

ІНТЕГРАЦІЯ РОЗВИТКУ РИНКОВИХ СИСТЕМ У РЕГІОНАЛЬНУ ПОЛІТИКУ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВІЙНИ ТА ШЛЯХ ДО ВСТУПУ В ЄС

Відновлення, зростання та конкурентоспроможність України

2025 - 2026



Цей аналітичний документ підготовлено Helvetas в межах проєкту «Стійкість: розбудова сталого та інклюзивного ринку праці України».

Проєкт «Стійкість: розбудова сталого та інклюзивного ринку праці України» реалізується Helvetas Swiss Intercooperation в межах угоди зі Шведським агентством з питань міжнародної співпраці та розвитку (Sida) за підтримки Швеції.

Усі твердження та думки, висловлені в цьому матеріалі, належать авторам і не обов'язково відображають офіційну позицію уряду Швеції, Шведського агентства з питань міжнародної співпраці та розвитку або Helvetas.



Виконавче резюме

Повномасштабне вторгнення Росії у 2022 році глибоко порушило регіональний розвиток України, спричинивши масове переміщення населення й руйнування інфраструктури. Станом на грудень 2024 року, за оцінками, 6,2 мільйона людей були зареєстровані як біженці по всій Європі, а 4 642 735 осіб — офіційно зареєстровані Міністерством соціальної політики (Мінсоцполітики) як внутрішньо переміщені особи (ВПО). Понад 12 456 осіб загинули, більше ніж 28 000 отримали поранення, а мільйони втратили свої домівки¹. За оцінкою збитків і потреб, що виникли внаслідок повномасштабного вторгнення (RDNA4), прямі збитки житловому фонду та інфраструктурі становлять приблизно 176 млрд доларів США. Ці наслідки війни поглиблюють наявні регіональні диспропорції та потребують переосмислення регіональної політики. Водночас статус України як кандидата до ЄС, наданий у 2022 році, вимагає узгодження з **політикою згуртування ЄС (розділ 22)**, яка наголошує на зменшенні регіональних нерівностей шляхом стратегічного планування, багаторівневого врядування, раціонального управління фінансами та надійного адміністративного потенціалу. Україна перебуває на перехресті **післявоєнної відбудови та європейської інтеграції**, і **державна регіональна політика (ДРП)** стає ключовим інструментом для забезпечення стабільності, стійкості й економічного наближення країни до членства в ЄС.

Цей аналітичний огляд пропагує інтеграцію підходу **розвитку ринкових систем (PPC)** в регіональну політику України, щоб ефективніше використовувати обмежені державні кошти, стимулювати залучення приватного сектору та будувати самодостатні місцеві економіки навіть в умовах воєнного часу. PPC — це підхід, **спрямований на зміну функціонування ринків**, щоб підвищити їхню інклюзивність і стійкість. Замість прямих субсидій або одноразових проєктів PPC зосереджується на усуненні системних перешкод та узгодженні стимулів учасників ринку (бізнесу, уряду, громадянського суспільства) для досягнення масштабних і тривалих результатів. На практиці це означає, що державні інвестиції та заходи з підтримки бізнесу розробляють, щоб **сприяти ринковим зв'язкам**, заохочувати інновації та залучати приватні інвестиції **навіть у нестабільних умовах війни**. Застосування принципів PPC у регіональній політиці України може сприяти переходу від вертикальної моделі, що базується на грантах, до моделі, у якій місцеві зацікавлені сторони стимулюють розвиток за підтримки інституцій, що створюють для цього сприятливі умови.

Макрорегіональний фокус². Українські органи влади почали диференціювати стратегії воєнного часу для трьох **макрорегіонів** — прикордонного, опорного (Опора) та тилового (Тил) — з урахуванням безпекової ситуації та економічної ролі кожного. Прикордонні регіони (східні й північні області, що межують з Росією / Білоруссю) стикаються з активними бойовими діями або їхньою постійною загрозою, що вимагає політики, яка підтримує базові послуги, запобігає депопуляції та поєднує військову оборону з гуманітарною підтримкою. Регіони «Опора» (центральна Україна) слугують промисловим і логістичним хребтом, що підтримує військові зусилля, приймаючи переселені підприємства та оборонне виробництво. Політика тут має зміцнювати критичну інфраструктуру, розподіляти промислові активи для безпеки й управляти припливом внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Регіони «Тил» (західна та частина центральної України) є відносно безпечними й зараз несуть тягар **гуманітарної та економічної підтримки**, приймаючи мільйони ВПО та створюючи нові торговельні шляхи до ЄС. Політика для тилових регіонів має сприяти швидкому економічному зростанню (для підтримки держави), інтеграції ВПО та зміцненню транскордонних зв'язків з ЄС.

¹ <https://www.undp.org/ukraine/publications/ukraine-fourth-rapid-damage-and-needs-assessment-rdna4-february-2022-december-2024-english>

² <https://www.csi.org.ua/news/ukraines-recovery-regional-aspects/>

Основні висновки

■ Поточна регіональна політика та прогалини

Державна стратегія регіонального розвитку України на 2021–2027 роки (ДСРР) була **оновлена у 2024 році** з урахуванням реалій воєнного часу та реформ, орієнтованих на ЄС. ДСРР запровадила **територіально орієнтований підхід**, що **враховує особливості місцевості** й визначає типи функціональних територій, які потребують особливої уваги. Однак інструменти реалізації відстають. Зміни до Закону про регіональну політику (липень 2022 року) звели категорії до чотирьох типів — зони відновлення (території, що постраждали від війни), регіональні полюси зростання, території сталого розвитку та території з особливими умовами розвитку. Ці концепції визнають, що **різні території — від зруйнованих прифронтових міст до сільських гірських сіл — потребують індивідуального підходу**, але конкретні механізми підтримки для кожного типу ще не повністю впроваджені. Наприклад, для постраждалих від війни громад немає чітких критеріїв і програм підтримки для відновлення та економічного відродження; гірські райони (Українські Карпати) користуються перевагами законів про особливий статус (наприклад, соціальні виплати для мешканців гірських районів), але **не мають стимулів для розвитку, окрім субсидій**. Регіональні полюси зростання (великі міста другого рівня / метрополії в регіонах) визнані рушіями національного зростання та згуртованості (на додачу до структури обласних центрів та агломерацій, що пов'язує Київ, Харків, Львів, Дніпро, Одесу як двигун єдності та зростання), проте мають обмежені **інтегровані проекти міського розвитку та фінансування**. Прикордонні регіони стикаються з унікальними викликами та можливостями: північні та східні прикордонні області зазнають постійних обстрілів, що стримує повернення населення й інвестиції, тоді як західні прикордонні області стали критично важливими логістичними воротами після блокади Чорного моря. Поточна регіональна політика не повністю враховує ці розбіжні потреби.

■ Економічні тенденції в умовах війни

Війна прискорила структурні зміни. Частка промисловості та сільського господарства у ВВП скоротилася, тоді як сфера послуг (часто зосереджена в безпечніших регіонах) зараз становить 69% ВВП³. Мільйони працівників переїхали зі сходу на захід і в центр країни, що спричинило дисбаланс на ринку праці: у деяких регіонах спостерігається **нестача кваліфікованих робітників** (у промислових регіонах), тоді як в інших — **надлишок робочої сили** (у містах тилових регіонів, які заповнили переселенці, що шукають роботу). **Деіндустріалізація** в умовах війни особливо відчутна на сході та півдні. Великі металургійні заводи (Азовсталь тощо) були зруйновані, нафтопереробні заводи та машинобудівні заводи — знищені, що призвело до розриву ланцюгів постачання. Понад 1500 компаній фізично переїхали з зон бойових дій до центральної / західної частини України, щоб вижити. Логістика переорієнтувалася на захід. Через блокування морських портів **наземні торговельні коридори до ЄС** через Польщу, Словаччину, Румунію швидко модернізуються, щоб впоратися зі зростанням експорту зерна та іншої торгівлі. Наприклад, **експорт зерна через Закарпатську область** (на кордоні з ЄС) зріс з 79 000 тонн до війни до 2 мільйонів тонн у 2023 році, що призвело до перевантаження контрольно-пропускних пунктів (до 15 днів очікування). Це змусило терміново зосередитися на модернізації прикордонної інфраструктури та митних органів, щоб збільшити пропускну здатність і відповідати стандартам ЄС. Такі тенденції свідчать про **подвійний виклик**: підтримка економічної стійкості під час війни за допомогою адаптивної логістики, перенесення підприємств тощо та створення основи для **довгострокового зростання, орієнтованого на ЄС**, за допомогою модернізації інфраструктури та регіональної конкурентоспроможності.

³ https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

■ Інтеграція в ЄС та узгодження політики

Згідно з розділом 22 (Регіональна політика та координація структурних інструментів), Україна є **помірно підготовленою до інтеграції з ЄС, але досягла обмеженого прогресу**. На папері оновлена регіональна рамка політики України (ДСРР 2024–2027, змінені закони) відповідає принципам ЄС — багаторівневе врядування, партнерство та територіальне планування. На практиці ж багато чого ще потрібно зробити. Нижче охарактеризуємо основні прогалини.

■ Інституційна координація. Не існує активного органу високого рівня для координації регіональної політики. Уряд має **поновити діяльність міжвідомчої комісії з питань регіонального розвитку**, забезпечивши спільне керівництво стратегією профільними міністерствами, областями й асоціаціями місцевих органів влади. **Міністерство розвитку громад та територій (Мінрозвитку)** уже має профільного віцепрем'єр-міністра й має наростити кадровий потенціал і спроможність у сфері регіонального розвитку.

■ Адміністративний потенціал. Багато місцевих і регіональних органів влади стикаються з проблемою нестачі персоналу через мобілізацію та переміщення населення та браку спеціальних підрозділів для планування розвитку. Необхідно розбудовувати потенціал, щоб підготуватися до управління коштами ЄС та складними проектами. Водночас новостворене **Державне агентство з відновлення та розвитку інфраструктури України (SARDI)**, що відповідає за реконструкцію, має швидко розбудувати прозорий і підзвітний потенціал для реалізації проєктів.

■ Планування та бюджетування. Система планування в Україні є надмірно **централізованою та фрагментованою**. Наразі розробляють концепцію спрощення ієрархії стратегій та узгодження регіонального планування з просторовим і бюджетним плануванням. Бюджетування ще недостатньо пов'язане з регіональними планами, **багаторічне планування капітальних інвестицій** та механізми співфінансування (стандартні в політиці згуртування ЄС) є слабкими. ЄС наголошує, що майбутні кошти України на реконструкцію (наприклад, Фонд України) повинні розподілятися відповідно до **принципів субсидіарності та місцевого прийняття рішень** із надійним середньостроковим бюджетуванням і відстеженням витрат.

■ Фінансові інструменти. **Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР)** — головний інструмент фінансування регіональних проєктів в Україні — потребує реформування для підвищення його прозорості, ефективності та стратегічного впливу. Україні також бракує фінансових інструментів, адаптованих до різних типів територій (наприклад, грантів на відновлення для районів, що підлягають реконструкції, венчурних фондів для регіональних центрів зростання тощо). Досвід ЄС у сфері політики згуртування (наприклад, відповідні програми, інтегровані територіальні інвестиції) ще не застосовується. Україна має **понад 15 окремих джерел фінансування державних інвестицій**, які донедавна не працювали за єдиними правилами. Це призвело до фрагментації інвестицій. Запуск платформи **«Цифрова екосистема для підзвітного управління відновленням» (DREAM)** у 2023 році став

- кроком до уніфікації та пріоритезації державних інвестицій. Однак існують **очевидні суперечності** між **законодавством про управління публічними інвестиціями (PIM) та політикою регіонального розвитку і законодавчою базою**, які необхідно вирішити.
- Моніторинг і підзвітність. Механізми моніторингу результатів регіональної політики та оцінки впливу перебувають на початковій стадії. **Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та ЄС** рекомендували створити суворі системи оцінки й посилити державний нагляд за закупівлями та реалізацією проєктів. Україна також має розширити повноваження аудиторських інституцій. Державній аудиторській службі (призначений контролер для транскордонних програм ЄС) слід прийняти стандарти контролю ЄС для сприяння швидкому виділенню коштів. Рахункова палата має мати можливість проводити аудит не тільки державних трансфертів, а й ширших місцевих витрат, особливо після початку надходження коштів ЄС.
- Територіальна співпраця. Україна розширила свою участь у **європейській територіальній співпраці**, приєднавшись до Дунайської макрорегіональної стратегії ЄС і низки транскордонних програм Interreg. Західні області утворили партнерства для використання програм Interreg, «Механізм «Сполучення Європи», «Цифрова Європа», EU4Health та інших програм ЄС. Зміни до законодавства у 2023 році прояснили, як органи місцевого самоврядування можуть брати участь у транскордонних проєктах і проєктах між громадами. Це важливо для вивчення процедур ЄС і розвитку економічних зв'язків між державами. Проте Україна не використовує повною мірою такі інструменти, як Європейські угруповання територіальної співпраці (ЄУТС). Створення офіційних ЄУТС могло б ще більше оптимізувати ініціативи між країнами. Загалом, глибша інтеграція в мережі ЄС допоможе Україні **набути досвіду** в галузі **політики згуртування** з питань програмування, раціонального управління фінансами та багаторівневого врядування.

Приклади з практики

- **Агенції регіонального розвитку (АРР)**. АРР України, засновані законом від 2015 року, стають **ключовими посередниками** для розвитку знизу вгору. У кожному регіоні є одна АРР, яку спільно утворили обласна адміністрація та рада і яка слугує некомерційною платформою для державно-приватного партнерства. Початковий скептицизм щодо неефективності АРР був розвіяний прикладами їхнього внеску в умовах війни. Основні функції АРР, визначені законом, — це участь у плануванні регіональної стратегії, підтримка місцевих громад і бізнесу, залучення інвестицій. На практиці АРР виявилися **гнучкими й оперативними**.
- Стратегічне планування. Навіть під час активних бойових дій АРР сприяють інклюзивному оновленню стратегій. Наприклад, **АРР Одеської області** скликала зацікавлені сторони для розробки нової регіональної стратегії розвитку, яка враховує вплив війни на порти й логістику. Це забезпечує врахування думки місцевих суб'єктів (бізнесу, наукових кіл, НУО) під час визначення пріоритетів, що відображає підхід до участі у стилі РРС.

- Підтримка громади. APP консультують громади щодо їхніх стратегій розвитку та проектних заявок. **APP Хмельницької області** допомогла багатьом сільським і міським громадам у підготовці місцевих стратегій розвитку, а **APP Сумської області** переглянула плани громад на предмет відповідності стратегії області. Це сприяє формуванню місцевого потенціалу для самодостатнього зростання — одного з принципів PPC.

- Розвиток бізнесу. APP діють як регіональні центри підтримки бізнесу. Вони організують навчання для підприємців, що критично важливо під час переселення в умовах війни. **APP Вінниці** організувала бізнес-навчання та консультації понад 2000 особам, зокрема багатьом ВПО. Така підтримка зосереджена на наданні МСП можливості адаптуватися й інтегруватися в нові ринки, а не на одноразових грантах, що відповідає системному підходу PPC до змін.

- Залучення інвестицій і коштів. Багато APP активно створюють консорціуми для залучення міжнародного фінансування. **APP Закарпаття, Львова, Івано-Франківська, Рівного й Волині** створили партнерство для розробки спільних транскордонних проектів у межах Interreg, «Механізму «Сполучення Європи», «Цифрова Європа», EU4Health тощо. Вони створюють проекти, що використовують регіональні порівняльні переваги (наприклад, туризм у Карпатах, IT у Львові, логістика на Волині) та налагоджують зв'язки з ринками ЄС. **Тернопільська APP** зосереджується на створенні індустріальних парків для залучення інвестицій у виробництво, закладаючи основи для ланцюгів створення вартості, які будуть існувати й після завершення проектів. Ці заходи ілюструють **підхід PPC у дії** — сприяння розвитку мереж, інфраструктури й навичок, що зміцнюють регіональну ринкову систему в цілому.

- Виклики. Не всі APP мають однакову спроможність — деяким все ще бракує стабільного фінансування та досвідченого персоналу. Їхній правовий статус чіткий, але вони значною мірою залежать від ресурсів донорських проектів на кшталт фінансованого Швейцарією UCORD. Зміцнення APP в інституційному та фінансовому аспектах є надзвичайно важливим, оскільки вони, ймовірно, відіграватимуть ключову роль у реалізації програм згуртування ЄС як проміжні органи або технічні секретаріати на регіональному рівні.

- **Пілотні проекти розумної спеціалізації (S3).** До війни Україна почала експериментувати з **розумною спеціалізацією** — підходом, започаткованим ЄС для виявлення та інвестування в нішеві регіональні конкурентні переваги через інноваційний процес, що базується на принципі «знизу вгору». У 2017 році три пілотні регіони (**Одеська, Харківська, Запорізька області**) були обрані для розробки стратегій S3, приєднавшись до Платформи розумної спеціалізації ЄС. Такі пілотні проекти дали змогу визначити регіональні економічні переваги (машинобудування, агротехнології, логістика, IT) та об'єднати зацікавлені сторони чотирирівневої спіралі (бізнес, уряд, наукові кола, громадянське суспільство) для визначення стратегічних пріоритетів. Наприклад, Харків зосередився на своєму інженерному й аерокосмічному потенціалі, Одеса — на портовій логістиці та інноваціях в агробізнесі. На жаль, результати цих пілотних проектів не були широко інтегровані в національну політику до війни.

Початок війни перервав повне впровадження, але обґрунтування S3 зараз є ще сильнішим, адже **відновлення та зростання кожного регіону мають базуватися на його унікальних сильних сторонах**. Деякі області продовжують неформально застосовувати елементи S3. Наприклад, **Вінницька область** визначила медичний туризм як сферу розумної спеціалізації, а **Рівненська область** за підтримки ЄС працює над стратегією розвитку навичок, пов'язаною з S3. У міру руху України до вступу в ЄС відновлення та поширення S3 у всіх регіонах матимуть вирішальне значення для доступу до інноваційних фондів ЄС та забезпечення **комплексного, але диференційованого регіонального зростання**. Наголос S3 на місцевих знаннях, інноваційних екосистемах і визначенні пріоритетів на основі ринкових потреб тісно узгоджується з принципами PPC і може спрямувати державні інвестиції на стимулювання кластерів і ланцюгів створення вартості в кожній області.

- **Донорські програми, що інтегрують PPC.** Партнери з розвитку в процесі економічного відновлення України все частіше застосовують підходи PPC, особливо під час війни. Програма USAID «Економічна підтримка Україні» (ERA), яка спочатку була зосереджена на сході, після 2022 року змінила свій фокус на системні проблеми української економіки. Окрім допомоги лише окремим компаніям, ERA розв'язала **проблему торговельної логістики**, спричинену блокадою Чорного моря, — критичною дисфункцією ринку. ERA інвестувала 115 мільйонів доларів у модернізацію **сухопутних і залізничних прикордонних переходів** на заході України в партнерстві з Державним агентством з відновлення та розвитку інфраструктури України, Митною службою та українською залізницею. Цей проєкт осучаснив десятки контрольних-пропускних пунктів, додавши смуги, сканери, склади, IT-системи тощо, щоб збільшити пропускну здатність щонайменше на **1500 додаткових вантажівок на день** та усунути тижневі черги. Він також **сприяв інтеграції України з ринками та стандартами ЄС** (ефективні кордони є необхідною умовою інтеграції в єдиний ринок ЄС). Це яскравий приклад використання коштів донорів для каталітичних інвестицій, які приносять користь тисячам підприємств і мільйонам споживачів шляхом стабілізації ланцюгів постачання продовольства замість фрагментарної допомоги. Аналогічно, інші програми, як-от ініціативи Програми розвитку ООН (ПРООН) та Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР), підтримують **механізми страхування воєнних ризиків**, схеми гарантування фінансування МСП та субсидії на енергоефективність. Усі вони призначені для усунення ринкових збоїв у фінансуванні та страхуванні під час війни та стимулювання відновлення під керівництвом приватного сектору. Ці зусилля підкреслюють зміну мислення: від **короткострокової гуманітарної допомоги до ринково орієнтованої стійкості**. Що більше такі підходи вкорінюються, то більше регіони України можуть відновлюватися самостійно й стабільно.

