

Новий погляд на впровадження політики полюсів зростання в Україні: від теорії до практичного пілотування



Ukraine-Moldova
American
Enterprise Fund

EASY
BUSINESS

Зміст

Зміст.....	2
Вступне слово.....	3
Про проєкт.....	5
Розділ 1. Базові засади підходу полюсів зростання.....	7
1.1. Визначення поняття «полюси зростання».....	7
1.2. Передумови розвитку мережі полюсів зростання.....	9
1.3. Існуючий зв'язок між полюсом зростання та територією впливу.....	12
1.4. Рівні впливу полюсів зростання.....	14
1.5. Існуючі рамки впровадження політики, орієнтованої на розвиток мережі полюсів зростання.....	15
Розділ 2. Підхід до визначення полюсів зростання на прикладі Тернопільської області.....	20
2.1. Виявлення потенційних полюсів на основі кількісних та якісних даних.....	21
2.2. Організація стратегічних сесій для узгодження ролей і напрямів співпраці.....	34
Розділ 3. Рекомендації щодо запуску політики полюсів зростання.....	42
3.1. Національний рівень.....	42
3.2. Регіональний рівень.....	51
3.3. Місцевий рівень.....	54

Вступне слово

Сучасний регіональний розвиток України характеризується значними просторовими диспропорціями, як між регіонами, так і між громадами всередині областей. Одночасно, регіональна політика, функція якої – подолати нерівномірний розвиток, немає комплексного підходу до подолання внутрішньорегіональних нерівномірностей. Наявні механізми регіональної політики переважно зводяться до фінансового вирівнювання, коли кошти, які вилучають у більш спроможних громадах, до державного бюджету перерозподіляються між менш спроможними громадами у вигляді дотацій. Подібна логіка закладена й у державних програмах підтримки, де пріоритет отримують ті території, які не мають певної послуги чи інфраструктурного об'єкта. Такий підхід забезпечує базовий рівень доступу до благ, але не стимулює розвиток територій та створення умов для довгострокового зростання.

Ми пропонуємо переосмислити підхід до регіональної політики з додатковим акцентом на громади, підтримка яких дасть мультиплікаційний ефект на територію навколо. Таким інструментом, який одночасно дозволить долати просторові диспропорції, допоможе формувати сталу співпрацю між громадами, та, як наслідок, сприятиме економічному розвитку, можуть стати **полюси зростання**. Передбачається, що найбільш спроможні громади, виступатимуть рушійним центрами для розвитку ширших функціональних територій. Логіка цього підходу полягає у заохоченні сильних громад (полюсів зростання) до співпраці зі слабшими громадами на основі взаємовигоди, спільних проєктів та використання наявної економічної й соціальної взаємозалежності, яка де-факто давно виходить за межі адміністративних кордонів.

Впровадження підходу полюсів зростання та принципів, навколо яких він будується, створює цінність для стейкхолдерів на різних рівнях:

(1) Держава

На національному рівні впровадження полюсів зростання є не просто інструментом регіонального розвитку, а й важливим кроком на шляху євроінтеграції. Цей підхід відповідає принципам європейської політики згуртованості, зокрема інструментам територіального розвитку, які фокусуються на підтримці функціонально пов'язаних територій, таким як Інтегровані територіальні інвестиції (англ. ITI – integrated territorial investments), Місцевий розвиток, орієнтований на громаду (англ. CLLD – community-led local development). Для України це може стати одним з практичних механізмів, що дозволить синхронізувати національну політику з європейськими стандартами.

(2) Регіони

Для обласного рівня концепція полюсів зростання пропонує принципово новий підхід до стратегічного планування. Замість того, щоб розглядати територію області як абстрактну одиницю чи сукупність окремих громад, цей інструмент дозволяє ідентифікувати та підтримувати функціональні території, які де-факто і так існують. Регіональна влада отримує можливість спиратися на об'єднану силу груп громад, які разом є значно стійкішими та спроможнішими, ніж кожна окремо. Це дозволяє більш

цілісно та ефективно спрямовувати ресурси на проекти обласного масштабу, що мають мультиплікаційний ефект для цілих субрегіонів.

