



КРАВЦІВ

Василь Степанович — доктор економічних наук, професор, директор ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»



СТОРОНЯНСЬКА

Ірина Зеновійвна — доктор економічних наук, професор, заступник директора з наукової роботи ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА VS ПРОСТОРОВІ ЗРУШЕННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ: ПОШУК ВІДПОВІДЕЙ НА АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ

У статті визначено сучасні тренди та ризики просторових зрушень економіки України, обґрунтовано пріоритети державної регіональної політики в контексті відповідей на актуальні виклики. В умовах повномасштабної війни РФ проти України та окупації територій інструментарій регулювання просторового розвитку економіки виявився неефективним, що зумовлює необхідність переосмислення методології регіональної політики, її завдань та механізмів реалізації. Основними напрямками вдосконалення державної регіональної політики в контексті сучасних викликів визначено практичну імплементацію територіально орієнтованого підходу в практику управління розвитком регіонів та громад; удосконалення системи стратегічного та просторового планування розвитку територій України; формування інституційної системи використання коштів європейських фондів (зокрема, в межах реалізації програми Ukraine Facility); завершення реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, зокрема організації публічної влади на регіональному та субрегіональному рівнях.

Ключові слова: регіональна політика, територія, регіон, територіальна громада, просторовий розвиток, економіка, управління розвитком регіонів і громад, стратегічне планування.

Наявна донедавна модель просторового розвитку економіки України, сформована ще в умовах реалізації радянської політики розміщення продуктивних сил, характеризувалася високою концентрацією промислового потенціалу в окремих областях та поступовим нарощенням їхньої економічної потужності. Саме ці регіони продукували основні обсяги валового регіонального продукту (ВРП), експорту та доходів бюджету країни. На противагу їм традиційно аграрні регіони в умовах активного розвитку високотехнологічних виробництв та сервісизації світової економіки розглядали як низькоконкурентоспроможні. До цього додавалися «праценадлишкові» західні області, які стали джерелом робочої сили для всієї Європи. Відсутність своєчас-

ного реформування успадкованої структури економіки регіонів та ефективної регіональної політики в нових економічних умовах призвела до невикористання можливостей вдосконалення й розвитку економіки України, подальшого посилення концентрації економічної діяльності в низці міст (зокрема, у столиці) та регіонів, що спровокувало загострення процесів не лише міжрегіональної, а й внутрішньо-регіональної диференціації.

Такий територіальний розподіл економічного потенціалу в Україні, міжрегіональна дезінтегрованість економіки та поступова ексклюзія низки територій з економічного простору країни посилили протистояння між економічним центром і периферією, урбанізованими і сільськими територіями, бюджетними донорами і реципієнтами. Тому пострадянська модель регіонального розвитку в Україні очікувано була неспроможною забезпечити економічне зростання через поширення імпульсів економічного розвитку і зберегти цілісність економічного простору держави.

Основним чинником дестабілізації процесів просторового розвитку економіки України впродовж останнього десятиліття стала спочатку окупація Росією Криму та окремих районів Донецької і Луганської областей, що зумовило економічне падіння через втрату контролю над частиною території та її економічним потенціалом, а далі — повномасштабне вторгнення РФ 24 лютого 2022 р. Цей день став поворотною точкою, коли концепція еволюційного розвитку економіки нашої держави практично втратила сенс. Визначальними чинниками подальшого економічного розвитку для більшості регіонів України стали не довготривалі тренди, а революційні зміни, спричинені фактором війни.

У таких умовах спостерігаються істотні зрушення в регіональному розміщенні населення України, робочої сили та економічного потенціалу країни, переорієнтація транспортно-логістичних потоків у бік західного кордону, порушення стійкості економіки регіонів через втрату традиційних зв'язків та ринків збуту, поява значної частки релокованого бізнесу,

