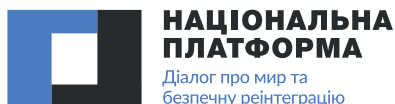


**ПРІОРИТЕТ  
«ЗГУРТОВАНА  
КРАЇНА»**

**У ВИМІРАХ  
РЕГІОНАЛЬНИХ  
СТРАТЕГІЙ**

Ярослав Анатолійович Жаліло, д. е. н.

У доповіді розглянуто проблеми реалізації політики формування згуртованої держави в рамках стратегій регіонального розвитку. Досліджено досвід ЄС щодо еволюції цілей та механізмів політики згуртованості, показано, що ЄС продовжує перебувати у пошуку шляхів досягнення ефективності цієї політики в умовах сучасних глобальних викликів. Розглянуто підходи до реалізації пріоритету «згуртована країна...» у Державній стратегії регіонального розвитку України на 2021–2027 роки та оцінено можливості їх практичного впливу на досягнення цілей згуртованості, виходячи з особливостей побудови згуртованості в українських реаліях. На цій основі запропоновано практичні рекомендації щодо імплементації пріоритету згуртованості на національному та регіональному рівнях.



Підготовку до публікації цього видання здійснено Українським незалежним центром політичних досліджень у межах діяльності Національної платформи «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію». Ініціати́ва реалізується за фінансової підтримки Європейського Союзу в рамках проєкту «Побудова стійкості до конфлікту шляхом діалогу». Зміст цієї публікації є цілковитою відповідальністю Національної платформи «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію» і не обов'язково відображає офіційну позицію Європейського Союзу.

Національна платформа «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію» започаткована у лютому 2018 року. Це дискусійний майданчик для обговорення питань урегулювання конфлікту на Сході України й безпечної реінтеграції регіону. Діяльність Національної платформи спрямована на посилення в Україні консенсусу та стійкості щодо попередження та вирішення конфліктів. Шлях до цього – розширення громадської участі у мирному процесі, надання владі пропозицій щодо вироблення відповідних політик, зокрема – щодо безпечної реінтеграції та національної єдності, а також забезпечення суспільної обізнаності у цих процесах. З 2019 року ініціатива реалізується за фінансової підтримки Європейського Союзу в рамках проекту «Побудова стійкості до конфлікту шляхом діалогу» та у партнерстві з Комітетом з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономній Республіці Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин Верховної Ради України IX скликання.



**НАЦІОНАЛЬНА  
ПЛАТФОРМА**

Діалог про мир та  
безпечну реінтеграцію

# ЗМІСТ

## 5 ВСТУП

## 6 1. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПОЛІТИКИ ЗГУРТОВАНOSTI

### 6 1.1. Базові підходи

### 7 1.2. Еволюція європейської політики згуртованості

### 10 1.3. Сучасні виклики та перспективи політики згуртованості ЄС

## 13 2. РЕАЛІЗАЦІЯ ПОЛІТИКИ ЗГУРТОВАНOSTI В УКРАЇНІ

### 13 2.1. Пріоритет згуртованості у Державній стратегії регіонального розвитку

### 14 2.2. Потреби та проблеми побудови згуртованості в українських реаліях

### 17 2.3. Засади реалізації політики згуртованості у стратегуванні регіонального розвитку

## 20 3. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПРІОРИТЕТУ «ЗГУРТОВАНА КРАЇНА» НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

## 24 ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

## 26 ДОДАТКИ

### 26 ДЕРЖАВНА СТРАТЕГІЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ДО 2027 РОКУ: СТРУКТУРА СТРАТЕГІЧНОЇ ЦІЛІ I

### 28 ПОКАЗНИКИ МОНІТОРИНГУ ДОСЯГНЕННЯ ЦІЛЕЙ ДЕРЖАВНОЇ СТРАТЕГІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ НА 2021–2027 РОКИ

### 29 МЕТОДИКА ВИКОРИСТАННЯ «ТЕРИТОРІАЛЬНИХ КЛЮЧІВ» У ПІДГОТОВЦІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИК

### 31 АГЕНТСТВО ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЗГУРТОВАНOSTI (ІТАЛІЯ)

# ВСТУП

Ціль формування згуртованої країни визначена як центральна у Державній стратегії регіонального розвитку України на 2021–2027 роки. За Постановою КМУ, впродовж шести місяців після ухвалення цієї Стратегії регіональні стратегії розвитку мають бути приведені у відповідність до цього загальнонаціонального стратегічного документа. Оскільки переважна більшість регіональних стратегій до 2027 року на час ухвалення Державної стратегії вже була ухвалена, наразі постає завдання їх відповідного доопрацювання. І одним із напрямів останнього має стати імплементація пріоритету згуртованості на регіональному рівні.

Проте проблема згуртованості є досить мало дослідженою науковцями й аналітиками та недостатньо освоєною управлінцями-практиками. Брак конвенційних підходів та методологічний вакуум створюють ризик формального підходу до врахування цього пріоритету на регіональному рівні, що вестиме до неефективності відповідної політики й у загальнонаціональному масштабі. Найпростішим для регіонів буде піти випробуваним шляхом зміцнення територіальної згуртованості, який вже частково імплементовано у низці регіональних стратегій. Це, втім, не означатиме відчутного прогресу за пріоритетом формування згуртованої країни.

Тому важливим видається впровадження спільної методологічної «рамки», яка дозволить забезпечити узгоджене формування програмних заходів загальнонаціональної політики згуртованості на регіональному рівні. Це допоможе інтегрувати регіональні інтенції згуртованості у цілісну політику, яка сприятиме формуванню згуртованої країни. Для цього корисним може бути дослідження європейського досвіду політики регіонального розвитку, яка також зіткнулася з суперечністю нетотожності (а подекуди — й суперечливості) територіальної згуртованості на рівні регіонів та національних країн — а також згуртованості в межах цілісного європейського об'єднання. До вирішення цієї суперечності ЄС іде, посилюючи врахування суб'єктності регіонів у реалізації політики регіонального розвитку та ендогенізації їх розвитку.

Україна так само перебуває на стадії зростання дієвості регіональних суб'єктів в процесі децентралізації влади — тож має змогу запозичити корисний позитивний досвід та врахувати негативний, наближуючи власну політику регіонального розвитку до європейських стандартів.

# 1. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПОЛІТИКИ ЗГУРТОВАНОСТІ

## 1.1. Базові підходи

Згуртованість (*cohesion*) задекларована як одна з центральних проблем європейської політики з часів заснування ЄС. У Розділі XVIII Угоди про функціонування Європейського Союзу<sup>1</sup> «Економічна, соціальна та територіальна згуртованість» визначається, що:

- Союз орієнтується на скорочення диспаритетів (курсив наш — Я. Ж.) між рівнями розвитку різних регіонів, приділяючи особливу увагу сільським територіям, територіям, на яких відбувається перебудова промисловості, та тих, що потерпають від значних та постійних природних чи демографічних перешкод (стаття 174);
- країни-члени здійснюють свої економічні політики та координують їх для досягнення вищезазначених цілей, так само зорієнтовані політики Союзу, які спрямовують на ці цілі структурні фонди та інші наявні фінансові інструменти (стаття 175).

Таким чином, Угода безпосередньо визначає провідну роль збалансованого розвитку регіонів та територій як чинника забезпечення європейської згуртованості. У свою чергу, скорочення регіональних диспаритетів через здійснення політики згуртованості має на меті підтримку сталого розвитку, конкурентоспроможності, вирішення структурних проблем регіонів та збалансованого розподілу економічних та соціальних ресурсів в межах ЄС. Підвищення рівня життя населення як наслідок здійснення політики згуртованості має бути практичним соціальним проявом позитивного ефекту європейської інтеграції.

Водночас, за визнанням експертів, єдиного визначення поняття територіальної згуртованості досі не створено. Як зазначається у Зеленій книзі з пи-

тань територіальної згуртованості<sup>2</sup>, наразі розуміння цього поняття відбувається через підходи:

- поліпшення використання регіонального потенціалу та територіального капіталу;
- подолання чинників відстані у доступі до послуг, які становлять спільний економічний інтерес<sup>3</sup>, та до енергетичних ресурсів;
- підтримки взаємодії через кордони та межі регіонів;
- кращої координації національних та європейських політик, які мають територіальний ефект;
- диференціації політик щодо різних територій, зокрема тих, що зустрілися з певними викликами.

Відповідно, у рамках концепції територіальної згуртованості розглядаються:

- потоки та зв'язки (мережі, функціональні території, послуги, які становлять спільний економічний інтерес);
- просторові вузли (структура поселень, кластери, агломерації);
- макроекономічні простори та їх організація (наприклад, екосистеми);
- територіальні активи (інституційні установки, культурні простори, ідентичності тощо).

Практична реалізація європейської політики згуртованості відбувається на основі ресурсів трьох ключових структурних фондів.

Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF) зміцнює регіональну економічну та соціальну згур-

<sup>1</sup> Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union (2012) / Official Journal of the European Union. — Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>. — Час доступу: 18.11.2020.

<sup>2</sup> EUROPEAN COMMISSION (2008) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength, COM (2008) 616 final, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

<sup>3</sup> До таких послуг відносять електронні комунікації, поштові послуги, постачання електрики, газу та води, транспорт, сервіси ринку праці, освіту, охорону здоров'я, догляд за дітьми, соціальну допомогу, сферу культури та забезпечення соціальним житлом.

тованість через інвестування у сектори, які прискорюють економічне зростання, поліпшують конкурентоспроможність та створюють робочі місця, а також фінансує проекти транскордонної кооперації.

**Європейський соціальний фонд (ESF)** інвестує в людей, підтримує інтеграцію безробітного населення до роботи через відповідні освітні можливості, а також надає підтримку вразливим категоріям, аби запобігати ризику бідності та соціального виключення.

**Фонд згуртованості (Cohesion Fund)** інвестує у проекти «зеленого» зростання в енергетиці й транспорті та проекти сталого розвитку, поліпшення транспортних комунікацій. Він орієнтований насамперед на країни з показником ВВП на особу на рівні, меншому за 90 % від середнього для ЄС – 27.

Крім того, функції політики згуртованості реалізуються засобами секторальних **Європейського сільськогосподарського фонду сільського розвитку (EAFRD)** та **Європейського фонду мореплавства та рибальства (EMFF)**.

Наразі на фінансування політики згуртованості спрямовується третина (32,5 %) усього бюджету ЄС (розрахунок для періоду 2014–2020 років).

## 1.2. Еволюція європейської політики згуртованості

Поступову трансформацію розуміння сутності згуртованості та підходів до її забезпечення показово демонструє еволюція європейської політики згуртованості.

Принцип економічного та соціального згуртування був покладений як одна із засадничих цілей ЄС у **Римському договорі 1957 року**, стаття 2 якого, серед іншого, визначала важливість сприяння економічному і соціальному згуртуванню та солідарності країн-членів<sup>4</sup>. Проте у практичному сенсі важливість подолання диспаритетів у рівнях розвитку повною мірою постала перед Євросоюзом внаслідок подальших розширень: приєднання у 1972 році Великої Британії та Ірландії, у 1981 році – Греції,

1986 року – Іспанії та Португалії. Ці країни не лише суттєво відрізнялись за рівнями розвитку від «старих» держав-членів, але й мали значні внутрішні регіональні диспропорції. Відтак поняття соціального згуртування почало набувати виразного регіонального виміру<sup>5</sup>.

Окрім цього, поглиблення рівня інтеграції, формування внутрішнього ринку і заснування економічно-валютного союзу посилили критичність диспаритетності для дієздатності єдиних внутрішніх регуляцій та стабільності інтегрованої економіки.

Офіційно датою становлення європейської політики згуртованості вважається 1988 рік, коли було ухвалено **п'ять регуляцій Ради ЄС**, які визначали пріоритетні цілі, принципи та процедури функціонування структурних фондів ЄС<sup>6</sup>. Серед ухвалених п'яти пріоритетних цілей:

- підтримка розвитку та структурної перебудови регіонів, яким притаманне відставання у розвитку;
- перетворення регіонів, які суттєво потерпіли від промислового спаду;
- подолання довгострокового безробіття;
- сприяння інтеграції до праці молодих людей;
- прискорення перебудови сільськогосподарських структур та підтримка розвитку сільських територій.