(3) Громади

Для слабших громад, особливо тих, що постраждали від війни (прифронтові, деокуповані), співпраця в межах полюсу зростання є фактично єдиним реалістичним шляхом до відновлення та розвитку. В умовах, де місцева спроможність критично обмежена або відсутня, партнерство з сильнішим сусідом надає доступ до експертизи, ресурсів та проектів, які самостійно реалізувати неможливо (без зміни адміністративних меж громад).

Для сильних громад партнерство вирішує проблему обмеженості власних ресурсів. Часто такі громади є економічними центрами, але їм бракує території для розміщення промислових об'єктів, вільних земельних ділянок для інвесторів або достатньої кількості робочої сили для великих підприємств. Співпраця з сусідніми, менш розвиненими громадами, дозволяє використовувати їхній територіальний та людський потенціал, залучати масштабніших інвесторів та реалізовувати проекти, які виходять за межі їхніх адміністративних кордонів.

(4) Бізнес / приватний сектор

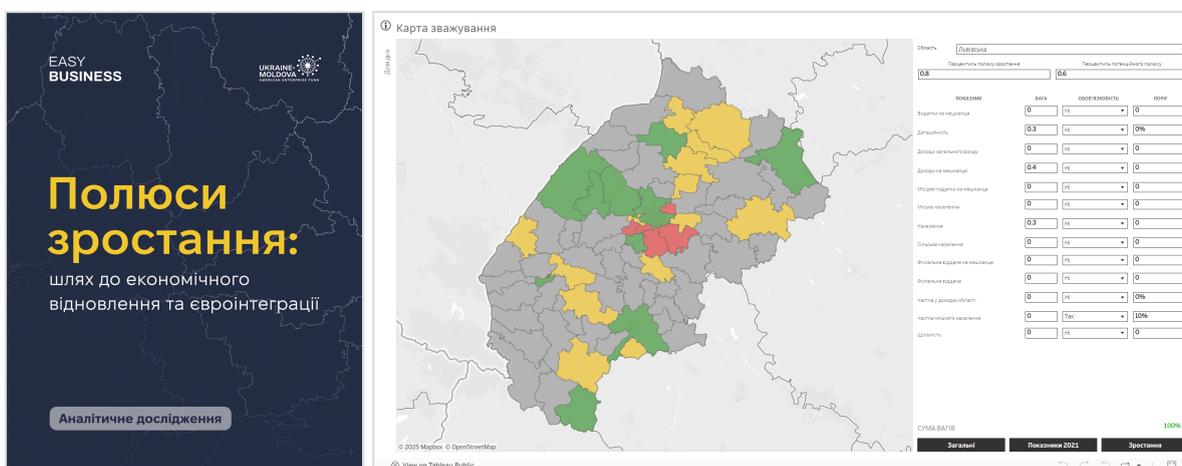
Для великого бізнесу, що планує інвестиції, полюс зростання є значно привабливішим партнером, ніж окрема громада. Можливість працювати з консолідованою територією, яка спільно вирішує питання залучення робочої сили, розміщення виробництва та розвитку інфраструктури, суттєво знижує операційні ризики та спрощує планування. Коли група громад діє як єдиний партнер, це створює передбачуване та сприятливе середовище для довгострокових капіталовкладень.

Концепція полюсів зростання – це не лише інструмент вирівнювання диспропорцій, а й основа посилення територіальної згуртованості України. Вона дозволяє поєднати розвиток сильніших і слабших територій без постійної зміни адміністративних кордонів, підготуватися до європейських механізмів фінансування та створити передумови для інвестиційних проектів обласного та національного масштабу.

Про проєкт

В рамках першої частини проєкту: **«Полюси зростання: шлях до економічного відновлення та євроінтеграції»**, спільна команда команд EasyBusiness та Ukraine-Moldova American Enterprise Fund (UMAЕF) проаналізувала міжнародний досвід використання підходу полюсів зростання та обґрунтувала актуальність впровадження концепції полюсів зростання, з огляду на закордонний досвід, євроінтеграційні процеси та зміни в регіональній політиці України відповідно до них. Цей аналіз дозволив підтвердити актуальність концепції для українського контексту.

