змін регіональної політики був вступ до Співтовариства Іспанії та Португалії, які — разом із Грецією, Південною Італією та Ірландією — створили велике об'єднання країн з доходами, значно нижчими, ніж у заможніших держав-членів. У відповідь на виклики голова Європейської комісії Жак Делор ініціював низку бюджетних і політичних реформ, затверджених у 1988 році та відомих як «Пакет Делора I». Пакет посилив роль ЄС у регіональному розвитку і суттєво збільшив бюджетні асигнування на регіональну політику, встановив принципи управління, які діють і сьогодні, а саме: *концентрації, програмування, партнерства, додатковості, моніторингу та оцінювання*.

«Пакет Делора I» запровадив новий підхід до власних ресурсів і фінансової дисципліни й значно посилив фінансування структурної політики (cohesion policy), що прямо вплинуло на можливості підтримки відсталих і сільських регіонів⁹². На законодавчому та програмному рівнях було чітко виокремлено категорії регіонів для цільової допомоги: відсталі регіони, регіони з індустріальним занепадом, сільські регіони та регіони з проблемами на ринку праці. Виокремивши сильні соціально-економічні диспропорції між сільськими і міськими територіями, інститути управління ЄС почали формувати більш цілеспрямовані інструменти підтримки сільських регіонів та інфраструктури⁹³. Так, у цей період з'явилися ініціативи, що почали формувати основу майбутньої єдиної політики розвитку сільських територій (rural development policy) — зокрема підвищення ролі багатofондової координації й синергії між аграрною політикою та структурними фондами.

Реформи 1988 р. запровадили Структурні інвестиційні фонди ЄС, які стали основним інструментом фінансування регіонального розвитку. З'явилися перші спеціальні програми для сільських територій: LEADER I (1991–1994) та LEADER II (1994–1999). Основні принципи цих програм — підхід «знизу вгору», місцеве партнерство та інтегрована стратегія розвитку територій⁹⁴.

⁹² Reform of the Community budget: the Delors Packages. The budgetary crisis. (2016). CVCE. Pierre Gerbet. URL: http://www.cvce.eu/obj/reform_of_the_community_budget-en-ad39fbfd-ed4-454d-bcea-553ae7170535.html

⁹³ Ronald Hall. The Development of Regional Policy in the Process of European Integration: An Overview. Innsbruck university press. P. 13-33. URL: https://books.openedition.org/iup/821?lang=en&utm_source=chatgpt.com

⁹⁴ European Network for Rural Development (ENRD). Reports, 2019. EU RURAL REVIEW, No 27. P.6. URL: https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/enrd_publications/publi-enrd-rr-27-2019-en_0.pdf

Підхід LEADER (фр: Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale - зв'язок між діями (або заходами) з розвитку сільської економіки), який був запроваджений як експеримент в багатьох європейських країнах, став одним з основоположних інструментів політики ЄС щодо сталого розвитку сільських територій. Суть цього підходу базувалася на залученні енергії та ресурсів місцевих жителів та організацій як суб'єктів розвитку, надавши їм можливість і повноваження зробити внесок у розвиток їхніх сільських територій через партнерство між державним, приватним та громадським секторами, а саме Місцеві групи дій (МГА). Партнерства МГА є основним інструментом реалізації підходу LEADER, залучаючи місцевих представників до розробки й впровадження місцевих стратегій, а також до прийняття рішень та розподілу ресурсів.

Для України створення структурних фондів і проектів, які реалізуються в рамках цих фондів, є значимою можливістю отримуючи колосальну підтримку для розвитку стратегічно важливих сільських територій після набуття членства в ЄС.

Третій етап (2000–2013 рр.) – консолідація регіональної політики розвитку сільських територій. Впровадження політики розвитку сільських територій як Другої опори Спільної аграрної політики (Agenda 2000 - «Порядок денний 2000»), відокремивши її від підтримки сільськогосподарського виробництва і прямих виплат фермерам (Перша опора)⁹⁵, подальше її посилення, стратегічна орієнтація на багатофункціональність й сталий розвиток стали ключовими реформами САП цього періоду⁹⁶. Пакет пропозицій Європейської Комісії «Порядок денний 2000» був спрямований на підготовку розширення кордонів Європейського Союзу у східному напрямку, реформування фінансових інструментів (Структурних фондів) та оновлення САП. У контексті регіональної політики та сільських територій, цей документ вирішив низку проблем, пов'язаних із ефективністю та спрямованістю попередніх інструментів підтримки. Розвиток сільських територій який став «Другим стовпом» САП і підсилив «Перший стовп» – підтримку доходів сільськогосподарських виробників та ринкових заходів, шляхом зміцнення соціальної, екологічної та економічної стійкості сільських районів, мав на меті досягнення трьох довгострокових цілей:

- підвищення конкурентоспроможності сільського та лісового господарства;

⁹⁵ Fanfani, R. (2003). Rural Development Policies in the European Union after Agenda 2000: Assessment and Future Prospects. In book: The future of Rural Policy. From sectoral to place-based policies in rural areas. OECD Paris. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2003/06/the-future-of-rural-policy_g1gh3388/9789264100848-en.pdf

⁹⁶ Agenda 2000: for a stronger and wider Union. [EUR-Lex](https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/agenda-2000-for-a-stronger-and-wider-union.html). Access to European Union law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/agenda-2000-for-a-stronger-and-wider-union.html>

- забезпечення сталого управління природними ресурсами та ефективних дій щодо зміни клімату;
- досягнення збалансованого територіального розвитку сільських громад, їх економіки, включаючи створення та підтримку робочих місць⁹⁷.

Інституційне закріплення політики розвитку сільських територій (Rural Development Policy) у «Порядку денному 2000» показує зміну парадигми трактування сільських територій - не лише як місця сільськогосподарського виробництва, а й важливого простору для навколишнього середовища, культурної спадщини, туризму та несільськогосподарської економічної діяльності⁹⁸. Правовим підґрунтям вказаних змін було прийняття Регламенту Ради (ЄС) № 1257/1999 від 17 травня 1999 року про підтримку розвитку сільських територій з Європейського фонду орієнтації і гарантування сільського господарства (EAGGF)⁹⁹, як складової частини САП. Регламент забезпечував створення цілісної системи підтримки сільських територій із врахуванням соціальної структури населення, природних і структурних диспропорцій. Країни Східної Європи, які приєдналися до ЄС у 2004 р., змушені були адаптуватися до положень 1257/1999, що забезпечило реформування аграрного сектору, а відтак підвищило його конкурентоспроможність, стан екологічного, соціального та інфраструктурного забезпечення сільських територій.

20 вересня 2005 року був прийнятий новий Регламент Ради (ЄС) № 1698/2005 про підтримку розвитку сільських територій Європейський сільськогосподарський фонд розвитку сільських територій (EAFRD)¹⁰⁰. Новий регламент № 1698/2005 відіграв важливу роль у систематизації та програмуванні регіональної політики розвитку сільських територій у країнах ЄС на період 2007–2013. Він сприяв впровадженню стратегічного підходу на основі програм розвитку, наближенню фінансових інструментів до територіальних потреб і підвищенню ролі моніторингу та оцінювання досягнутих результатів й розподілу коштів. Національні, регіональні та місцеві органи влади стають відповідальними за розробку та впровадження семирічних програм розвитку сільських територій, базуючись на пріоритетах ЄС та наборі заходів, запропонованих у Європейському сільськогосподарському фонді розвитку села (EAFRD), який надає співфінансування з бюджету ЄС.

⁹⁷ Rural development. European Commission. URL: <https://agriculture.ec.europa>.

⁹⁸ Ramos, E., & Delgado, M. (2003). European rural development programmes as a mean of strengthening democracy in rural areas. *Walking Towards Justice: Democratization in Rural Life* URL: https://www.researchgate.net/publication/241426438_European_rural_development_Programmes_as_a_mean_of_strengthening_democracy_in_rural_areas_Walking_towards_justice_democratization_in_rural_life

⁹⁹ Регламент Ради (ЄС) № 1257/1999 від 17 травня 1999 року про підтримку розвитку сільських районів з Європейського фонду орієнтації та гарантій сільського господарства (EAGGF) URL: <https://ips.ligazakon.net/document/EU990056>

¹⁰⁰ Регламент Ради (ЄС) № 1698/2005 від 20 вересня 2005 року про підтримку розвитку сільських територій Європейським сільськогосподарським фондом розвитку сільських територій (EAFRD).

Враховуючи положень 1257/1999 щодо розвитку сільських територій, новий Регламент передбачав низку заходів, спрямованих на просування знань та підвищення рівня людського потенціалу, якості життя у сільській місцевості та диверсифікація сільської економіки, стале використання сільськогосподарських і лісових угідь, покращення навколишнього середовища та сільської місцевості, якості сільськогосподарського виробництва та продукції.