Подальшого розвитку підходи до згуртованості набули внаслідок перегляду 1993 року. Певною мірою під впливом додаткових проблем, що виникли в результаті адаптації економіки та спільноти колишньої Східної Німеччини, яка у 1990 році стала складовою ФРН як члена ЄС, було розширено та уточнено деякі з раніше встановлених цілей. Зокрема, окремою ціллю стала підтримка адаптації працівників до змін у промисловому секторі, також окремо було виділено сільський розвиток у контексті прискорення адаптації сільськогосподарських структур до спільної аграрної політики ЄС. Додаткова Ціль 6 полягала у розвитку та структурній перебудові регіонів з украй низькою щільністю населення.

<sup>4</sup> Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) / пер. Геннадія Друзенка та Світлани Друзенко; за заг. ред. Геннадія Друзенка. – К.: К.І.С., 2010.

<sup>5</sup> Європейська політика згуртування: аналіз проблем / О. Оржель // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2011. – Вип. 1. – С. 23–36. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu\\_2011\\_1\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2011_1_5). – Час доступу: 18.11.2020.

<sup>6</sup> Європейська політика згуртування: аналіз проблем / О. Оржель // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2011. – Вип. 1. – С. 23–36. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu\\_2011\\_1\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2011_1_5). – Час доступу: 18.11.2020.

В ході перегляду 1999 року пріоритети було інтегровано у три узагальнені цілі:

- підтримка розвитку та структурної перебудови регіонів, що відстають у розвитку;
- підтримка економічного та соціального перетворення територій, які стикаються із структурними труднощами;
- підтримка адаптації та модернізації політик та систем освіти, навчання та зайнятості.

Завдяки систематизації підходів, а також реалізації ухваленої у 2000 році Лісабонської стратегії, було розпочато принципову перебудову політики згуртованості, яка з перерозподілу фондів для зменшення рівнів диспропорційності трансформувалася у політику розвитку на засадах стимулювання інновацій, мобілізації людського та соціального капіталу, розвитку партнерства між громадами та регіонами.

Поштовх для наступного перегляду політики згуртованості надала нова хвиля розширення ЄС з приєднанням десяти нових членів у 2004 році. До складових диспаратів, які потребують подолання, було включено проблеми інституційної спроможності, характерні для країн Центральної та Східної Європи, для яких європейська інтеграція логічно завершувала перехід від командної системи врядування та централізовано керованої економіки. Відтак у ході реформування 2006 року було сформульовано три нових системних пріоритетних цілі:

- конвергенція — прискорення процесу зближення менш розвинених країн-членів та регіонів (з ВВП на 1 особу, меншим за 75 % середньої у ЄС);
- регіональна конкурентоспроможність та зайнятість;
- європейська територіальна кооперація — на основі ініціативи міжрегіональної співпраці Interreg, з підтримкою транскордонної, транс-

національної та міжрегіональної співпраці та мереж<sup>7</sup>.

Подальшу зв'язаність політики територіальної згуртованості з інтегральними підходами до сприяння розвитку, координації публічних політик, врахування їх територіальних впливів, поширення багаторівневого врядування та партнерства позначила Зелена книга з територіальної згуртованості<sup>8</sup>, видана у 2008 році. Політика згуртованості стала набирати характеру чіткої інвестиційної стратегії з визначенням для кожного регіону ЄС орієнтованої на результат інвестиційної політики, спрямованої на зростання<sup>9</sup>. Відбулася її переорієнтація на завдання просторового розвитку та розробку локальних (place-based) стратегій розвитку<sup>10</sup>.

З метою імплементації оновлених пріоритетів політики згуртованості до ухваленої 2010 року загальноєвропейської стратегії економічного розвитку «Європа-2020» було розроблено Територіальний Порядок денний — 2020, який містив 6 пріоритетів<sup>11</sup>:

- підтримка поліцентричного та збалансованого територіального розвитку як передумови територіальної згуртованості та територіальної конкурентоспроможності;
- заохочення інтегрованого розвитку міст, сіл та специфічних регіонів для посилення синергії та поліпшення використання місцевих територіальних активів;
- територіальна інтеграція у транскордонних та транснаціональних функціональних регіонах як ключовий фактор кращого використання потенціалів розвитку та захисту довкілля;
- забезпечення глобальної конкурентоспроможності регіонів на основі потужних локальних економік як фактор запобігання витоку людського капіталу та зниження чутливості до зовнішніх шоків;

<sup>7</sup> EU Cohesion Policy 1988–2008: Investing in Europe's future (2008) / Inforegio Panorama No 26. — Режим доступу: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf). — Час доступу: 18.11.2020.

<sup>8</sup> EUROPEAN COMMISSION (2008). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength, COM (2008) 616 final, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

<sup>9</sup> Deffaa, W. (2016). The New Generation of Structural and Investment Funds — More than Financial Transfers? / Intereconomics 51 (3): 155–163.

<sup>10</sup> Barca, F. (2009). An Agenda for A Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, Brussels, April.

<sup>11</sup> Böhme K., Doucet P., Komornicki T., Zaucha J., Świątek D. (2011). How to strengthen the territorial dimension of "Europe 2020" and EU Cohesion Policy. Warsaw. — Режим доступу: [http://www.esponontheroad.eu/dane/web\\_espon\\_library\\_files/627/background\\_report\\_territorial\\_dimension.pdf](http://www.esponontheroad.eu/dane/web_espon_library_files/627/background_report_territorial_dimension.pdf). — Час доступу: 18.11.2020.



- поліпшення територіальної взаємозв'язаності індивідів, спільнот та підприємств як важлива передумова територіальної згуртованості, фактор територіальної конкурентоспроможності та суттєва умова довгострокового сталого розвитку;
- управління та встановлення зв'язків екологічних, ландшафтних та культурних цінностей регіонів, включаючи спільне управління ризиками як суттєву передумову довгострокового сталого розвитку.

На увагу заслуговує запропонований європейськими експертами з метою ефективнішої інтеграції територіальних вимірів у реалізацію стратегії «Європа-2020» метод «територіальних ключів» (*territorial keys*)<sup>12</sup>. Метод полягав у визначенні наскрізних цілей, які застосовувалися для оцінки впливу цілей та завдань стратегії «Європа-2020» на згуртованість та для можливої інтеграції цілей та завдань політики згуртованості до «Європи-2020». Зокрема, такими «територіальними ключами» було визначено:

- доступність територій (транспортних, електронних, енергетичних послуг всередині країн та у транскордонному вимірі);
- доступність послуг, що становлять спільний економічний інтерес;
- територіальні спроможності (інноваційні системи, локальні середовища, управління культурними і природними активами, відновлювана енергетика, ревіталізація міст);
- мережева взаємодія між містами (як полюсами зростання);
- функціональність регіонів (місцеві ринки праці, територіальна кооперація, регіональні центри розвитку, сталі міста).

Як показав проведений європейськими фахівцями аналіз, найбільшим чином Територіальний порядок денний стосується напрямів транспортної політики, сільського розвитку, політики щодо довкілля, а також — політики управління енергетичними і природними ресурсами, міжсекторальних (наскрізних) політик, політик регіонального та місцевого розвитку, політики щодо кліматичного впливу.

У пошуку драйверів та системних детермінант регіонального розвитку Єврокомісія у цей період висуває як пріоритет розвиток зв'язків міських та сільських територій — який має включати ефективніше планування та використання земель, краще надання публічних та комунікаційних послуг, ефективніше управління природними ресурсами. Ініційована Європарламентом у 2010 році акція **RURBAN** (партнерство для сталого спільного міського та сільського розвитку) була спрямована на:

- аналіз практик територіального партнерства великих і малих міст та сільських територій;
- поліпшення кооперації у розвитку та впровадженні спільних міських та сільських ініціатив;
- підтримку територіального багаторівневого врядування;
- оцінку можливих економічних та соціальних вигадів від поліпшення співпраці міста та села;
- ідентифікацію потенційної ролі партнерства міста та села у поліпшенні регіональної конкурентоспроможності та регіонального управління;
- оптимізацію застосування європейських фондів для підтримки кооперації міста та села<sup>13</sup>.

Зміни, що відбулися у політиці згуртованості у 2014 році, відображували як глобальні технологічні тренди розвитку цифрових технологій та комунікацій, актуалізацію завдань сталого розвитку, так і процеси децентралізації та зміцнення самоврядності громад, що обумовили об'єктивне поширення тренду поліцентричності розвитку. На період 2014–2020 років було виокремлено 11 пріоритетних цілей:

- зміцнення досліджень, технологічного розвитку та інновацій;
- поліпшення доступності, використання та якості інформаційно-комунікаційних технологій;
- поліпшення конкурентоспроможності малих та середніх підприємств (МСП);
- підтримка зрушень у напрямку низьковуглецевої економіки;

<sup>12</sup> Böhme K., Doucet P., Komornicki T., Zaucha J., Świątek D. (2011). How to strengthen the territorial dimension of "Europe 2020" and EU Cohesion Policy. Warsaw. — Режим доступу: [http://www.esponontheroad.eu/dane/web\\_espon\\_library\\_files/627/background\\_report\\_territorial\\_dimension.pdf](http://www.esponontheroad.eu/dane/web_espon_library_files/627/background_report_territorial_dimension.pdf). — Час доступу: 18.11.2020.

<sup>13</sup> Urban-rural linkages / EC official site. — Режим доступу: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/territorial-cohesion/urban-rural-linkages/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/territorial-cohesion/urban-rural-linkages/). — Час доступу: 18.11.2020.

- сприяння адаптації до зміни клімату, запобігання та управління ризиками;
- збереження та захист довкілля та заохочення ресурсоефективності;
- сприяння розвитку сталого транспорту та поліпшення мережевих інфраструктур;
- сприяння сталій та якісній зайнятості та підтримка трудової мобільності;
- сприяння соціальної інклюзії, протидія бідності та будь-якій дискримінації;
- інвестування в освіту, професійну підготовку та навчання упродовж життя;
- поліпшення ефективності публічного управління.

Конкретизація цілей дозволила інструменталізувати процеси надання підтримки в рамках структурних фондів, спростити процедури надання, оптимізувати партнерство європейських, національних та територіальних структур в реалізації цілей та завдань політики згуртованості.

### 1.3. Сучасні виклики та перспективи політики згуртованості ЄС

Останні роки позначилися для Європи різким зростанням викликів, які вимагають суттєвого коригування ключових європейських політик. Серед таких викликів, зокрема:

- прискорення технологічних та пов'язаних із ними структурних змін в економіці, які видозмінюють та переспрямовують ресурсні потоки, формують нові потенціали розвитку територій та, навпаки, призводять до появи «нових застарілих індустрій» з відповідними негативними впливами на регіональні економіки;
- перерозподіл політичних та економічних впливів усередині об'єднаної Європи внаслідок утвердження «нових» членів ЄС, утворення нових економічних альянсів на основі транскордонної макрорегіональної кооперації;
- зростання мобільності ресурсів, насамперед — трудових, через поліпшення комуніка-

цій, зростання матеріальної та кваліфікаційної спроможності економічно активного населення «нових» членів ЄС, уніфікацію трудових навичок тощо — це загострює конкуренцію регіонів за людський капітал;

- «міграційна» криза, пов'язана з хвилями припливу на терени ЄС мігрантів та біженців із країн з несприятливими умовами для життя та низьким рівнем добробуту, що зрештою посилює ризики міжетнічних та міжконфесійних конфліктів всередині ЄС, погіршує якість життя у певних регіонах, створює додаткові потреби у видатках з бюджету ЄС;
- загострення глобальної конкуренції зі становленням нових центрів глобальних впливів (Китай, Росія) та перенесенням на терени ЄС «гібридних» методів боротьби за лідерство: економічних інтервенцій, посилення політичного радикалізму, здійснення інформаційних атак тощо;
- «коронакриза» як принципово новий виклик, що спричинився як до безпосередніх економічних шоків, спричинених локдаунами та випереджальним падінням індустрій, пов'язаних з персональними контактами та переміщеннями, так і до скорочення практичних контактів та взаємодій регіонів ЄС через карантинні обмеження.

Нові виклики продемонстрували, що відставання в розвитку окремих регіонів є не лише проблемою країн, до яких ці регіони входять, а й загрозою для згуртованості у загальноєвропейському вимірі, а системність чинників відставання робить його подолання неможливим зусиллями лише національних політик. Тому реалізація єдиної скоординованої політики територіальної згуртованості є важливим спільним завданням для об'єднаної Європи<sup>14</sup>.