У ході аналізу світового досвіду впровадження концепції полюсів зростання ми детально вивчили 18 міжнародних кейсів та описали ключові передумови впровадження цієї концепції, виділили головні типи індикаторів, які застосовуються для визначення полюсів зростання, та механізми впровадження концепції в різних країнах. Наступним кроком ми дослідили передумови та український контекст потенційного впровадження концепції полюсів зростання, описали, яким чином та які індикатори можуть обиратися для визначення можливих полюсів зростання в Україні, а також, що ці індикатори дозволяють зрозуміти у контексті визначення полюсів зростання. Важливим результатом дослідження стали **інтерактивні дашборди**, які дозволили б гнучко підходити до формування критеріїв та визначення потенційних полюсів зростання. За допомогою дашборду зважування ми статистично визначили територіальні громади, що потенційно зможуть стати полюсами зростання на прикладі Львівської області.



Разом з тим, у процесі першої частини дослідження, після спілкування з територіальними громадами, які фактично мали б стати кінцевими бенефіціарами впровадження концепції, ми зрозуміли, що попри актуальність концепції загалом, є багато питань, на які досі не було відповіді.

Потрібно визначати короткий список полюсів чи довгий і проводити додаткові конкурси? Чи можливо полюси повинні самостійно пропонувати свої кандидатури

для отримання такого статусу? Якщо ми все ж визначимо полюси, то у якому форматі підтримувати їх розвиток? Яка ключова мета впровадження концепції? ...

Так ми плавно перейшли до другої частини проекту, яка мала на меті на прикладі однієї області не лише визначити потенційні полюси, але й зрозуміти їх потреби, оцінити готовність співпрацювати між собою, визначити сфери, навколо яких така співпраця найбільш доцільна. І зрештою мати можливість більш конкретно відповісти на питання цілей впровадження концепції та напрацювати послідовні механізми такого впровадження. Тернопільська область виступила майданчиком для перевірки гіпотез, підходів до вибору та подальшої підтримки розвитку полюсів зростання.

Новий погляд на впровадження політики полюсів зростання в Україні: від теорії до практичного пілотування – це результат другої частини спільної роботи команд EasyBusiness та UMAEF на тему впровадження концепції полюсів зростання. У доповнення до першого аналітичного звіту, цей документ доповнює розуміння цілей імплементації концепції, пропонує комплексний підхід до визначення громад-полюсів, пропонує конкретні покрокові механізми впровадження підходу, і головне – показує ключові підводні камені на рівні областей та громад, з якими доведеться стикнутися у процесі впровадження. Документ складається з трьох основних розділів:

1. У розділі «**Базові засади підходу полюсів зростання**» представлений опис підходу полюсів зростання, передумови формування мережі полюсів зростання, опис вигод, що отримує центр і територія впливу від впровадження даного підходу, зазначено рівні впливу полюсів зростання, а також проаналізовано існуючі рамки впровадження політики полюсів зростання.
2. У розділі «**Підхід до визначення полюсів зростання на прикладі Тернопільської області**» детально описано всі кроки, які зробила команда проекту у Тернопільській області для визначення полюсів та виявлення сфер потенційної взаємодії; саме такий алгоритм дій можна застосувати при імплементації підходу.
3. У розділі «**Рекомендації щодо запуску політики полюсів зростання**» описано практичні кроки щодо політики формування полюсів зростання на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Цей документ має на меті задати чітку рамку для імплементації підходу і стати, свого роду, дороговказом та інструкцією у процесі формування детальних політик щодо впровадження концепції. Адже важливо, щоб «полюси зростання» не залишились тільки у форматі статусу територій, а стали практичним інструментом регіональної політики на всіх рівнях.

Над звітом працювали Ірина Озимок, Ярослав Жидик, Мирослав Кошелюк, Дмитро Ливч, Андрій Дяків, Надія Огійчук, Владислава Кононенко, Поліна Довженко.