Законодавчі положення ЄС для України мають бути орієнтиром побудови національної політики розвитку сільських територій на основі комплексного підходу, чіткої системи програмування, моніторингу та оцінювання: встановлення цілей, показників та звітності, а також врахування специфіки регіонів та соціальної структури населення.

Четвертий етап (2014–2020 рр.) – модернізація підходів та реформування політики розвитку сільських територій як частини загальної стратегії зростання ЄС («Нова» політика розвитку сільських територій ЄС). У 2014–2020 роках «нова» політика розвитку сільських територій ЄС була спрямована на підвищення якості життя у сільських громадах і максимального використання їх потенціалу. Як невід’ємна частина САП, реформованої у 2013 році, політика розвитку сільських територій повністю узгоджувалася з цілями стратегії «Європа 2020» – розумне, стале та інклюзивне зростання, а фінансова допомога переорієнтовувалася на впровадження інновацій, управління ризиками, захист навколишнього середовища та боротьбу із змінами клімату, розвиток сільських громад.

У цей період реалізацію політики розвитку сільських територій ЄС визначали такі основні законодавчі акти:

1. Регламент (ЄС) № 1305/2013 — базовий акт, який основними пріоритетами для забезпечення сталого розвитку сільських територій ЄС визначає створення та розвиток малого та середнього бізнес, робочих місць, сприяння соціальній інтеграції населення та диверсифікації виробництва, відновлення, збереження та поліпшення екосистем, пов'язаних із сільським та лісовим господарством, сприяння ефективному використанню ресурсів та переходу до низьковуглецевої та стійкої до змін клімату економіки, передачі знань та інновацій у аграрному виробництві та сільських районах, підвищення життєздатності фермерських господарств та конкурентоспроможності всіх видів сільського господарства, сприяння постачанню та використанню відновлюваних джерел енергії, побічних продуктів, відходів та залишків, а також іншої нехарчової сировини для цілей біоекономіки тощо. Регламентом встановлено правила щодо фінансування видатків на розвиток сільських територій через Європейський сільськогосподарський фонд розвитку сільських територій (EAFRD). Підтримка надається на основі багаторічних програм

розвитку сільських територій, які розробляються та реалізуються державами-членами ЄС і повинні відповідати загальноєвропейським пріоритетам¹⁰¹.

2. Регламент (ЄС) № 1303/2013 — загальний регламент, який визначає спільні положення для Європейських структурних та інвестиційних фондів ('ESI Funds') - Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF), Європейського соціального фонду (ESF), Фонду гуртування, Європейського сільськогосподарського фонду розвитку сільських територій (EAFRD) та Європейського фонду морського та рибного господарства (EMFF), критерії, яких повинні дотримуватися держави-члени та регіони, щоб отримати фінансову допомогу з фондів та критерії для їх розподілу, управління, контролю, звітності та фінансових коригувань; підвищення координації між фондами; уніфікацію процедур, запровадження принципу «умовності» (ex ante conditionality) — можливість отримати фінансування державами-членами лише за наявності належних стратегій, законодавчого закріплення і адміністративного регулювання; орієнтацію на результати — через систему показників ефективності та «резерв ефективності» (performance reserve), який становив 6% бюджету кожної країни; спрощення системи управління та уникнення дублювання фінансування через створення єдиного партнерського підходу¹⁰².

3. Регламент (ЄС) № 1306/2013 — так званий «горизонтальний регламент» САП, що містить правила фінансового управління обома фондами САП: Європейським сільськогосподарським гарантійним фондом (EAGF) - фінансує переважно прямі виплати фермерам та заходи з підтримки сільськогосподарських ринків та Європейським сільськогосподарським фондом розвитку сільських територій (EAFRD), забезпечує співфінансування національних програм розвитку сільських територій. Ці фонди управляються спільно Європейською Комісією та державами-членами ЄС, які відповідальні за створення систем управління та контролю (платіжні агенції, органи сертифікації). Платіжні агенції (Paying Agencies) здійснюють управління та контроль витрат, безпосередню підтримку фермерів, органи сертифікації (Certification Bodies) надають висновки щодо достовірності рахунків платіжних агенцій, Координуючі органи (Coordinating Body) забезпечують єдність та зв'язок з Єврокомісією¹⁰³.