Варто зазначити, що європейська згуртованість далеко не завжди успішно проходить випробування новими викликами. З нашої точки зору, причиною цього є надмірне спрощення підходів до формування згуртованості, які тривалий час обмежувалися компенсацією диспропорцій та централізованим інвестуванням у розвиток територій, що відстають. Як наслідок, сформувався певний «регіональний патерналізм», за якого регіони-реципієнти поклалися на залучення європейських фондів, тоді як побудові власних рушіїв розвитку приділялося недостатньо уваги. Натомість регіони-донори, не беручи участь у практичній реалізації заходів політики

<sup>14</sup> Marchis, Gabriela. (2016). The EU Cohesion Policy and its Underlying Principles and Values. — Режим доступу: [https://www.researchgate.net/publication/308171294\\_The\\_EU\\_Cohesion\\_Policy\\_and\\_its\\_Underlying\\_Principles\\_and\\_Values](https://www.researchgate.net/publication/308171294_The_EU_Cohesion_Policy_and_its_Underlying_Principles_and_Values). — Час доступу: 18.11.2020.

згуртованості, сприймали її як неминучу повинність, а не як джерело можливих синергетичних ефектів. Практики міжрегіональної взаємодії почали формуватися лише в останнє десятиліття та не набули належної усталеності. До того ж, в умовах динамізації зміни статусів соціальних груп внутрішня згуртованість у депресивних регіонах слабшала, прискорювався вплив людського капіталу, виникали ризики політичної радикалізації, автаркізації тощо.

Ключового значення у контексті згуртованості набуло досягнення інклюзивності зростання, яка дозволяє поширювати вигоди від економічного зростання для усіх регіонів та спільнот ЄС, посилюючи соціальну згуртованість. Це обумовило посилення акцентів на професійну підготовку, організацію ринків праці, диверсифікацію сільських та старопромислових територій, організацію соціального захисту, доступ до послуг, що становлять спільний економічний інтерес тощо. Важлива роль відводиться місцевим інституціям, які забезпечують публічно-приватне партнерство щодо відповідальності за надання важливих послуг, які формують якість життя громад.

У рамках підготовки стратегії регіонального розвитку та політики згуртованості після 2020 року Європейською комісією було розроблено **п'ять політичних цілей для структурних фондів ЄС**<sup>15</sup>:

- розумніша Європа — інноваційні та смарт-трансформації економіки;
- «зеленіша», низьковуглецева Європа;
- більш взаємозв'язана Європа — мобільність та регіональні ІКТ, розвиток транскордонної кооперації — та, що важливо, кооперація з партнерами за межами ЄС;
- більш соціальна Європа — імплементація Європейських основ соціальних прав (European Pillar of Social Rights);
- Європа, ближча до громадян — сталий та інтегрований розвиток міських, сільських та прибережних територій.

При цьому передбачається **модернізація політики згуртованості у 2021–2027 роках** на таких засадах<sup>16</sup>.

1. Зосередження на ключових інвестиційних пріоритетах. Передбачається, що кошти ERDF та Cohesion Fund у рамках зазначених вище цілей має бути спрямовано переважно на підтримку інновацій, цифрової економіки та МСП через стратегії смарт-спеціалізації, а також на підтримку низьковуглецевої та циркулярної економіки й протидію змін клімату.

2. Політика згуртованості має: бути спрямованою на всі регіони, оскільки навіть найрозвиненіші наразі стикаються з потребами індустріальної трансформації, протидії безробіттю та пошуку себе у глобалізованій економіці; бути гнучкіше пристосованою до цілей регіонального розвитку — з урахуванням потреб подолання молодіжного безробіття, недостатнього освітнього рівня, наслідків кліматичних змін, інтеграції мігрантів — властивих не лише слабкорозвиненим регіонам; спиратися на залучення місцевих, міських, територіальних урядів до управління європейськими фондами з відповідним збільшенням частки місцевого співфінансування.

3. Впровадження простіших та гнучкіших правил та механізмів: спрощення доступу до фондів, зменшення кількості вимог, адаптивність до можливих непередбачуваних обставин та можливість перерозподілу між фондами.

4. Посилення зв'язку з Європейським семестром<sup>17</sup> з метою створення середовища, сприятливого для зростання та бізнесу, координації політики згуртованості з політиками структурних реформ.

Підсумовуючи аналіз європейського досвіду розроблення та впровадження політики згуртованості, слід констатувати: можливості його застосування в Україні корисні, проте обмежені. Головне надбання цього досвіду полягає у доведенні обґрунтованості поступової еволюції підходів до формування згуртованості — на засадах того, що подолання констатованої при утворенні ЄС диспаритетності у рівнях розвитку країн та регіонів — важлива, але не достатня умова згуртованості. За певних умов унас-

<sup>15</sup> EU Cohesion Policy 2021–2027 — EC Proposals at a Glance (2018) / Research4Committees official site. — Режим доступу: <https://research4committees.blog/2018/07/09/eu-cohesion-policy-2021-2027-ec-proposals-at-a-glance/>. — Час доступу: 18.11.2020.

<sup>16</sup> Regional Development and Cohesion Policy 2021–2027 (2018) / EC official site. — Режим доступу: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/news/2018/05/29-05-2018-regional-development-and-cohesion-policy-2021-2027](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2018/05/29-05-2018-regional-development-and-cohesion-policy-2021-2027). — Час доступу: 18.11.2020.

<sup>17</sup> Європейський семестр — загальноєвропейська система координації економічної та фінансової політики з річним циклом.

лідок здійсненої у рамках політики послаблення диспаратів інфраструктурної модернізації регіон може ставати «слизьким» для ресурсів (термінологія дослідників ОЕСР<sup>18</sup>) та потерпати від прискорення їхнього відпливу — що надалі погіршує можливість досягнення соціальної згуртованості. Тому, як констатують фахівці ОЕСР, проекти розбудови «фізичної» інфраструктури можуть мати сенс там, де її брак є нагальним та особливо гостро відчувається громадянами. Щойно базові потреби задоволені, увагу в цих громадах слід переключити на проекти, які сприятимуть зростанню регіональної продуктивності та конкурентоспроможності<sup>19</sup>. Проте найголовнішим чинником, безперечно, є здійснення інвестицій, які забезпечують поліпшення якості людського капіталу<sup>20</sup>.

Досвід ЄС також показав, що згуртованість регіонів — не тотожна їх конкурентоспроможності. Інколи зміцнення конкурентоспроможності у рамках неінклюзивної моделі розвитку може супроводжуватися погіршенням стану згуртованості (зокрема, у разі, коли конкурентоспроможність посилюється шляхом раціоналізації витрат на працю й супроводжується збільшенням безробіття).

У цьому контексті потужний конструктив внесло ухвалення Цілей сталого розвитку ООН, інтеграція яких у регіональне та територіальне планування може стати одним з наріжних каменів згуртованості.

Недостатність «традиційних» європейських підходів до зміцнення згуртованості стала очевидною в світлі інституційних зрушень, початок яких поклало об'єднання Німеччини, а потім — приєднання до ЄС країн ЦСЄ. Новітній досвід засвідчив, що в умовах інституційного динамізму, який притаманний сучасному періоду глобалізації та поширення мережевих технологій, ризики для згуртованості виникають і у благополучних регіонах, а їх джерело лежить не у диспаратності рівнів розвитку, а в інституційній недостатності в умовах глобальних трансформацій. Проте ЄС лише формує, нерідко — методом спроб і помилок, підходи до інституційного будівництва в рамках політики згуртованості.

Зокрема, для успішності політика згуртованості має бути забезпечена відповідним інституційним інструментарієм: відповідальними управлінськими структурами, усталеними практиками правозастосування та управління, самоорганізацією громад, належною самоідентифікацією їх членів тощо<sup>21</sup>. Зокрема, дослідження 169 регіонів ЄС показало, що саме якість місцевого врядування є ключовим фактором ефективності політики згуртованості та використання структурних фондів ЄС<sup>22</sup>.

Тож щодо низки нових актуальних проблем згуртованості ЄС перебуває на етапі становлення підходів так само, як і Україна. Це створює сприятливі можливості для спільного пошуку відповідей та шляхів побудови сучасної моделі політики згуртованості та їх практичного застосування в межах макрорегіонального співробітництва.

Зокрема, йдеться про інтеграцію засад згуртованості у секторальні політики. Це потребуватиме: перекладання практично всіх державних політик на «територіальну мову»<sup>23</sup>, що враховує суб'єктність регіонів та громад у державних політиках; вибудовування сучасних взаємовідносин великих, малих міст та сіл і збалансування трендів поліцентричності; формування політик реструктуризації та ревіталізації регіонів зі старими індустріями; надання підтримки територіям зі спеціальними умовами розвитку (гірські, малозаселені, прибережні, прилеглі до зон конфлікту та інші подібні); запобігання надмірним впливам людського капіталу тощо.

Зрозуміло, що зміцнення згуртованості в Україні потребує значно глибших суспільних зрушень, пов'язаних із побудовою базових для суспільної згуртованості інститутів, які апріорі існували у «старій» Європі та стали основою для динамічних інституційних змін у «нових» членах ЄС. Хоча, можливо, зважаючи на динамічні інституційні трансформації, що нині відбуваються у глобальних масштабах, завдання інституційного будівництва, які стоять перед Україною та перед ЄС, і не відрізняються надто суттєво, а набутий Україною досвід може стати в пригоді на загальноєвропейському рівні.

<sup>18</sup> OECD Regional Outlook 2011 (2011). Building Resilient Regions for Stronger Economies. — OECD Publishing, Paris. — С. 204–205.

<sup>19</sup> Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні (2018). — OECD Publishing, Paris. — С. 189.

<sup>20</sup> OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies (2016). — OECD Publishing, Paris. — С. 142.

<sup>21</sup> Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth (2009). — OECD Publishing, Paris. — С. 112.

<sup>22</sup> Rodriguez-Pose A. & Garcilazo E. (2013). Quality of Government and the Returns on Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions. — OECD Regional Development Working Papers, OECD Publishing, Paris.

<sup>23</sup> Böhme K., Doucet P., Komornicki T., Zaucha J., Świątek D. (2011). How to strengthen the territorial dimension of «Europe 2020» and EU Cohesion Policy. Warsaw. — Режим доступу: [http://www.esponontheroad.eu/dane/web\\_espon\\_library\\_files/627/background\\_report\\_territorial\\_dimension.pdf](http://www.esponontheroad.eu/dane/web_espon_library_files/627/background_report_territorial_dimension.pdf). — С. 18. — Час доступу: 18.11.2020.

## 2. РЕАЛІЗАЦІЯ ПОЛІТИКИ ЗГУРТОВАНOSTІ В УКРАЇНІ

### 2.1. Пріоритет згуртованості у Державній стратегії регіонального розвитку

Серед трьох стратегічних цілей ухваленої Кабінетом міністрів України у серпні 2020 року **Державної стратегії регіонального розвитку на період 2021–2027 років** (далі Стратегія) на першому місці вказано Ціль 1 «Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах». Ціль є найвагомішою у Стратегії, зважаючи на обсяг відведеного на неї тексту, який описує 6 оперативних цілей, що досягаються через 35 напрямів, що включають разом 265 завдань (Додаток 1). До її оперативних цілей належать такі.

**1.** «Стимулювання центрів економічного розвитку (агломерації, міста): передбачено посилення інтегруючої ролі агломерацій та великих міст та використання потенціалу розвитку середніх та малих міст.

**2.** «Збереження навколишнього природного середовища та сталого використання природних ресурсів, посилення можливостей розвитку територій, які потребують державної підтримки (макро- та мікрорівень)». Включає створення умов для розвитку виокремлених у стратегії територій із особливими потребами: сільських територій у несприятливих умовах, малих монофункціональних міст, прикордонних територій у несприятливих умовах, а також – регіонів, що постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, сільських територій, гірських територій українських Карпат, приморських регіонів, територій, де перебувають на стадії закриття вугледобувні та вуглепереробні підприємства; розвиток територій української частини Дунайського регіону та транскордонного співробітництва; а також створення умов для поліпшення стану довкілля.

**3.** «Створення умов для реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях в український простір».

**4.** «Розвиток інфраструктури та цифрова трансформація регіонів»: розвиток транспортної, інженерної, соціальної інфраструктури, інфраструктури безпеки та надання адміністративних послуг.