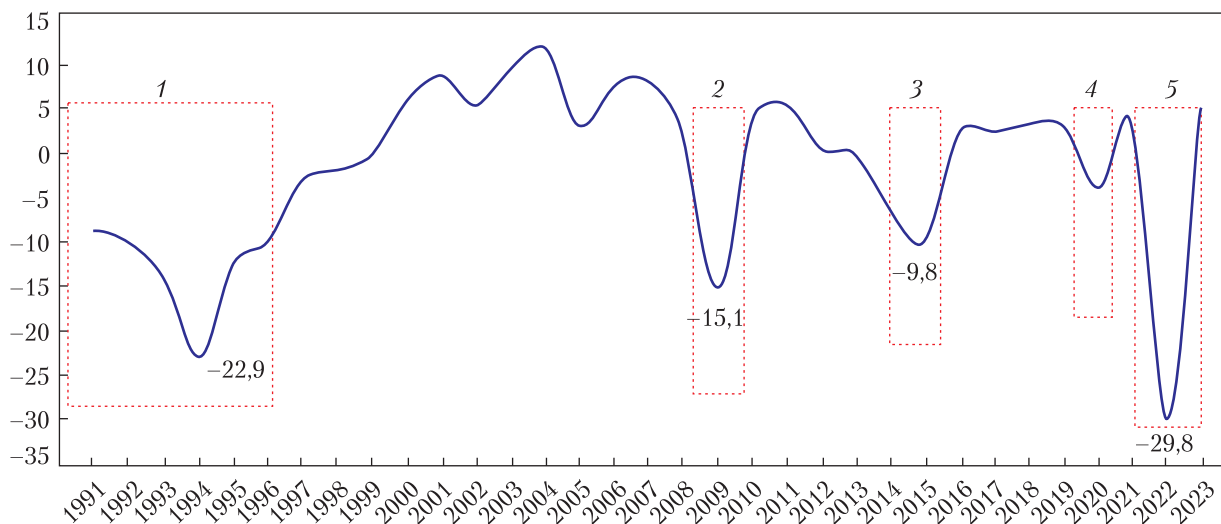
втрата організаційної, адміністративної та фінансової стійкості багатьох органів місцевого самоврядування, регіональних та місцевих інституцій тощо. Крім того, період війни характеризується значним послабленням процесів регулювання розвитку територій: з одного боку, відбулося послаблення позицій державної регіональної політики, з іншого — регіональні та місцеві органи влади зобов'язані приймати управлінські, економічні, фінансові рішення в умовах цілковитої невизначеності, постійно маневруючи між забезпеченням поточної життєдіяльності регіонів і громад та формуванням їх стратегічних перспектив.

Це пояснює низьку ефективність інструментарію регулювання просторового розвитку економіки та зумовлює необхідність переосмислення методології регіональної політики, її завдань та механізмів реалізації.

У цій статті ми поставили собі за мету визначити сучасні тренди та ризики просторових зрушень економіки України на нинішньому етапі та обґрунтувати пріоритети державної регіональної політики в контексті відповіді на актуальні виклики.

Повномасштабна російська збройна агресія зумовила *найвищі темпи падіння економіки* від здобуття Україною незалежності у 1991 р. (див. рис.). При цьому, якщо попередні кризи більш-менш рівномірно впливали на економіку всієї території України, то зараз тенденції падіння / розвитку економіки є регіонально диференційованими і визначаються переважно наближеністю до лінії фронту, тобто безпечним чинником.

Уже в перші місяці повномасштабного вторгнення критичних економічних втрат зазнали східні індустріалізовані регіони через руйнування найбільших промислових підприємств — впродовж лютого-березня 2022 р. в Україні було зруйновано понад 40 промислових підприємств. Так, за підсумками 2022 р. падіння валової доданої вартості (ВДВ) в переробній промисловості становило 43,1 %. Обсяг реалізованої продукції переробної промисловості зменшився на 31,5 %, а продукції металургійних виробництв — на 57,9 %. Це стало



Динаміка реального ВВП України за період 1991—2023 рр. у % до попереднього року за даними Державної служби статистики України. Періоди найбільшого падіння: 1 — розпад Радянського Союзу; 2 — світова фінансова криза; 3 — початок війни РФ проти України у 2014 р.; 4 — пандемія COVID-19; 5 — широкомасштабне воєнне вторгнення РФ в Україну

прямим наслідком величезних втрат виробничих потужностей вітчизняної металургії.