Рекомендації

Державні, регіональні та місцеві органи влади України мають провести реформи й реалізувати ініціативи у трьох ключових сферах — **інституційній, фінансовій і процедурній**, щоб інтегрувати PPC у регіональну політику. Так Україна зможе посилити стійкість у воєнний час і водночас виконати вимоги щодо вступу до ЄС. Детальні рекомендації наведено в останньому розділі, де основна увага приділена створенню ефективних багаторівневих структур управління за участю приватного сектору та громади; переробці механізмів фінансування для стимулювання ринкових рішень, включно з конкурентними грантами, гарантіями та змішаним фінансуванням, та прийняттю нових процесів планування та реалізації (спрощене стратегічне планування, цифрові інструменти та моніторинг ефективності).

Інтеграція розвитку ринкових систем є керівною філософією регіональної політики України в надзвичайних умовах. Це означає **інвестування в людей та інституції, а не лише в проекти; використання потенціалу ринків для стимулювання розвитку, а не їхнього заміщення; розбудову стійких мереж і потенціалу**. Такий підхід, реалізований з урахуванням принципів згуртованості ЄС, допоможе Україні відбудувати свої регіони як конкурентоспроможні, інклюзивні та стійкі, прискоривши відновлення сьогодні та проклавши шлях до успішного членства в ЄС завтра.

I. Контекст та обґрунтування

Регіональні диспропорції в умовах війни та необхідність нового підходу

Війна Росії проти України спричинила безпрецедентну кризу регіонального розвитку. Вплив війни є дуже нерівномірним на території України, перетворюючи традиційний поділ на схід і захід на складнішу мозаїку зруйнованих прифронтових територій, напружених транзитних коридорів і відносно безпечних притулків. Розуміти цю географію воєнного часу надзвичайно важливо для розробки відповідної політики.

- **Переміщення населення й демографія.** Мільйони українців були вимушені покинути свої домівки, що призвело до зміни демографічної ситуації в регіонах. Як зазначалося, станом на серпень 2025 року приблизно **4,4 мільйона** людей були внутрішньо переміщені в межах України⁴, а **5,8 мільйона** стали біженцями за кордоном⁵. Прифронтові області — Донецька, Луганська, Херсонська, Запорізька, Харківська тощо — втратили значну частину населення внаслідок евакуації та вимушеної міграції. Наприклад, у перші місяці вторгнення **Харківська та Київська області втратили понад 500 000 осіб кожна**, а Донецька — понад 390 000. Багато східних громад зараз майже спорожніли. Натомість західні області, зокрема Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська, зазнали зростання населення. До середини 2022 року офіційна кількість зареєстрованих ВПО перевищила **10% довоєнного населення** в декількох західних регіонах. Цей раптовий приплив населення спричинив значне навантаження на місцеву житлову інфраструктуру, школи, клініки та соціальні служби у відносно невеликих громадах. Демографічні потрясіння супроводжуються серйозним ризиком відтоку мізків. Багато біженців — це жінки та діти, і опитування показують, що лише 56% з них планують повернутися після війни⁶.

Обґрунтування. Регіональна політика має бути спрямована як **на відновлення знелюднених, зруйнованих війною територій**, щоб уможливити повернення туди населення, так і **на підтримку регіонів, що приймають біженців, в управлінні різким зростанням населення**, запобігаючи соціальній напрузі між місцевими жителями та новоприбулими. Принципи розвитку ринкових систем підкреслюють важливість включення цих переміщених груп населення в економічне життя, а не лише як отримувачів допомоги. Це означає сприяння розв'язанню житлових питань, створення робочих місць і підтримку підприємництва в регіонах, що приймають біженців (з метою економічної інтеграції ВПО), а також прискорення відновлення та створення засобів для існування у звільнених районах, щоб заохотити повернення туди людей.

⁴ <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/4026026-glava-minsocpolitiki-skazav-skilki-v-ukraini-nalicyuetsa-pereselenciv.html>

⁵ <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

⁶ <https://www.csi.org.ua/news/ukraines-recovery-regional-aspects/>

- **Руйнування інфраструктури та зв'язку.** Війна зруйнувала критично важливу інфраструктуру в деяких регіонах. Тисячі об'єктів — дороги, мости, залізничні колії, електростанції, водопровідні системи, лікарні, школи — були пошкоджені або знищені. Найбільше постраждали схід і південь: цілі міста, як-от Маріуполь, були зрівняні з землею, а промислові гіганти (металургійний комбінат «Азовсталь», хімічні заводи, нафтопереробні заводи) перетворилися на руїни. Транспортна інфраструктура стала цілеспрямованою мішенню. Наприклад, були знищені ключові **мости, залізничні вузли та порти**, що призвело до розриву ланцюгів постачання. Навіть регіони, що не перебувають під окупацією, наприклад, Суми, Чернігів на півночі, стикаються з постійними обстрілами прикордонних територій, що ускладнює ремонтні роботи та відлякує цивільне населення від повернення. Позиція України як транзитного коридору між Європою та Азією була серйозно порушена. **Транзитний потенціал, імовірно, втрачено на довгий час** через закриті східні кордони та небезпечний повітряний простір. Водночас західні коридори зараз несуть майже весь експортний / імпорتنний трафік, що значно перевищує їхнє використання до війни.

Обґрунтування. Відновлення зв'язків у країні (фізичних та економічних) є основою і стійкості в умовах війни, і довгострокового розвитку. Регіони не можуть розвиватися в ізоляції — їм потрібен доступ до ринків і ресурсів. Отже, регіональна політика в умовах війни має надавати пріоритет **відновленню й адаптації інфраструктури**: відбудові критично важливих сполучень у регіонах, що постраждали від війни, та модернізації альтернативних маршрутів. РРС пропонує інструменти для цього, залучаючи приватний сектор до інфраструктурних рішень (ДПП для логістичних хабів, стимулювання вантажних компаній до відкриття нових маршрутів) та забезпечуючи врахування інвестиціями потреб ринку (які сектори будуть використовувати відновлену залізницю). Крім того, необхідний **системний підхід**: замість того, щоб відновлювати все, як було, Україна може переосмислити просторове планування — зосередитись на стійких децентралізованих енергетичних мережах або нових логістичних центрах у безпечніших районах, щоб забезпечити майбутнє мережі. Оновлена версія ДСРР прямо закликає переглянути транспортні коридори й логістичні плани з урахуванням нової реальності.

- **Економічні зрушення та порушення ринку.** Вплив війни на промисловість, сільське господарство та сферу послуг різниться залежно від регіону. Важка промисловість східної України (металургія в Маріуполі та Алчевську, машинобудування в Харкові, вуглевидобуток на Донбасі) в основному зруйнована внаслідок обстрілів або окупації, що спричинило **гостру деіндустріалізацію**. Понад **1500 підприємств переїхали** з прифронтових районів до центральних / західних регіонів⁷. Багато підприємств, які не змогли цього зробити, припинили свою діяльність, що призвело до різкого зростання безробіття на місцевому рівні. Водночас деякі центральні й західні регіони стали **економічними рятівними колами**. Наприклад, західні галузі переробки сільськогосподарської продукції та ІТ продовжують експортувати свою продукцію, а центральна Україна, зокрема Дніпро, Вінниця, Полтава, прийняла переселені заводи, щоб продовжити виробництво. Структура економіки України змінюється: частка сільського господарства у ВВП знизилася з 12% до війни до 7,5% у 2023 році через падіння обсягів виробництва, тоді як **цифрові послуги (ІТ)** зберегли частку 5% ВВП, забезпечуючи стабільне джерело доходу⁸.

⁷ <https://www.csi.org.ua/news/ukraines-recovery-regional-aspects/>

⁸ https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

Обґрунтування. Розвиток ринкових систем полягає в основному в усуненні згаданих вище обмежень, щоб приватний сектор міг сприяти відновленню економіки. Регіональна політика має перейти від **прямої допомоги до заходів, що сприяють розвитку**, наприклад, схем кредитних гарантій, страхування інвестицій у сферах з високим ризиком, консультаційних послуг для бізнесу через АРР та ініціатив з розвитку ланцюгів доданої вартості, що з'єднують виробників у безпечних і менш безпечних районах (допомога перенесеному заводу з переробки харчових продуктів у закупівлі сировини у фермерів у звільненому районі). Воєнна економіка також потребує **нових галузей**. Зокрема, за ініціативою уряду в центральній частині України розширилося **виробництво оборонної продукції та продукції подвійного призначення** для постачання військовим. Такі регіони-опори, як Дніпропетровщина та Запоріжжя (частини, що перебувають під контролем України), стають центрами оборонних технологій і ремонту обладнання. Регіональна політика може підтримати це шляхом створення індустріальних парків та програм навчання робочої сили, адаптованих до потреб оборонних постачальників. Аналогічно, війна створила нові ринки, як-от **послуги з розмінування та відновлення**, а також величезну потребу в будівельних матеріалах. Стимулювання місцевого виробництва цих товарів, зокрема фабрик модульного житла поблизу постраждалих районів, сприяє і відновленню, і створенню робочих місць. Отже, логіка очевидна: Україна має **використовувати приватний сектор для відновлення**, а не покладатися винятково на державні кошти або кошти донорів. Порівняльні переваги кожного регіону — чи то ІТ-фахівці у Львові, сільське господарство у Вінниці або енергетична інфраструктура на Дніпропетровщині — мають бути використані в межах узгодженої національної стратегії розвитку.

- **Управління під тиском.** Воєнні умови змінили управління й державне адміністрування в усіх регіонах. Багато місцевих органів влади в окупованих або прифронтових районах фактично припинили нормальну діяльність, у деяких випадках владу перебрали військово-цивільні адміністрації. **Інституційна спроможність** на місцевому рівні викликає занепокоєння: досвідчений персонал пішов, а ті, хто залишився, намагаються поєднувати кризове управління (евакуація, гуманітарна допомога) з наданням базових послуг. Крім того, необхідність суворого дотримання правил безпеки призвела до певної рецентралізації процесу прийняття рішень. Наприклад, місцеві вибори призупинені, а багато бюджетних рішень рецентралізовані для фінансування оборони.

Обґрунтування. У цьому контексті зміцнення належного врядування на регіональному та місцевому рівнях є як необхідністю в умовах війни, так і критерієм інтеграції до ЄС. Принципів **політики згуртування** — партнерство, багаторівневе врядування, прозорість — необхідно дотримуватися навіть у воєнний час, щоб зберегти демократичний устрій та підготуватися до післявоєнного розвитку. Ринково орієнтований розвиток не буде успішним без спроможних інституцій, які регулюють і сприяють розвитку ринків. Отже, частиною інтеграції РРС у регіональну політику є **розбудова потенціалу та інституційна реформа**: надання місцевим органам влади можливості планувати й реалізовувати проєкти відновлення (за допомогою АРР та донорів), забезпечення **публічної підзвітності** та сприяння співпраці між юрисдикціями, оскільки такі виклики, як переміщені особи або зруйнована інфраструктура, виходять за межі міст / областей. Війна фактично продемонструвала **громадянську стійкість** України та досягнення децентралізації.

⁷ <https://www.csi.org.ua/news/ukraines-recovery-regional-aspects/>

⁸ https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

Багато мерів та громад самі організували ефективну оборону й логістику на початку вторгнення, продемонструвавши сильне місцеве лідерство. Політика може спиратися на це, надаючи місцевим органам влади більше права голосу та ресурсів у відновленні (субсидіарність). Крім того, тиск війни робить антикорупційні зусилля ще більш важливими, оскільки на кону великий приплив допомоги та фінансування для відновлення. Репутація зрозумілого й ефективного використання коштів визначатиме успіх України у мобілізації міжнародної підтримки. Тому впровадження **прозорих конкурентних процесів**, як-от відкриті закупівлі на Prozorro, є не лише корисною практикою, а й має важливе значення. РРС і боротьба з корупцією йдуть взаємопов'язані: конкурентні ринки та справедливі правила зменшують можливості для шахрайства, тоді як корупція, своєю чергою, спотворює ринки та відлякує чесних інвесторів.

Війна створює необхідність і можливість **переосмислити парадигму регіональної політики України**. Довоєнних підходів, які були здебільшого вертикальними, грантовими та уніфікованими, недостатньо. Розбіжність регіональних потреб, дефіцит ресурсів і нагальна потреба в результатах вказують на необхідність більш гнучкого ринково орієнтованого підходу. Війна в Україні не тільки спричиняє значні поточні втрати, але й має довгострокові негативні наслідки та обмежує майбутній розвиток на роки. Щоб подолати їх, Україна має сьогодні планувати відновлення та розвиток навіть в умовах війни, переоцінюючи наявні документи на кшталт ДСРР-2027, щоб урахувати нові обмеження та можливості, зокрема кандидатство в ЄС. У цьому аналітичному звіті стверджується, що **розвиток ринкових систем пропонує орієнтовну основу** для такого планування. Зосереджуючись на системних змінах, розширенні повноважень на місцевому рівні та стійкості, він стосується як короткострокової витривалості, так і довгострокової інтеграції з Європою.

Подвійний контекст: стійкість у воєнний час та шлях до вступу в ЄС

Хоча війна є найважливішим пріоритетом, Україна не може дозволити собі ставитися до інтеграції в ЄС як до чогось другорядного. Зусилля з відновлення та регіональної модернізації в найближчі кілька років стануть основою для виконання критеріїв вступу до ЄС. У розділі 22 *acquis* ЄС (Регіональна політика та координація структурних інструментів) по суті ставиться запитання: **чи може Україна розробити й реалізувати політику, яка зменшить територіальні диспропорції та ефективно інвестує кошти ЄС у регіональний розвиток?**

Ключові вимоги передбачають створення **багаторівневих систем управління**, підготовку узгоджених **стратегій і програм розвитку**, наявність інституцій для управління коштами та забезпечення відповідності стандартам ЄС у сфері охорони довкілля, закупівель, державної допомоги тощо. Почуття національної єдності та **територіальної згуртованості**, сформоване під час війни (українці продемонстрували надзвичайну солідарність між регіонами), забезпечує соціальну основу для політики згуртованості: існує можливість для підтримки регіонів, які зазнали значних збитків, щойно дозволять умови.

Однак існує також ризик: централізація та надзвичайні заходи в умовах війни можуть закріпити звичку ігнорувати місцеві ініціативи, що надалі суперечитиме принципам ЄС. Крім того, **регіональна нерівність може посилитися**. Західні регіони зазнали значно менших фізичних збитків і можуть зробити економічний стрибок (особливо завдяки близькості до ЄС),

тоді як східні / південні регіони зруйновані і втрачають населення. В оновленій версії ДСРР це визнають і наголошують, що державна регіональна політика має забезпечити відновлення та розвиток усіх регіонів, не допускаючи перетворення постраждалих від війни територій на постійно депресивні сірі зони. ЄС також очікуватиме від України прояву зусиль для підтримки найвідсталіших регіонів (основний принцип згуртованості).

Важливо, що кандидатура України та можливі переговори про вступ створюють **графік інтеграцій політик**. Розділ 22, ймовірно, вимагатиме, щоб на момент вступу Україна мала нову **Державну стратегію регіонального розвитку** та інституційну структуру, подібну до тих, що існують у державах-членах ЄС. Щоб мати змогу управляти політикою згуртування ЄС, країни-кандидати перед вступом створюють орган управління фондами згуртування, міжвідомчий координаційний комітет, систему співфінансування проєктів тощо. **ОЕСР та U-LEAD** надали **стратегічні рекомендації** щодо того, як Україна має готуватися до переговорів за розділом 22. Вони включають прийняття принципу партнерства (ширше залучення зацікавлених сторін до планування), спрощення системи стратегічного планування, нарощування потенціалу для моніторингу / оцінки та гармонізацію законодавства, зокрема, узгодження визначення регіональної державної допомоги з правилами ЄС.

Один із конкретних кроків з гармонізації — це запровадження в законодавстві **функціональної типології територій**, що відображає увагу ЄС до конкретних територіальних викликів (гірські райони, райони промислової трансформації тощо). Законодавство України тепер визначає території відновлення (райони, що потребують спеціальної допомоги для відбудови, подібної до підтримки ЄС для регіонів, що постраждали від стихійних лих) та регіональні полюси зростання (схожі на концепцію «міських двигунів» ЄС). Наступний крок — розробка **політичних інструментів для кожної категорії** на кшталт того, як ЄС має програму «Місцевий розвиток за ініціативою громад» для сільських територій або Фонди справедливого переходу для вугільних регіонів. Наприклад: для територій відновлення України, що постраждали від війни, спеціальний **фонд відновлення** або **відповідна програма** могли б спрямовувати гранти та технічну допомогу, як Фонд солідарності ЄС допомагає у відновленні після катастроф. Для регіональних полюсів зростання та обласних центрів / агломерацій Україна могла б запровадити пілотні проєкти **інтегрованих територіальних інвестицій (ІТІ)**; для Київської агломерації, Львівського міського регіону або Криворізького регіонального полюса зростання) для фінансування багатогалузевих проєктів за допомогою єдиної грантової допомоги. Такий підхід нагадує історію глобальної грантової допомоги для Сицилії, де один інтегрований план фінансували одноразовою сумою⁹. Ці ідеї показують, як **концепції згуртованості ЄС можуть бути адаптовані до України вже зараз**, ще до вступу, щоб узгоджено керувати регіональним розвитком у воєнний час.

Нарешті, **План для України** як вимога **Механізму для України (2024–2027)** від ЄС (пропонований пакет підтримки у розмірі 50 млрд євро) чітко пов'язує інвестиції у відновлення з реформами врядування та узгодженням з нормами ЄС. В основі всієї допомоги донорів лежать принципи Луганської декларації — прозорість, підзвітність, партнерство й зобов'язання щодо реформ. Це означає, що регіональна політика України має бути упроваджена під пильним контролем та з використанням інклюзивних методів. Недостатньо просто витратити гроші — не менш важливо, **як це робити** (з урахуванням консультацій на місцевому рівні, справедливої конкуренції та стратегічного впливу). Отже, інтеграція РРС є способом **втілення згаданих принципів у життя**, наприклад, шляхом розробки програм, які потребують спільних інвестицій на місцевому рівні (підзвітність), залучення бізнесу та громадянського суспільства до відбору проєктів (партнерство) та спрямовані на досягнення стійких економічних результатів (реформи та зростання, а не лише інфраструктура як така).