**5.** «Формування єдиного освітнього, інформаційного, культурного простору в межах всієї території України». Включає: інтеграцію внутрішньо переміщених осіб у територіальні громади їхнього постійного перебування; доступ до соціальних та публічних послуг громадян, які проживають на тимчасово окупованих територіях України, а також прилеглих до них територіях; посилення соціальної захищеності ветеранів війни; підтримку міжрегіональної кооперації та обмінів між регіонами України, внутрішнього туризму; створення єдиного мовно-інформаційного простору, розвиток загальнодержавної системи національно-патріотичного виховання.

**6.** «Ефективне використання економічного потенціалу культурної спадщини для сталого розвитку громад»: збереження культурної спадщини та створення умов для ефективного використання її економічного потенціалу.

Як видно з наведеного переліку, напрями Стратегічної цілі 1 охоплюють більшість із напрямів, що традиційно розглядаються в межах європейської політики згуртованості, яка перебувала у рамках парадигми вирівнювання диспаритетів. Безсумнівною здобутком є передбачений у Стратегії диференційований підхід до створення умов для розвитку територій зі специфічними потребами. Так само важливим елементом формування згуртованої держави є створення умов для реінтеграції тимчасово окупованих територій.

Водночас переліку завдань у рамках оперативних цілей притаманні еkleктичність, різноманітність, брак комплексності підходів. Практично відсутні завдання, які стосуються налагодження взаємодії між регіонами та між громадами. **Набір завдань за традиційним для вітчизняного стратегування принципом інвентаризації потреб замість формування логіки та алгоритмів досягнення цілей призвів до втрати концентрованості цієї стратегічної цілі власне на цілях досягнення згуртованості.** Головним чином – у сучасному, доведеному європейською практикою

розумінні пріоритетності побудови інституційного підґрунтя згуртованості.

У цьому контексті показовим є й набір показників моніторингу, які мають свідчити про рівень виконання Стратегічної цілі 1 (Додаток 2). Запропоновані 19 показників зонайбільше засвідчують становище з диспаратністю розвитку регіонів, проте жодним чином не стан згуртованості.

**Негативними наслідками відсутності чітких акцентів для згуртованості є такі.**

По-перше, проблеми, що вже виявилися при формуванні Мінрегіоном Плану заходів щодо реалізації Стратегії. У ході розроблення Плану завдання і напрями операційних цілей вимушено розподіляються між різними програмами регіонального розвитку, що «розмиває» їхню приналежність до стратегічної цілі згуртованості. Досягнення синергії комплементарної реалізації завдань стає неможливим, оскільки вони потрапляють до різних програм з різними відповідальними виконавцями та перспективами фінансування.

По-друге, значні труднощі, що можуть виникнути при доопрацюванні регіональних стратегій розвитку до 2027 року, які вже ухвалені в областях, і наразі у шестимісячний термін мають бути скориговані з урахуванням положень Стратегії. Переважна більшість завдань, передбачених Стратегічною ціллю 1, належать до рутинних традиційних завдань регіональних стратегій, виконання яких вирішує актуальні проблеми регіонів, проте не створює специфічного впливу ні на стан згуртованості всередині регіону, ані на згуртованість країни. Невиокремленість специфічних напрямів досягнення згуртованості у Стратегії призводитиме до формальності розроблення відповідних напрямів у регіональних стратегіях.

## 2.2. Потреби та проблеми побудови згуртованості в українських реаліях

Як засвідчив європейський досвід, критично важливим у реалізації завдання згуртованості є перехід від територіальної згуртованості до згуртованої країни. Згідно з положеннями інституційної теорії, такий перехід відбуватиметься у разі, якщо вигода від консолідованих дій спільнот у рамках міжмуніципальної та міжрегіональної взаємодії більша, ніж від існування кожної зі спільнот у «замкненому» режимі. Відповідно, передбачається функціонування таких спільнот як відповідальних та раціональних

дієвих суб'єктів, орієнтованих на розвиток та спроможних досягати підвищення капіталізації локальних ресурсів від розширення горизонтів співпраці. Тому територіальна згуртованість є обов'язковою умовою згуртованості країни.

Внаслідок децентралізації різко зросла спроможність регіональних та локальних спільнот самостійно та ефективно вирішувати значну частину проблем територіального розвитку — через поширення мережевих комунікацій, незалежних від впливу Центру, впровадження сучасних технологічних рішень, оволодіння організаційними інструментами реалізації розширених правових повноважень. Це посилює інклюзивність локальних економік, формує консолідовані інтереси території.

Зміцнення дієвості громад створює сприятливе підґрунтя для становлення локальної ідентичності — постійного співвіднесення членів територіальної спільноти з усталеними практиками (інститутами) взаємодії, які забезпечують оптимальну реалізацію їхнього потенціалу розвитку в рамках даної спільноти. З певними допущеннями поняття локальної ідентичності можна вважати тотожним поняттю територіальної згуртованості, яке є ключовим у побудові сучасної європейської регіональної політики. Визначальним завданням інституційного забезпечення територіальної згуртованості стає становлення системи інститутів, які забезпечують безпосередній взаємозв'язок між розвитком територіальної спільноти як цілого та суб'єктів, що функціонують на цій території. Оскільки ця система інститутів де-факто забезпечує функціонування територіальної спільноти як такої, вона може трактуватися як соціальний капітал. Соціальний капітал громади складає сутність інтегрованого суб'єкта-громади, який утворюється в ході утвердження територіальної згуртованості.

Для членів громади такий соціальний капітал забезпечує їхню ідентифікацію як суб'єктів — носіїв людського капіталу у конкретному соціально-економічному просторі. Іншими словами, соціальний капітал громади виконує вкрай важливу роль — перетворення суб'єктності на територіальну ідентичність.

Вихідним у формуванні територіальної ідентичності є зв'язувальний (*binding*) соціальний капітал (за класифікацією Р. Патнема<sup>24</sup>), що складається з відносин між групами, які поєднані тісно, проте на ситуативних, по суті, ірраціональних засадах (переважно за фактом народження на даній території). Такий капітал може створювати первинні передумови для спільної діяльності, яка спирається на спільність ментальності, культури, вузьколокальних інтересів

<sup>24</sup> Putnam R.D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* / Robert D. Putnam. — N.-Y.: Simon and Schuster.

(наприклад, щодо благоустрою невеликого населеного пункту). Проте можливості подальшого розвитку на цих засадах вельми обмежені.

Тому подальший розвиток територіальної ідентичності та фактичне становлення територіальної згуртованості мають відбуватися на основі сполучного соціального капіталу (*bridging capital*), який базується на відкритих мережах та поєднує людей різних соціальних груп на основі «слабких» взаємозв'язків, що формуються ними вже свідомо на раціональних засадах. Такі зв'язки гнучкі, і вони значно ефективніші у поєднанні дій учасників територіальних спільнот.

Крім того, чим розвиненішою (інституційно більш складною) є громада, тим більшу роль у визначенні ідентичності її членів відіграватиме сполучний соціальний капітал. Члени патріархальних громад мають вищу територіальну ідентичність, проте вона не перетворюється на територіальну згуртованість. І значно більшою є ймовірність, що члени таких громад, які досягають прогресу у власному розвитку, втрачатимуть територіальну ідентичність та полишатимуть громаду.

На думку дослідників, повноцінною слід вважати територіальну ідентичність, яка поєднує емоційну (відчуття емоційної єдності з певною територією, або патріотизм), когнітивну (самовіднесення до певної спільноти та усвідомлення її правил) та поведінкову (вмотивованість до дії в межах цієї спільноти) складові<sup>25</sup>. Така територіальна ідентичність фіксує ресурсний потенціал на території громади, що в першу чергу актуально для людського капіталу.

А отже, принципової важливості для побудови територіальної згуртованості набуває забезпечення органічного переходу до переважання локального сполучного соціального капіталу. Тобто формування територіальних громад на основі раціональних свідомих рішень їхніх членів щодо вибору (і створення) інститутів громади, які забезпечують їхню взаємодію щодо задоволення потреб — побутових, економічних, екологічних, суспільно-комунікаційних, інформаційних, культурних, естетичних тощо.

Сприйнятливості до таких інституційних інновацій значною мірою залежить від якості локального людського та соціального капіталу. Щоб перетворитись на рушій локального розвитку, інституція-

лізація в громаді має досягти певного рівня, який забезпечуватиме утворення внутрішніх мереж — і утвердження на цій основі цілісної локальної ідентичності, яка зробить територію «липкою» для ресурсів.

Фахівці ОЕСР виокремлюють три головних виміри, які формують у членів громад відчуття добробуту, а отже — щодо яких має групуватися їхня інституціалізована взаємодія. Перший — поліпшення ефективності та якості базової соціальної інфраструктури — шкіл, закладів охорони здоров'я, доріг та публічного транспорту. Другий — адаптація стратегій місцевого економічного розвитку для поліпшення якості життя (до прикладу, створення умов для розвитку туризму не лише залучає приїжджих, а й поліпшує умови життя місцевих жителів, створюючи робочі місця та джерела доходів). Третій — залучення спільнот до регіонального планування та визначення пріоритетів, що забезпечуватиме врахування інтересів усіх груп локальної спільноти<sup>26</sup>.

Наявність дієвих демократичних механізмів забезпечення участі членів громади в управлінні нею є важливим елементом становлення та відтворення локальної ідентичності<sup>27</sup>. Як зазначає Максим Розумний, «загальною метою політики ідентичності є комунікативна цілісність локальної спільноти, її суб'єктність, здатність формувати й відтворювати спільні уявлення, норми і цінності, приймати спільні рішення і досягати спільних цілей»<sup>28</sup>.

**Однак територіальна згуртованість є обов'язковою, проте не достатньою умовою згуртованості країни.**

Наразі брак згуртованості та дезінтегрованість інтересів головних акторів українського суспільства — держави (влади), бізнесу та людини, призводить до хронічної «стратегічної недостатності». Це неспроможність реалізувати узгоджені політики, орієнтовані на довгостроковий період та на консолідованість дій акторів, яка спирається на спільність цінностей та цілей суспільства. Використовуючи математичні терміни, можемо констатувати: кожен із акторів має власну точку локального оптимуму, в якій відчувається достатньо комфортно, проте ці точки не збігаються. Незбіг оптимумів викликаний численними інституційними пастками, які блокують рух від локальної до загальної оптимальності. Неналадженість взаємодії суб'єктів спрямовує кожного з них на власні моделі поведінки, які нерідко оріє-

<sup>25</sup> Котенко Я. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад (навчальний модуль) / Ярослав Котенко. — К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. — С. 8-9.

<sup>26</sup> OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies (2016). OECD Publishing, Paris. — С. 190.

<sup>27</sup> Степико М. Т. Українська ідентичність: феномен і засади формування: монографія / М. Т. Степико. — К.: НІСД, 2011. — С. 76.

<sup>28</sup> Розумний М. Політика ідентичності: основні завдання та механізми реалізації. — Київ, 2011. — Режим доступу: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2011-11/polyt\\_ident-e871d.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2011-11/polyt_ident-e871d.pdf). — Час доступу: 18.11.2020.

товані на перерозподіл, а не створення багатства, в яких переважає ситуативна мотивація швидкого виграшу замість стратегічних орієнтацій на розвиток, втрачено спільне бачення майбутнього як одна з ключових підойм соціальної згуртованості.

В умовах інституційної дезінтегрованості суспільства намагання досягати згуртованості лише шляхом зменшення диспаритетності становища соціальних та територіальних груп, надаючи прямі фінансові преференції або інвестуючи у розвиток соціальної та комунікаційної інфраструктури, будуть не надто ефективними. Виклик полягає у спроможності вирватися з «пастки» моделі, в якій актори вже збудували для себе комфортні стратегії виживання. **На часі — послідовна відбудова стратегічної спроможності суспільства на основі інституційних інструментів зміцнення суб'єктності (незалежної дієвості) та згуртованості його головних акторів, переходу від фрагментованих стратегій виживання — до спільної стратегії розвитку.** Тому фахівці серед першочергових завдань слушно виокремлюють необхідність запровадження кроків, що сприяють формуванню єдиного українського економічного, соціального та гуманітарного простору, визначивши пріоритетами міжрегіональне співробітництво та міжрегіональні проекти, що об'єднують Україну<sup>29</sup>.

Завдяки реформі децентралізації в Україні відбувається поступове формування згуртованості на рівні громад. Проте локальна успішність децентралізації водночас закріплює парцелізацію суспільства — за якої згуртованість «зависає» на місцевому рівні з відповідними рівнями цінностей і пріоритетів. Подальший рух до консолідації заблокований браком взаємної довіри та відповідних спільних практик. Це обмежує можливості реалізації потенціалу громад у рамках міжмуніципальної (в рамках регіону), міжрегіональної та транскордонної взаємодії. Як результат поліпшення умов життя в громаді без поліпшення умов для самореалізації її активних членів — зростання відпливу ресурсів (насамперед людських), що блокує подальший розвиток громад.

