

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНО-ОРІЄНТОВАНОГО ПІДХОДУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

СТАСИШИН Андрій Васильович

кандидат економічних наук, доцент

проректор з науково-педагогічної роботи та розвитку інфраструктури,

доцент кафедри економіки та публічного управління

Львівського національного університету імені Івана Франка

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3061-0788>

ЯНОВИЧ Арсеній Віталійович

аспірант кафедри економіки та публічного управління

Львівського національного університету імені Івана Франка

молодший науковий співробітник відділу регіональної економічної політики

ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України»

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9039-2735>

Анотація. У статті розглянуто теоретико-методологічні засади територіально-орієнтованого підходу в публічному управлінні регіональним розвитком. Визначено його основоположні принципи, інструменти та інституційні передумови реалізації. Узагальнено європейський досвід територіально-орієнтованої політики та окреслено проблеми й перспективи її імплементації в Україні.

Ключові слова: територіально-орієнтований підхід, територіально-орієнтована політика, регіональний розвиток, регіональна політика, публічне управління та адміністрування, стратегічне планування

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

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретико-методологічні засади територіально-орієнтованого підходу до регіонального розвитку сформувалися в контексті досліджень регіональної економіки, просторового розвитку та публічного управління. Концептуальні положення територіально-орієнтованої політики були закладені у працях М. Сторпера [1], який обґрунтував роль територіальних чинників у

формуванні конкурентоспроможності регіонів. Подальшого розвитку цей підхід набув у дослідженнях Ф. Барки [2], де його розглянуто як інструмент підвищення ефективності Політики згуртованості ЄС через орієнтацію на ендогенний потенціал територій. У документах і аналітичних звітах Європейської Комісії [3] та ОЕСР [4] він трактується як ключова парадигма сучасної регіональної політики, що інтегрує просторовий вимір у процес ухвалення управлінських рішень органами публічної влади.

Серед українських науковців проблематика територіально-орієнтованого розвитку, функціональної типізації територій та інструментів державної регіональної політики активно досліджується у працях науковців Інституту регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього НАН України [5], де обґрунтовано методологію ідентифікації функціональних типів територій та механізми стимулювання їх розвитку.

Метою статті є обґрунтування теоретико-методологічних засад територіально-орієнтованого підходу в публічному управлінні регіональним розвитком, визначення його ключових принципів, інституційних характеристик та інструментів, а також узагальнення європейського досвіду і оцінювання можливостей імплементації відповідних практик у системі державної регіональної політики України.

Виклад основних результатів. Територіально-орієнтований підхід до управління регіональним розвитком у різних формах існував протягом тривалого часу, а термін «територіально-орієнтована політика» (англ. place-based policy) використовувався щонайменше впродовж останніх 75 років [6]. В цьому контексті підкреслимо, що підхід визначає концептуальні засади просторового розвитку, тоді як політика є інституціоналізованою формою їх реалізації. Попри те, що тлумачення обох понять залишається предметом наукових дискусій [7], термінологічний аналіз засвідчив декілька ключових характеристик, які визначають сутність територіально-орієнтованої політики та відповідного підходу, що лежить в її основі [4]:

- Просторова спрямованість та контекстуальна адаптивність управління регіональним розвитком. Вихідною характеристикою територіально-орієнтованого підходу є фокусування уваги на територіях як об'єктах державної підтримки з урахуванням їхніх унікальних особливостей і потреб. Це виключає застосування універсальних управлінських рішень щодо територіального розвитку та передбачає типізацію територій за функціональними ознаками на основі узгоджених критеріїв, що створює підґрунтя для диференційованого використання інструментів державної підтримки [8];

- Стимулювання реалізації конкурентних переваг регіонів на основі ефективного використання їхнього ендогенного потенціалу. Одними з ключових елементів територіально-орієнтованого підходу є орієнтація державної підтримки на якомога повніше розкриття територіального капіталу та акцент на необхідності мобілізації внутрішніх факторів соціально-економічного розвитку, зокрема природних ресурсів, інноваційної інфраструктури тощо. Вони формують підґрунтя ендогенного економічного зростання та забезпечують здатність територій самостійно генерувати додану вартість, зменшуючи залежність від зовнішніх трансфертів [2];

- Орієнтація на зменшення міжрегіональних диспропорцій у соціально-економічному розвитку. Важливою характеристикою територіально-орієнтованого підходу є його націленість на зменшення просторових асиметрій шляхом підтримки територій із недостатньо реалізованим потенціалом або наявними структурними обмеженнями розвитку. Така підтримка спрямована на забезпечення рівномірного доступу до публічних послуг та можливостей економічного зростання. У цьому

контексті територіально-орієнтована політика виступає інструментом зміцнення територіальної згуртованості та формування справедливих умов розвитку для різних типів територій [9];