¹⁰¹ Про підтримку розвитку сільських районів Європейським сільськогосподарським фондом розвитку сільських територій (EAFRD) та про скасування Регламенту Ради (ЄС) № 1698/2005: Регламент європейського парламенту і ради (ЄС) від 17.12.2013 р. № 1305/2013. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/984_020-13

¹⁰² Про встановлення спільних положень щодо Європейського фонду регіонального розвитку, Регламенту Ради (ЄС) № 1083/2006 : Регламент європейського парламенту і ради (ЄС) від 17.12.2013 р. № 1303/2013. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/984_034-13

¹⁰³ Про фінансування, управління та моніторинг спільної сільськогосподарської політики та про скасування Регламентів Ради (ЄС) № 352/78, (ЄС) № 165/94, (ЄС) № 2799/98, (ЄС) № 814/2000, (ЄС) № 1290/2005 та (ЄС) № 485/2008 : Регламент європейського парламенту і ради (ЄС) від 17.12.2013 р. № 1306/2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1303/oj/eng>

4. Регламент (ЄС) № 1310/2013 — документ, який установлює перехідні правила між двома бюджетними періодами¹⁰⁴.

Формування нових пріоритетів ЄС щодо розвитку сільських територій на законодавчому рівні зумовлено негативними тенденціями соціально-економічного та екологічного характеру. Багато сільських територій Європи зіштовхуються з депопуляцією, старінням населення та міграцією молоді до міст. У 2009–2013 роках населення сільських територій ЄС зменшилося на 0,9%, тоді як у міських зонах воно зросло на 1,9%. Це скорочення було особливо відчутним у державах-членах, що приєдналися до ЄС після 2004 року (–2,8%). Структура населення також зазнала змін: кількість осіб працездатного віку зменшилася, тоді як частка людей старшого віку зросла. Недостатня економічна диверсифікація спричиняє низький рівень знань, підприємництва та інновацій у сільських регіонах.

Частка сільського господарства в економіці ЄС поступово зменшується. Попри те, що первинний сектор (сільське господарство, лісове господарство та рибальство) займає більшість території ЄС, він забезпечує лише близько 5% зайнятості. Багато фермерів борються за збереження конкурентоспроможності у глобальній економіці, а низький рівень доходів стримує молодь від продовження сімейного фермерства. Депопуляція часто призводить до занепаду землекористування, особливо в середземноморських та східноєвропейських державах-членах, що має негативні наслідки для довкілля — зниження біорізноманіття, ерозію ґрунтів, підвищення ризику лісових пожеж. У деяких регіонах надмірна індустріалізація або спеціалізація у сільському й лісовому господарстві створюють тиск на природні ресурси, спричиняючи виснаження води, викиди парникових газів і втрату екосистемної стійкості. У майбутньому зміна клімату може ще більше посилити ці ризики — через посухи, повені, шторми та лісові пожежі. Оскільки сільські території мають життєво важливе значення для Європейського Союзу, адже забезпечують продовольчу безпеку Союзу, виступають центрами виробництва відновлюваної енергії (сонячної, геотермальної, вітрової, біоенергетичної), є основним джерелом водних ресурсів ЄС та роблять значний внесок у збереження біорізноманіття, а їхні природні та культурні багатства сприяють розвитку нових форм економічної діяльності — агротуризму або так званого соціального фермерства (зокрема, терапевтичної діяльності з догляду за рослинами чи тваринами), тому їх сталий розвиток є одним із стратегічних завдань Європейського Співтовариства.

¹⁰⁴ Перехідні положення щодо підтримки розвитку сільських районів Європейським сільськогосподарським фондом розвитку сільських територій (EAFRD), вносить зміни до Регламенту (ЄС) № 1305/2013: Регламент європейського парламенту і ради (ЄС) від 17.12.2013 р. № 1310/2013. URL: <https://www.agro2eu.com.ua/normatyvno-pravova-baza-eu/zakony-ta-rehlamenty-eu?category=5>

Сучасний етап (2021–2027 рр.) - цифровізація (Smart Villages) та перехід до політики згуртованості із регіональними стратегіями розвитку сільських регіонів.

У 2021–2027 рр. основним фінансовим інструментом підтримки розвитку сільських територій є Європейський сільськогосподарський фонд розвитку сільських територій (EAFRD), який діє в межах САП. Правовою основою є Регламент (ЄС) 2021/2115, що визначає цілі, типи втручань та систему планування. Відповідно основними пріоритетами регіональної політики щодо розвитку сільських територій є підвищення конкурентоспроможності аграрного сектору, сталий менеджмент природних ресурсів і кліматичні дії, підтримка збалансованого територіального розвитку та життєздатності сільських громад.