В агросекторі війна, розв'язана Російською Федерацією, найбільших збитків завдала Луганській, Херсонській, Донецькій, Харківській та Запорізькій областям. З точки зору масштабу збитків і втрат для вітчизняного сільськогосподарського експорту, який в останні роки забезпечував понад 40 % експортної виручки України, витрати на відновлення знищених матеріальних активів і відшкодування втрат суб'єктів аграрного ринку значно перевищують відповідні витрати в країнах, що постраждали від воєнних дій під час Другої світової війни. Відновлення агросектору в прифронтових регіонах ускладнюється необхідністю розмінування. Частина сільськогосподарських виробників зазнали банкрутства через неможливість ведення сільськогосподарської діяльності. Для багатьох аграрних підприємств питання релокації виявилось закритим через недоступність в інших регіонах земельного ресурсу в затребуваних обсягах.

Різке припинення діяльності основних виробничих секторів зумовило падіння в таких

галузях, як торгівля, будівництво, транспорт, логістика тощо.

У 2023 р. економіка України продемонструвала певне відновлення (+5,3 % ВВП на фоні практично 30 % втрати ВВП у попередньому році). Але структура ВВП свідчить про істотні зміни як у видах економічної діяльності, так і за регіонами. Так, у секторальному розрізі спостерігалось зростання в 3,6 раза частки державного управління.

Найвищі темпи відновлення (+24,6 %) продемонструвало будівництво, яке в 2022 р. зазнало найбільших втрат. Однак, попри зростання ВВП, створеного у будівельній сфері, загальна площа житлових і нежитлових будівель на початок будівництва в Україні за 2023 р. зменшилася на 23,2 %, а за період з 2021 р. — на 62,7 %. Вектори нового будівництва змістилися у західні (Закарпатську, Івано-Франківську і Чернівецьку області) та центральні регіони (Вінницьку і Житомирську області). Водночас у цих областях (крім Житомирської), а також у Львівській, Одеській, Харківській і Хмельницькій областях та у м. Києві в структурі нового будівництва домінувало житлове. Нато-

мість у північних і східних регіонах (передусім у Київській області) посилюється тенденція до збільшення в цій структурі частки нежитлових споруд. Такі процеси пояснюються як впливом безпекових чинників, так і необхідністю будівництва для потреб оборонно-промислового комплексу.

Другим видом економічної діяльності за темпами відновлення (+13,8 %) у 2023 р. була переробна промисловість. Постійне зростання потреб оборонно-промислового комплексу стимулювало прискорений розвиток усіх сегментів машинобудування, а найбільше — виробництва комп'ютерів, електронної та оптичної продукції, різного роду транспортних засобів¹.

Повертаючись до особливостей здійснення будівництва, слід зауважити, що вони безпосередньо зумовлені процесами релокації підприємств, вимушеного переселення значної частки населення України в більш безпечні регіони та загалом змінами в розміщенні продуктивних сил у напрямку західного кордону.

Як наслідок, до проблем втрати людського капіталу, економічного та експортного потенціалу, частини території та ресурсів додалася ще одна вагома проблема, яка обмежує можливості подальшого відновлення України, — *розбалансованість її економіки в такій критичній площині, як просторове зміщення економічної активності*, через обмеженість у приймаючих регіонах земельного ресурсу для ведення економічної діяльності, непристосованість енергетичної, транспортно-логістичної та інших видів інфраструктури, а також відсутність ресурсів для розвитку нових видів діяльності, невідповідність попиту і пропозиції кадрів на регіональних та локальних ринках праці тощо.

Така ситуація є абсолютно новою для державної регіональної політики України. Більше того, досі процеси передислокації бізнесів, їх

створення та масштабування в певних регіонах відбувалися радше на основі стратегічного бачення бізнесу, аніж державних чи регіональних органів влади. Ні до лютого 2022 р., ні зараз не напрацьовано інструментів, які б могли забезпечити адекватні рішення для таких масштабних і складних проблем. Тут слід урахувати, що такі рішення мають бути комплексними, а система інструментів регулювання процесів просторового розвитку економіки повинна, з одного боку, спиратися на традиційні для світової практики інструменти, з іншого — містити нові для регіональної політики інструменти (для прикладу, страхування інвестицій у регіонах зі складною безпековою ситуацією).

У серпні 2024 р. уряд підтримав внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки (ДСРР)², до актуалізації якої значною мірою долучалися науковці ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». Попри те, що цей документ є одним із понад ста чинних на сьогодні стратегічних документів національного рівня в Україні, його значущість важко переоцінити з огляду на те, що саме ця стратегія покликана:

1) поєднати секторальний та територіальний аспекти у питаннях відновлення та соціально-економічного розвитку України;

2) забезпечити імплементацію територіального підходу в практику управління через визначення цілей та завдань для окремих функціональних типів територій;

3) сформувати «територіальну основу» для залучення фінансового ресурсу з різних джерел (зокрема, міжнародної допомоги) для реалізації проєктів з відновлення та реконструкції.