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

Слід підкреслити, що зростання інтересу до територіально-орієнтованого підходу в останні десятиліття зумовлене передусім обмеженою спроможністю галузевих політик адекватно реагувати на сучасні глобальні виклики та просторову гранулярність потреб окремих територій [3]. З іншого боку, імплементація територіально-орієнтованого підходу у практику вироблення регіональної політики висуває певні вимоги до системи управління розвитком регіонів, зокрема:

1. Наявність інтегрованої стратегічної рамки. Однією з ключових вимог для ефективної реалізації територіально-орієнтованого підходу є наявність визначеної загальної стратегічної основи, яка забезпечує інтеграцію різних політик, що різною мірою впливають на розвиток територій, у загальну політику розвитку. Так, у Європейському союзі цілі національних стратегій регіонального розвитку відповідають цілям і пріоритетам Політики згуртованості ЄС, цілі регіональних стратегій – національним цілям тощо. Такий ієрархічний підхід з'явився у європейській практиці з 2006 року коли було ухвалено Національну стратегічну рамку планування (англ. National Strategic Reference Framework) в межах системи розподілу фінансування Політики згуртованості. Це спонукало країни-члени до розробки власних національних стратегій регіонального розвитку [10];

2. Визначення чітких критеріїв виокремлення функціональних типів територій. Повноцінна імплементація територіально-орієнтованого підходу неможлива без формування чіткого та методологічно виваженого механізму виокремлення функціональних типів територій, що ґрунтується на сукупності кількісних і якісних критеріїв, які відображають різні аспекти розвитку територій, їх місце та роль у регіональних і національних просторових соціально-економічних системах. В той час як адміністративний поділ зорієнтований на забезпечення територіальної організації публічного управління, виділення функціональних типів територій спрямоване на ідентифікацію однорідних за характером розвитку, потенціалом та викликами просторових утворень таких як агломерації, міські, сільські, гірські, приморські, прикордонні та інші території [5]. При цьому функціональна типізація має здійснюватися з урахуванням чинної системи адміністративно-територіального устрою, в межах якої формуються та реалізуються управлінські рішення і програми, а також застосовуються фінансові інструменти державної регіональної політики. За таких умов функціональні типи територій не замінюють адміністративні одиниці, а слугують додатковим аналітичним і планувальним виміром, що забезпечує більш обґрунтоване надання диференційованої державної підтримки [8];

3. Диверсифікація інструментів державної підтримки відповідно до функціональних типів територій. Як було наголошено вище, визначення функціональних типів територій у межах територіально-орієнтованого підходу передбачає урізноманітнення форм і механізмів державної підтримки залежно від характеру соціально-економічного розвитку, наявних викликів і потенціалу відповідних територій. Така логіка виключає застосування інструментів територіального розвитку за принципом one-size-fits-all і натомість фокусується на формуванні гнучких, адаптованих до контексту пакетів підтримки. Зокрема, для різних функціональних зон можуть застосовуватися диференційовані комбінації інструментів, включаючи інвестиційні гранти, програмно-цільове фінансування, спеціальні фонди, податкові стимули, інструменти підтримки інноваційної діяльності, розвитку людського капіталу, інфраструктурні інвестиції тощо. Узгодження типів територій із відповідними наборами інструментів дозволяє підвищити адресність і довгострокову ефективність державної регіональної політики;

4. Забезпечення інституційної спроможності та формування стійкої системи багаторівневого управління. Територіально-орієнтований підхід ґрунтується на висхідному принципі формування політики, що передбачає складну взаємодію між усіма рівнями публічної влади та бенефіціарами розвитку регіонів, а також вертикальну та горизонтальну координацію управлінських рішень [2]. На відміну від секторального підходу, в якому просторовий контекст часто залишається поза увагою, територіально-орієнтоване управління включає активну участь регіональних і місцевих акторів у визначенні пріоритетів соціально-економічного розвитку територій [8]. З одного боку, це дає змогу проводити детальний аналіз специфічних обмежень і можливостей економічного розвитку окремих територій, сприяє якіснішому узгодженню стратегічних цілей і завдань державної регіональної політики та забезпечує їх послідовне виконання на національному, регіональному та місцевому рівнях. З іншого, такий підхід вимагає укорінення практик партнерської взаємодії між органами публічної влади, бізнесом та громадянським суспільством. У цьому контексті розбудова культури партнерства та інституціоналізація партисипативних механізмів прийняття рішень виступають необхідною передумовою імплементації територіально-орієнтованого підходу.

Слід підкреслити, що інструменти державної підтримки розвитку територій не є тотожними інструментам реалізації територіально-орієнтованого підходу. Перші спрямовані на стимулювання соціально-економічного розвитку конкретних територій, тоді як другі визначають інституційно-процедурні механізми, які забезпечують просторову інтеграцію та диференціацію заходів державної регіональної політики відповідно до принципів територіально-орієнтованого підходу [3].