Тому досягнення згуртованості в масштабах країни потребує виведення громад із «пасток локальності» на державницький рівень, перетворення їх на драйвери та співавторів подальших реформ. Цьому мають сприяти: подальше розширення повноважень і спроможності громад; наділення їх можливостями та вмінням будувати середовище, сприятливе для розвитку; розвиток відповідних партисипативних інститутів для залучення експертного та громадянського середовища до контролю та стратегування державної політики; впровадження соціальних

стратегій, орієнтованих на самореалізацію активних індивідуумів у трудовій, підприємницькій, управлінській та громадській діяльності.

Руйнування в ході децентралізації традиційної ієрархії «центр-периферія» створює необхідність «перезавантаження» інституційного забезпечення згуртованості країни. Зміцнення територіальної згуртованості створює додаткові ризики для згуртованості країни, проте водночас — і передумови для значно повнішої та ефективнішої інтеграції. Як регіон, так і громада, які раніше були лише об'єктами державної регіональної політики та реципієнтами централізовано перерозподілених ресурсів розвитку, наразі набувають власної суб'єктності. І ця суб'єктність може бути як важливою підоймою, генератором синергетичного ефекту для просторового, регіонального і загальнонаціонального розвитку, так і гальмом такого розвитку через дезорганізуючий вплив на взаємодію основних акторів на регіональному та загальнонаціональному рівнях розвитку. **Це свідчить про потребу додаткових зусиль задля конвертації досягнутих успіхів від децентралізації повноважень та ресурсів із центру на місця у нову якість загальнонаціональної згуртованості.**

Подальший розвиток реформи децентралізації влади має відбуватися шляхом розширення дієвості громад у впливі на змістовні складові їхнього розвитку на секторальному рівні: у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, енергетики, реалізації аграрної та промислової політики, транспорту, питаннях громадської безпеки тощо. Сучасні технології суттєво спрощують локалізацію процесів у цих сферах. Водночас вищезгадані сектори мають цілісний загальнонаціональний вимір — і саме цим забезпечується їхня значущість. Отже, саме у рамках секторальної децентралізації формуватимуться поля взаємодії згуртованих територіальних спільнот, на основі якої має вибудовуватися згуртованість країни.

Ситуація, пов'язана з конфліктом на Сході України, є екстремальним, проте показовим прикладом нехтування імплементацією інституційних інструментів згуртованості, що зрештою було використано як підґрунтя гібридної російської агресії. Наразі політика згуртованості для цього регіону України має проходити фазу реінтеграції — відновлення зруйнованого цілого. Сформувалися специфічні потреби щодо відбудови зруйнованих територій, переналагодження транспортної, енергетичної, комунальної інфраструктури за нового формату внутрішньо- та міжрегіональної взаємодії, облаштування внутрішньо переміщених осіб. Постала низка нестандарт-

<sup>29</sup> Ткачук А. Ф. Регіональна політика — два кроки шляху (грудневі тези) // Стратегія розвитку. — 2017. — № 1. — С. 11–16. — Режим доступу: [http://regionet.org.ua/ua/Vuyshov\\_z\\_dryky\\_pershuy\\_nomer\\_zhurnalny\\_STRATEGIYa\\_ROZVUTKY\\_1340.html#page\\_title](http://regionet.org.ua/ua/Vuyshov_z_dryky_pershuy_nomer_zhurnalny_STRATEGIYa_ROZVUTKY_1340.html#page_title). — Час доступу 18.11.2020.



них завдань: визначення нової ролі низки регіонів в умовах значних змін рушійних сил їх розвитку (йдеться не лише про власне Донецьку та Луганську області, а й, зокрема, області, що межують з окупованим Кримом, економіка яких раніше була значним чином орієнтована на забезпечення півострова у курортний сезон та обслуговування транзитних маршрутів); ініціація пов'язаних із цим спільних міжрегіональних проєктів: транспортних, екологічних, соціальних, гуманітарних, виробничих тощо; застосування інструментів для активізації ендогенного розвитку регіонів в умовах обмеженості зовнішнього інвестування. Водночас ситуація у **Донецькій та Луганській областях** – важливий та корисний кейс, який дозволяє виробити методологічно довершену політику згуртованості, яка може бути застосована і для інших регіонів.

### 2.3. Засади реалізації політики згуртованості у стратегуванні регіонального розвитку

Як було показано вище та доведено європейським досвідом, належне розкриття потенціалу територіальної згуртованості є важливим підґрунтям для згуртованості країни. З іншого боку, воно можливе лише у разі поєднання зі зміцненням згуртованості країни. У протилежному випадку ризику для загальнонаціональної згуртованості спонукатимуть центр до упереджувальних дій, які обмежуватимуть самоврядність громад, а отже – погіршуватимуть стан їхньої згуртованості. **Таким чином, територіальна та загальнонаціональна згуртованість можуть розвиватися лише комплементарно.**

Відповідно, розширення повноважень громад має поєднуватися із чітким визначенням місця кожної громади в системі економічних взаємовідносин в регіоні, а розвитку регіону – в національному суспільному та економічному розвитку. Досягнення міжрегіональної (міжтериторіальної) синергії – одна з підвалин смарт-підходів, які притаманні сучасній європейській моделі політики регіонального розвитку.

Фахівці ОЕСР наголошують на **нових функціях центральних урядів щодо впровадження нової політики регіонального розвитку**<sup>30</sup>:

- сприяння формуванню консенсусу та узгодженості між регіонами та секторами у визначенні цілей, часових та просторових рамок політики;

- збір та аналіз баз даних та координація обговорень щодо потреб та можливостей розвитку;
- розробка інструментаріїв та «глобальних правил» координації складних, множинних процесів зі складною ієрархією;
- модерування суперечок між регіонами та секторами, включаючи прийняття політичної відповідальності за кінцеве рішення;
- зміна балансів влади та повноважень між секторами, регіонами та рівнями врядування для віднайдення оптимального фінансування всієї системи управління;
- підвищення якості прийняття рішень усіма рівнями врядування завдяки подоланню інформаційних пробілів та оцінці результативності політик.

В умовах, коли одним із магістральних напрямів стратегування та практичного розвитку громад є досягнення їхньої згуртованості, держава має ставити інтегральні цілі регіонального розвитку, які спроможні стати точками інтеграції інтересів регіонів та територіальних громад, формуючи згуртованість країни. Відповідно, постає важливе завдання політики регіонального розвитку у контексті цілей згуртованості – конвертація завдань модернізації країни у конкретні модернізаційні завдання розвитку регіонів, які можуть та мають бути закладені у відповідні регіональні стратегії.

Багаторівневості такого стратегування потребує зміцнення інституційної спроможності обласних центрів виконувати функції суб'єкта та координатора політики соціальної згуртованості на рівні регіону. Так само важливою є координація міжмуніципального співробітництва щодо реалізації цілей регіонального та загальнонаціонального рівнів – із цією функцією мали би впоратися укрупнені райони. Таким чином, розвантаження обласного та районного рівнів від більшості завдань поточного управління внаслідок децентралізації актуалізує завдання забезпечення їхньої стратегічної спроможності.

В рамках реалізації Державної стратегії регіонального розвитку має бути сформовано наскрізні завдання щодо реалізації цілей Стратегії, що їх має бути враховано як у секторальному, так і в регіональному стратегуванні. При цьому корисним видається досвід «територіальних ключів», запропонований для реалізації стратегії «Європа-2020» (Додаток 3). Рекомендації щодо подібних ключів

<sup>30</sup> OECD (2010), Regional Development Policies in OECD Countries. – Режим доступу: <https://doi.org/10.1787/9789264087255-en>. – Час доступу: 18.11.2020.

для України буде надано у наступному розділі. На першому етапі імплементація таких наскрізних цілей можлива у процесі розроблення плану реалізації Стратегії та одночасно — при коригуванні регіональних стратегій розвитку. Проте в подальшому доцільним було б внесення змін до Стратегії з метою посилення концентрації на специфічних цілях згуртованості.

Оптимальною для досягнення згуртованості видається політика, що якнайменше орієнтується на перерозподіл фінансових ресурсів між багатшими та біднішими територіями на основі ручного керування, яке є потужним потенційно конфліктогенним чинником (а регіони — як реципієнти так і донори — розглядаються як об'єкти політики). Натомість головне завдання політики згуртованості вбачається в тому, щоб сприяти підвищенню конкурентоспроможності регіонів та територій на основі розкриття їхнього *внутрішнього потенціалу розвитку через їхню суб'єктність* — що підвищує рівень згуртованості завдяки перспективності взаємодії спільнот в рамках вирішення цього завдання.

У зв'язку з завершенням етапу децентралізації, пов'язаного з передаванням громадам нових повноважень, необхідною є *реідентифікація регіонів та громад* з урахуванням змін, що відбулися як у їхніх можливостях щодо розпорядження ресурсами, так і (що важливо) у наявних технологічних та сучасних організаційних можливостях, які по-новому структурують ресурсний потенціал територій за рівнями доступності та доробку від його використання. Розширенню доступних джерел економічного зростання сприятиме здійснення на цій основі капіталізації недокапіталізованих ресурсів регіонів, досягнення синергії внутрішньорегіональної та міжрегіональної кооперації.

Потреба реідентифікації різко посилює важливість практичної реалізації суб'єктності стратегій розвитку територій — шляхом інституційного забезпечення інклюзивності процесу стратегування із максимальним залученням до нього основних стейкхолдерів. Регіон та громада мають бути не пасивними реципієнтами положень стратегій, які надходять «згори», а співавторами їх вироблення та реалізації. Фактично, усталення механізмів виявлення та врахування інтересів громад, розвитку територій, налагодження взаємодії між громадами як на етапі формування, так і (що головне) на етапі реалізації стратегії, формування партисипативних інститутів на рівні громад та регіонів, забезпечення супроводу реалізації стратегій має стати окремим стратегічним завданням в рамках реалізації сучасної політики регіонального розвитку та одним із

провідних завдань у політиці згуртованості. У європейському досвіді такої політики відкриті партисипативні інститути визнаються ключовим чинником інституційної спроможності розкриття локального потенціалу розвитку та подолання міжтериторіальної нерівності<sup>31</sup>.

Принагідно варто наголосити на вагомому потенціалі впливу на цей процес інноваційних способів організації комунікацій — мережевих програмних продуктів та апаратних рішень, які формують умови для реалізації е-демократії, зокрема — е-врядування, раціоналізації використання ресурсів (типу «смарт-громада») тощо.

**З нашої точки зору, враховуючи критичність цілей згуртованості, у процесі доопрацювання регіональних стратегій розвитку має бути передбачено вирішення синтетичних проблем:**

- формулювання нової ідентичності регіону, яка склалася внаслідок децентралізації та усталення суб'єктності громад;
- побудова «інституційної екосистеми регіону» (згода щодо базисних позицій розвитку) як основи для розбудови соціального капіталу;
- досягнення згуртованості навколо пріоритетних цілей розвитку регіону, активне залучення організацій громадянського суспільства;
- оптимізація та диверсифікація економічної структури на основі смарт-спеціалізації;
- поглиблення капіталізації регіонального потенціалу шляхом повнішого освоєння локальних ресурсів, зокрема на основі міжрегіональної взаємодії;
- встановлення співвідношення стратегії розвитку регіону з галузевими стратегіями та Державною стратегією регіонального розвитку;
- максимальна реалізація потенціалу міжмуніципальної (всередині регіону) та міжрегіональної співпраці.

Стратегічний процес жодним чином не завершується ухваленням стратегії розвитку. **Надалі зміцнення згуртованості має відбуватися у процесі реалізації стратегії шляхом:**

- впровадження динамічної моделі стратегічного планування на основі постійно діючої експертно-комунікативної платформи;

<sup>31</sup> Barca, F. (2009). An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. — Brussels.

- формування партнерської мережі для реалізації стратегії у багаторівневому вимірі (громади, райони, регіон);
- проведення навчань та консультацій з конкретних питань реалізації стратегії для працівників органів місцевого самоврядування, працівників сфери надання публічних послуг, громадських організацій, бізнесу тощо;
- моніторингу ходу реалізації стратегії, проблем, що виникають, зокрема на основі експертних та соціологічних опитувань;
- у разі потреби – проведення роботи щодо коригування стратегії та цільових індикаторів її реалізації.