Завдання як надто амбітні, так і дуже складні. Їх реалізація фактично потребує трансформації інструментарію регіональної політики України та її вибудовування в світлі сучасних

¹ Просторовий розвиток економіки України: сучасні тренди трансформації та виклики європейської інтеграції. За наук. ред. В.С. Кравціва, І.З. Сторонянської; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». Львів, 2024. <http://ird.gov.ua/irdp/p20240004.pdf>

² Державна стратегія регіонального розвитку на 2021—2027 роки. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2024 р. № 940). <https://surl.li/rbzcpc>

викликів. У цьому контексті було сформовано такі пропозиції та рекомендації.

Практична імплементація територіально орієнтованого підходу в практику управління розвитком регіонів та громад. Одним із засадничих принципів реалізації регіональної політики в країнах ЄС є застосування територіально орієнтованого підходу. В основі цього підходу лежить визнання того, що регіони і території всередині країни стикаються з різними проблемами та потребують різного роду підтримки. Це може здаватися очевидним, але його реальна (а не номінальна) імплементація в практику може дати позитивні результати для планування та реалізації політики регіонального розвитку.

В державній регіональній політиці України такий підхід визнано і задокументовано. Так, у Державній стратегії регіонального розвитку ще в 2019 р. було введено поняття функціональних типів територій, які потребують особливої уваги з боку держави, та визначено 13 різних типів таких територій (із нанесенням на карту). Зміни до Закону України «Про засади державної регіональної політики»³, ухвалені в липні 2022 р., запровадили більш лаконічну класифікацію за безпековим чинником і визначили чотири функціональних типи: 1) території відновлення; 2) регіональні полюси зростання; 3) території сталого розвитку; 4) території з особливими умовами для розвитку.

Однак основна проблема полягає у тому, що й досі не зроблено два найважливіші кроки.

По перше, не сформовано критерії для класифікації територій, які має визначити Кабінет Міністрів України, після чого Міністерство розвитку громад та територій України створить комісію для віднесення територій до функціональних типів. Згідно із законом, щонайменше половина членів цієї комісії мають бути членами профільних комітетів Верховної Ради України. На думку міжнародних експертів, це положення закладає ризик, що розподіл територій ґрунтуватиметься не на чітких інди-

каторах та об'єктивних доказах, а стане вкрай політизованим процесом⁴.

По-друге, правову концепцію функціональних типів територій ще не доповнено конкретними інструментами підтримки різних типів територій, немає також угоди між державою та органами влади нижчого рівня про регіональний розвиток.

Для створення інституційного підґрунтя регулювання розвитку територій у розрізі функціональних типів необхідно забезпечити:

- формування системи критеріїв для віднесення територіальних громад до різних функціональних типів; розроблення та запуск інструментів підтримки/регулювання їхнього розвитку (зокрема, йдеться про розроблення державних цільових програм для кожного функціонального типу територій);

- впровадження класифікації територіальних одиниць для статистики (Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes — NUTS), затвердженої Регламентом Європейського Парламенту і Європейської Ради № 1059/2003 від 26.05.2003 р. (зі змінами) та європейської методології щодо територіальних типологій, включно з регламентацією функціональних типів територій, критеріїв їх виокремлення, ідентифікації та стимулювання розвитку;

- імплементацію інноваційної моделі функціонально-просторового розвитку території на основі смарт-спеціалізації як стратегічно визначеної, вертикально інтегрованої, інституційно впорядкованої моделі збалансованого регіонального розвитку в контексті оптимізації інноваційного використання потенціалу конкретної території;

- впровадження механізму формування документації з просторового планування в рамках геоінформаційної платформи «Планування просторового розвитку» як інтегрованого та орієнтованого на місця унікального інструменту політики функціонально-просторового розвитку території та трансформації соціаль-

³ Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 № 156-VIII.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

⁴ Янез Шуштершич. Територіально-орієнтований підхід до регіонального розвитку. *Вокс Україна*. 27.07.2023.
<https://surl.li/svdmzs>