⁹ <https://voxukraine.org/en/a-place-sensitive-approach-to-regional-development-in-ukraine>

Контекст та обґрунтування цього короткого огляду визначають збіг нагальної необхідності, спричиненої війною, та встановлених ЄС стандартів. Регіони України мають стати більш стійкими зараз, в умовах воєнних дій, і одночасно готуватися до конкуренції та співпраці в майбутньому Європейському Союзі. Узгодження цих двох завдань — стійкості до війни та вступу до ЄС — складне, але необхідне. Інтеграція підходу розвитку ринкових систем у регіональну політику забезпечує спільну основу: вона заохочує політику, яка ґрунтується на місцевих особливостях, є економічно обґрунтованою та орієнтованою на результати, що відповідає як нагальній потребі виживання та відновлення, так і довгостроковій меті процвітання як держави-члена ЄС.

II. Поточна ситуація та тенденції

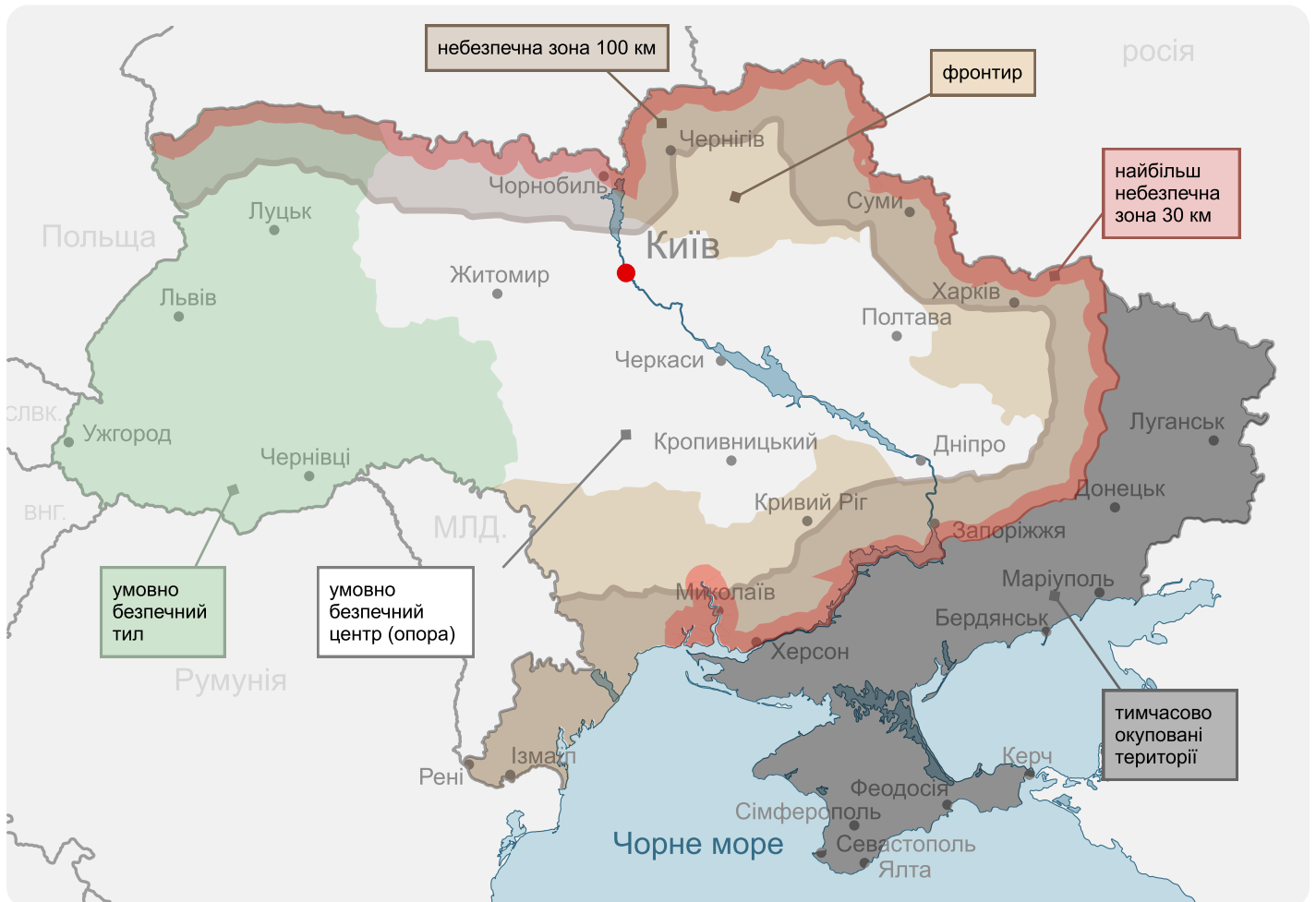
У цьому розділі ми оцінюємо поточну ситуацію та нові тенденції в регіональному розвитку України крізь призму війни. Зосереджуємось на трьох макрорегіональних угрупованнях — прикордонних, опорних і тилкових — та їхніх відмінностях; ключових функціональних типах територій, що охоплюють різні регіони (полюси зростання, гірські райони Карпат; сільські громади, що перебувають у скрутному становищі; прикордонні території в несприятливих умовах та території, що постраждали від війни); та соціально-економічних тенденціях (міграція, економічна реструктуризація тощо), що впливають на регіональні траєкторії. Розуміти ці аспекти важливо, щоб належним чином адаптувати політики для кожного регіону.

Макрорегіони в умовах війни

Українські експерти запропонували розділити країну на три великі **макрорегіони** для планування відновлення з огляду на безпекові ризики та функціональні ролі: **східний (Фронтір), центральний (Опора) та західний (Тил)**¹⁰. Ці групи не є адміністративними одиницями, а лише концептуальними кластерами областей, що мають схожі умови воєнного часу.

- **Фронтір** включає східні та північні прикордонні області, які зазнають основного удару з боку Росії: **Донецьку, Луганську, Харківську, Сумську, Чернігівську, Запорізьку, Херсонську, Миколаївську та Одеську**. Ці регіони є або активними зонами бойових дій, або окупованими (до визволення), або перебувають під постійною високою загрозою.
- **Опора** — центральний пояс України, що утворює опорний хребет: **Дніпропетровська, Полтавська, Київська, Кіровоградська, Черкаська, Житомирська області**. Ці регіони межують із зонами фронту й мають помірну загрозу безпеці (спорадичні ракетні удари, але без наземного вторгнення), де розташовані критично важливі військові підприємства та логістика.
- **Тил** — це західні та деякі центральні області, які є тилковим районом і гуманітарним притулком: **Львівська, Волинська, Рівненська, Івано-Франківська, Закарпатська, Чернівецька, Тернопільська, Хмельницька, Вінницька**. Вони найближчі до кордонів ЄС і стикаються з мінімальною загрозою наземного вторгнення, хоча все ще вразливі до повітряних атак на інфраструктуру.

¹⁰ <https://www.csi.org.ua/news/ukraines-recovery-regional-aspects/>



Кожен макрорегіон відіграє різну роль у військових діях і має свої особливості розвитку. У таблиці 1 наведений огляд їхнього стану за ключовими показниками (безпека, економіка, соціальна та демографічна ситуація, урядування та інституції).

Таблиця 1. Характеристики макрорегіонів України (прикордонні, опорні, тиліві) у воєнний час

Аспект	Фронт (схід / північ)	Опора (центр)	Тил (захід)
Безпека	<ul style="list-style-type: none"> – Постійна загроза обстрілів, ракетних ударів та наземних мін; серйозні руйнування критичної інфраструктури. – Тривалі бойові дії або окупація в деяких районах практично унеможливають стабільну економічну діяльність. – Високий ризик для цивільного населення; брак безпечного житла та бомбосховищ стримує повернення населення. 	<ul style="list-style-type: none"> – Відносно стабільна ситуація (віддаленість від активних ліній фронту), але все ще існує ризик періодичних ракетних / дронівих атак на енергетичні та військові об'єкти. – Необхідно підготувати плани територіальної оборони (протиповітряна оборона, розсіювання промислових активів) через помірний ризик вторгнення. 	<ul style="list-style-type: none"> – Захищений від наземних бойових дій, але не від масштабних повітряних атак, особливо на енергетичну мережу (наприклад, удари взимку 2022 року). – Ризик втоми від війни, оскільки мешканці відчувають менше прямих наслідків, що може знизити пильність та національну підтримку.

Безпека

– Ключове завдання: оборона, утримання позицій і запобігання повного знелюднення.

– Ключове завдання: бути безпечною базою для мобілізації, виробництва та логістики, що підтримують фронт.

– Ключове завдання: підтримувати готовність, служити тиловою зоною постачання та зберігати національний моральний дух.

Економіка

– Промисловий колапс: знищення або зупинка основних галузей промисловості (металургія, машинобудування, нафтопереробка).
– Зруйнована логістика — порти (Маріуполь), мости, залізничні вузли, що порушує ланцюги постачання.
– Брак приватних інвестицій без гарантій безпеки та страхування від воєнних ризиків.
– Кваліфікована робоча сила переміщена або мобілізована.
– Основний напрям політики: виживання підприємств, що залишилися (субсидії, переїзд), аварійні ремонтні роботи, запобігання економічній порожнечі.

– Економічне переважання: приплив переселених підприємств з прикордонних районів створює навантаження на інфраструктуру (промислові парки, склади, електромережі).
– Енергетичні потужності вичерпані новим оборонним виробництвом та попитом на житло для внутрішньо переміщених осіб.
– Конкуренція за робочу силу із західними регіонами; дефіцит у деяких секторах виробництва.
– Секторальний зсув: часткове відновлення важкої промисловості; сильне сільське господарство в деяких областях.
– Основні напрями політики: швидке розширення інфраструктури (енергетика, логістика), підтримка переселених підприємств (кредити, земля), баланс між оборонним і цивільним виробництвом.

– Бум у секторі послуг: зростання торгівлі, ІТ, логістики та нерухомості завдяки припливу населення та переорієнтації торговельних шляхів.
– Обмежене виробництво з високою доданою вартістю; ризик низької продуктивності, якщо економіка залишатиметься орієнтованою на послуги та переробку сільськогосподарської продукції.
– Недорозвинена логістика до ЄС: недостатня пропускна здатність кордонів і залізниць.
– Інфляція цін на житло та товари через попит внутрішньо переміщених осіб, що створює соціальну напругу.
– Пріоритети політики: сприяння інвестиціям у високодохідні галузі (електроніка, зелені технології), модернізація торговельної інфраструктури ЄС, запобігання утворенню бульбашок на ринку активів, забезпечення вигод від зростання для місцевого населення.

Соціальна та демографічна ситуація

– Масове скорочення населення через евакуацію та переміщення; у деяких містах немає шкіл і лікарень, які працюють.
– Високий рівень травматизму та жертв; гостра потреба у фізичній та психологічній реабілітації.
– Порушення доступу до медичного обслуговування, освіти й соціальних послуг.
– Напруженість між тими, хто залишився, і тими, хто виїхав.

– Приймає велику кількість ВПО, але також виступає транзитним регіоном (багато хто продовжує рух на захід або за кордон). У таких містах, як Київ і Дніпро, проживає значна кількість переміщених осіб.
– Соціальні служби під тиском: школи переходять на двозмінний режим роботи, зростає попит на медичні послуги.

– Надзвичайно висока концентрація ВПО; у деяких містах Львівської та Чернівецької областей населення подвоїлося.
– Переповнені житлові приміщення (колективні центри; прийомні сім'ї), тиск на школи, клініки, комунальні служби.

⁹ <https://voxukraine.org/en/a-place-sensitive-approach-to-regional-development-in-ukraine>

Соціальна та демографічна ситуація

– Пріоритети політики: гуманітарна допомога, тимчасове житло, планування поетапного повернення ВПО, щоб уникнути постійного знелюднення.

– Центральні регіони надають значну частину військового персоналу, що призводить до втрати або відсутності цілого покоління чоловіків.

– Пріоритети політики: інтеграція ВПО (робота, житло, освіта), підтримка сімей військовослужбовців, збереження соціальної згуртованості через справедливий розподіл допомоги.

– Деякі місцеві жителі обурюються через зростання орендної плати та завантаженість служб; ВПО стикаються з невідповідністю робочих місць і культурними відмінностями.
– Водночас багато жителів західних регіонів емігрували за кордон, що спричинило дефіцит робочої сили.
– Пріоритети політики: швидке будівництво постійного житла, розширення соціальної інфраструктури, сприяння соціальній згуртованості (громадські проєкти, мовні програми), залучення ВПО до місцевої економіки.

Урядування та інституції

– Місцеве самоврядування зазнало значних порушень. Багато рад евакуйовано або перебувають під окупацією; контроль здійснюють військові адміністрації.

– Нестача персоналу; втрата інституційної пам'яті; фокус винятково на реагуванні на надзвичайні ситуації.

– Брак координації між військовими, гуманітарними організаціями й організаціями, що займаються відновленням.

– Основні напрями політики: створення тимчасових моделей управління із залученням місцевих лідерів, які були вимушені переселитися; планування відновлення обраних органів влади після звільнення; забезпечення базового правопорядку.

– Місцеві та регіональні органи влади функціонують, але перевантажені. Ключове значення для логістики в умовах війни (наприклад, Дніпро управляє потоками допомоги).

– Потрібні нові навички для управління переїздом підприємств та планування відновлення.

– Неоднозначна координація з національними органами влади; деякі регіони (наприклад, Київська область) проактивно розробили плани відновлення до 2023 року.

– Основні напрями політики: посилення координації між цивільними, військовими, державними та приватними структурами; створення регіональних робочих груп з відновлення; сприяння обміну передовим досвідом.

– Місцеві органи влади взяли на себе розширені функції — управління притулками, координація допомоги, залучення міжнародних партнерів.
– Сильна ініціатива завдяки передвоєнним реформам децентралізації.
– Західні регіони отримують вигоди від партнерства з ЄС (побратимські міста), що дає їм перевагу в адаптації до стандартів ЄС.
– Слабка міжрегіональна співпраця; кожна область працює переважно незалежно.
– Основні напрями політики: інституціоналізація успішних практик (муніципальні мережі, запровадження цифрових послуг), забезпечення обміну західним досвідом зі східними регіонами, уникнення регіональних розбіжностей з національними пріоритетами відновлення.

Джерело: Аналіз на основі аналітичних документів, стратегічних документів і воєнних звітів Інституту громадянського суспільства (CSI).

Макрорегіональна перспектива наголошує на **диференціації**: Фронтир — це утримання та запобігання гуманітарному колапсу, Опора — підтримка роботи двигуна країни, Тил — забезпечення резервних сил та інтеграція з ЄС. Така перспектива впливає на політичне мислення. Наприклад, оновлена версія ДСРР закликає до спеціалізації макрорегіонів, переосмислення економічних основ кожної зони з огляду на безпеку: **прикордонні райони**

можуть зосередитися на стійких децентралізованих видах діяльності (відновлювана енергетика, лісове господарство, безпечне сільське господарство), придатних для зон високого ризику; **опорні** — на обороні та важкій промисловості із захищеними потужностями, а **тилові** — на інноваціях, послугах і виконанні функцій логістичних та експортних воріт. Уряд має включити ці ідеї в регіональні плани та стимули, зокрема заохочувати **створювати нові технологічні кластери в містах тилу, переносити деякі військові бази та виробництво на кордон** (для стримування ворога та виконання оборонної функції) і **будувати резервну інфраструктуру в опорних районах**, як-от резервне енергопостачання або склади продовольства для постачання і фронту, і тилу.

Макрорегіональний підхід також передбачає різні механізми PPC: на кордоні класичний ринок може не функціонувати доти, доки не буде гарантована базова безпека, тому втручання можуть бути більш фундаментальними (програми «гроші за роботу» для розчищення завалів, проєкти швидкого впливу для відновлення роботи магазинів тощо, які згодом переходять до більш типового сприяння ринку після стабілізації ситуації). В Опорі PPC може зосередитися на **зв'язках у ланцюгу постачань** (допомога переселеним компаніям у відновленні зв'язків із постачальниками та покупцями) та розвитку робочої сили (перекваліфікація ВПО для роботи в нових місцевостях). У Тилу PPC здатен зробити акцент на **інноваціях і торгівлі**, зв'язуючи місцеві компанії з ланцюжками створення вартості ЄС, покращуючи стандарти продукції до рівня ЄС та використовуючи діаспору та зв'язки між містами-побратимами для інвестицій.

Типи функціональних територій: спеціальні території, що потребують індивідуальної підтримки

Окрім широких макрорегіонів, державна регіональна політика України визначає кілька **функціональних типів територій**, які перетинають адміністративні кордони всередині областей і між ними. Це специфічні частини України зі спільними викликами, які потребують цілеспрямованих заходів. Закон «Про основи державної регіональної політики та державну стратегію регіонального розвитку» 2021 року визначив п'ять основних **типів функціональних територій**.

- 1** **Агломерації / обласні центри та регіональні центри зростання** — великі міста або мегаполіси, які стимулюють регіональне (та національне) економічне зростання. Приклади: **Київ, Харків, Одеса, Дніпро, Львів** та їхні околиці. У таких районах зосереджені людський капітал, інноваційний потенціал та інфраструктура. До війни ці міста утворювали «міцну основу великих міст», яка була ключовою для єдності та зростання України. Вони продемонстрували відносну стійкість, наприклад, ІТ-сектор Харкова продовжував працювати з метро під час бомбардувань. Однак війна виснажила їх: Харків зазнав руйнувань, порт Одеси перебуває під загрозою, Дніпро та Запоріжжя страждають від ракетних ударів. **Регіональними центрами зростання** є мікрорегіони, територіальні громади, що характеризуються значно кращими географічними, демографічними, соціально-економічними показниками розвитку в порівнянні з іншими подібними територіями в регіоні і чий ріст має позитивний вплив на сусідні території, регіон та/або державу в цілому. Приклади: Кривий Ріг у Дніпропетровській області, Біла Церква в Київській області, Прилуки в Чернігівській області.

Виклики: утримання інфраструктури в умовах навантаження, розміщення переміщених підприємств / населення та забезпечення інвестицій для модернізації.

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj/eng>

Необхідний підхід РРС: сприяти інтегрованим територіальним інвестиціям для цих міст-регіонів (аналогічно ІТІ ЄС)¹¹, що фінансуються за допомогою гнучких програм, які управляються на регіональному рівні. Це дало б змогу, наприклад, Харкову та навколишнім громадам спланувати комплексну ревіталізацію (житло + промисловість + транспорт) після війни за допомогою одноразового фінансування. Крім того, слід зосередитися на **розвитку кластерів** у ключових секторах для кожного міста (технології в Києві / Львові, портова логістика в Одесі, машинобудування в Дніпрі, агрологістика в Хмельницькому тощо) для відновлення конкурентних переваг. Для цих центрів зростання слід упровадити стратегії розумної спеціалізації, щоб визначити нові ніші для післявоєнної економіки. Також важлива **міська інфраструктура**. Міста потребують сучасного громадського транспорту, системи поводження з відходами та енергетичних систем, щоб стабільно обслуговувати населення, кількість якого зростає. Це можливість упровадити екологічні та цифрові рішення за участю приватного сектору.

2 **Українські Карпати (гірські райони)** — гірський регіон, що охоплює частини **Закарпатської, Львівської, Івано-Франківської та Чернівецької областей**. Він довгий час відставав в економічному розвитку через віддаленість, складний рельєф і низьку щільність населення. Регіон має багаті ліси, потужний туристичний потенціал і міжкордонні зв'язки (з Польщею, Словаччиною, Румунією, Угорщиною), але також і вразливі екосистеми й обмежені можливості працевлаштування, що призводить до міграції населення. В Україні діє спеціальний закон про статус гірських населених пунктів, який передбачає додаткові соціальні пільги для мешканців, наприклад, вищі пенсії. Однак, як зазначалося, він **не містить інструментів для стимулювання розвитку гірських районів**. Іншими словами, це соціальне забезпечення без стратегії зростання.