На основі забезпечення змістовної та дієвої взаємодії членів громад в рамках узгоджених стратегій формується мотивація до встановлення усталених мережевих взаємозв'язків, розширюються можливості задіяння та відтворення людського капіталу на місцевому рівні. Різко прискорюється формування ідентичності членів громад, як у рамках їхньої активності в органах самоорганізації (локальна ідентичність), так і як власників людського капіталу, що реалізується на території громади (функціональна ідентичність). Це загалом забезпечує утвердження територіальної згуртованості.

Пандемія COVID-19 та пов'язані з нею карантинні обмеження обумовлюють низку особливостей у реалізації політики згуртованості. З одного боку, на регіональний, а особливо – місцевий рівень лягає низка специфічних та значною мірою нових, проте критично важливих для протиепідемічної стійкості завдань. З іншого – офіційні обмеження та зміна практик поведінки членів громад суттєво змінюють можливості комунікації в процесі реалізації спільних практик. А це, як згадувалося, є однією з вихідних підойм територіальної згуртованості. Ускладнюється реалізація процедур місцевої демократії – публічних обговорень та консультацій, громадського контролю, діяльності органів самоорганізації тощо. Посилюються ризики ухвалення рішень, що мають корупційну або вузькогрупову мотивацію. До того ж, значна частка членів громад, які належать до груп ризику, витісняються з активного соціального життя.

Досвід України також показав приклади політизації ставлення до заходів протидії пандемії. Спостерігається спротив органів місцевого самоврядування рекомендаціям центру задля запобігання економічним втратам внаслідок локдауну – всупереч потребам посилення карантину для того, щоб запобігти поширенню хвороби. Досить очевидно, що наразі протидія пандемії погіршує стан згуртованості країни.

Проте вже у середньостроковій перспективі забезпечення протиепідемічної стійкості громад має посісти місце однієї з важливих детермінант територіальної згуртованості, що надалі потягне за собою потребу в консолідованій політиці загальнонаціонального рівня. Тригером такої зміни має стати перехід від політики обмежень до політики трансформації просторів і процесів, ключова роль у якій припадає на рівень громад. Зокрема, в контексті згуртованості йдеться про:

- впровадження дистанційних процедур реалізації місцевої демократії – оптимальним є застосування інструментів «смарт-громад», які, на відміну від перенесення звичних форм комунікації в онлайн, мають розподілений характер, а отже, значно кращі охоплення та оперативність;
- організацію якісного надання публічних та комунальних послуг з урахуванням необхідних санітарних норм і правил;
- мінімізацію втрат для зайнятості на основі поширення дистанційних форм та організації суспільно важливих процесів (наприклад, торгівлі та транспорту) з дотриманням протиепідемічних правил.

Відповідна діяльність на регіональному та місцевому рівнях має координуватися, отримувати методичну підтримку від Мінрегіону та профільних центральних органів виконавчої влади щодо реалізації загальнонаціональних директив з урахуванням специфіки та можливостей кожного регіону, а також можливостей розробки власних місцевих програм. На рівнях областей та районів має бути створено координаційні центри для узгодження консолідованих оперативних дій на місцевому рівні та муніципальної взаємодії.

# 3. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПРІОРИТЕТУ «ЗГУРТОВАНА КРАЇНА» НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Реалізація пріоритету «згуртована країна» у системі стратегування регіонального розвитку має синхронно відбуватися на усіх рівнях стратегування. А саме – в контексті реалізації Державної стратегії регіонального розвитку та комплементарних стратегій, стратегій економічного та соціального розвитку регіонів, стратегій розвитку територіальних громад.

Враховуючи мультифакторність формування згуртованості, важливо забезпечити наявність дієвого інструментарію загальнонаціонального рівня, за допомогою якого відбуватиметься впровадження політики згуртованості та контроль над її результативністю. До складових такого інструментарію належать:

- інституціалізація комунікацій центру та регіонів у рамках функціонування Ради розвитку громад та територій і таких самих регіональних Рад, діяльності Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку, формулювання завдань центральним органам виконавчої влади щодо включення завдань політики згуртованості до секторальних політик;
- методична підтримка регіонів та громад щодо імплементації завдань політики згуртованості до їхніх стратегічних документів у процесі їх доопрацювання (що потребуватиме, зокрема, доопрацювання нормативно-методичних документів КМУ);
- фінансові інструменти, що дозволяють спрямувати кошти на реалізацію цілей політики згуртованості: Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), диференціація місцевих податків, реалізація бюджетних програм тощо;
- створення умов для міжмуніципальної та міжрегіональної співпраці: шляхом відповідного інформаційного забезпечення, формування та просування стратегічних наративів, які розкривають потенціал співпраці, розроблення макрорегіональних секторальних програм (на зразок програми реструктуризації вугільних регіонів або реалізації морегосподарського потенціалу);

- інтеграція завдань політики згуртованості у міжнародні програми, які передбачають отримання донорських та партнерських коштів (реалізація цілей сталого розвитку, європейська макрорегіональна співпраця, транскордонне співробітництво тощо).

На регіональному рівні врахування завдань згуртованості відбувається стихійно та нерідко – за залишковим принципом, коли під цим напрямом збираються завдання, що не увійшли до інших підрозділів стратегій.

Для прикладу: у Стратегії економічного та соціального розвитку Луганської області до 2027 року «Формування системи цінностей на засадах загальноукраїнської єдності та соціальної згуртованості» згадується у рамках Стратегічної цілі «Безпека, національна ідентичність та цілісний інформаційний простір». Реалізація напряму у цьому надпроблемному з точки зору згуртованості регіоні передбачає лише «активізувати інформаційні кампанії та сприяти протидії пропаганді російських телеканалів» та «сприяти формуванню активного громадянського суспільства з урахуванням гендерно-орієнтованого підходу». Подібна стратегія для Донецької області взагалі не містить поняття згуртованості. Так само індиферентна щодо цілей згуртованості стратегія Львівщини. Стратегія Вінницької області обмежується територіальною згуртованістю. Ціль «Регіон спроможних громад та успішних людей» містить напрям «Забезпечення єдності і згуртованості в громадах», у якому йдеться про доступність публічних послуг, культурний розвиток, сприяння громадській активності та зміцнення соціального діалогу.

Наразі завдання, які у Державній стратегії регіонального розвитку на період 2021–2027 років інтегровано в стратегічну ціль «Згуртована країна», розкидано по різних розділах регіональних стратегій. Тому механістична адаптація регіональних стратегій до державної шляхом перегрупування завдань не вплине на фактичний перебіг політики згуртованості. З нашої точки зору, необхідне виокремлення низки наскрізних стратегічних завдань, які, зважаючи на набутий міжнародний досвід, забезпечують побудову інституційного підґрунтя згуртованості (умовна назва – «ключі згуртованості»). Синхронне застосування таких завдань при формуванні завдань

регіональних, місцевих стратегій розвитку та стратегічних документів загальнонаціонального рівня (зокрема секторальних стратегій) має дозволити поєднати зміцнення територіальної згуртованості з формуванням згуртованості країни.

**До ключів згуртованості, з нашої точки зору, слід віднести такі.**

### **1. Формування сучасної ідентичності членів громад.**

Досягнення згуртованості країни неможливе без відповідної самоідентифікації членів регіональних громад. Тому важливим стратегічним завданням є формування позитивної регіональної ідентичності, яка потребує радикального оновлення, враховуючи всі чинники, які в останнє десятиліття «перемішували» соціальну структуру територіальних спільнот, змінювали їх демографічний склад та кваліфікаційну структуру трудового потенціалу. Належить сформулювати нові чинники, завдяки яким людина відчуватиме свою єдність із регіоном, громадою у довготривалій перспективі — і при цьому бачитиме місце своїх громади та регіону у загальнонаціональному просторі. Складність сучасних спільнот вимагатиме специфічної «інженерії ідентичності», яка використовуватиме комплекс впливів на суспільну свідомість, зокрема:

- промоцію локальних історії та культури сучасними комунікаційними засобами;
- формування і впровадження історико-територіальних наративів (місцевість, регіон у генезі нації) — в інформаційному та культурному просторі, освітньо-виховній сфері;
- брендування та формування сучасного іміджу територій;
- ідентифікація та досягнення стійкості соціальних мікроутворень (дрібних населених пунктів, районів і мікрорайонів міст) — через відповідне облаштування самоврядності, організацію публічних послуг, візуальне оформлення тощо);
- облаштування просторів згуртованості — парків, скверів, алей, рекреаційних територій, арт-просторів тощо — з відповідним облаштуванням для активної взаємодії людей;
- організація спеціальних подій — фестивалів, форумів, конференцій, виставок тощо;
- створення еко-середовища для розвитку креативних індустрій — як на основі місцевих традицій та ремесел, так і згідно з новітніми глобальними трендами.

### **2. Створення та забезпечення ефективного функціонування інститутів громадської та ділової комунікації.**

Інститути громадської та ділової комунікації мають забезпечити інклюзивність територіального розвитку шляхом залучення членів громад до розроблення, провадження та моніторингу місцевих політик. В рамках подібних інститутів забезпечується формування знань та обмін досвідом щодо територіальної специфіки проблем та необхідних навичок територіального управління, використання потенціалу соціального капіталу громади. Інституціоналізація сприяє територіальній згуртованості, забезпечуючи консолідацію та конструктивізацію інтересів основних соціальних груп громад, знижує потенціал протестної поведінки. Інтеграція територіальних інтересів спрощує їх трансляцію на вищі рівні, утворюється місцевий суб'єкт для комунікацій з управлінськими інститутами цих рівнів, що сприяє згуртованості країни. Серед таких інститутів:

- регіональні ради розвитку громад та територій;
- громадські об'єднання, що в різних формах залучаються до регіонального стратегування;
- агенції регіонального та місцевого розвитку, спеціалізовані агенції (наприклад, Агенції євроінтеграції, або агенції територіальної згуртованості — див. досвід Італії у Додатку 4);
- інститути громадського контролю, зокрема — громадські ради при органах місцевої влади та самоврядування і бюджетних установах;
- спеціальні ради, фонди, комісії, комітети, волонтерські організації для вирішення конкретних питань;
- громадські об'єднання підприємців, ради інвесторів тощо;
- локальні самоврядні об'єднання (ОСББ, ради мікрорайонів чи кварталів, інші організації самоврядування населення).

### **3. Організація суспільного діалогу.**

На підґрунті наявності відповідних інститутів та наративів ідентичності має відбуватися спілкування у широких колах спільнот (як структуроване, так і загальне) щодо актуальних питань розвитку цих спільнот та країни в цілому, виявлення місця та ролі регіональних спільнот у загальнонаціональних процесах тощо. Для організації суспільного діалогу необхідно:

- визначити основні дискурси, щодо яких він має вестися, на основі експертних дискусій та соціологічних (експертних) опитувань;
- встановити обмеження («червоні лінії»), яких він має притримуватись;
- забезпечити запуск (каталізацію) діалогу через відповідні події та публічні меседжі;
- забезпечити інклюзивність діалогу завдяки залученню різних кіл учасників з використанням відповідних комунікаційних технологій;
- забезпечити необхідні глибину і масштаб діалогу через формування відповідних освіти та інформаційного забезпечення.

#### 4. Впровадження спільних практик як основи розвитку міжмуніципальної та міжрегіональної співпраці.

Спільні практики (спільна діяльність) є логічним розвитком процесу суспільного діалогу. Вони забезпечують його тяглість через постійний розвиток предмету діалогу. Для успішності такі спільні види діяльності потребують продовження діалогу та розширення комунікацій, зокрема — розвитку практик, які стають підґрунтям міжмуніципальної та міжрегіональної співпраці. Серед таких спільних практик:

- навчання (діяльність регіональних вишів, переміщення студентів та академічні обміни, регіональні спеціалізації вищого та середнього спеціального навчання);
- забезпечення мобільності (дорожнє будівництво, дорожня інфраструктура, транспортні послуги (маршрути), інформування про стан доріг та потреби у пересуванні тощо);
- туризм (збільшення охоплення через різні види туризму, зокрема — індустріальний, конференційний, гастрономічний, медичний тощо, інтеграція з політикою ідентичності через організацію тематичних турів);
- захист довкілля (спільне поводження з твердими побутовими відходами (ТПВ), промисловими відходами, захист від стихійних лих);
- вирішення спільних проблем місцевого розвитку (обмін досвідом на основі поширення інформації та взаємних поїздок);

- інституційне забезпечення співпраці: укладання договорів про міжмуніципальну та міжрегіональну співпрацю, реалізація спільних проєктів, делегування повноважень, консорціумна участь у міжнародних програмах тощо).