но-економічного середовища з урахуванням Європейського зеленого курсу;

- ідентифікацію на місцевості та в системі Державного земельного кадастру меж новостворених районів, об'єднаних територіальних громад та населених пунктів, що віднесені до юрисдикції цих громад. Проведення в їх межах суцільної інвентаризації земельних і майнових активів, їх реєстрації в Державному земельному кадастрі та/або в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно;

- ідентифікацію в державній статистичній та податковій звітності результатів економічної діяльності суб'єктів господарювання за місцем її здійснення в межах конкретної земельної ділянки, зареєстрованої у Державному земельному кадастрі відповідно до виду її цільового призначення.

Вдосконалення системи стратегічного та просторового планування розвитку територій України. В контексті вибору пріоритетів відновлення/розвитку України, регіонів і територіальних громад в умовах сучасних викликів актуалізувалося питання стратегічного та просторового планування розвитку територій. Попри активізацію цих процесів після затвердження оновленої Державної стратегії регіонального розвитку сьогодні є значна вертикальна та горизонтальна розбалансованість (неузгодженість) документів та процедур стратегічного і просторового планування. Тут законодавство ґрунтується на ієрархічному принципі стратегічного планування регіонів і громад: стратегії регіонів мають відповідати пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, і оновлюватися впродовж шести місяців від дати внесення змін до неї, а місцеві стратегії повинні відповідати пріоритетам регіональних стратегій та Державній стратегії регіонального розвитку. Зауважимо, що проекти регіональних стратегій і відповідних планів їх реалізації мають отримати висновок щодо їх відповідності Державній стратегії регіонального розвитку, а в разі не погодження не мають права на фінансування з Державного фонду регіонального розвитку.

Недоліком такого підходу є вимога *повної* відповідності цілей і завдань регіональних

стратегій цілям і завданням Державної стратегії регіонального розвитку. На нашу думку, немає необхідності наполягати саме на повній відповідності стратегій нижчого рівня Державній стратегії. Натомість варто акцентувати увагу на тому, що на залучення публічних інвестицій з державного рівня можуть претендувати лише заходи (проекти), які повністю відповідають Державній стратегії регіонального розвитку. Однозначно слід наголосити, що кожна регіональна стратегія не може виходити за межі документів стратегічного планування національного рівня та повноважень регіонального рівня управління.

Тут варто впровадити такий інструмент, як національний реєстр державних регіональних інтересів, у якому має відображатися інформація щодо державних регіональних інтересів у розрізі адміністративно-територіальних одиниць і територій територіальних громад. Внесення інтересів у цей реєстр відбувається виключно за погодженням з вищими та нижчими рівнями врядування, а врахування даних реєстру є обов'язковим при прийнятті рішень щодо розвитку територій на усіх рівнях врядування.

Європейська практика стратегічного планування розвитку територій побудована не на ієрархічному принципі, а на принципі партнерства у відносинах між державою та регіонами, де роль центрального рівня полягає насамперед у підтримці регіональних і місцевих ініціатив та їх реалізації. Акцент зроблено на комунікації, виробленні спільного розуміння потреб і пріоритетів розвитку регіону. Те саме стосується і відносин регіон—територіальна громада. В цьому контексті доцільним є використання в практиці управління угоди (договору) про регіональний розвиток між державою та органами влади нижчого рівня. Такі договори сприятимуть формуванню партнерського підходу до координації між різними рівнями влади та підтримці ініціатив розвитку, які надходять «знизу». Наприклад, у Польщі програмні контракти пов'язані з використанням коштів ЄС, секторальні контракти використовують для узгодження сфер територіально орієнтова-

них галузевих політик профільних міністерств, а територіальні угоди — для узгодження інтервенцій на місцевому рівні.

Ще одним надзвичайно актуальним питанням є розроблення нової Генеральної схеми планування території України, яку слід розглядати як основу при формуванні стратегій розвитку регіонів, територіальних громад, а також комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад. Чинну Генеральну схему планування території України, яка є первинним планувальним документом, було розроблено в період 1998—2000 рр. і затверджено у 2002 р. На сьогодні вона практично втратила свою актуальність (зокрема, з огляду на значні просторові соціально-економічні трансформації в умовах повномасштабної війни) і не відповідає сучасним потребам. Втім, саме цей документ (принципово новий за статусом, змістом та формою, розроблений на основі сучасних геоінформаційних технологій) мав би стати точкою відліку для планувальних документів нижчого рівня та просторовою рамкою для реалізації інвестиційних проєктів відновлення і розвитку України.