У практичній площині реалізація територіально-орієнтованого підходу здійснюється насамперед через механізми стратегічного планування, які забезпечують координацію та інтеграцію секторальних політик з урахуванням просторової специфіки [4]. У межах стратегій розвитку регіонів і громад здійснюється деталізований аналіз соціально-економічного, фінансового та іншого потенціалу, а також проводиться SWOT-аналіз для визначення сильних і слабких сторін, можливостей і загроз розвитку територій. Крім цього, важливим доповненням до стратегічного планування виступає концепція смарт-спеціалізації, яка дозволяє виокремити конкурентні переваги територій і спрямувати інвестиції та заходи підтримки на найбільш перспективні напрями розвитку забезпечуючи синергію між

науково-технологічним потенціалом, підприємництвом та соціально-економічними потребами регіону. Поряд з цим, для імплементації територіально-орієнтованої політики та забезпечення її багаторівневої координації, у практиці Європейського союзу сформувався набір специфічних інструментів [11]:

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

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

3) Місцевий розвиток за підтримки громад (англ. Community-Led Local Development, скор. CLLD) виступає інструментом залучення місцевих акторів до реалізації стратегічних пріоритетів розвитку шляхом розширення їхньої ролі у формуванні та реалізації заходів територіального розвитку. Застосування CLLD дозволяє узгоджувати стратегічні цілі з локальними умовами та пріоритетами, підвищуючи чутливість політики до специфіки окремих територій та зміцнюючи зв'язок між стратегічними документами і практиками місцевого розвитку.

Попри те, що територіально-орієнтований підхід отримав достатнє методологічне обґрунтування та інституційну підтримку в межах Політики згуртованості ЄС, його практична імплементація супроводжується низкою системних проблем, які обмежують результативність застосування відповідних інструментів. Виходячи з європейського досвіду, до ключових викликів запровадження територіально-орієнтованого підходу відносяться [3; 10]:

- Концептуальна розмитість цілей та очікуваних результатів є однією з фундаментальних проблем реалізації територіально-орієнтованих політик. Одночасне включення завдань підвищення продуктивності економіки, стимулювання соціально-економічного зростання регіонів та громад, зміцнення їхньої конкурентоспроможності та скорочення територіальних диспропорцій у стратегії територіального розвитку часто відбувається без чіткого розмежування змісту цих завдань. Це ускладнює визначення пріоритетів, формування вимірюваних цільових показників та подальшу оцінку результативності політики, а також створює ризик декларативного використання таких понять як продуктивність, ефективність, інноваційність тощо без їх належної операціоналізації;

- Дисбаланс між економічним, соціальним та екологічним вимірами розвитку. Попри інтегрований характер територіально-орієнтованого підходу, на практиці економічні та особливо екологічні аспекти розвитку нерідко залишаються другорядними або реалізуються через окремі, слабо скоординовані механізми. У результаті соціальні й інфраструктурні цілі домінують над завданнями економічного зростання та екологічної стійкості, що суперечить ідеї сталого територіального розвитку. Приклади якісно інтегрованих стратегій, у яких економічні, соціальні та

екологічні пріоритети узгоджені в межах єдиної просторової логіки, залишаються радше винятком, ніж усталеною практикою;

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

- Невідповідність функціональних територій адміністративно-територіальному устрою країни. Концептуальні засади територіально-орієнтованого підходу передбачають просторове фокусування регіональної політики на основі реальних соціально-економічних процесів та функціональних зв'язків між територіями. Проте на практиці реалізація системи заходів і розподіл інструментів державної підтримки залишається прив'язаними до існуючих адміністративних меж. Така невідповідність обмежує можливості цільової підтримки функціональних типів територій зі спільними системними викликами. Наслідком цього є виникнення перешкод для комплексного планування та міжтериторіальної координації інвестицій;

- Ризики просторової концентрації ресурсів та залежності від зовнішньої підтримки. Окремим викликом територіально-орієнтованого підходу є потенційний компроміс між ефективністю та справедливістю, що виникає внаслідок цільової просторової концентрації ресурсів. Спрямування значних обсягів підтримки на окремі території може обмежувати доступ інших регіонів до фінансових ресурсів та знижувати загальний агрегований економічний ефект на національному рівні. Крім того, домінуюча роль підтримки з вищих рівнів управління створює ризики невідповідності заходів локальному контексту, виникнення проблеми «принципал-агент» та формування довгострокової залежності окремих територій від зовнішніх трансфертів.