#### 5. Становлення смарт-громад.

Становлення сучасних «розумних» громад має передбачати послідовну еволюцію від фрагментарного застосування «розумних» технологій, яке вже набуло значного поширення в Україні, до синергетичної взаємодії таких технологій завдяки їх інтеграції у життєдіяльність громад та досягнення нової ідентичності останніх на основі механізмів соціального залучення. Важливим є інституційний інструментарій, який на основі наявних цифрових можливостей спроможний переформатувати як управлінські практики, так і повсякденну поведінку членів громад, інтегруючи до них смарт-технології.

Самоідентифікація та самоорганізація окремих громад поліпшує структурування розвитку регіону, що особливо відчутно позначається на розвитку міст. Замість «розповзання» аморфних урбанізованих об'єднань за принципом «масної плями»<sup>32</sup> створюються умови для формування в межах регіону «вузлів» спеціалізованих мережевих структур — торговельної логістики, транспортних комунікацій, ділових послуг, послуг соціальної сфери (зокрема медичних та освітніх), політичної діяльності та налагодження відповідних комунікацій, які зміцнюють згуртованість на рівні регіону.

Ключовими напрямками становлення «розумних» громад є:

- інтеграція створення «розумних» мереж у секторальні політики та перебудову (децентралізацію) секторального управління;
- розгортання інфраструктури мережевих комунікацій, їх стандартизація для забезпечення безперешкодного обміну даними;
- навчання працівників цифровим компетенціям;
- впровадження практик застосування смарт-мереж у діяльності членів громад («мережева грамотність»);
- інтеграція цифрових мереж у систему прийняття рішень.

<sup>32</sup> Докладно див.: Колосов В. А. Принцип полицентризма в регіональній політиці і роль крупних городів як локомотивів розвитку. — Проблемы государственной политики регионального развития России. Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 4 апреля 2008 г.) — М.: Научный эксперт, 2008. — С. 94–106.

## 6. Інституціалізація регіональних ринків праці

Політика щодо регіональних ринків праці має окреме значення для цілей згуртованості, оскільки створює умови для реалізації трудового потенціалу членів громади та забезпечення належного рівня життя. Зміщення політики щодо ринку праці на рівень регіону створює потенціал її максимальної адаптивності до потреб ринку. Для реалізації цього потенціалу необхідне покращення якості професійно-технічної освіти для її наближення до потреб роботодавців, налагодження ефективної координації між роботодавцями та закладами професійно-технічної освіти при формуванні та забезпеченні регіонального замовлення на підготовку професійних кадрів.

Пріоритетними завданнями у цій сфері є:

- налагодження оперативного моніторингу стану регіональних ринків праці, середньо- та довгострокового прогнозування попиту у розрізі кваліфікацій;
- організація партнерства системи професійного навчання з потенційними роботодавцями щодо формування регіонального замовлення, формулювання компетенцій, організації навчального процесу;
- забезпечення гнучкості регіональних ринків праці, включаючи можливості доїхати для працівників, надання тимчасового чи постійного житла, організацію гнучких форм зайнятості, зокрема дистанційної тощо;
- упередження структурних змін на ринку праці шляхом професійної перепідготовки та навчання універсальним навичкам, які підвищують можливості працевлаштування.

## 7. Розвиток публічно-приватного партнерства

Партнерство регіональних громад та бізнесу відіграє важливу роль у зміцненні територіальної згуртованості. При цьому доцільним є перехід до використання саме терміну «публічно-приватне партнерство». Він ширший, ніж передбачене чинним законодавством державно-приватне партнерство, оскільки включає також «легкі» проекти постійної співпраці, які, на відміну від передбаченого законодавством, не включають надання прав управління, придбання/ створення об'єкта власності чи об'єднання ресурсів. Також у цьому разі до числа партнерів можуть входити не лише органи самоврядування територіальних громад, а й інші органи самоорганізації населення, наприклад, ОСББ, а також різного роду громадські об'єднання.

Публічно-приватне партнерство зміцнює територіальну ідентичність місцевого бізнесу, оптимізує фінансові спроможності громад, які можуть обирати оптимальний розмір витрат за рахунок диверсифікації фінансування публічних послуг.

Напрямами розвитку публічно-приватного партнерства є:

- диверсифікація надавачів публічних послуг шляхом укладання партнерських угод з приватними суб'єктами;
- залучення інвесторів у розвиток виробництв на територіях із спеціальними потребами;
- організація надання соціально важливих послуг — включно з переробкою твердих побутових відходів, наданням інших комунальних послуг, розвитком спорту, мистецтва, освіти, охороною здоров'я тощо.

# ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

Підсумовуючи аналіз європейського досвіду розроблення та впровадження політики згуртованості, слід констатувати: можливості його застосування в Україні корисні, проте обмежені. Новітній досвід засвідчив, що в умовах інституційного динамізму, притаманного сучасному періоду глобалізації та поширення мережевих технологій, подолання констатованої при утворенні ЄС диспаритетності у рівнях розвитку країн та регіонів — важлива, але не достатня умова згуртованості. За певних умов внаслідок інфраструктурної модернізації регіон може потерпати від прискорення відпливу ресурсів — що надалі погіршує можливості досягнення соціальної згуртованості. Натомість увагу слід спрямовувати на проекти, що сприятимуть зростанню регіональної продуктивності та конкурентоспроможності, забезпечують поліпшення якості людського капіталу.

Щодо низки нових актуальних проблем згуртованості ЄС перебуває на етапі становлення підходів так само, як і Україна. Це створює сприятливі можливості для спільного пошуку відповідей та шляхів побудови сучасної моделі політики згуртованості та їх практичного застосування в межах макрорегіонального співробітництва.

Ціль «Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах» є найвагомішою у Державній стратегії регіонального розвитку на період 2021–2027 років. Однак набір завдань за традиційним для вітчизняного стратегування принципом інвентаризації потреб замість формування логіки та алгоритмів досягнення цілей призвів до втрати концентрованості цієї стратегічної цілі власне на цілях згуртованості. Це утруднюватиме як підготовку плану заходів щодо реалізації Стратегії, так і доопрацювання регіональних стратегій розвитку, обумовлюватиме формальність врахування у цих документів цілей згуртованості.

Завдяки реформі децентралізації в Україні відбувається поступове формування згуртованості на рівні громад. Проте локальна успішність децентралізації водночас закріплює парцелізацію суспільства — за якої згуртованість «зависає» на місцевому рівні. Досягнення згуртованості в масштабах країни потребує виведення громад з «пасток локальності» на державницький рівень, перетворення їх на драйвери та співавторів подальших реформ. Цьому мають сприяти подальше розширення повноважень і

спроможності громад, наділення їх можливостями та вмінням будувати середовище, сприятливе для поступу. А також розвиток відповідних партисипативних інститутів для залучення експертного та громадянського середовища до контролю та стратегування державної політики, впровадження соціальних стратегій, орієнтованих на самореалізацію активних індивідуумів у трудовій, підприємницькій, управлінській та громадській діяльності.

Відповідно, розширення повноважень громад має поєднуватись із чітким визначенням місця кожної громади в системі економічних взаємовідносин в регіоні, а місця розвитку регіону — в системі національного суспільного та економічного розвитку. Держава має ставити інтегральні цілі регіонального розвитку, спроможні стати точками інтеграції інтересів регіонів та територіальних громад, формуючи згуртованість країни.

Головне завдання політики згуртованості — сприяти підвищенню конкурентоспроможності регіонів та територій на основі розкриття їхнього внутрішнього потенціалу розвитку через їхню суб'єктність. Це підвищує рівень згуртованості завдяки перспективності взаємодії спільнот в рамках вирішення цього завдання. Для цього необхідна реідентифікація регіонів та громад з урахуванням змін, що відбулися як у їхніх можливостях щодо розпорядження ресурсами, так і у наявних технологічних та сучасних організаційних можливостях, які по-новому структурують ресурсний потенціал територій за рівнями доступності та віддачі від його використання.

Потреба реідентифікації різко посилює важливість формування партисипативних інститутів на рівні громад та регіонів для усталення інклюзивних механізмів виявлення та врахування інтересів громад, розвитку територій, налагодження взаємодії між громадами на етапах формування та реалізації стратегій, забезпечення супроводу реалізації стратегій. Це має стати окремим стратегічним завданням в рамках реалізації сучасної політики регіонального розвитку та одним із провідних завдань у політиці згуртованості.

Наразі протидія пандемії COVID-19 де-факто погіршує стан згуртованості країни. Проте надалі забезпечення протиепідемічної стійкості громад має посісти місце однієї з важливих детермінант територіальної згуртованості, що потягне за собою по-



требу в консолідованій політиці загальнонаціонального рівня. Тригером такої зміни має стати перехід від політики обмежень до політики трансформації просторів і процесів, ключова роль у якій припадає на рівень громад. Відповідна діяльність на регіональному та місцевому рівнях має координуватися, отримувати методичну підтримку від Мінрегіону та профільних центральних органів виконавчої влади.

Реалізація пріоритету «згуртована країна» у системі стратегування регіонального розвитку має синхронно відбуватися на усіх рівнях стратегування: в контексті реалізації Державної стратегії регіонального розвитку та комплементарних стратегій, а також стратегій економічного та соціального розвитку регіонів та територіальних громад.

На загальнонаціональному рівні має бути впроваджено дієвий інструментарій впровадження політики згуртованості. Він забезпечить інституціалізацію комунікацій Центру та регіонів, методичну підтримку регіонів та громад щодо імплементації завдань політики згуртованості у їхні стратегічні

документи, фінансові інструменти реалізації цілей політики згуртованості, створення умов для міжмуніципальної та міжрегіональної співпраці.

На рівні формування завдань регіональних, місцевих стратегій розвитку (а також стратегічних документів загальнонаціонального рівня) має бути сформульовано низку наскрізних стратегічних завдань, які, зважаючи на набутий міжнародний досвід, забезпечують побудову інституційного підґрунтя згуртованості («ключі згуртованості»). Ці «ключі» має бути враховано як у регіональному, так і в секторальному стратегуванні. До «ключів згуртованості» слід віднести: формування сучасної ідентичності членів громад; створення та забезпечення ефективного функціонування інститутів громадської та ділової комунікації; організацію суспільного діалогу; впровадження спільних практик як основи розвитку міжмуніципальної та міжрегіональної співпраці; становлення смарт-громад; інституціалізацію регіональних ринків праці; розвиток публічно-приватного партнерства.

# ДОДАТКИ

## Додаток 1.

### ДЕРЖАВНА СТРАТЕГІЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ДО 2027 РОКУ: СТРУКТУРА СТРАТЕГІЧНОЇ ЦІЛІ I

**Стратегічна ціль I.** «Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах».

**Оперативна ціль 1.** «Стимулювання центрів економічного розвитку (агломерації, міста)».

- Посилення інтегруючої ролі агломерацій та великих міст.
- Посилення використання потенціалу розвитку середніх та малих міст.

**Оперативна ціль 2.** «Збереження навколишнього природного середовища та стале використання природних ресурсів, посилення можливостей розвитку територій, які потребують державної підтримки (макрота мікрорівень)».

- Відновлення та розбудова територій, структурна перебудова економік регіонів, що постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України.
- Розвиток сільських територій.
- Створення умов для подальшого розвитку гірських територій українських Карпат.
- Реалізація морського потенціалу для розвитку приморських регіонів та відтворення навколишнього природного середовища Азовського і Чорного морів.
- Соціально-економічна трансформація територій, де перебувають у стадії закриття вугледобувні та вуглепереробні підприємства.
- Протидія кризам на територіях із особливими проблемами розвитку (сільські території у несприятливих умовах, малі монофункціональні міста, прикордонні території у несприятливих умовах).
- Розвиток територій української частини Дунайського регіону та транскордонного співробітництва.
- Формування мережі природоохоронних територій, збереження та відтворення екосистем, поліпшення стану навколишнього природного середовища.

**Оперативна ціль 3.** «Створення умов для реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях в український простір».

- Визначення стратегічних напрямів реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях.
- Здійснення комплексу заходів і процедур щодо відновлення повноцінної діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, правоохоронних органів.
- Відновлення пошкодженої інфраструктури (доріг, залізничної інфраструктури, електричних та водопровідних мереж).