Для сучасного етапу (2021–2027 рр.) є характерним поширення політики згуртованості, яка орієнтується на територіальну рівновагу та інвестиції у менш розвинуті регіони, серед яких значну частку становлять сільські території. Основою для політики згуртованості є принципи багаторівневого врядування, партнерства та стратегічного планування, а серед показників - зайнятість молоді, інноваційність та кліматичні дії¹⁰⁵. Ці показники було сформовано, виходячи із стратегічних напрямів розвитку сільських територій у країнах ЄС:

- «Зелений курс» і кліматична нейтральність – оскільки сільські території відіграють ключову роль у досягненні цілей Європейського зеленого курсу, то мінімум 35% коштів EAFRD мають бути спрямовані на заходи з охорони довкілля, клімату, догляду тварин та генній інженарії¹⁰⁶;

- розвиток людського капіталу та «розумних сіл» - концепція Smart Villages стимулює цифровізацію, освіту, соціальні інновації та залучення молоді до життя громади, а механізм LEADER/CLLD підтримує ініціативи місцевих груп дій у форматі «знизу догори»;

- інфраструктурна та соціальна збалансованість – низький рівень забезпечення базовою інфраструктурою у сільських регіонів ЄС зумовило необхідність фінансування покращення транспортної доступності, цифрових мереж і соціальних послуг;

- диверсифікація економіки - розвиток підприємництва, екотуризму, біоенергетики, ремесел і місцевих ланцюгів доданої вартості є одним із найважливіших напрямів модернізації сільської економіки.

Визначені стратегічні напрями розвитку сільських територій країн ЄС є неменш актуальними для України, а наявність потужних організаційних

¹⁰⁵ Antonescu D. *New Cohesion and Regional Policy in the 2021–2027 Period*. MPRA. № 98122, 2020. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/98122/>

¹⁰⁶ European Parliament. *Rural Development and the CAP*. 2023. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/329735>

структур фінансування важливим стимулом для формування проєвропейської регіональної політики розвитку сільських територій (рис. 1).

Для України створення структурних фондів і проєктів, які реалізуються в рамках цих фондів, є значимою можливістю отримуючи підтримку для розвитку стратегічно важливих сільських територій після набуття членства в ЄС.

Можливості аграрного потенціалу України є унікальними, що зумовлено високою якістю земель сільськогосподарського призначення, рівнем їх розораності, високою часткою сільського, лісового та рибного господарства України у валовому внутрішньому продукті та товарному експорті з України, потужністю продовольчого експорту - одного з гарантів продовольчої безпеки у світі. Вагомий вплив на ефективність реалізації аграрного потенціалу має стан українського селянства, частка якого на початку 2022 року становила понад 30 % населення України, а понад 17,2 % населення віком 15-70 років було зайняте у сільському господарстві. Проте довготривала відсутність простого відтворення населення у сільській місцевості, яке суттєво поглибило повномасштабне вторгнення російської федерації на територію України, зумовили катастрофічну демографічну ситуацію на селі.