Карпати не зазнали конфлікту, і фактично багато евакуйованих під час війни знайшли притулок у гірських містечках, як-от Яремче та Рахів. Це дало короткостроковий поштовх місцевому бізнесу (оренда житла тощо), але також створило навантаження на місцеві ресурси. Після війни гірські райони могли б отримати вигоду від екотуризму, оскільки внутрішній туризм може різко зрости.

Необхідний підхід РРС: розвивати Карпати з урахуванням місцевих особливостей та принципів сталого розвитку. Це означає інвестувати в **туристичну інфраструктуру** (стежки, підйомники, а також широкосмуговий доступ до інтернету для цифрових кочівників); просувати високоцінне сільське господарство (органічні ягоди, молочні продукти, вівці), пов'язане з ринками (можливо, через бренд карпатських продуктів); та підтримувати малі й середні підприємства в екологічних галузях (меблі з екологічної деревини, вироби народних промислів). Прикладом РРС може бути створення **туристичного кластера**, який об'єднує власників гостьових будинків, туристичні компанії та місцеву владу, щоб поліпшити стандарти й маркетинг з невеликими грантами на модернізацію гостьових будинків, навчання гостинності тощо, а не великими державними проектами. Також слід розглянути міжкордонні проекти співпраці (в межах Interreg), що зосереджуються на Карпатах як єдиному екотуристичному регіоні на кордоні між Україною та ЄС.

3 Сільські райони, що перебувають у **скрутному становищі**, — це переважно сільські райони, часто на півночі України (Полісся), які ще до війни боролися з проблемою скорочення населення, старіння мешканців, низької продуктивності сільського господарства й обмежених альтернативних можливостей працевлаштування. Деякі з них — колишні моноіндустріальні містечка, які втратили промисловість у 1990-х роках і фактично стали сільськими. Війна поглибила деякі проблеми (замінування сільськогосподарських угідь, втрата експортних ринків, що призвело до зниження цін на сільськогосподарську продукцію для фермерів), але також могла створити нові можливості, зокрема попит на локалізацію постачання продовольства.

Необхідний підхід РРС: замість постійних субсидій для цих регіонів політика має бути спрямована на їхню інтеграцію в **ширші ринки й ланцюги створення вартості**. Наприклад, можна підтримувати **моделі кооперативів** домогосподарств: домогосподарства та дрібні фермери об'єднуються для переробки та продажу продукції під спільною торговою маркою (молочні кооперативи, ягідні кооперативи). Можна надавати технічну допомогу для поліпшення якості продукції, щоб вона могла потрапити в мережі супермаркетів або на експорт. Крім того, поліпшення **цифрового зв'язку** та навичок може дати можливість сільським жителям займатися електронною комерцією або працювати дистанційно. Іншим інструментом є заохочення **соціальних підприємств** або державно-приватних партнерств до надання послуг (мобільні клініки або цифрова освіта) на постійній основі в районах з низькою щільністю населення. Цільові інвестиції можуть сприяти розвитку нішевих видів діяльності, як-от зелена енергетика (сонячні / вітрові електростанції на перелогових землях), що створюють місцеві робочі місця й доходи. Важливо узгодити будь-які заходи з **децентралізаційною реформою**. Тепер, коли сільські громади мають більше повноважень на місцевому рівні, їм слід надати можливість залучати інвестиції, наприклад, пропонувати невеликі стартові кошти для підтримки місцевих бізнес-ініціатив з відповідними внесками від обласних або донорських програм. Підхід ЄС LEADER (місцевий розвиток, ініційований громадою) можна було б випробувати в деяких українських сільських громадах, де місцеві ініціативні групи розв'язують питання про надання мінігрантів для місцевих проєктів. Це добре узгоджується з РРС, оскільки сприяє розбудові місцевого потенціалу й мереж.

4 Прикордонні райони бувають двох типів: **східні / північні** (з Росією та Білоруссю) та **західні** (з ЄС та Молдовою). Вони мають протилежні умови. Східні прикордонні зони (Суми, Чернігів, частини Харкова) є, по суті, частиною макрорегіону Фронтір: високий ризик для безпеки, постійні обстріли (Харківська, Чернігівська та Сумська області щодня зазнають атак з-за кордону), в основному евакуйоване населення, а розвиток призупинений до усунення загрози. Після війни потрібно буде приділити особливу увагу відновленню цих територій, можливо, розглядаючи їх як такі, що потребують післяконфліктної реконструкції за допомогою міжнародної допомоги. Західні прикордонні зони — Львів, Волинь, Закарпаття, Чернівці, кожна з яких межує з країнами ЄС, стали для України життєво важливими сполучними ланками зі світом. Як уже зазначалося, після вторгнення **торгівля й подорожі через ці кордони різко зросли**, значно перевищивши довоєнну потужність. Ці регіони також прийняли мільйони біженців, які виїжджали та поверталися, що зробило їх гуманітарними логістичними центрами.

Політичні потреби різняться: для **східних / північних прикордонних територій** пріоритетними є розмінування, ремонт критичної інфраструктури та, можливо,

запровадження **податкових стимулів** після війни, щоб залучити повернення бізнесу. Також важливим може бути відновлення довкілля — лісів і земель, спалених у результаті бойових дій. Для **західних прикордонних територій** найбільш відчутне зближення з ЄС. Ці регіони мають отримати інвестиції для модернізації митниці, доріг і залізниць. Вони також можуть розвивати **міжкордонні кластери**. Наприклад, на Закарпатті — виробництво автомобільних запчастин для постачання на центральноєвропейські заводи (до війни досягли певного прогресу у створенні в Україні заводів з виробництва джгутів проводів для німецьких автомобілів). Міцними є **міжлюдські зв'язки**, адже багато сімей проживають по обидва боки кордону. Посилення ініціатив **Єврорегіону** (наприклад, Карпатський Єврорегіон, що включає частини України, Польщі, Словаччини, Угорщини, Румунії) може допомогти координувати проекти в галузі туризму, екології та торгівлі. РРС тут означає використання порівняльної переваги близькості до ЄС: навчання місцевих МСП для відповідності стандартам ЄС, сприяння створенню спільних підприємств з компаніями ЄС і підвищення привабливості цих регіонів для перенесення виробництва ЄС з Азії до ближчих місцевостей.

5 Території відновлення (райони, що постраждали від війни) — ця категорія, введена у 2022 році, конкретно стосується громад, які зазнали бойових дій, обстрілів або окупації і зараз потребують відновлення й прискорення економічного розвитку. Вони значною мірою перетинаються з Фронтиром, але також включають звільнені від окупації з початку 2022 року частини Київської, Чернігівської, Сумської, Харківської та Херсонської областей. Уряд працює над систематичною **класифікацією територій, що постраждали від війни, за ступенем руйнувань і втрат населення**. Ідея полягає в тому, щоб скласти карту кожної такої території; оцінити, чи доцільне її відновлення, чи, можливо, деякі населені пункти слід перенести; а потім відповідно спланувати дії. Це безпрецедентний випадок в історії України — фактично планування відновлення або потенційної відмови від відновлення цілих населених пунктів.

Основні потреби: очевидно, що фізична реконструкція (житло, школи, комунальні послуги) та розмінування мають першочергове значення. Але так само важливе відновлення економіки, інакше відбудовані міста залишаться порожніми. Саме тут РРС відіграє вирішальну роль: реконструкція має здійснюватися так, щоб стимулювати місцеві ринки, а не замінювати їх. Наприклад, замість того, щоб залучати до відновлення лише іноземних підрядників, слід активізувати місцеві будівельні компанії та робітників, використовувати місцеві матеріали, де це можливо, щоб вливати гроші в громаду. У звіті CSI пропонується розмістити заводи з виробництва модульних будівельних матеріалів поблизу найбільш постраждалих районів, щоб прискорити відновлення та створити робочі місця для місцевих жителів, які втратили роботу¹². Це явне рішення типу РРС, яке перетворює відновлення на можливість заробити на життя. Інший підхід полягає у створенні **центрів відновлення** — осередків підтримки бізнесу в кожному дуже постраждалому регіоні, які координують програми донорів, допомагають місцевим підприємцям відновити діяльність (можливо, пропонуючи субсидовані кредити або гранти на обладнання для відновлення діяльності малих підприємств). Крім того, такі райони можуть бути ідеальними кандидатами для проєктів **державно-приватного партнерства (ДПП)**: наприклад, відновлення міських тепломереж або громадського транспорту з приватним партнером на умовах концесії, що забезпечить довгострокову ефективну експлуатацію.

¹² <https://www.csi.org.ua/news/ukraines-recovery-regional-aspects/>

Донори мають змогу підтримати такі ДПП гарантіями, оскільки ризик війни є високим. У короткостроковій перспективі також можна розглянути спеціальні стимули з податковими пільгами для інвесторів, щоб отримати інвестиції до повної стабілізації. Важливо залучити до планування місцеву громаду (опитування ВПО щодо того, чи повернуться вони і що їм потрібно), щоб не витратити гроші на відновлення об'єктів, якими люди не користуватимуться.

Узгодження з ЄС: ЄС має досвід відновлення територій після стихійних лих завдяки своєму Фонду солідарності та регіональній політиці. Можна застосувати подібний підхід — швидке виділення коштів на інфраструктуру, але також гнучкість у спрямуванні коштів на гранти для відновлення бізнесу й громад. Моніторинг результатів (скільки людей повернулося, скільки підприємств відновило роботу) має бути частиною процесу, узгодженого з орієнтованими на результати рамками ЄС.

Згадані в розділі функціональні територіальні підходи забезпечують, що регіональна політика України є **чутливою до місця**, визнаючи, що єдиний підхід не працює для всіх. Саме на це був спрямований перехід ДСРР до політики, орієнтованої на місця. Однак, як зазначалося, **хороші принципи поки не мають інструментів для їхньої реалізації**. Поточна ситуація в Україні — мінлива та складна, але вимальовуються чіткі тенденції: деякі регіони стають центрами інновацій і західної інтеграції, інші потребують термінового відновлення та надолужування, а всі регіони адаптуються до нових внутрішніх і зовнішніх ринкових умов. Визнаючи макрорегіональні та функціональні відмінності, органи влади можуть уникнути уніфікованої політики, яка надмірно обслуговуватиме одні регіони й нехтуватиме іншими. Натомість ресурси варто розподіляти розумно: наприклад, спрямовувати кошти Державного фонду регіонального розвитку через операційні програми на конкретні потреби й потенціал розвитку різних типів функціональних територій.

III. Міжнародні та європейські політичні рамки

Зусилля України з регіонального розвитку в умовах війни не відбуваються ізольовано — вони переплітаються з міжнародними програмами підтримки і, що важливо, з **політичними рамками Європейського Союзу**, до якого Україна прагне приєднатися. У цьому розділі викладено основні міжнародні та європейські політичні засади, що мають значення для інтеграції регіональної політики України, з акцентом на **політиці згуртування ЄС (вимоги розділу 22)**, розбіжностях у гармонізації та тому, як програми донорів (ЄС, ОЕСР та інші)

Політика згуртування ЄС та розділ 22. Вимоги до України

Політика згуртування ЄС (регіональна політика) є основним інструментом Євросоюзу для усунення регіональних диспропорцій і сприяння збалансованому розвитку в державах-членах. Вона діє на основі **спільного управління** Європейською комісією та державами-членами, використовуючи такі фонди, як Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР), Фонд згуртування, Європейський соціальний фонд+, Фонд справедливого переходу для

реалізації багаторічних програм. Для країни-кандидата на кшталт України таке узгодження критично важливе. У розділі 22 **acquis ЄС** викладено, що країна повинна мати в розрізі регіональної політики та координації структурних інструментів. Звіти Європейської комісії за 2023 і 2024 роки щодо України чітко описують очікування.

■ Стратегічна рамка

Україна має мати узгоджену **національну стратегію регіонального розвитку**, яка враховує диспропорції, а також регіональні / місцеві стратегії — узгоджені між собою, але такі, що відображають місцеві потреби. Змінена ДСРР на 2021–2027 роки є кроком у цьому напрямку, надаючи рекомендації щодо багаторівневого врядування, сприяючи регіональній співпраці та співпраці з громадами й наголошуючи на узгодженні з практиками ЄС. Однак ЄС зазначає, що цю стратегію тепер слід втілити в **плани дій з відповідними ресурсами**. Потрібно оновити систему планових документів, щоб спростити їх і узгодити з просторовим плануванням і системою управління публічними інвестиціями. Це означає, що Україна має впорядкувати у чітку систему стратегії, що дублюють одна одну (державні цільові програми, регіональні стратегії, плани відновлення).

■ Узгодження законодавства

Очікується поступова гармонізація законодавства України з правилами політики згуртування ЄС. Це включає такі сфери, як **контроль державної допомоги** (забезпечення відповідності регіональної допомоги підприємствам правилам ЄС), **оцінка впливу** проєктів на **довкілля** та стандарти **державних закупівель** — усі горизонтальні вимоги ЄС до структурних фондів. Комісія особливо наголосила на необхідності кращого використання можливостей **Європейського угруповання територіальної співпраці (ЄУТС)**. Це юридичні особи, які дають змогу міжкордонним місцевим органам влади надавати спільні послуги або реалізовувати спільні проєкти. Україна прийняла закон, що дозволяє брати участь у ЄУТС, але поки його застосування є мінімальним. Створення ЄУТС, наприклад, між українськими та польськими прикордонними громадами, для управління транскордонним бізнес-парком або туристичним маршрутом може стати конкретним результатом узгодження.

■ Інституційна спроможність

ЄС приділяє велику увагу спроможності інституцій на всіх рівнях. Очікується створення **координаційного органу на центральному рівні**. Зазвичай держави-члени мають координаційний комітет з питань політики згуртування, до якого входять різні міністерства й регіональні представники. Комісія пропонує Україні поновити діяльність **Міжвідомчої координаційної комісії** з питань регіонального розвитку та систематично залучати регіональні й місцеві зацікавлені сторони, зокрема асоціації громад, до розробки, реалізації та моніторингу регіональної політики. Це необхідно як для поліпшення якості політики (принцип партнерства), так і для підготовки до спільного управління коштами ЄС. Крім того, центральне міністерство (Мінрозвитку) слід належно укомплектувати кадрами. Важливе значення має створення в міністерстві потужного департаменту регіональної політики, що включає підрозділи з програмування, моніторингу й оцінки.

■ Адміністративний потенціал на субнаціональному рівні

ЄС уважно стежить за тим, чи можуть регіони та громади фактично розпоряджатися коштами та проєктами. Деякі українські громади створили **підрозділи з економічного розвитку та управління проєктами**, що є позитивним явищем. Однак війна спричинила високу плінність кадрів і багато вакансій. ЄС може очікувати від України розробки програм навчання й утримання кваліфікованого персоналу в місцевих органах влади. Він здатен навіть заохочувати об'єднання регіональних експертних знань: наприклад, якщо одна невелика громада не може управляти проєктом, їй може допомогти область або АРР. Створення керівного органу в кожній області та управління регіональними програмами для реалізації стратегій регіонального розвитку було б найкращим рішенням для України, тому зараз доцільно розвивати такий потенціал.

■ Розробка програм і партнерство

Основним принципом політики згуртування ЄС є **принцип партнерства**, який передбачає залучення місцевих органів влади, економічних і соціальних партнерів і громадянського суспільства до розробки та моніторингу програм. Україні потрібно буде застосувати подібні підходи. Уже під час розробки оновленої версії ДСРР проводили консультації з сотнями зацікавлених сторін (НУО, експертами, донорами), і цю практику варто продовжувати. Для реалізації стратегії важливо створити **моніторинговий комітет** з питань державного та регіонального розвитку, до складу якого увійдуть НУО та соціально-економічні партнери, що відповідатиме моніторинговим комітетам програм ЄС. Іншою важливою концепцією є **субсидіарність**: рішення слід приймати якомога ближче до громадян. Механізм підтримки України (2024–2027) конкретно вимагає значної участі субнаціональних органів влади у прийнятті рішень щодо використання коштів.

■ Фінансове управління й контроль

У розділі 22 буде ретельно проаналізовано, чи може Україна управляти великими обсягами коштів ЄС відповідно до стандартів ЄС. Це охоплює **бюджетну структуру** (багаторічне бюджетування, здатність до співфінансування), **закупівлі, аудити, моніторинг та оцінку**. У звіті за 2024 рік не зазначається жодного істотного прогресу у створенні, наприклад, **систем оцінки або посиленні внутрішнього контролю**. Однак у ньому згадується DREAM як позитивна інновація, яку слід розширити для моніторингу. До моменту вступу Україна має мати акредитовану систему управління структурними фондами, яка зазвичай включає орган управління (з процесами призначення) та аудиторський орган. Початок узгодження практик РІМ та ДФРР зі стандартами ЄС уже зараз полегшить це завдання в майбутньому. Серед сфер, що потребують вдосконалення, — забезпечення прозорості видатків (щоб кожне євро можна було відстежити, наприклад, за допомогою цифрових систем управління державними фінансами), можливості проведення зовнішніх аудитів відповідно до міжнародних стандартів (можливо, шляхом налагодження партнерських відносин між Рахунковою палатою України та аналогічними органами ЄС з метою нарощування потенціалу) та створення механізмів розгляду скарг і боротьби з шахрайством. ЄС також зазначив, що **Державна аудиторська служба має підготуватися до контролю транскордонних (Interreg) фондів**.

■ Європейський семестр та економічне управління

Хоча це не є безпосередньо деталлю розділу 22, варто зазначити, що як кандидатка Україна поступово приєднується до процесів економічного управління ЄС. Це означає

увагу до показників регіональних диспропорцій (ВВП на душу населення за регіонами, рівень безробіття тощо). ОЕСР та ЄС можуть допомогти Україні розробити кращу статистичну базу для регіональної політики, зокрема, статистична служба України повинна підготуватися до надання даних на рівні з NUTS-2. Огляди регіонального розвитку ОЕСР і звіти ЄС про країни продовжуватимуть висвітлювати необхідні реформи. Наприклад, у звіті ОЕСР за 2022 рік¹³ (Регіональний розвиток: шляхи до зростання) рекомендують посилити підхід, орієнтований на місцевість, і надають конкретні ідеї, багато з яких збігаються з нашими пропозиціями (посилення АРР, спрощення розробки стратегій тощо).

У розділі 22 визначена дорожня карта інституційних і політичних змін. Україна розпочала реалізацію багатьох із них, деякі призупинила через війну, але загалом усвідомлює ці цілі. Комісія оцінила Україну як країну, що має «певний рівень підготовки», і відзначила **обмежений прогрес, але деякі помітні кроки** за останній рік. Вона очікує прискорення прогресу після припинення активних бойових дій. Вигода є взаємною: реалізація цих реформ зараз покращить здатність України ефективно використовувати масштабну допомогу на розвиток, що відповідає інтересам України та ЄС. Це також безпосередньо сприяє стійкості до війни, забезпечуючи спрямування коштів туди, де вони найбільше потрібні.

Міжнародна підтримка й ініціативи ОЕСР / ЄС

Міжнародні партнери об'єдналися, щоб підтримати відновлення й регіональний розвиток України за допомогою різних механізмів.