Стратегії розвитку територіальних громад та комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад, які розроблятимуться після формування нової Генеральної схеми планування території України, повинні враховувати закладені в ній проєктні рішення. І навпаки, комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад, розроблені до формування нової Генеральної схеми планування території України, мають бути враховані при формуванні останньої.

Важливим є також нормативне закріплення первинності стратегії розвитку територіальної громади відносно комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади. Тобто визначені в стратегії розвитку територіальної громади стратегічне бачення і стратегічні цілі повинні стати основою розроблення комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади. Водночас слід залишити чинним положення про необхідність урахування під час розроблення

стратегій розвитку і комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад актуальних генеральних планів населених пунктів громад.

Необґрунтованою і такою, що потребує скасування до завершення війни, є норма щодо обов'язковості розроблення стратегій розвитку для регіонів і територіальних громад, які наближені до зони бойових дій, закріплена в Законі України «Про засади державної регіональної політики». З одного боку, ці регіони та громади практично не в змозі розробити такі документи з дотриманням відповідних методичних рекомендацій (зокрема, в частині залучення громадськості до цього процесу), з іншого — об'єктивна нестабільність ситуації нівелює всі напрацювання навіть у стратегічному періоді до 2027 року.

Формування інституційної системи використання коштів європейських фондів (зокрема, в межах реалізації програми Ukraine Facility). В контексті реалізації завдання з відновлення і розвитку територій України у воєнний та повоєнний періоди фокусом уваги стає програма Ukraine Facility⁵, яка є розширеним інструментом фінансування для України як країни — кандидата на членство в ЄС. Європейський Парламент на засіданні 27 лютого 2024 р. ухвалив рішення про виділення Україні фінансової та технічної допомоги ЄС на загальну суму 50 млрд євро у рамках програми Ukraine Facility (в тому числі 17 млрд євро — у формі грантів на безповоротній основі, а 33 млрд євро — у формі позик). Кошти виділятимуться протягом 2024—2027 рр. на підставі виконання квартальних індикаторів, визначених у Плані України.

На відміну від традиційної підтримки країн-кандидатів через Instruments for Pre-Accession Assistance (IPA), яка спрямовується на реалізацію реформ і зближення національного законодавства з правом ЄС, інструмент Ukraine Facility розширено завдяки фінансовій допомозі на відновлення, реконструкцію та розбудову

⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Ukraine Facility. Brussels, 20.06.2023. <https://surl.li/ioqvou>

України. Тобто програма Ukraine Facility, крім фінансування відбудови, має завдання сформувати інститути співпраці з європейськими структурними фондами та навчити використовувати їхній ресурс.

Аналітична оцінка динаміки використання коштів європейських фондів країнами ЄС⁶ свідчить, що у стратегічному періоді 2014—2020 рр. жодна країна не змогла в повному обсязі використати виділений зі структурних фондів бюджет. Максимальне використання, 93 %, продемонструвала Португалія. А в 11 країнах — членах ЄС рівень освоєння виділеного ресурсу був нижчим за середній рівень у ЄС (79 %). Це доводить, що процес співпраці з європейськими структурними фондами є тривалим та складним, і водночас виводить у ранг першочергових питань адміністративної та фінансової спроможності регіонів і громад «поглинати» фінансовий ресурс у межах Ukraine Facility, реалізовувати проекти і програми відповідно до Плану України, досягати поставлених цілей та виконувати задекларовані умови. Адміністративна спроможність розглядається як загальна здатність органів державної влади та місцевого самоврядування, залучених до процесу програмування, моніторингу управління й фінансування проектів, реалізовувати програми і проекти, що співфінансуються зі структурних фондів, відповідно до вимог законодавства ЄС.