- Відновлення та забезпечення безперебійного енерго-, газо- та водопостачання об'єктів соціальної сфери, освіти, охорони здоров'я та промисловості.
- Залучення до відновлювальних робіт вітчизняних підприємств та організацій на основі міжрегіональної співпраці та кооперації.
- Створення умов для збільшення обсягу вітчизняних та іноземних інвестицій у розбудову та реконструкцію об'єктів інфраструктури.
- Максимальне спрощення адміністративних процедур, що регулюють діяльність малого та середнього бізнесу.
- Надання соціально-економічних стимулів для зростання інвестиційної активності та збільшення трудової зайнятості.
- Забезпечення захисту національних інтересів та недопущення порушення конституційних прав і свобод громадян України на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях.
- Забезпечення захисту і повноцінної реалізації національно-культурних, соціальних та політичних прав громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях або вимушено переселилися з них, у тому числі корінних народів та національних меншин.

**Оперативна ціль 4. «Розвиток інфраструктури та цифрова трансформація регіонів».**

- Цифрова трансформація регіонів.
- Розвиток транспортної інфраструктури.
- Розвиток інженерної інфраструктури.
- Розвиток соціальної інфраструктури.
- Розвиток інфраструктури безпеки.
- Розвиток інфраструктури надання адміністративних послуг.

**Оперативна ціль 5. «Формування єдиного освітнього, інформаційного, культурного простору в межах всієї території України».**

- Інтеграція внутрішньо переміщених осіб у територіальні громади їх постійного перебування.
- Доступ до соціальних та публічних послуг для громадян, які проживають на тимчасово окупованих територіях України, а також прилеглих до них територіях.
- Посилення соціальної захищеності ветеранів війни та членів їхніх сімей у територіальних громадах за місцем їх постійного проживання (перебування).
- Підтримка програм міжрегіональної кооперації та обмінів між регіонами України.
- Розвиток внутрішнього туризму.
- Створення єдиного мовно-інформаційного простору.
- Формування української громадянської ідентичності населення на основі суспільно-державних (національних) цінностей шляхом розвитку загальнодержавної системи національно-патріотичного виховання.

**Оперативна ціль 6. «Ефективне використання економічного потенціалу культурної спадщини для сталого розвитку громад».**

- Створення умов для ефективного використання економічного потенціалу культурної спадщини.
- Збереження культурної спадщини та захист традиційного характеру середовища.

## Додаток 2.

### ПОКАЗНИКИ МОНІТОРИНГУ ДОСЯГНЕННЯ ЦІЛЕЙ ДЕРЖАВНОЇ СТРАТЕГІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ НА 2021–2027 РОКИ

**Ціль 1.** Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах.

1. Відношення кількості робочої сили віком 15–70 років до загальної кількості населення відповідного віку.
2. Наявний дохід, у розрахунку на одну особу.
3. Частка населення із середньодушовими еквівалентними загальними доходами на місяць нижче від фактичного прожиткового мінімуму.
4. Середньомісячна заробітна плата.
5. Забезпечення актуальною містобудівною документацією (розробленою після 2010 року).
6. Забезпечення актуальною містобудівною документацією (розробленою після 2010 року) з обов'язковим урахуванням рекомендацій щодо включення кліматичних питань до документів державного планування, які розміщені на веб-сторінці Міндовкілля за посиланням <https://menr.gov.ua/news/34766.html>.
7. Частка територій та об'єктів природно-заповідного фонду у відношенні до площі держави (регіону).
8. Частка площі територій національної екологічної мережі у загальній території України.
9. Лісистість території України.
10. Частка площі орних земель (ріллі) у загальній території України.
11. Частка площі сільськогосподарських угідь екстенсивного використання (сіножатей, пасовищ) у загальній території України.
12. Вміст органічного вуглецю (гумусу) у ґрунтах сільськогосподарських угідь.
13. Площа відновлених земель та екосистем, площа рекультивованих земель та земель, на яких здійснюються заходи з консервації.
14. Частка населення, що відвідує бібліотеки.
15. Частка населення, що відвідує культурні заходи протягом року.
16. Частка населення, залучена до творчо-мистецької діяльності.
17. Частка населення, яке вважає, що в місці їхнього проживання достатньо можливостей для творчого та мистецького розвитку дітей.
18. Кількість пам'яток, на яких проведені ремонтно-реставраційні роботи.
19. Кількість унікальних об'єктів культурної спадщини України, включених до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО.

## МЕТОДИКА ВИКОРИСТАННЯ «ТЕРИТОРІАЛЬНИХ КЛЮЧІВ» У ПІДГОТОВЦІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИК<sup>33</sup>

**1. Етап підготовки (загальних) правил, які впливають на розподіл коштів та окреслюють загальні публічні інтервенції:**

- актуалізація (*mainstreaming*) територіальної згуртованості — зокрема як спеціальної теми «принципів допомоги»;
- інтеграція територіальної згуртованості як передумови, що визначає заходи щодо поліпшення територіально диференційованої імплементації усіх політик;
- акцентування необхідності застосування «територіальних ключів» на різних етапах підготовки та імплементації політики (зокрема — попередній аналіз та діагноз, SWOT, вироблення програмних документів, оцінка та моніторинг).

**2. Етап підготовки стратегічних документів з описом цілей політики, пріоритетів та можливих заходів та результатів:**

- впровадження специфічних методичних рекомендацій щодо виділення територіальної згуртованості; наприклад: як політика, що розглядається, сприятиме досягненню територіальної згуртованості на різних географічних рівнях із використанням локалізованого (*place-based*) підходу (співвідношення екзогенних та ендогенних цінностей та цілей);
- інтеграція релевантних територіальних характеристик (наприклад, територіальні ключі, територіальні типології, пріоритети Територіального порядку денного — 2020) до визначення спектру підтримки конкретної політики;
- інтеграція релевантних територіальних характеристик (територіальні ключі) до переліку тем, за якими надається підтримка;
- забезпечення використання територіальних ключів на усіх етапах підготовки політики, що розглядається (наприклад, попереднього аналізу та діагнозу, SWOT, розробки програмних документів, оцінки та моніторингу);
- визначення набору чутливих специфічних показників та пов'язаних цілей, що мають відношення до відповідних територіальних ключів.

**3. Етап пристосування політики до профілів та специфічних характеристик певних територій у консультації з керівними органами ЄС та національною владою (або, відповідно, національною та регіональною владою):**

- аналіз того, як імплементація певної політики сприяє територіальній згуртованості та які територіальні теми мають особливе значення для відповідної території чи її частин (території, якої стосується політика);

<sup>33</sup> Böhme K., Doucet P., Komornicki T., Zaucha J., Świątek D. (2011). How to strengthen the territorial dimension of “Europe 2020” and EU Cohesion Policy. Warsaw. — Режим доступу: [http://www.esponontheroad.eu/dane/web\\_espon\\_library\\_files/627/background\\_report\\_territorial\\_dimension.pdf](http://www.esponontheroad.eu/dane/web_espon_library_files/627/background_report_territorial_dimension.pdf). С. 43. — Час доступу: 18.11.2020.

- зміцнення територіального виміру аналізу – SWOT, сконцентрований на територіальних ключах;
- інтеграція територіальної згуртованості та специфічних територіальних ключів до стратегічних цілей даної території чи її частин;
- обґрунтування застосування чи виключення певних територіальних ключів як тем, за якими надається підтримка для даної території чи її частин;
- зміцнення територіального виміру в обговоренні/визначенні очікуваних результатів політики;
- ілюстрування того, як конкретні операційні плани сприяють досягненню територіальної згуртованості та як буде імплементована політика у територіально диференційований спосіб.

#### 4. Етап трансформації політик у конкретні заходи та впливи:

- діагностика, акцентування уваги на територіальній різноманітності та різницях територіальних ключів;
- забезпечення територіального виміру (диференціації) програмних цілей;
- визначення територіального виміру програмних пріоритетів;
- встановлення програмного партнерства, яке відповідає міждисциплінарному характеру регіонального розвитку та територіальному різноманіттю сфери, що програмується;
- досягнення врахування територіальних аспектів під час створення проєкту – включаючи стимулювання відповідних стейкхолдерів;
- забезпечення територіального виміру критеріїв відбору проєктів;
- використання територіальних індикаторів для моніторингу, звітування та оцінки;
- забезпечення врахування територіальних аспектів у діяльності програми щодо поширення інформації.

## Додаток 4.

### АГЕНТСТВО ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЗГУРТОВАНОСТІ (ІТАЛІЯ)<sup>34</sup>

Аби забезпечити успішне виконання цілей, визначених Статтею 119 (5) Італійської Конституції, Агентство територіальної згуртованості сприяє економічному та соціальному розвитку італійських територій шляхом: зміцнення програмування, координації, моніторингу та заходів підтримки Політики згуртованості; нагляду та супроводу впровадження програм та проєктів; поліпшення міжінституційної кооперації та стратегічного партнерства між сторонами, задля подолання територіальних розривів у межах країни.

#### МІСІЯ

Агентство територіальної згуртованості — це національне публічне агентство під прямим управлінням прем'єр-міністра.

Агентство підтримує економічний розвиток та згуртованість. Поліпшує міжінституційну співпрацю та стратегічне партнерство між залученими сторонами для подолання територіальних розривів у межах країни та зміцнення управлінської спроможності публічних суб'єктів.

Відповідно до місії, Агентство надає підтримку імплементації європейських та національних програм через супровідні заходи, спрямовані на центральні та регіональні органи влади, відповідальні за операційні програми, та на пов'язаних із ними суб'єктів, особливо на місцевому рівні.

Агентство — головний та першочерговий помічник центральних, регіональних та місцевих органів влади в імплементації Політики згуртованості, центральної підйоми європейської та національної політики.

Заходи, що вживаються Агентством, завжди сфокусовані на громадянах, підприємствах та місцевих органах влади. Зобов'язання та етична відповідальність, які забезпечуються у процесі здійснення його інституційної діяльності, викладені у Кодексі поведінки та Хартії цінностей Агентства.

Політика згуртованості покликана задовольняти і за можливості випереджувати потреби розвитку територій з метою створення сприятливих структурних умов для поліпшення якості життя громадян.

Зважаючи на це, Агентство територіальної згуртованості розробило методологію роботи, яка спирається на постійний діалог із територіями в рамках взаємодії центру та периферії на основі неперервного циклу співрозробки, встановлення, верифікації та перероблення цілей. У разі потреби Агентство може активувати заходи збільшення видатків та утворювати цільові робочі групи для підтримки програм, імплементація яких відстає.

Заходи щодо супроводу, моніторингу та верифікації здійснюються Агентством, щоб чітко відповідати на будь-які критичні проблеми, ідентифікувати, заохочувати та підтримувати кваліфіковане та послідовне планування.

Агентство територіальної згуртованості працює, аби забезпечити, щоб цілі та завдання, визначені програмами, які фінансуються європейськими структурними та інвестиційними фондами, відповідали спроможностям та життєвим інтересам громадян та підприємств. Усі національні чи регіональні програми чи плани, територіальні угоди та політики смарт-спеціалізації мають відповідати чесним макроцілям сталого розвитку, визначених Стратегією «Європа-2020» (програма ЄС для зростання та зайнятості на поточне десятиліття) та Порядком денним ООН-2030, з визначеними 17 Цілями сталого розвитку.

Основна увага приділяється сільським територіям та регіонам, що здійснюють промислову трансформацію та/або потерпають від серйозних і постійних природних чи демографічних завад. Стратегічні заходи, що вживаються, включають: Національну стратегію для внутрішніх територій, Угоду про розвиток та Національну стратегію смарт-спеціалізації.

У відповідності до програмування на 2014–2020 роки Агентство забезпечує системне бачення усіх коштів. Тому Європейський соціальний фонд, Європейський фонд регіонального розвитку та Європейський сільськогосподарський фонд сільського розвитку мають розглядатися з комплементарних позицій, а не як сума впливів в межах одних і тих самих регіонів. Це означає необхідність розглянути весь комплекс впливів та сфокусуватися на кінцевих цілях та територіях, для яких вони призначені.

<sup>34</sup> Agenzia per la coesione territoriale: офіційний сайт. — Режим доступу: <https://www.agenziacoesione.gov.it/lagenzia/?lang=en>. — Час доступу: 18.11.2020.

Редакторка Юлія Шекет  
Дизайн-макет ФОП Харченко