■ Конференції з відновлення України (URC) та Луганські принципи

У липні 2022 року URC в Лугано розробила набір керівних принципів відновлення (Луганська декларація)¹⁴. Вони наголошують на партнерстві, прозорості, підзвітності та орієнтації на реформи (зелений, цифровий, інклюзивний розвиток). На всіх наступних конференціях URC ці теми продовжували обговорювати з додатковим акцентом на активізацію приватного сектору. Регіональна політика України має втілювати згадані принципи, щоб зберегти довіру донорів. Це означає реалізацію рішучих антикорупційних заходів (цифрові закупівлі, платформи громадського моніторингу на кшталт DREAM) та інклюзивне планування (залучення місцевих громад, підприємств, жінок і вразливих груп до процесу прийняття рішень). Багато донорів (G7, ЄС, міжнародні фінансові організації (МФО)) координують свою діяльність через створену на початку 2023 року **Міжвідомчу координаційну платформу донорів**, яка пов'язує виділення фінансування з прогресом у реформах управління.

■ Підтримка ОЕСР

ОЕСР дуже активно консультує Україну з питань управління, включно з децентралізацією та регіональною політикою. Наприкінці 2022 року ОЕСР опублікувала комплексний звіт «Відбудова України шляхом зміцнення регіонального та муніципального управління». У ньому містилися деякі **важливі рекомендації**:

¹³ https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/12/rebuilding-ukraine-by-reinforcing-regional-and-municipal-governance_63099658/63a6b479-en.pdf

¹⁴ <https://www.urc-international.com/past-conferences/urc22/conference-materials>

- застосовувати місцевий підхід до відновлення — не обмежуватися лише загальнонаціональним планом, а забезпечити врахування планів кожного регіону;
- надати повноваження субнаціональним органам влади у відновленні — забезпечити їм ресурси та функції, що відповідають їхнім обов'язкам;
- зміцнити державне фінансування регіонального розвитку — забезпечити достатні й передбачувані трансферти до бідніших районів та інтегрувати нові кошти (наприклад, гранти донорів) в узгоджені регіональні бюджети;
- усунути прогалини в потенціалі шляхом навчання й обміну досвідом, можливо, залучивши **регіональних радників** або мобільні групи експертів, які можуть надавати допомогу декільком громадам;
- продовжувати динаміку децентралізації, наприклад, завершити створення правової бази для нових районів та уточнити повноваження, що сприятиме кращому регіональному управлінню навіть під час відновлення;
- упровадити муніципальний бенчмаркінг ефективності для заохочення місцевих покращень.

■ U-LEAD та інші програми ЄС

Програма U-LEAD, флагманська ініціатива ЄС з підтримки децентралізації та регіонального розвитку, також охоплює **підготовку до виконання розділу 22**. U-LEAD допомогла підготувати стратегічні рекомендації щодо розділу 22¹⁵, які Україна використовуватиме для переговорів. Вона також реалізує такі проекти, як підтримка міністерства в розробці нового плану дій для Стратегії регіонального розвитку, вдосконалення процедур **Державного фонду регіонального розвитку** та пілотування місцевих інтегрованих проектів.

■ Структури Світового банку та ООН

Світовий банк спільно з урядом України провів **швидку оцінку збитків і потреб (RDNA)**, яка визначила потреби у відновленні (524 млрд доларів станом на 2024 рік). Результати RDNA впливають на розподіл коштів донорів: вони акцентують на певних секторах (транспорт, житло, енергетика), а також висвітлюють регіональний розподіл збитків.

■ Східне партнерство ЄС (EaP) і макрорегіональні стратегії

Ще до набуття статусу кандидата Україна була частиною Східного партнерства ЄС, яке реалізовувало такі ініціативи, як **Мери за економічне зростання (M4EG)**, спрямовані на місцевий розвиток. Ці програми надали інструментарій для місцевого економічного розвитку, деякі з яких базуються на підході PPC.

¹⁵ <https://u-lead.org.ua/storage/admin/files/f54cf0aa8b3be2d311ec686dd8f24d48.pdf>

Тепер як кандидатка Україна може брати участь у транскордонних програмах **Interreg** з усіма сусідніми країнами ЄС (Польща — Україна, Румунія — Україна, Чорноморський басейн, Транснаціональний Дунай тощо). Це приносить не тільки фінансування, але й досвід у проєктних циклах ЄС. **Стратегія ЄС для Дунайського регіону (EUSDR)** охоплює частину України (Одеська, Чернівецька, Закарпатська області) і забезпечує платформу для спільних ініціатив. Україна наразі координує пріоритет EUSDR щодо екологічних ризиків, демонструючи інтеграцію навіть під час війни. Використовуючи ці можливості, регіони України можуть реалізовувати невеликі проєкти, які відповідають правилам ЄС, що є неоціненним досвідом навчання на практиці. Наприклад, транскордонний туристичний проєкт на Буковині або спільний екологічний проєкт у дельті Дунаю.

Загалом, міжнародні рамки надають **рекомендації, ресурси й умови**, які формують вибір регіональної політики України. Рамки політики згуртування ЄС є основною метою для узгодження, і Україна поступово виконує поставлені завдання: внесення змін до законодавства (типи функціональних зон тощо), оновлення стратегії, реформи РІМ тощо. Але, як зазначила Єврокомісія, **«обмежений прогрес»** означає, що попереду ще багато роботи. У наступному розділі буде детально розглянуто, як оцінюються поточні політики та практики і що конкретно означає інтеграція РРС для управління регіональним розвитком України.

Україна вбудовує своє регіональне відновлення в мережу міжнародних політичних рамок. Асquis розділу 22 вимагає реформ, які випадково (або ні) збігаються з тим, що потрібно для ефективного відновлення в умовах війни: децентралізація, прозорість, стратегічне планування, розбудова потенціалу. Дотримуючись цих вимог, Україна може як задовольнити вимоги ЄС, так і вже зараз поліпшити результати на місцях. Міжнародні партнери надають кошти та знання через рекомендації ОЕСР, технічну допомогу ЄС та обмін досвідом. Завдання полягає в тому, щоб інвестувати ці ресурси в цілісний національний підхід, який враховує специфіку України.

IV. Аналіз і висновки

У цьому розділі проаналізовано, як інтеграція принципів розвитку ринкових систем може подолати виявлені прогалини та виклики, а також які зміни необхідні в управлінні регіональною політикою України. Ми структуруємо аналіз навколо ключових компонентів: **процесів формування політики та планування, інституційних механізмів, механізмів фінансування й інструментів реалізації**, підкреслюючи, як кожен з них функціонує зараз і як підхід, що базується на РРС (відповідно до найкращих практик ЄС), може покращити результати.

1 Від ієрархічного планування до планування, орієнтованого на місцевість і ринок

¹⁵ <https://u-lead.org.ua/storage/admin/files/f54cf0aa8b3be2d311ec686dd8f24d48.pdf>

Поточна ситуація

Система планування регіонального розвитку України історично була **ієрархічною та вертикальною**. Закон про державну регіональну політику передбачає, що стратегії розвитку областей мають повністю відповідати ДСРР. На практиці багато обласних стратегій стали копією державних пріоритетів, залишаючи мало місця для унікальних регіональних ідей. Крім того, кількість планових документів значно зросла: окрім ДСРР та обласних стратегій, існують численні програми й плани відновлення, концепція інтегрованого розвитку; нові документи, які запровадили для РІМ на всіх рівнях влади. Усі ці документи не завжди узгоджені між собою і значно ускладнюють життя громад і регіонів. З початком повномасштабної російської агресії ДСРР на 2021–2027 роки частково втратила актуальність через наслідки війни (територіальна згуртованість набула цілком нового значення, коли окуповано так багато нових територій). Однак до 2024 року уряд України відреагував на це **оновленням ДСРР**.

Висновки:

- Існує **розрив між офіційними планами та реальністю на місцях**, а також між затвердженими плановими документами. Стратегії, програми, плани й концепції існують, але їхня реалізація є слабкою, оскільки місцеві особливості та також ринкові сили не враховані достатньою мірою.
- Серед позитивних кроків — закон про державну регіональну політику та впровадження ДСРР, типології функціональних територій і спроби врахувати у плануванні виклики війни. Однак ці нові концепції ще не втілилися в конкретні програми на місцях через брак інструментів і спеціального фінансування, орієнтованого на конкретні території.
- Існує мало стимулів для **планування між громадами** — кожна громада або область в основному планує самостійно. Підхід ЄС до згуртованості використовує функціональні зони, а не адміністративні кордони. В Україні ці функціональні географічні зони (наприклад, ширша Київська агломерація) не мають інструментів планування.

Підхід до інтеграції РРС

Перехід до **планування розвитку на основі місцевих потреб** здійснюється на місцевому рівні та є гнучким у межах широкої державної структури.

- Важливо заохочувати кожен регіон (або макрорегіон чи кластер громад) до розробки стратегій розвитку, які враховують його унікальні виклики. Наприклад, план регіону з великою кількістю внутрішньо переміщених осіб може містити проекти з житлового будівництва, створення робочих місць і соціальної згуртованості, тоді як план прифронтового регіону — зосереджуватися на інфраструктурі, розмінуванні й базових послугах. Ці стратегії слід розробляти за участю місцевих зацікавлених сторін (бізнесу, громадянського суспільства) відповідно до принципу РРС, згідно з яким **рішення мають ґрунтуватися на розумінні місцевого ринку**.
- Уряду слід перейти від мікроуправління списками проектів до **встановлення загальних результатів і критеріїв**, а потім надати місцевим суб'єктам повноваження пропонувати ініціативи. Це потребує розбудови місцевого потенціалу з планування: використання **технічної допомоги**, що фінансується донорами; можливе створення регіональних офісів

підтримки планування (можуть бути в складі APP або незалежні), які допомагають громадам в аналізі даних, консультаційних процесах, розробці проєктів.

Узгодження з ЄС. Прийняття підходу, орієнтованого на місцевість, приводить Україну до відповідності із сучасним уявленням ЄС щодо згуртованості. На нього вплинув звіт Барки (2009), у якому пропагували індивідуальні регіональні, а не універсальні стратегії. Комісія, ймовірно, позитивно оцінить, якщо Україна **під час передвступного періоду** випробує підходи ITI або CLLD (місцевий розвиток, керований громадою). Це продемонструє готовність до інноваційного використання коштів. Уже зараз поправки до закону про державну регіональну політику у 2022 році сприяють врахуванню місцевих особливостей, але Україна має просунути це далі, фактично реалізуючи пілотні проєкти територіального розвитку у 2026 році й використовуючи кошти Плану для України, виділені на потреби місцевих органів самоврядування, як тестовий майданчик.

Планування має еволюціонувати від виконання вимог до справжнього стратегічного процесу. Кожному регіону слід відповісти на такі запитання: які наші післявоєнні економічні можливості та обмеження? Хто є учасниками ринку і що їм потрібно для інвестицій і зростання? На основі цього потрібно планувати втручання. Рівень держави має координувати й забезпечувати згуртованість (щоб, наприклад, не кожен регіон будував один і той самий тип індустріального парку, потребуючи однакових інвестицій), але не диктувати кожен крок.

2 Інституційні механізми: координація, ролі й потенціал

Поточна ситуація

Зараз неодноразово порушують питання інституційної фрагментації та координації. Інституційний ландшафт регіональної політики включає:

- **Міністерство розвитку громад та територій (Мінрозвитку)** — центральний виконавчий орган регіональної політики (має також інші обов'язки). Воно пройшло кілька реорганізацій (злиття з Міністерством інфраструктури тощо) і лише нещодавно знову отримало повноправного міністра (віцепрем'єр-міністра). Мінрозвитку стикається з проблемою обмеженої кількості персоналу, який зосереджується на регіональному розвитку, оскільки війна перенесла увагу на відновлення інфраструктури.
- **Кабінет Міністрів** мав законодавчо затверджену **Координаційну комісію з питань регіонального розвитку** під головуванням прем'єр-міністра, яка до війни збиралася час від часу. Зараз вона не діє.
- **Регіональні (обласні) державні адміністрації** та обрані **обласні ради** спільно розробляють регіональні стратегії та контролюють їхнє виконання. З уведенням воєнного стану обласні ради існують, але їхній вплив зменшився (з 2020 року вибори не проводили,

а деякі з них частково евакуйовані, якщо територія окупована). У всіх областях владу перебрали військові адміністрації.

- **Місцеві органи самоврядування (громади)** наділені повноваженнями в результаті децентралізації, вони займаються місцевими проєктами розвитку та бюджетуванням, але в умовах війни ресурси були перенаправлені на воєнні потреби, а деякі втратили територію або доходи.
- **Агентства регіонального розвитку (АРР)**, як уже зазначалося, існують, але мають різну ефективність і залежать від фінансування донорів.

Висновки

- **Координація є слабкою.** Європейська комісія у своїх звітах про розширення прямо зазначає, що координаційна структура в регіональній політиці «ще не створена». Міжвідомча комісія потребує відновлення.
- **Потенціал:** багато інституцій перебувають у **стані надзвичайної ситуації**. Наприклад, Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) був частково заморожений у 2022 році, а потім переорієнтований на критично важливі проєкти. На місцевому рівні деякі громади фактично стали гуманітарними агентствами, а не суб'єктами розвитку. Потенціал для розробки банківських проєктів або управління міжнародними фондами є низьким у багатьох місцях, особливо в малих громадах.
- **Прозорість і ризики корупції:** децентралізація покращила прозорість місцевого бюджетування за допомогою онлайн-порталів. Однак величезні кошти на відновлення підвищують ризик. Без чіткого розподілу ролей виникає плутанина. Наприклад, чи буде SARDI реалізовувати всі великі проєкти, відсунувши на другий план місцеві органи влади? Або ж профільні міністерства безпосередньо укладатимуть договори на виконання робіт? Брак чіткості може призвести до неефективності або навіть гірших наслідків.
- **Підхід до інтеграції РРС:** розвиток ринкових систем вимагає, щоб інституції **сприяли** економічній діяльності, **а не контролювали її**. Це означає уточнення ролей і поліпшення координації, щоб держава створювала сприятливе середовище й надавала цільову підтримку, а не здійснювала мікроменеджмент зверху вниз.
- **Відновити роботу Міжвідомчої координаційної ради з питань регіонального розвитку.** Комісії під головуванням прем'єр-міністра або віцепрем'єр-міністра з питань відбудови з широким представництвом — ключові галузеві міністерства (економіки, фінансів, інфраструктури, соціального забезпечення, довкілля), керівники асоціацій місцевих органів влади; можливо, представники громадянського суспільства. Ця комісія контролюватиме виконання ДСРР і координуватиме програми донорів. Вона може бути аналогом **Координаційного комітету з питань розвитку Польщі** або подібних органів у нових членах ЄС.
- **Посилити Мінрозвитку:** воно має отримати чітке завдання як орган управління будь-якими майбутніми фондами згуртування ЄС і діяти відповідно. Це означає створення департаментів із **програмування (для розробки програм, зокрема операційних), моніторингу й оцінки, а також нарощування потенціалу**. Можливо, слід створити внутрішній підрозділ спеціально для підготовки до розділу 22.

■ **Надання повноважень регіональним адміністраціям:** обласні органи влади не мають лише пасивно виконувати вказівки Києва — їм слід стати організаторами регіональних партнерств. Вони можуть скликати **ради регіонального розвитку**, до складу яких входять не тільки урядовці, а й бізнес-асоціації, ректори університетів, АРР тощо, для керівництва реалізацією регіональної стратегії. Деякі області мали такі органи до війни. Їхнє відновлення з реальним правом голосу відповідатиме принципу партнерства.

■ **Окреслити роль АРР:** роз'яснити й підтримати АРР, щоб вони стали технічними виконавчими органами для регіональних проєктів. Вони могли б управляти грантовими програмами (для МСП або громад), виступати секретаріатами для вищезазначених рад регіонального розвитку бути посередниками у відносинах з донорами на регіональному рівні. Для цього їм потрібне базове фінансування. Рекомендацією для регіонів може бути виділення частини бюджету області для співфінансування діяльності АРР, що відповідатиме внескам донорів.

■ **Інтегрувати механізми боротьби з корупцією:** на інституційному рівні залучити НАБУ / САП (Бюро з питань протидії корупції / прокуратуру) до нагляду за великими тендерами на реконструкцію. Можливо, додати радників з питань доброчесності до ключових агентств, як-от SARDI, і вимагати, щоб усі регіональні проєкти, що перевищують певний поріг, мали **громадські комітети з моніторингу**. Проактивне впровадження цих заходів сприятиме зміцненню довіри, а також запобігатиме привласненню коштів місцевою елітою.

■ **Упровадити децентралізацію там, де це доцільно.** Одним із ризиків є те, що звички централізації, набуті під час війни для ефективності в надзвичайних ситуаціях, можуть зберігатися без потреби. Наприклад, рішення щодо невеликих місцевих інфраструктурних проєктів можна передати на регіональний або місцевий рівні, а не затверджувати кожне окремо в міністерстві в Києві. Водночас центральний рівень надає фінансування та рекомендації.

■ **Узгодження з ЄС.** Ці інституційні зміни безпосередньо впливають на критерії розділу 22 щодо адміністративного потенціалу й координації. Швидко створивши координаційні органи й залучивши зацікавлені сторони, Україна доводить, що може управляти багаторівневим аспектом політики згуртування. Крім того, чітка інституційна карта привабить більше фінансування від донорів, оскільки вони бачитимуть, куди вкладати кошти. Наразі деякі донори можуть оминати міністерства й працювати безпосередньо з областями або АРР через уявну неефективність. Гармонізація максимізує вплив.

Інституції є основою. Без міцної скоординованої інституційної структури навіть найкращі політичні ідеї зазнають невдачі. РРС процвітає в середовищі, де державні органи спілкуються та співпрацюють з приватними і громадськими суб'єктами. Завдання України — трансформувати свою інституційну архітектуру з такої, що часто мала ізольовані бюрократичні тенденції, у мережеву, гнучку, орієнтовану на розв'язання проблем і сприяння місцевим ініціативам. Парадоксально, але війна порушила багато бюрократичних процедур і змусила імпровізувати. Було б корисно використати позитивні сторони цього (швидші цикли прийняття рішень, прямі канали комунікації між рівнями) і формалізувати їх у мирних структурах.

Поточна ситуація

Основні джерела фінансування регіонального розвитку в Україні до війни:

- **Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР)** — цільовий фонд у державному бюджеті (1% доходів державного бюджету, хоча на практиці часто менше) для співфінансування регіональних проєктів; розподіляється за формулою між областями, а потім на конкурсній основі. Він переважно фінансував інфраструктуру (школи, лікарні, комунальні послуги), хоча спочатку був створений за зразком Європейського фонду регіонального розвитку, який підтримує здебільшого проєкти, спрямовані на економічний розвиток регіонів.
- **Субвенції на соціально-економічний розвиток** — дискреційні гранти, які депутати часто спрямовували на улюблені місцеві проєкти. Це був непрозорий інструмент, який часто критикували за те, що його використовували як спосіб підкупу місцевих виборців.
- **Місцеві бюджети** — завдяки децентралізації багато багатших громад мали значні надлишки коштів, які вони використовували для реалізації проєктів. Однак бідніші громади покладалися на трансферти.
- **Гранти донорів і кредити міжнародних фінансових інституцій** — наприклад, секторальна бюджетна підтримка ЄС, кредити ЄІБ на муніципальну інфраструктуру тощо.

Під час війни пріоритети фінансування змістилися на оборону та соціальні виплати. Багато капітальних видатків було скорочено. ДФРР у 2022–2024 роках був заморожений, а потім перенаправлений на критично важливі проєкти, як-от відновлення мостів у Київській області тощо. У 2023 році почало надходити більше коштів на відновлення, зокрема від донорів, але значна частина з них централізована через Фонд ліквідації наслідків збройної агресії та через міністерства.