Вивчення досвіду країн ЄС дозволило сформувати низку висновків та рекомендацій для України. Забезпечення спроможності до використання коштів Ukraine Facility на національному, регіональному та місцевому рівнях неможливе без вирішення таких найбільш нагальних питань:

- створення нормативно-правової бази для управління структурними фондами відповідно до вимог ст. 174 та ст. 175 Договору про функціонування ЄС та гармонізація національного законодавства з Acquis ЄС у таких конкретних сферах, як охорона довкілля, державні закупівлі, конкурентна політика, дотримання прин-

ципів недискримінації та рівних можливостей тощо;

- вибудовування інституційної системи для імплементації програми Ukraine Facility та майбутнього освоєння структурних фондів ЄС. Йдеться про створення нових і посилення спроможності вже наявних інституцій на національному, регіональному та місцевому рівнях. Досвід країн ЄС свідчить про складність налагодження такої системи та її дороговартісність (3—5 % від вартості реалізовуваних програм).

На національному рівні роль стратегічної і координаційної інституції в країнах ЄС покладено, як правило, на одне з міністерств, з яким свої політики щодо використання фондів ЄС погоджують органи управління національними та регіональними програмами (інші міністерства і відомства, регіональні та місцеві органи самоврядування). Для прикладу, в Польщі функцію координації й отримання траншів виконує Міністерство фондів і регіональної політики. Саме в цьому Міністерстві, а також у Міністерстві сільського розвитку та Міністерстві морського господарства зосереджено органи управління національними програмами, а в 16 воєводствах є органи управління регіональними програмами.

До цього слід додати надважливу роль системи аудиторських інституцій, які функціонують на національному та регіональному рівнях і відповідають за аудит процесу відбору програм та проектів, а також за правильність їх реалізації. До цієї інституційної системи також слід включити сукупність інститутів, які здійснюють підготовку проектів та їх реалізацію (агенції розвитку, організації громадянського суспільства тощо), приватні та державні компанії, суб'єкти малого та середнього підприємництва, які прозоро здійснюють економічну діяльність відповідно до нормативних вимог, тощо.

Поряд з інститутами важливим є створення відповідних інструментів та процедур підготовки, управління, моніторингу й контролю програм та проектів, які реалізовуватимуться за кошти Ukraine Facility, а в майбутньому — європейських структурних фондів.

⁶ Cohesion Open Data Platform.

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/14-20>

У контексті створення інституційної системи імплементації Ukraine Facility значну роль відіграватимуть цифрові управлінські платформи. Тут Україна має найвагоміші досягнення — активно розробляє і просуває такі платформи, як цифрова екосистема DREAM (Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management), яку позиціонують як єдиний цифровий канал для всіх проєктів відбудови на національному, регіональному та місцевому рівнях, Реєстр пошкодженого та знищеного майна (РПЗМ), Єдина державна електронна система у сфері будівництва (ЄДЕССБ) та ін.

Завершення реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, зокрема організації публічної влади на регіональному та субрегіональному рівнях. Попри визнані позитивні результати *реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні* об'єктивні та суб'єктивні обставини не дозволили довести її до логічного завершення. Особливо очевидними під час повномасштабної війни стали прорахунки в частині *організації виконавчої влади* на регіональному і субрегіональному рівнях, на яких місцеві державні адміністрації в умовах правового режиму воєнного стану було переформатовано у відповідні військові адміністрації, а голови цих адміністрацій набули статусу начальників військових адміністрацій⁷. Однак багато з цих керівників виявилися не підготовленими для абсолютно нового функціоналу, що приводило до заміни їх військовослужбовцями в регіонах активних бойових дій.

Нереформована система публічного управління регіоном, коли регіональне управління здійснює не обрана населенням регіону асамблея (обласна рада), а обласна державна адміністрація (ОДА) на чолі з призначеним зверху представником Президента України, суперечить принципам багаторівневого врядування. Відповідно, самоврядування на регіональному рівні є неповноцінним (відсутність власних ви-

конавчих органів в обласних радах), оскільки Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР зобов'язує ці ради делегувати значну частину своїх повноважень ОДА, що суперечить принципам Декларації про регіоналізм у Європі (1996) та Гельсінській декларації регіонального самоврядування (2002)⁸.

Повноцінне функціонування обласних рад як органів регіонального самоврядування з наявністю виконавчих органів префектурного типу⁹ вимагає внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади, а також до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та до низки інших законодавчих актів. Реалізація цих кроків можлива лише після завершення воєнного стану, однак уже зараз слід вести дискусію та виробляти концепцію організації публічної влади на регіональному рівні.