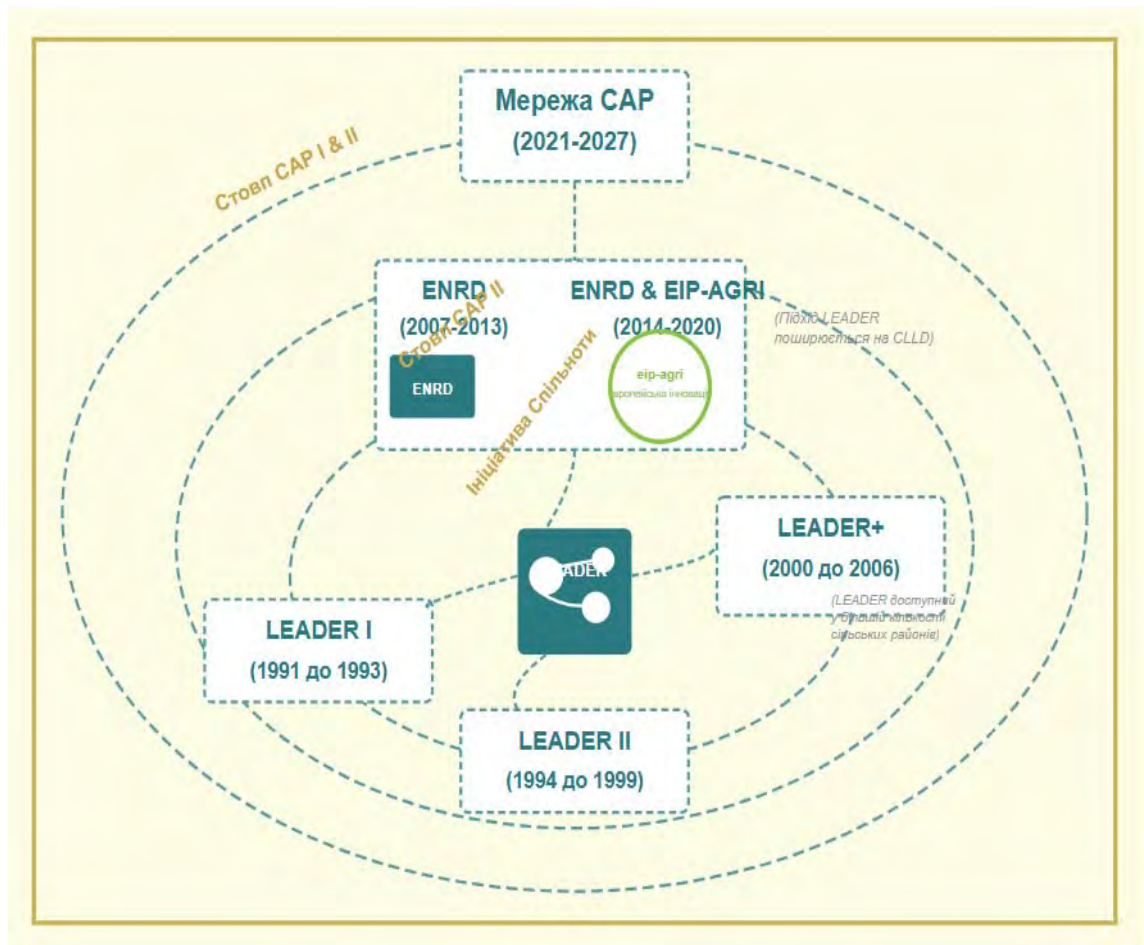


Рис. 4. Еволюція Спільної аграрної політики – політики розвитку сільських територій у країнах ЄС

У країнах ЄС упродовж 2015-2022 років кількість населення у сільській місцевості скорочувалася в середньому на 0,2% щороку. Відповідно подолання депопуляційних процесів визначено однією із стратегічних цілей Спільної аграрної політики на період 2023-2027 років, яка має на меті створити можливості молодому поколінню для активної сільськогосподарської діяльності через доступ до ресурсів та різноманітної підтримки. Формування нової генерації молодих фермерів є запорукою підвищення конкурентоспроможності аграрного сектору та сільських територій Європи. Українські реалії вимагають використати досвід, ініціативи, європейську підтримку для збереження українського села – основи державності і незалежності.

Отже, досвід Європейського Союзу свідчить про перехід від секторального, аграрно орієнтованого підходу до комплексної територіально орієнтованої моделі розвитку сільських територій. У межах політики згуртованості та Спільної аграрної політики ЄС сільські території розглядаються як багатофункціональні простори, розвиток яких базується на диверсифікації економіки, підтримці місцевого підприємництва, розвитку людського капіталу та підвищенні доступності базових послуг. Ключову роль у цьому відіграють інструменти місцевого розвитку, зокрема LEADER/CLLD та програмно-проектні механізми, що забезпечують активну участь громад у формуванні політики.

Для України імплементація європейських підходів до розвитку сільських територій є особливо актуальною в умовах воєнних викликів, депопуляції та посилення просторових дисбалансів. Перехід до територіально орієнтованої моделі розвитку, адаптація інструментів LEADER/CLLD, посилення міжмуніципальної співпраці та інтеграція сільських територій у ширші регіональні просторові утворення можуть стати основою для підвищення резильєнтності сільських громад.

**Наукова доповідь
(електронне видання)**

**Регулювання регіонального розвитку у фокусі
сучасних реформ**

*С. Шульци, А. Мокій, М. Максимчук, Н. Лисяк, Н. Попадинець, О. Луцків,
М. Карп'як, М. Габрель, О. Войтенко, А. Янович, М. Антонюк*

Гарнітура «Times New Roman».

Умов. друк. арк.4,2

ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН
України» 79026, м. Львів, вул. Козельницька,4