Висновки

- **Брак приватного співфінансування.** Більшість державних коштів не використовували систематично для залучення приватного фінансування. ДПП або змішане фінансування не були поширені в регіональних проєктах. Хоча закон про ДПП існує з 2010 року, його застосування обмежене, окрім кількох спроб створення платних доріг. Це означає, що уряд взяв на себе витрати на те, що, можливо, ринок міг би забезпечити, якби мав відповідні стимули. Наприклад, у контексті індустріальних парків уряд часто фінансував усю інфраструктуру, тоді як в інших країнах приватні забудовники могли б інвестувати, отримавши землю й певні гарантії щодо ризиків.
- **Універсальні критерії.** ДФРР мав критерії для всіх областей. Аспекти, на яких вони були зосереджені (готовність проєкту та співфінансування), не були адаптовані для воєнних і невоєнних регіонів.

Постраждалі від війни регіони зараз не можуть забезпечити високе місцеве співфінансування або швидку окупність, тому для фінансування їхнього відновлення потрібен інший підхід. У його основі мають бути — операційні програми, орієнтовані на різні макрорегіони, а також на типології функціональних областей.

- **Підготовка інвестицій із фондів ЄС** ще не впроваджена. Зазвичай для інвестування коштів ЄС необхідно забезпечити національне співфінансування (здебільшого 15%). Також може знадобитися проміжне фінансування, оскільки ЄС відшкодовує витрати після їхнього здійснення. Україна має виділити значні внутрішні кошти для співфінансування, щойно отримає доступ до структурних фондів. Це планування слід розпочати якомога раніше. Можливо, слід виділити певний відсоток майбутніх бюджетів.
- **Вплив реформи DREAM і PIM.** Реформа PIM має на меті уніфікувати капітальні бюджети й забезпечити аналіз витрат і вигод великих проєктів. Якщо її повністю реалізувати, це зробить фінансування проєктів більш раціональним: рішення ухвалюватимуться на основі результатів і пріоритетності, а не зв'язків. Водночас головний ризик полягає у впровадженні: надмірна централізація може послабити вплив місцевих голосів, якщо критерії відбору та процедури будуть сформульовані невдало/

Підхід до інтеграції PPC. Фінансування слід розглядати не лише як державні видатки, а як каталітичні інвестиції, що запускають ширшу економічну активність у регіонах.

Необхідні ключові зміни.

- **Фінансування на основі результатів і блокове фінансування.** Потрібно переходити до блокового фінансування регіонів / громад відповідно до узгоджених результатів і планів, а не окремо керувати кожною статтею витрат окремо. Наприклад, надати кожній області, що постраждала від війни, блоковий грант на відновлення, який вона може розподілити на проєкти у своєму плані відновлення (під наглядом держави). Доцільно прив'язати виплати до показників ефективності (% відновленого житла, кількість створених робочих місць), щоб заохотити ефективне використання. Слід довіряти місцевим коаліціям поєднання м'яких / жорстких заходів за потреби. Держава має зосередитися на оцінці планів і результатів, а не на погодженні кожної закупівлі.
- **Залучення капіталу приватного сектору.** Потрібно розробити фінансові інструменти, що заохочують спільні інвестиції.
 - **Схема відповідних грантів** для МСП. Підприємства виділяють 50% коштів на розширення або інновації, а 50% отримують як державний грант. Це забезпечує підтримку й орієнтованість життєздатні бізнес-плани. Багато донорів (у минулому — USAID, EU4Business) використовували подібні підходи. Такі схеми можна включити до державної політики, можливо, масштабувати через ДФРР або спеціальний фонд.
 - **Державно-приватні партнерства (ДПП).** Доцільно визначити інфраструктурні або сервісні проєкти для ДПП. Наприклад, управління відходами, відновлювана енергетика, платні дороги до нових прикордонних контрольно-пропускних пунктів. Для запуску ДПП можна використовувати механізм «фінансування різниці в рентабельності» (капітальна субсидія, щоб зробити проєкт прибутковим для приватного інвестора) з державних фондів. Також на початковому етапі слід надавати гарантії щодо військових ризиків. Уряд може взяти на себе частину ризику збитків через механізми страхування, щоб залучити інвесторів.

- **Кредитно-гарантійний фонд.** У співпраці з МФО можна створити гарантійний механізм, щоб банки могли надавати кредити місцевим підприємствам (особливо в регіонах Опора й Тил), де ризики вищі, а уряд / донори розділяють збитки. Це допоможе подолати ринковий збій — нестачу фінансування — та збільшити притік приватних кредитів у регіональній економіці відповідно до PPC.

- **Диференційовані вимоги до співфінансування.** Доцільно встановити різні вимоги до співфінансування залежно від спроможності регіонів і типу проєктів: для заможніших регіонів або комерційно вигідних проєктів вимагати місцевого або приватного співфінансування, щоб розширити державні кошти, а для регіонів, що перебувають у скрутному становищі, дозволити повне фінансування. ЄС часто робить подібне: бідніші регіони отримують до 85% співфінансування від ЄС (недавні поправки до політики згуртування ЄС дозволили навіть 100% фінансування), багатші — лише 50%. В Україні громади, що постраждали від війни, могли б отримувати 90% і більше державного фінансування капітальних проєктів та 10% або менше — місцевого фінансування, тоді як громади, що не постраждали, співфінансували б 30–50%. Це спрямовує ресурси туди, де ринок наразі не може закрити розрив.

- **Фонди швидкого реагування.** Війна навчила нас швидко фінансувати надзвичайні ситуації. Варто передбачити частину коштів регіонального розвитку для **механізму швидкого реагування** — термінового ремонту зруйнованих мостів або облаштування тимчасових приміщень для бізнесу. ДФРР міг би отримати повноваження фінансувати не тільки заплановані проєкти, а й невідкладні потреби. Управління цим процесом може здійснювати SARDI або Мінрозвитку за спрощеними процедурами.

- **Внески громади та краудфандинг.** Держава може заохочувати місцеві збори коштів у громадах та діаспорі для поглиблення відчуття причетності, водночас примножуючи зібрані суми, наприклад, для відновлення школи. Це збільшує загальний обсяг фінансування та посилює залучення громади, що відповідає підходу PPC до залучення місцевих ресурсів.

- **Прозорість і передбачуваність.** Важливо оприлюднювати багаторічні обсяги фінансування (навіть орієнтовні), щоб регіони знали, чого очікувати, і могли планувати проєкти наперед. Що передбачуваніший потік, то краще можна підготувати проєкти. Крім того, слід інтегрувати інформацію про донорське фінансування в бюджети, щоб зменшити дублювання та забезпечити взаємодоповнюваність джерел.

- **Інструменти ЄС.** Потрібно підготувати українських посадовців користуватися **фінансовими інструментами ЄС** (Jessica для міського розвитку або Jeremie — для фінансування МСП), які можуть стати доступними після вступу до ЄС. Наприклад, **Фонд міського розвитку** можна було б запустити в пілотному режимі в Києві або Львові за участю ЄІБ. Це оборотний фонд, що інвестує в міські проєкти, які приносять дохід (паркування, модернізація енергоефективності) і повертає кошти в фонд для майбутніх проєктів. Так відбувається перехід від суто грантового фінансування до більш стійких фінансових моделей.

Застосовуючи такі сучасні підходи до фінансування, Україна наближає свою політику до принципів ЄС щодо **ефективності, додатковості та партнерства**. ЄС надасть значні кошти, але очікує, що Україна буде співфінансувати й ефективно управляти ними. Створення дієвих внутрішніх механізмів зараз, навіть у меншому масштабі, стане своєрідною репетицією для роботи зі структурами фондів ЄС. Якщо Україна зможе продемонструвати, що її ДФРР став фондом, який працює на основі результатів, має прозорий моніторинг і залучає, наприклад, 20% приватного співфінансування, це буде вагомим аргументом для ЄС, що структурні фонди не будуть витрачені неефективно. Орієнтація на результати (робочі місця, зростання) відображає перехід ЄС до систем оцінки ефективності в межах політики згуртування на 2021–2027 роки.

4 Інструменти та процеси реалізації: проєкти, програми й участь

Поточна ситуація

Реалізація регіональної політики в Україні традиційно відбувалася через **інфраструктурні проєкти** — побудувати дорогу, відремонтувати школу тощо. Більш масштабні програмні підходи, як-от багатообласна або тематична програма, були обмеженими. Після початку повномасштабної війни значна частина проєктів реалізується через **спеціальні канали**: наприклад, Фонд ліквідації наслідків російської агресії фінансує конкретні проєкти відновлення, донори беруть під опіку певні громади для відновлення тощо. Це ускладнює координацію цих процесів. Розглянемо проблеми реалізації проєктів.

- **Закупівлі.** Система електронних закупівель Prozorro в Україні є сильною стороною, але в умовах воєнного стану деякі вимоги щодо конкуренції були спрощені для прискорення, що може знизити ефективність використання коштів. Тендери для відновлення мають бути швидкими, але справедливими.
- **Управління проєктами.** У багатьох громадах і регіонах бракує інженерів або керівників проєктів для нагляду за складними будівельними роботами або забезпечення якості. Це призводить до затримок або залежності від зовнішніх консультантів, що є прийнятним, якщо належно організоване.
- **Залучення громади.** Рішення щодо місцевих проєктів часто ухвалювали певні посадовці з мінімальною участю громадян. Формальні публічні слухання не завжди забезпечували реальний вплив їхніх учасників. Водночас війна істотно посилила локальний активізм і волонтерство, що можна використати під час розроблення проєктів. Наприклад, громади мають право голосу щодо того, як будувати новий парк або меморіал.
- **Моніторинг та оцінка (M&O)** практично не представлені на місцевому рівні, крім фінансового аудиту. Майже немає систематичної оцінки результатів і впливу (чи справді новий бізнес-центр збільшив кількість малих і середніх підприємств?). Це обмежує навчання та підзвітність.

Висновки

- **Брак програмних підходів** означає втрату синергії. Наприклад, будівництво дороги до віддаленого села — це добре, але її економічна вигода зросла б у кілька разів, якби там була також програма підтримки малого бізнесу. Якщо робити все окремо, вони можуть не синхронізуватися: дорога побудована, але немає підприємств, які нею користувалися б. Секторальні пріоритети на національному рівні можуть перешкоджати інтегрованій реалізації. Одне міністерство відбудовує лікарню, інше міністерство (або донори) окремо втілює програму пожертвування медичного обладнання, і вони можуть не узгоджуватися за термінами або іншими параметрами. Регіональні органи влади часто не мають можливості координувати дії профільних міністерств на своїй території.
- **Участь громадськості** в реалізації обмежується деякими консультативними форумами. Але попит на залученість зростає. Наприклад, громади, які самоорганізуються для прибирання завалів або будівництва укріплень, виявляють бажання брати участь у відбудові.

Підхід РРС до інтеграції. Реалізація проєктів має більш партисипативною, адаптивною та орієнтованою на системні зміни.

- **Спільне створення рішень.** Уряд не має реалізувати все самостійно, до проєктів варто залучати місцевий бізнес, кооперативи та НУО. Наприклад, у відновленні житла можна працювати не лише із зовнішніми підрядниками, а й із місцевими будівельними компаніями, щоб підвищити їхній потенціал. Тоді останні будуть розвиватися і продовжували створювати робочі місця після завершення проєкту. Такий підхід застосували в деяких містах: для проведення ремонтних робіт залучили місцеві будівельні бригади, що дало змогу влити гроші в місцеву економіку. РРС формалізував би це, вимагаючи, щоб великі проєкти включали роботу місцевих підрядників, де це можливо, та забезпечував би навчання місцевих компаній для виконання вимог.
- **Кластерні, або ланцюгові, проєкти.** Замість окремих проєктів, доцільно підтримувати цілі програми, що охоплюють різні ланки ланцюга створення вартості. Наприклад, якщо регіон хоче розвивати молочне тваринництво, інтегрована реалізація може одночасно забезпечити фермерів навчанням і невеликими грантами на обладнання, створити центр збору / охолодження молока й налагодити партнерство з молокопереробним підприємством, яке зобов'язується купувати молоко. Такий комплексний підхід забезпечує зміцнення всіх ланок. Подібний підхід поширений у програмах РРС у всьому світі, і українська регіональна політика могла б застосувати його в сільському господарстві, виробництві, туризмі (після закінчення війни).
- **Використання пілотних програм.** Варто визначити кілька пріоритетних тем (**підтримка релокованих підприємств, цифрові хаби в малих містах, зелена енергетика в громадах**) і запустити пілотні програми з чіткими критеріями та конкурентним відбором. Наприклад, **програма підтримки переміщених підприємств** може надавати гранти й наставництво 100 малим і середнім підприємствам, які переїхали з прифронтових до опорних / тилових регіонів, щоб допомогти їм відновити діяльність і найняти працівників.

Це системний підхід, оскільки він розв'язує проблему переміщення на рівні ринку, допомагаючи зберегти малі та середні підприємства, які інакше могли б збанкрутувати й залишити прогалину в ланцюгах постачання.

- **Участь громадян і соціальна відповідальність.** Слід упровадити механізми на кшталт **карток громадської оцінки** послуг або **публічних слухань щодо прогресу проєктів**. У контексті РРС це означає забезпечення того, щоб сторона попиту (громадяни, підприємства як користувачі інфраструктури або послуг) мала змогу надавати відгуки щодо поліпшення певних послуг. Наприклад, якщо в місті запускається новий автобусний маршрут, слід збирати відгуки користувачів, щоб скоригувати частоту або зупинки. Така оперативність реагування робить втручання більш ефективними й відповідає акценту ЄС на підзвітності.
- **Моніторинг результатів, а не лише готового продукту.** Потрібно почати додавати рамки результатів у програми. Якщо регіон отримує грант на створення індустріального парку, варто відстежувати не лише те, що парк побудовано (готовий продукт), але й скільки компаній і робочих місць він міститиме через 1–2 роки (результат). Можливо, слід співпрацювати з незалежними фахівцями для оцінювання більших програм. ОЕСР може допомогти розробити методи оцінки, адже має великий досвід оцінки програм LEED тощо. Згодом фінансування може бути навіть частково пов'язане з результатами (наприклад, бонус, якщо проєкт досягає певних цілей).
- **Обмін знаннями й навчання.** Реалізація має передбачати цикл навчання. Після пілотного проєкту або програми слід зібрати зацікавлені сторони для обговорення того, що спрацювало, а що — ні. З огляду на воєнний контекст, гнучкість має вирішальне значення: деякі проєкти не вдається реалізувати через поновлення атак або зміну умов. Система має дозволяти перерозподіл або перепроєктування без стигматизації, за умови, що це прозоро й виправдано. ЄС є порівняно гнучким у перепрограмуванні коштів, коли змінюються обставини, і Україні також слід перейняти такий прагматизм на заміну жорсткому плануванню в минулому.
- **Видимість і комунікація.** Ефективне впровадження також передбачає інформування про результати для збереження підтримки громадськості й динаміки. Проактивне інформування про успіхи (відкриття відремонтованої школи, відновлення ринку) може надихнути громаду й інвесторів на подальшу довіру. Уряд має стимулювати такі прояви, можливо, за допомогою публічної інформаційної панелі про відновлення. Це відповідає принципу прозорості Лугано, а також залучає громадян як партнерів до відновлення.

Узгодження з ЄС. Описаний підхід збігається з прагненням ЄС до **інтегрованих територіальних інвестицій і місцевого розвитку під керівництвом громади**, а також із загальним принципом партнерства. Він також враховує зауваження Єврокомісії про те, що Україна має пов'язати розподіл бюджету зі стратегіями розвитку та забезпечити прийняття рішень щодо використання підтримки на субнаціональному рівні. Ці рекомендації виконуються шляхом залучення місцевих акторів до розроблення проєктів і зосередження уваги на місцевих результатах. Створення системи моніторингу й оцінки також є прямою відповіддю на зауваження ЄС про брак прогресу в системах оцінки.

Регіональна політика України в умовах війни перебуває на роздоріжжі, де їй слід швидко еволюціонувати, щоб відповідати сучасним реаліям і нормам ЄС. Аналіз показує:

- **політичні процеси** мають стати більш децентралізованими та гнучкими, орієнтованими на місцеві потреби й аналіз ринку (планування на основі місцевих особливостей проти жорсткого вертикального та нейтрального до місцевих особливостей);
- **інституції** потребують переоснащення для координації та нарощування потенціалу — по суті, для переходу від режиму командування й контролю до режиму сприяння та партнерства;
- **фінансування** має перейти від простого фінансування результатів до стимулювання системних змін, заохочення інших капіталів долучатися та розподілу ресурсів відповідно до потреб і результатів діяльності;
- **реалізація** має бути більш інтегрованою, орієнтованою на участь і навчання, забезпечуючи, щоб проєкти справді приносили бажані економічні й соціальні результати та коригувалися за потреби.

Підхід РРС виступає як основна рамка. Він наголошує на системних втручаннях, стійкості, залученні приватного сектору й розширенні можливостей місцевих зацікавлених сторін. Ці принципи, застосовані до регіонального розвитку України, добре узгоджуються з рекомендаціями ОЕСР та вимогами ЄС, підкреслюючи, що **зусилля з підвищення стійкості в умовах війни можуть і мають слугувати кроками на шляху до готовності до вступу в ЄС.**

Одним із головних висновків є те, що **час має вирішальне значення**. Прийняті зараз рішення (як обирають проєкти відновлення, хто залучає місцеві інвестиції, наскільки великий вплив мають громади) або закріплять старі моделі, або створять нові прецеденти. Наприклад, якщо Україна відбудовуватиме міста, просто укладаючи контракти з великими компаніями без участі місцевих громад, це може призвести до марнування коштів або втрати мультиплікативного ефекту для місцевої економіки. Якщо ж вона залучить місцеві МСП і громадян, відбудова спочатку може просуватися повільніше, але принесе більш тривалі вигоди та довіру. Наш аналіз показує, що другий шлях є кращим як для цілей відбудови, так і для інтеграції.

Також очевидно, що жоден суб'єкт не може зробити це самостійно. Уряд має очолювати процес і встановлювати стандарти, але **регіональні та місцеві органи влади, бізнес і громадянське суспільство є незамінними партнерами**. Війна фактично згуртувала суспільство: волонтери, місцеві підприємці, які перепрофілюються для постачання армії; громади, що приймають тисячі внутрішньо переміщених осіб, продемонстрували рівень соціального капіталу й адаптивності, який може бути використаний у політиці. З погляду ЄС, це означає побудову соціальної згуртованості знизу вгору, що дуже важливо.

Зрештою, аналіз підкреслює, що подолання розриву між гуманітарною допомогою та розвитком має вирішальне значення. Багато заходів з надання допомоги в умовах

війни, як-от розподіл генераторів або продуктів харчування, потрібно замінити на такі, що повертають самодостатність — відновлення електромереж, сільського господарства. РРС говорить про цей перехід — від прямої допомоги до створення ринків і засобів для існування. Якщо регіональна політика України сприятиме такому переходу, це зменшить довгострокову залежність і відповідатиме філософії ЄС, згідно з якою фонди згуртування — не благодійність, а інвестиції в конкурентоспроможність і людей.