Не менш важливим питанням є визначення долі субрегіонального рівня публічної влади. Просторова трансформація (укрупнення районів) не супроводжувалася паралельним реформуванням моделі публічної влади на субрегіональному рівні. У результаті в новостворених районах владна модель залишилася незмінною, що створило стратегічну невизначеність щодо ролі районів у новій моделі територіальної організації влади. В умовах війни остаточне вирішення питання також є неможливим. До того ж ситуація тут ускладнена неунормованістю функцій районних рад та джерел їхніх доходів. Це призводить до перманентних непорозумінь

⁸ Малиновський В.Я. Концептуальні засади повоєнної організації регіональної та місцевої влад. У кн.: *Теорія та практика менеджменту: матеріали міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Луцьк, 24—26 травня 2022 р.). Луцьк, 2022. С. 272—276. <https://surl.li/csgmcq>

⁹ Такий підхід передбачає трансформацію місцевих державних адміністрацій у префектури, які будуть звільнені від функцій державного управління на відповідних територіях, а натомість займатимуться захистом національних інтересів, координацією діяльності територіальних органів міністерств, реалізацією політики Уряду, моніторингом і контролем законності рішень органів місцевого і регіонального самоврядування.

⁷ Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>

між райрадами та громадами щодо зон відповідальності. Тому важливо вже зараз чітко закріпити повноваження районних рад та джерела доходів районного бюджету, достатніх для реалізації цих повноважень. При цьому актуальним залишається завдання опрацювання майбутньої моделі публічної влади на субрегіональному рівні, яку можна буде реалізувати у повоєнний період.

Отже, регіональна політика має враховувати виклики і ризики зміни просторової моделі розміщення продуктивних сил, спричинені російським повномасштабним вторгненням, міжрегіональні та внутрішньорегіональні диспропорції економічного розвитку, необхідність зміни підходів до стратегічного планування

розвитку територій, напрацювання інструментарію підтримки розвитку територій різних функціональних типів та його практичного впровадження, забезпечення добробуту регіонів і територіальних громад в умовах війни, ефективного використання їхнього внутрішнього потенціалу.

Водночас набуття Україною статусу кандидата на членство в ЄС, поглиблення ступеня виконання положень Угоди про асоціацію між Україною і ЄС та його державами-членами, перехід до переговорів про вступ України до ЄС зумовлюють необхідність враховувати вимоги до нової моделі регіональної політики в напрямі її наближення до регіональних політик країн ЄС.

Vasyl S. Kravtsiv

State Institution "Institute of Regional Research named after M.I. Dolishny of the National Academy of Sciences of Ukraine", Lviv, Ukraine

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5618-0392>

Iryna Z. Storonyanska

State Institution "Institute of Regional Research named after M.I. Dolishny of the National Academy of Sciences of Ukraine", Lviv, Ukraine

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0237-1409>

REGIONAL POLICY VS SPATIAL SHIFTS IN UKRAINE'S ECONOMY: SEARCHING FOR ANSWERS TO CURRENT ISSUES

The purpose of this article is to identify the current trends and risks associated with spatial shifts in Ukraine's economy and to justify the priorities of state regional policy in addressing these emerging challenges. The spatial development model of Ukraine's economy, inherited from the USSR, has led to interregional economic disintegration, the gradual exclusion of certain territories from the national economic space, and an intensification of regional confrontations. Amidst the Russian occupation of Ukrainian territories and the ongoing full-scale war, the existing toolkit for managing the spatial development of the economy has proven ineffective, necessitating a re-evaluation of regional policy methodologies, objectives, and implementation mechanisms. The article identifies primary areas for enhancing state regional policy in response to modern challenges: implementing a territorially-oriented approach to regional and community development management; improving the strategic and spatial planning system for Ukraine's territories; developing an institutional framework for utilizing European funds (particularly within the framework of the Ukraine Facility program); and completing the reform of local self-government and the territorial organization of power in Ukraine, including the establishment of public authority at the regional and subregional levels.

Keywords: regional policy, territory, region, territorial community, spatial development, economy, regional and community development management, strategic planning.

Cite this article: Kravtsiv V.S., Storonyanska I.Z. Regional policy vs spatial shifts in Ukraine's economy: searching for answers to current issues. *Visn. Nac. Akad. Nauk Ukr.* 2025. (3): 29—38. <https://doi.org/10.15407/visn2025.03.029>