Зіставлення українського досвіду управління регіональним розвитком з проаналізованими теоретико-методологічними засадами територіально-орієнтованого підходу дозволяє дійти висновку, що поточна ітерація державної регіональної політики України щонайменше номінально відповідає place-based практикам Європейського Союзу. Визнання важливості природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей закладене у законодавче визначення державної регіональної політики. Крім того, відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики» функціональний тип територій тлумачиться як «макрорегіон, мікрорегіон чи територіальна громада, які характеризуються сукупністю спільних соціальних, просторових, екологічних, економічних, безпекових та інших особливостей» [12], а державна регіональна політика спрямована, зокрема, на «реалізацію на цих територіях необхідних програм та проектів регіонального розвитку, встановлення спеціальних механізмів їх державної підтримки» [12]. Втім, практичне впровадження цих та інших положень закону залишається дискусійним:

– По-перше, на відміну від попередніх редакцій, згаданий закон визначає лише 4 типи функціональних типів територій: території відновлення, регіональні полюси

зростання, території з особливими умовами для розвитку, території сталого розвитку. Критерії віднесення територій до того чи іншого функціонального типу були оприлюднені тільки у листопаді 2025 року [13], а їхній зміст наразі є предметом суперечок з погляду відповідності викликам, з якими стикаються регіони та територіальні громади України;

– По-друге, фактично єдиним інструментом державної підтримки розвитку регіонів і громад, незалежно від їхньої приналежності до того чи іншого типу територій, є Державний фонд регіонального розвитку. Зважаючи на виклики воєнного часу, виділення коштів з фонду сфокусоване здебільшого на проєктах відновлення регіональної інфраструктури через систему публічних інвестицій DREAM. Попри позитивне ставлення до такої вимушеної зміни вектора діяльності в умовах війни варто зазначити, що продовження практик імплементації територіально-орієнтованого підходу потребуватиме перегляду та диверсифікації фінансових інструментів державної підтримки територій, зокрема й механізмів функціонування Державного фонду регіонального розвитку [14];

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

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

фрагментарний характер. Це актуалізує потребу подальшого вдосконалення інституційних, фінансових і управлінських механізмів регіонального розвитку.

Список використаної літератури

1. Storper M. *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York and London: The Guildford Press, 1997. 338 p. URL: <https://tinyurl.com/3hffxubn>
2. Barca F. *An Agenda For A Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations : Independent Report Prepared at the Request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy*. 2009. 244 p. URL: <https://tinyurl.com/yfusvdmc>
3. Issue paper 4: *The role of place-based policies and development strategies*. Group of high-level specialists on the future of Cohesion Policy. Brussels : European Commission, 2023. URL: <https://tinyurl.com/49wptnj2>
4. *Place-Based Policies for the Future*. Paris : OECD Publishing, 2025. 144 p. (OECD Regional Development Studies). URL: <https://doi.org/10.1787/e5ff6716-en>
5. Функціональні типи територій як об'єкт державної регіональної політики: методологія ідентифікації та інструментарій стимулювання розвитку : монографія / ред. Сторонянська І. З. Львів : Державна установа «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього НАН України», 2022. 494 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»). URL: <http://ird.gov.ua/irdp/p20220007.pdf>
6. McCann Ph. *How have place-based policies evolved to date and what are they for now? OECD-EC High-Level Workshop Series: Place-Based Policies for the Future*. 2023, 14 Apr. URL: <https://tinyurl.com/mwmwah4h>
7. Suedekum J. *The broadening of place-based policies – from reactive cohesion towards proactive support for all regions. OECD-EC High-Level Workshop Series: Place-Based Policies for the Future*. 2023, 14 Apr. URL: <https://tinyurl.com/yve8fb42>
8. Ślupieńska M. *Place-Based Approach in New Cohesion Policy. Studies in Risk and Sustainable Development*. 2013, № 149. P. 212-222. URL: <https://tinyurl.com/4wpkx7rf>
9. *Territorial Agenda 2030. # TerritorialAgenda. A future for all places*. URL: <https://territorialagenda.eu/ta2030/>
10. Bachtler J. *Place-based policy and regional development in Europe. Horizons*. 2010. Vol. 10, № 44. P. 54-58. URL: <https://tinyurl.com/mwhkepfj>
11. Louwers P. *Post 2027 Consultation reports. Territorial instruments. Interact*. 2025, 14 Jan. URL: <https://tinyurl.com/3bwn9fbt>
12. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015, № 156-VIII : станом на 01.01.2025. URL: <https://tinyurl.com/mt56rr6>
13. Про визначення переліку функціональних типів територій та вимог до показників для віднесення територій до різних функціональних типів : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.11.2025, № 1493. URL: <https://tinyurl.com/bbxt29dr>
14. Шуштершич Я. Територіально-орієнтований підхід до регіонального розвитку. *Вокс Україна*. 2023. URL: <https://tinyurl.com/36hejkd>

Дата надходження статті: 03.11.2025

Дата прийняття статті: 14.11.2025

Дата публікації статті: 25.12.2025