6 Політичні наслідки та рекомендації

На основі вищезазначеного аналізу в цьому розділі представлено практичні рекомендації для українських органів влади на **національному, регіональному та місцевому рівнях**. Вони охоплюють **інституційні, фінансові та процедурні зміни**, необхідні для інтеграції підходу РРС у регіональну політику. Рекомендації узгоджені з вимогами розділу 22 *acquis* ЄС і найкращими міжнародними практиками. Мета — зміцнити стійкість в умовах війни та створити міцний фундамент для вступу до ЄС, зокрема, здатність освоювати й ефективно використовувати фонди згуртування ЄС.

1. Зміцнити інституційні рамки для інтегрованого регіонального розвитку

1.1 Відновити міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку

як постійний координаційний орган при Кабінеті Міністрів, бажано під головуванням прем'єр-міністра або спеціального віцепрем'єр-міністра з питань регіонального розвитку / відновлення. Слід включити до складу комісії ключові міністерства (розвитку, економіки, фінансів, соціальної політики, енергетики тощо), представників обласних органів влади, асоціацій громад / міст та неурядових експертів як консультантів. Ця комісія:

- a** керуватиме реалізацією Державної стратегії регіонального розвитку (ДСРР);
- b** забезпечуватиме міжвідомчу узгодженість, щоб економічні, інфраструктурні та соціальні програми в регіонах доповнювали одна одну;
- c** (с) слугувати платформою для **підготовки до розділу 22** *acquis* ЄС, фактично виступаючи в ролі тіньового моніторингового комітету для майбутніх фондів ЄС.

Це розв'язує проблему координації, на яку вказав ЄС, і забезпечує **врахування думки регіонів у центральному процесі прийняття рішень**. Комісія має збиратися принаймні раз на квартал, оприлюднювати свої рішення та запрошувати міжнародних партнерів як спостерігачів для підвищення прозорості (відповідно до принципів Лугано).

1.2 Надати повноваження Мінрозвитку як органу управління регіональною політикою

Мінрозвитку має відповідати за загальне планування регіональної політики, моніторинг і координацію фінансування, включно з координацією донорів для регіональних проєктів. Для цього варто:

- a** Створити **робочу групу з питань розділу 22** *acquis* ЄС у межах Мінрозвитку, спираючись на досвід проєктів U-LEAD та OECD, для впровадження рекомендацій.
- b** Збільшити штат відділів, що займаються регіональним розвитком; найняти або підготувати фахівців з **управління програмами, економічного аналізу та управління фондами ЄС**.
- c** Розробити та видати оновлені **методологічні рекомендації** для регіонів щодо оновлень стратегій з урахуванням воєнних потреб і відповідно до вимог ЄС, що охоплюють функціональний аналіз території, участь зацікавлених сторін тощо.
- d** Надати повноваження заступникам голів обласних військових адміністрацій, відповідальним за інтеграцію в ЄС; забезпечувати практичну підтримку та зворотний зв'язок.

1.3 Пожвавити діяльність регіональних рад з питань розвитку

На обласному рівні варто офіційно відтворити **обласні ради з питань розвитку**, які в тій чи іншій формі існували до війни, для керівництва реалізацією регіональної стратегії. Їх очолюватиме губернатор області (голова адміністрації) спільно з головою обласної ради, а до їхнього складу входитимуть мери міст, лідери бізнесу (торговельна палата, основні роботодавці), науковці, APP і представники громадянського суспільства. Слід доручити їм переглянути регіональні стратегії з метою включення до них принципів відновлення після війни та РРС, а також контролювати визначення пріоритетності проєктів для фінансування. Вони також можуть виконувати функції регіональних комітетів з моніторингу будь-яких коштів, які отримує регіон. Аналогічно, важливо заохочувати великі громади (міста) створювати **місцеві консультативні ради з питань державно-приватного партнерства** для розробки місцевих стратегій розвитку. До них можна включити місцеві бізнес-асоціації, НУО та членів громади для визначення пріоритетності плану дій громади щодо стратегії розвитку. Це інституціоналізує партнерство та підхід «знизу вгору», на якому наголошують ЄС та ОЕСР. Уряд має забезпечити стандартну структуру для цих рад (ролі, частота засідань) і, можливо, пов'язати певні критерії фінансування з їхнім існуванням і функціонуванням (наприклад, вимагати схвалення ради для інтегрованих проєктних пропозицій до ДФРР).

1.4 Уточнити та підтримати роль агенцій регіонального розвитку (APP)

Ключові дії:

- a** Забезпечити **основне фінансування** APP, наприклад, через статтю в обласному бюджеті та, можливо, невелике співфінансування з державного бюджету, у такий спосіб звільнивши їх від повної залежності від донорів. Це може бути засновано на результатах діяльності: більше отримують APP, які успішно допомагають реалізовувати проєкти або залучати кошти.

- b** Організувати нарощування потенціалу для всіх АРР з метою навчання персоналу АРР з питань управління проектами, подання заявок на фінансування ЄС, сприяння кластерам тощо.

- c** Сприяти міжрегіональному навчанню: підтримувати проекти з проведення регулярних форумів, публікувати найкращі практики.

- d** Доручити АРР конкретні функції, орієнтовані на РРС, — скликання робочих груп з питань ланцюгів створення вартості (може координувати кластерну ініціативу в галузі переробки сільськогосподарської продукції або ІТ), надання допомоги громадам у розробці стратегій і написанні грантових заявок, а також консультування підприємств щодо нових ринкових можливостей, особливо для релокованих підприємств або тих, які прагнуть експортувати свою продукцію до ЄС. Уряд має офіційно інтегрувати АРР у структуру реалізації заходів з відновлення, наприклад, директор АРР міг би мати місце в обласних радах з питань розвитку, а самі агенції — бути виконавчими органами для регіональних пілотних проектів, що фінансуються ЄС.

1.5 Посилити механізми боротьби з корупцією та нагляду в регіональному розвитку

Для забезпечення довіри всередині країни та з боку донорів слід інтегрувати антикорупційні заходи в інституційні механізми. Боротьба з корупцією є не тільки питанням управління, але й має важливе значення для справедливого розвитку ринку. Рекомендовані заходи:

- a** Забезпечити **відкритість даних** про всі проекти регіонального розвитку — на основі Prozorro та DREAM зробити інформацію про проекти (плани, закупівлі, контракти, хід виконання) публічною за замовчуванням.

- b** Упровадити **пакти про доброчесність** для великих контрактів на реконструкцію — залучити незалежного спостерігача (наприклад, НУО), який підписує пакт з органом влади та підрядником для нагляду за закупівлями та виконанням. Ця модель, випробувана в ЄС і підтримана Transparency International, може бути апробована в декількох великих проектах (наприклад, реконструкція автомагістралі в регіоні).

- c** Посилити регіональні відділення Державної аудиторської служби та уповноважити **Рахункову палату** проводити аудит ефективності регіональних фондів розвитку, а не лише відповідності.

- d** Залучити громадянське суспільство до нагляду, наприклад, доручити регіональним антикорупційним радам (деякі області їх мали) перевіряти хід реалізації проектів відновлення й негайно передавати будь-які висновки до правоохоронних органів. Мінрозвитку могло б призначити **омбудсмена** або відкрити гарячу лінію для регіональних програм розвитку, куди можна було б повідомляти про зловживання або неправильний розподіл коштів. Активно розв'язуючи питання доброчесності, Україна не тільки зменшує марнотратство, але й узгоджує свою політику з цінностями ЄС та розділом 22 acquis ЄС, у якому наголошується на необхідності раціонального управління фінансами.

Якщо впровадити ці інституційні рекомендації, можна створити набагато більш скоординовану та партисипативну структуру управління регіональною політикою.

Вони перетворюють нинішню дещо фрагментовану систему на мережу, у якій державний, регіональний та місцевий рівні регулярно комунікують і співпрацюють. Це є фундаментальним для застосування РРС: усі мають бути на одній хвилі щодо використання ринків для розвитку, що потребує подолання роз'єднаності. Крім того, ці кроки продемонструють ЄС, що Україна серйозно ставиться до **багаторівневого управління та партнерства**, які є основними принципами політики згуртування.

2. Реформувати фінансові механізми для стимулювання розвитку й ефективності ринку

2.1 Модернізувати Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) з метою перетворення його на Фонд регіонального розвитку, орієнтований на результати

ДФРР слід перетворити з фонду, що фінансує лише окремі проекти, на гнучку програму, яка може підтримувати комплексні територіальні інвестиції й винагороджувати результати. Ключові реформи:

- a** З часом збільшити бюджетний пакет до запланованого **1% державного бюджету**, особливо в міру нормалізації бюджетів після війни й за підтримки донорів. Ці кошти мають вирішальне значення для співфінансування відновлення й можливих проектів ЄС.

- b** Упровадити багаторівневі вимоги до співфінансування. Території, що постраждали від війни, та депресивні сільські райони потребують мінімального місцевого співфінансування (наприклад, 0–5%), тоді як більш стабільним районам необхідний більший внесок (10–30%). Це спрямовує більше чистих ресурсів туди, де потреби найбільші.

- c** Виділити частину (скажімо, 20%) ДФРР на **програму регіональної конкурентоспроможності**.

- d** Інтегрувати показники результатів: наприклад, виокремити 10% від фінансування проекту як бонус, який виплачується після досягнення визначених результатів (створення робочих місць, обсяг залучених приватних інвестицій тощо). Це узгоджує стимули для місцевих виконавців, щоб вони зосередилися на впливі, а не лише на реалізації проекту.

- e** Спростити та цифровізувати подання заявок і звітування через платформу DREAM — вимагати від усіх заявників ДФРР реєстрації на DREAM.

Ці зміни зроблять ДФРР **рушійною силою для РРС**: фінансуючи інтегровані проекти та спонукаючи місцевих учасників думати про важелі впливу та результати, він виходить за межі будівництва й сприяє створенню економічних систем.

2.2 Створити фонд відновлення і трансформації після війни з використанням змішаних фінансових інструментів

Окрім ДФРР, створити спеціальний **Фонд відновлення** (можливо, інтегрувавши наявний Фонд ліквідації наслідків збройної агресії), який може поєднувати бюджетні кошти, гранти

донорів та позики для масштабної реконструкції та розвитку в регіонах, що постраждали від війни. Слід розробити цей фонд для роботи в партнерстві з МФО та приватним сектором

- a** Додати **гранти на умовах співфінансування для приватних інвестицій** у постраждалі райони, щоб заохотити підприємства повернутися або розпочати діяльність. Наприклад, фонд міг би співфінансувати до певної суми інвестиції компанії в новий завод у звільненому місті.

- b** Надавати **гарантії перших збитків або страхові субсидії** для проєктів у зонах високого ризику (уряд бере на себе частину ризику, що робить фінансування проєктів більш безпечним для інвесторів і банків). Це може передбачати партнерство з Багатостороннім агентством з гарантій інвестицій (MIGA) або національними страховиками для розробки страхових продуктів від ризиків війни, що субсидуються фондом.

- c** Створити систему **реконструкційних облігацій**, що дасть змогу вітчизняним і міжнародним інвесторам, включно з діаспорою, купувати облігації, які фінансують конкретні регіональні програми відновлення, з державною гарантією прибутковості. Це допоможе залучити приватний капітал для суспільних потреб, а також збільшити участь громадян у відновленні (аналогічно до військових облігацій, але з орієнтацією на відновлення).

- d** Забезпечити відповідність цього фонду фінансовим практикам ЄС. Наприклад, якщо ЄС надає гранти, то управляти ними слід відповідно до стандартів ЄС як попередник майбутнього управління Фондом згуртування. Усі проєкти, що фінансуються коштом цього фонду, також слід внести до DREAM для забезпечення прозорості. Використовуючи змішане фінансування, Україна може розширити обмежені державні кошти, щоб вплинути на набагато більші загальні інвестиції, що надзвичайно важливо, ураховуючи величезні потреби.

2.3 Стимулювати генерування місцевих доходів і реінвестицій

Надати повноваження й мотивувати регіони та громади стимулювати власні економіки і реінвестувати на місцевому рівні.

- a** Розширити **можливості** кредитоспроможних міст щодо **запозичень** для фінансування розвитку з належним наглядом, щоб забезпечити стійкість боргу. Багато українських міст мають низький рівень боргу і могли б використовувати кредити для інфраструктури, якби це буде дозволено. З огляду на ризики війни, можливо, слід почати із західних міст, які мають стабільні доходи й менші збитки. Міністерство фінансів може послабити обмеження для проєктів, які мають чітку економічну віддачу (платні дороги, індустріальні парки), особливо якщо їх підтримують міжнародні фінансові інституції.

- b** Заохочувати створення **державно-приватних фондів розвитку** на місцевому / регіональному рівні. Наприклад, область може створити невеликий венчурний фонд у партнерстві з приватними інвесторами для інвестування в місцеві стартапи або стратегічні галузі (державна частка може надходити з бюджету цього регіону або ДФРР, відповідаючи приватним внескам). Це сприяє розвитку екосистеми венчурного капіталу й сигналізує, що уряд готовий розділити ризики, а не тільки надавати гранти.

2.4 Підготуватися до отримання коштів ЄС: розробити механізми співфінансування та попереднього фінансування

У переддень вступу до ЄС Україна має створити **національний механізм співфінансування (окремий або як частину ДФРР)** для проєктів згуртування. Це може бути бюджетна лінія або оборотний фонд, який забезпечить внутрішнє співфінансування (зазвичай 15%+) для регіональних проєктів, що фінансуються ЄС, а також їхнє проміжне фінансування (оскільки ЄС відшкодовує витрати після їхнього здійснення). Слід почати капіталізувати цей механізм через бюджетне планування та, можливо, внески донорів. Для цього можна використовувати кошти, виділені через Механізм підтримки України для потреб субнаціональних органів влади; приблизно 1 млрд євро. Крім того, варто навчити регіони визначати проєкти, які зараз можуть бути подані на фінансування ЄС, коли воно стане доступним. Також слід забезпечити, щоб до моменту вступу до ЄС були впроваджені **системи управління та контролю (СУК)** для фондів: розпочати підготовку документів, ІТ-систем (DREAM може стати частиною системи управління фондами ЄС для України) та аудиторських слідів. Інвестиції в це зараз дають значний ефект. Краще використати поточні кошти донорів і швидше стартувати після надходження власних коштів з фондів згуртування.

2.5 Підвищити прозорість і залучення громадськості до формування бюджету

Упровадити елементи участі громадськості у розв'язанні питань щодо використання коштів регіонального розвитку.

- а** Розширити практику **партисипативного бюджетування**. Деякі українські міста / громади вже зробили це в невеликому масштабі, дозволивши громадянам пропонувати та голосувати за місцеві проєкти, на які буде витрачена частина бюджету. Це залучає громадськість безпосередньо до визначення пріоритетів, підсилюючи акцент РРС на реагуванні на потреби споживачів / громадян.

- б** Надавати чіткі доступні звіти про те, куди йдуть гроші. Наприклад, створити загальнодоступну **панель відновлення й розвитку**, яка об'єднує дані з DREAM та інших джерел, показуючи за регіонами виділені кошти, профінансовані проєкти, відсоток виконання, досягнуті результати (як картка оцінок). Оприлюднення цієї інформації сприяє зміцненню довіри та підзвітності, а також заохочує здорову конкуренцію між регіонами за досягнення кращих результатів, що є ринковим стимулом у державному секторі.

- в** Розглянути можливість створення **наглядової ради громадянського суспільства** для основних фондів, до складу якої входитимуть НУО, експерти та, можливо, бізнес-асоціації. Ця рада буде регулярно перевіряти діяльність фонду та результати аудиту, видаючи рекомендації. Такий вид соціальної підзвітності дає змогу виявляти проблеми на ранній стадії та гарантує, що фонд відповідає потребам громад. По суті, це перевірка того, як громадська думка впливає на розподіл ресурсів.

3. Інтегрувати принципи РРС у процеси планування й реалізації

3.1 Упровадити місцеву економічну діагностику й аналіз ринку в планування

Вимагати, щоб регіональні та місцеві стратегії розвитку включали **розділ «Аналіз ринку»**, у якому визначені **ключові сектори, ланцюги створення вартості та ринкові обмеження** на цій території.

Надати простий набір інструментів або шаблон (за допомогою експертів-донорів) для проведення цього аналізу, який містить такі питання: які галузі є конкурентоспроможними в регіоні; які компанії — основні й що їм потрібно (навички, постачальники, інфраструктура); які прогалини заважають розвитку малого бізнесу (брак фінансів, технологій)? Завдяки інституціоналізації такого аналізу місцеві стратегії розвитку та плани дій будуть більш обґрунтованими та орієнтованими на можливості, а не загальними. Це також відповідає методології **розумної спеціалізації (S3)** (картування економічного потенціалу з урахуванням думки зацікавлених сторін). Можна пов'язати такий аналіз з оновленням S3. Можливо, створити невеликий **підрозділ розумної спеціалізації** в Мінрозвитку або Міністерстві економіки для надання рекомендацій регіонам щодо співпраці зі Спільним дослідницьким центром ЄС або ОЕСР, щоб забезпечити актуальність підходів. Як результат кожен регіон матиме чітке уявлення про кілька пріоритетних секторів або інновацій, які слід розвивати, що потім визначатиме вибір проєктів та освітню політику.

3.2 Сприяти інтегрованим територіальним інвестиціям (ІТІ) та впроваджувати їх на пілотній основі

Вибрати кілька функціональних областей для пілотного впровадження програм **інтегрованих територіальних інвестицій (ІТІ)** — концепції ЄС, за якою кілька проєктів у різних секторах об'єднуються для території з єдиною реалізацією. Уряд може виділити блоковий грант (можливо, з грошей донорів) для кожного пілотного проєкту та призначити провідну організацію (АРР або консорціум місцевих органів влади) для його управління. Такий підхід сприяє співпраці між громадами, адже вони повинні планувати діяльність разом, і забезпечує взаємодоповнюваність проєктів (у контексті РРС ідеться про одночасне усунення декількох обмежень у системі). Це також дасть Україні практичний досвід управління типу ІТІ в очікуванні коштів ЄС, які все більше сприяють інтегрованим підходам до міського та територіального розвитку. Важливо забезпечити моніторинг цих пілотних проєктів на національному рівні, щоб засвоїти уроки й потім удосконалити модель.

3.3 Інституціоналізувати діалог між державним і приватним секторами (ДПС) у регіональних економічних ініціативах

Для будь-якої великої ініціативи з економічного розвитку (створення індустріального парку, запуск програми перепідготовки робочої сили або відновлення ринку) слід створити офіційний механізм для постійних консультацій з приватним сектором та іншими зацікавленими сторонами. Наприклад, якщо область створює **індустріальний парк**, потрібно сформувати робочу групу з місцевих виробників, потенційних інвесторів, комунальних підприємств, навчальних закладів і представників уряду для спільного його проєктування (які об'єкти, стимули тощо). Це відповідає функції РРС як посередника: уряд організовує і розв'язує проблеми, а не лише будує. Аналогічно, на національному рівні слід використовувати наявні платформи публічно-приватного діалогу (Національна платформа МСП або галузеві асоціації) для збору інформації про те, які політичні / регуляторні перешкоди заважають розширенню регіонального бізнесу (ліцензування, дозволи тощо), а потім долати ці труднощі. Прикладом може бути ситуація, коли кілька регіонів виявляють, що громіздкі дозволи на будівництво затримують інвестиції, — уряд може спростити їх. Так і відбувається, адже Україна скоротила багато бюрократичних процедур, щоб стимулювати бізнес навіть під час війни. Крім того, оскільки Україна планує інтегрувати ветеранів до складу робочої сили, публічно-приватний діалог (ППД) може узгодити навчання з потребами ринку, — роботодавців можуть розробляти професійні програми для демобілізованих солдатів. Слід кодифікувати, що програми донорів, які працюють над регіональним розвитком, координують свої зусилля з ППД з місцевими органами влади, щоб уникнути дублювання або втоми від консультацій.

3.4 Посилити потенціал реалізації через навчання та партнерство

Найкращі плани не мають значення без потенціалу для їхньої реалізації.

- a** Запустити **Академію регіонального розвитку** (можливо, віртуально або через мережу університетів) для постійного навчання державних службовців, співробітників АРР, членів місцевих рад і лідерів громад з таких тем, як підхід РРС, управління проєктами, процедури ЄС та інноваційні практики. Цю ініціативу може підтримати твінінг ОЕСР або ЄС (запросити польських або балтійських чиновників, які керували проєктами ЄС, для обміну досвідом).

- b** Заохочувати **партнерства з взаємного навчання**: об'єднувати більш розвинені регіони з менш розвиненими (наприклад, Львів і Дніпро діляться досвідом з посадовцями із Сум і Херсона щодо управління проєктами донорів) або українські громади з громадами ЄС для конкретних галузевих рішень. Українські міста вже взаємодіють з європейськими для надання гуманітарної допомоги. Можна розширити це на технічне співробітництво в проєктах розвитку.

- c** Ефективно використовувати **технічну допомогу (ТД)**: виділити частину коштів донорів на ТД для залучення експертів (радників) до місцевих органів влади, які мають велике навантаження, щоб підтримати реалізацію проєктів відновлення й стати наставниками для місцевого персоналу. Наприклад, досвідчений фахівець із закупівель може бути на рік направлений до Херсонської або Миколаївської міської ради, щоб допомогти в проведенні тендерів на всі роботи з відновлення, забезпечення дотримання вимог і швидкості, а також навчання місцевої команди із закупівель передових навичок. ЄС часто фінансує таких експертів у контексті вступу до ЄС.

- d** Розробити прості набори інструментів та стандартні проєкти, наприклад, типові проєкти шкіл або лікарень, які можна швидко адаптувати й відтворити; керівні принципи для консультацій з громадою, шаблони меморандумів про взаєморозуміння щодо розвитку кластерів, щоб зменшити навантаження на кожну місцевість, яка має створювати все це з нуля.

3.5 Сприяти розвитку під керівництвом громади для соціальної згуртованості

Разом з великими проєктами слід приділяти увагу розвитку на мікрорівні, що розширює можливості громад (відповідно до принципів LEADER / CLLD в ЄС). Слід створити програми малих грантів для **ініціатив громад, як-от** гранти до 10 тис. євро для сіл або міських районів для реалізації запропонованих ними проєктів (невеликий сільськогосподарський кооператив, реконструкція місцевого ринку або відновлення громадського центру). Потрібно вимагати невеликий місцевий внесок (грошовий або натуральний) і стежити, щоб ідею запропонували члени громади. Це можна адмініструвати на регіональному рівні (можливо, за допомогою АРР). Така програма має кілька переваг: залучає громадян до відбудови, забезпечує релевантність проєкту для громади й позитивно впливає на якість життя, що допомагає утримати людей від виїзду. У районах, що постраждали від війни, такі громадські проєкти можуть допомогти людям знову прив'язатися до свого місця й відновити довіру. Вони також сприяють розвитку лідерства на низовому рівні й мереж волонтерів, які є частиною соціальної стійкості. Додаткова перевага — те, що такі проєкти порівняно легко контролювати й вони рідко пов'язані з великими ризиками корупції (суми невеликі, а громадський контроль — високий). ЄС та ООН часто фінансують схожі програми. Включення однієї з них до державної політики зі співфінансуванням було б перспективним кроком.

3.6 Забезпечити екологічну та соціальну стійкість проєктів

Кожен проєкт з відновлення або розвитку має використовувати можливість не просто відновити минуле, а й поліпшити його. Тому рекомендовано:

- a** Включити **енергоефективність та зелені технології** в реконструкцію будівель, як вимагають оновлення ДСРР і кліматичні зобов'язання. Наприклад, під час відбудови житла або шкіл використовувати сучасну ізоляцію, сонячні панелі для електропостачання тощо. Це не тільки сприяє досягненню кліматичних цілей, але й зменшує майбутні енергетичні витрати громад, заощаджуючи місцеві бюджети (ефективність ринку). Держава може видати відповідні керівні принципи або мінімальні стандарти, зокрема за підтримки грантів на покриття додаткових витрат.

- b** Застосовувати **природоохоронні рішення**, де це можливо. Наприклад, для зменшення ризику повеней у відновлених містах, додавати зелені зони й належну дренажну систему; у сільському розвитку — враховувати збереження ґрунтів тощо. Це також відповідає екологічному асquis ЄС.

- c** Наголошувати на **інклюзивності**: розробляти проєкти, які принесуть користь усім групам. Наприклад, зробити інфраструктуру доступною для людей з інвалідністю, інтегрувати гендерні аспекти — забезпечити жінкам-підприємницям доступ до грантів на розвиток бізнесу тощо. Це розширює людський капітал, залучений до ринків, що є основною концепцією інклюзивності РРС.

- d** Контролювати вплив нових економічних видів діяльності на довкілля. Якщо ви розвиваєте деревообробку в Карпатах, слід упроваджувати практики сталого лісового господарства, щоб запобігти вирубуванню лісів. Майбутня інтеграція України до ЄС потребуватиме ретельної екологічної оцінки ініціатив, тому слід вже зараз почати вимагати екологічної експертизи для великих регіональних проєктів. Навіть якщо українське законодавство не містить такої вимоги у всіх випадках, добровільне її виконання допоможе місцевим чиновникам звикнути до неї. Ці заходи щодо сталого розвитку забезпечать довгострокове зростання України й не створять нових проблем (принцип «не нашкодъ» у відновленні).

4. Конкретні рекомендації за макрорегіонами та функціональними сферами

4.1 Прикордонні (східні / північні) регіони

Потрібно ще до встановлення повного миру розробити на національному рівні **програму відновлення прикордонних регіонів**, присвячену цим територіям з високим рівнем ризику. Така програма має поєднувати заходи безпеки та розвитку: наприклад, державні гарантії або страхування для інвесторів, які відновлюють бізнес у цих районах (страхування від ризиків війни, як зазначено вище), та розгортання **мобільних урядових команд** для надання допомоги місцевим адміністраціям, де потенціал є низьким через переміщення населення. Варто планувати **перехід від надання допомоги до розвитку**: щойно територія буде звільнена і стане безпечною, підготувати потрібні пакети заходів — мобільні банки, будівельні бригади, набори для відновлення бізнесу. Потрібно створити **спеціальний економічний режим** для періоду відновлення після війни у дуже постраждалих прикордонних районах —

податкові пільги, спрощені правила для залучення підприємств із ретельним плануванням, щоб уникнути зловживань. Для громад, які, можливо, не підлягають відновленню (занадто близько до кордону та зруйновані), планувати нові місця переселення з економічними можливостями в інших місцях. Це делікатне, але іноді необхідне рішення, яке приймається за участю громади. Слід наголошувати на **зміцненні стійкості**: підтримувати короткі ланцюги постачання продовольства, дрібне сільське господарство або ремесла, які можуть забезпечити засоби для існування, навіть якщо велика промисловість не відновиться відразу, гарантуючи, що люди мають причини (і засоби) залишитися або повернутися.

4.2 Основні (центральні) регіони

Варто зосередитися на **промисловій і логістичній конкурентоспроможності**.

Слід використовувати основні регіони як місця для створення **нових галузей промисловості** — особливо оборонного виробництва, машинобудування, переробки сільськогосподарської продукції, що безпечніше робити далі від кордону. Варто розширити **мережу індустріальних парків** за підтримки центральних органів влади: прискорити створення індустріальних парків у безпечних районах центральної України (багато з них вже заплановані та реалізовані) та забезпечити їх належними стимулами (через оновлений закон про індустріальні парки) й інфраструктурними зв'язками. Для підтримки місцевого бізнесу в центральних регіонах, де розміщено багато перенесених підприємств, створити **центри підтримки релокації бізнесу**, інституціоналізовані в рамках АРР або палат, які надаватимуть юридичну, фінансову та мережеву підтримку переміщеним МСП до їхнього остаточного облаштування. Також важливо інвестувати в **людський капітал**: у центральних регіонах є багато університетів і професійно-технічних училищ, тож слід оновлювати навчальні програми відповідно до нового економічного фокусу (більше навчання для зварювальників, механіків для оборонної та залізничної галузей; ІТ та інженерія для технологічних хабів).

4.3 Задні (західні) регіони

Їх слід розглядати як авангард **інтеграції та зростання ЄС**. Пріоритети: **транскордонне співробітництво** — повною мірою використовувати програми Interreg, зокрема заохочувати західні області до розробки спільних проектних пропозицій із сусідами (поліпшення транскордонних доріг, туристичних маршрутів, екологічних проектів у Карпатах). Уряд може співфінансувати підготовку цих пропозицій, щоб збільшити шанси на успіх. **Розширення інфраструктури** є продовженням швидкої модернізації прикордонних переходів і сполучного транспорту. Оскільки багато ВПО можуть залишитися на заході, політика їхньої економічної інтеграції має вирішальне значення: забезпечення житлом через державно-приватне партнерство (заохочення забудовників земельними ділянками для будівництва доступних квартир), сприяння соціальній згуртованості (громадські заходи, мовна допомога, якщо це необхідно; подолання культурних відмінностей) та використання їхніх навичок. Західні регіони також мають отримати підтримку для управління **транзитом і торговельним бумом**: можливо, спеціальне фінансування для міських служб у містах на кшталт Львова, які мають інтенсивний трафік і зростання населення (наприклад, ЄС надає компенсацію прикордонним регіонам, які мають великий прикордонний трафік). Тиллові регіони можуть бути двигунами зростання, які також тягнуть за собою інші регіони (через ланцюги постачання), тому інвестиції тут мають мультиплікативний ефект.

4.4 Українські Карпати (гірські райони)

Важливо переглянути та профінансувати **Державну програму розвитку українських Карпат** (була розроблена приблизно у 2018 році, але потребує відновлення після війни). Слід зосередитися на **сталому туризмі та місцевих продуктах**: наприклад, створити Карпатський туристичний трикутник з Польщею / Словаччиною, у межах якого спільно просувати регіон, покращувати малу інфраструктуру — стежки, центри для відвідувачів (багато чого можна зробити без великих коштів, але за умови високої координації дій). Важлива підтримка **гірських МСП** — ремесла, сироваріння, екотуризм, проживання в місцевих сім'ях — за допомогою мікрогрантів і навчання маркетингу (можливо, через цифрові платформи). За можливості варто використовувати **кошти Зеленого курсу ЄС**. Завдяки багатим лісам Карпати можуть залучити кошти на клімат або біорізноманіття, якщо будуть правильно позиціюватися. Також потрібно урахувати соціальні потреби: забезпечити гірські села доступом до широкосмугового інтернету та сучасної освіти (через центри онлайн-навчання), щоб молодь могла набувати навичок і навіть працювати дистанційно, запобігаючи депопуляції. Щоб поєднати карпатських виробників з ринками, можливо, варто створити **карпатський бренд** для органічних продуктів і налагодити зв'язки з роздрібними мережами в Україні / ЄС.

4.5 Сільські райони

Потрібно розробити **комплексну програму відродження сільських територій**, зосередившись на багатосекторальних заходах: сільські дороги, цифрове підключення, поширення сільськогосподарських знань і диверсифікація сільської економіки. Ключова ідея: сприяти **розвитку агропромислового ланцюга створення вартості** — виявляти перспективні нішеві продукти (мед, ягоди, гриби, зернові культури) у різних сільських районах і допомагати організовувати виробників, покращувати стандарти й налагоджувати їхні зв'язки з переробниками / експортерами. Водночас слід інвестувати в базові послуги (школи, клініки) для поліпшення умов життя, можливо, використовуючи модульні або мобільні рішення, якщо повне облаштування не скрізь доцільне. Варто заохочувати **сільський туризм** (де це можливо, наприклад, історичні або природні об'єкти) як додатковий дохід для селян. Доцільно розширювати **рух сільських кооперативів**, де окремі дрібні фермери об'єднують ресурси, а уряд може надавати гранти на початок їхньої діяльності (на придбання спільного охолоджувача молока або переробного обладнання), беручи приклад з програми ЄС LEADER, яка створює місцеві групи активістів. Важливо узгоджувати активність із **земельною реформою та ринком землі**. Тепер, коли Україна відкрила продаж землі, слід забезпечити дрібним фермерам доступ до фінансування для купівлі землі (через кредитні гарантії), щоб вона не зосереджувалася в агрохолдингах. Широка база дрібних фермерів є ключовою для динамічних сільських громад.

4.6 Території відновлення (громади, що постраждали від війни)

Важливо упровадити **багаторівневий підхід**, як планує уряд: класифікувати громади за рівнем збитків і коригувати стратегію. Для дуже зруйнованих міст слід розглянути можливість **укладення угод про цілеспрямоване відновлення**: тріада уряду, міжнародних донорів і приватного сектору бере на себе зобов'язання щодо багаторічного плану відновлення житла, інфраструктури та економіки міста. Для територій, що зазнали помірних збитків, потрібно інтегрувати відновлення у звичайний розвиток, тобто впроваджувати розумне відновлення (з енергоефективними будівлями тощо). Також варто забезпечити, щоб фізичне відновлення (лікування травм) супроводжували проекти з **поліпшення психічного здоров'я громади**.

Слід організовувати громадські заходи тощо, щоб відновити соціальну структуру, яку часто ігнорують, але яка є життєво важливим аспектом відновлення (і яка впливає на економічне відновлення: люди не будуть інвестувати або повертатися, якщо відчуття спільноти у громаді зруйноване). Доцільно встановити вимірювані цілі, наприклад: до 2025 року Х% переміщених мешканців громади Y готові повернутися, якщо будуть доступні житло та робота. Потім доцільно узгодити проекти для виконання згаданих умов (житло та робота). Варто залучити переміщене населення до планування (опитування або представництво в планових комітетах), щоб їхні потреби були почуті.

5. Узгодження з розділом 22 *acquis* ЄС і вимогами політики згуртування

Багато з наведених вище рекомендацій за своєю суттю відповідають розділу 22, але тут ми чітко виділяємо декілька з них, щоб уникнути розбіжностей щодо відповідності очікуванням ЄС.

5.1 Розробити дорожню карту політики згуртування

Уряд опублікує **дорожню карту приведення регіональної політики до відповідності з *acquis***, у якій буде викладено, як і коли Україна виконає кожну вимогу, наприклад, прийняття класифікації NUTS (статистичні регіони), створення органу управління та аудиторського органу для фондів згуртування, запровадження принципу партнерства у всьому плануванні тощо. Цей документ буде орієнтиром для внутрішніх реформ і вкаже всім зацікавленим сторонам напрям руху.

5.2 Законодавчі реформи

Потрібно завершити всі початі законодавчі заходи, наприклад, ухвалити закон (або нормативні акти), що оновлює **структуру документів стратегічного планування** з метою спрощення та узгодження з бюджетом / просторовими планами. Важливо завершити внесення поправок до закону про регіональну політику, щоб повністю додати функціональні території з чіткими критеріями, забезпечивши, щоб класифікація ґрунтувалася на фактах, а не була політизованою, та пов'язавши ці категорії з інструментами підтримки (програмами для кожного типу). Розробити та прийняти закони, що дозволять запровадити **регіональні схеми державної допомоги** відповідно до правил ЄС, наприклад, податкові пільги для підприємств у постраждалих регіонах, але в межах обмежень ЄС щодо державної допомоги (ЄС може надати консультації щодо рамок безпеки).

5.3 Розбудова адміністративного потенціалу для фондів ЄС

Варто почати визначати та навчати команди, які будуть керувати оперативними програмами. Можливо, ініціювати **проекти твінінгу** з країнами, які нещодавно приєдналися (Хорватія тощо), або з поточними кандидатами (наприклад, обмін із сербськими або чорногорськими органами регіонального розвитку для взаємного навчання за розділом 22). Слід забезпечити, щоб у кожній області було принаймні кілька осіб, обізнаних із вимогами проектів ЄС, завдяки таким обмінам. Крім того, варто посилити **функцію центральної координації** в уряді, яка буде підтримувати зв'язки з Європейською комісією з питань політики згуртування. Цей підрозділ має розпочати роботу над проектом Угоди про партнерство (документ, який кожна держава-член укладає з ЄС щодо використання фондів згуртування). Навіть якщо він буде неофіційним, такий крок гарантує, що після вступу до ЄС на це не варто буде витратити час.

5.4 Транскордонна та макрорегіональна інтеграція

Слід розширити використання **Європейського угруповання територіальної співпраці (ЄУТС)** — до 2025 року створити принаймні одне ЄУТС у Карпатах або вздовж Дунаю, до складу якого увійдуть українські та європейські партнери. Уряд має сприяти цьому, спрощуючи процедури й надаючи початкове фінансування для покриття витрат на створення. Також потрібно активно брати участь у проєктах **макрорегіональної стратегії Дунаю**. Цей досвід дасть українським чиновникам уявлення про багатонаціональне програмування ЄС і зміцнить транскордонні зв'язки, які є економічно вигідними (полегшення пересування працівників і товарів, інтегровані туристичні маршрути тощо).

Зрештою, важливо забезпечити інформування про ці реформи та успіхи як всередині країни, щоб громадяни були поінформовані та залучені, так і для партнерів з ЄС, щоб продемонструвати прогрес України. Багато аспектів узгодження є технічними, але якщо подати їх як частину побудови кращої України, можна зберегти підтримку громадськості для іноді складних змін. Наприклад, якщо більш суворий аудиторський контроль може дещо затримати проєкти, люди приймуть це, якщо вважатимуть необхідним для ЄС і боротьби з корупцією.

Реалізація вищезазначених рекомендацій перетворить регіональну політику України на більш надійну, інклюзивну та ринково орієнтовану систему. Підсумовуючи, зазначимо, що вони спрямовані на **інституціоналізацію партнерського підходу, підвищення ефективності та залучення фінансування, упровадження мислення РРС на кожному етапі планування й реалізації**.

Для уряду це означає зміну ролі: від безпосереднього виконавця до посередника, розробника стандартів та ініціатора підтримувальних ініціатив. Для регіональних і місцевих органів влади це передбачає більшу відповідальність та можливість: вони матимуть більше права голосу та ресурсів, але також мають розбудовувати потенціал і підзвітність. Для бізнесу та громадянського суспільства ці зміни запрошують їх стати співтворцями регіонального розвитку, а не сторонніми спостерігачами процесу, керованого урядом.

Такі кроки сприяють стійкості в умовах війни (швидкість та якість відновлення, залучення усіх ресурсів та уникненням марнотратства), а також скеровують Україну на шлях **готовності до політики згуртування ЄС**. Фактично Україна може перетворити відновлення після війни на репетицію використання структурних фондів ЄС. Релевантне використання допомоги зараз створює передумови для ефективного застосування фондів ЄС у майбутньому. Подвійний контекст війни та вступу до ЄС є складним, але завдяки інтеграції РРС і дотриманню намічених реформ Україна може подолати цей виклик.

<https://www.helvetas.org/en/eastern-europe/ukraine>

ukraine@helvetas.org

Інтеграція розвитку ринкових систем у регіональну політику України в умовах війни та шлях до вступу в ЄС