Розділ 1. Базові засади підходу полюсів зростання

В умовах нерівномірного просторового розвитку, який має місцева територіальна структура України і який тільки посилюється внаслідок війни, підхід, який базується на ідеї розгортання мережі так званих полюсів зростання, може стати одним із інструментів регіональної політики, який сприятиме вирішенню її актуальних проблем, особливо в перспективі повоєнного відновлення. Враховуючи міжнародний досвід застосування подібних підходів, слід зазначити, що залежно від масштабу та території впливу, такі полюси можуть і виконуватимуть різні функції: бути полюсами зростання національного рівня, сприяючи прискоренню економічного розвитку України і її інтеграції в міжнародний економічний простір, чи регіонального рівня, сприяючи розвитку регіональної економіки і вирівнюванню внутрішньорегіональних диспаритетів. Пропонований підхід базується на понятті функціональних (міських) територій (functional urban area), яке є одним із базових для реалізації принципу територіально-орієнтованого підходу (place-based approach) в когезійній політиці Європейського Союзу. Це передбачає акцент не тільки на самих полюсах зростання, але й на зв'язках між ними та навколишніми громадами.

1.1. Визначення поняття «полюси зростання»

Полюсами зростання ми пропонуємо називати громади, які мають вищі показники економічного розвитку і/або більш сприятливі передумови для їх зростання порівняно з іншими громадами регіону, і мають або можуть мати позитивний вплив на економічний розвиток навколишніх громад за рахунок розбудови стійких взаємозв'язків із ними. Посилення функціональних зв'язків з громадами в території впливу такого полюсу має на меті також підсилити і сам полюс, враховуючи його взаємозалежність із сусідніми громадами. Полюси зростання визначаються за методикою, яка затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики.

Таким чином, передбачається, що полюс зростання разом із громадами в території його впливу формує функціональну територію, яка характеризується єдиним ринком праці, простором надання публічних послуг, інтегрованою системою транспортного сполучення, іншими функціональними та інфраструктурними зв'язками, які спільно розвиваються адміністративно незалежними громадами в його межах за рахунок різних інструментів співпраці.

Розвиток таких територій, одночасно з забезпеченням економічного зростання, має на меті покращення якості життя мешканців. Між цими ключовими аспектами існує взаємозалежність. Із одного боку, передумовою зростання економіки є якісний

людський капітал. Із іншого боку, для створення привабливих для населення умов життя необхідні фінансові ресурси, які генеруються за рахунок розвитку бізнесу.

Логіка розвитку полюсів зростання виходить із цієї взаємозалежності – передбачається, що сприяння розвитку людського капіталу та економіки будуть посилювати одне одного, що забезпечить висхідну циклічність у розвитку відповідної території.

Циклічність розвитку полюсів зростання



Полюси зростання як центри із найбільшою концентрацією як економічної активності, так і людського капіталу мають передумови для запуску такого висхідного циклу. Відповідно інтервенції інституцій державного і регіонального рівня, які відповідальні за вирішення питань регіонального розвитку, для реалізації потенціалу полюсів зростання можуть стосуватись як сприяння інвестиціям, так і розвитку людського потенціалу, взаємопідсилюючи ефект таких втручань.

1.2. Передумови розвитку мережі полюсів зростання

Основними передумовами розвитку мережі полюсів зростання в Україні є територіальні диспаритети як між регіонами, так і всередині них, що співставно з досвідом інших країн, а також курс на євроінтеграцію та післявоєнне відновлення¹.

Наявність значних територіальних диспропорцій у соціально-економічному розвитку проявляється у нерівномірному розподілі виробничих сил, інвестицій, людського капіталу та доступу до якісних послуг між різними регіонами, що є також передумовою відтоку населення і соціальної напруги.

Розвиток мережі економічних центрів по всій країні, роль яких будуть виконувати полюси зростання, дозволить уникнути надмірної концентрації виробництва в обмеженій кількості центрів, що в тому числі сприятиме покращенню стійкості економіки до потенційних викликів в умовах безпекових загроз.

У перспективі повоєнного відновлення розроблення і впровадження інструментів на базі підходу полюсів зростання матиме критичне значення для прискорення зростання економіки України. Із одного боку, завдяки ефекту мультиплікації підвищиться ефективність інвестицій, що сприятиме генеруванню додаткових доходів бюджету для вирішення актуальних для країни проблем. Із другого, об'єднання слабших громад навколо сильніших сприятиме солідарному вирішенню проблем територій, які найбільш постраждали від російської агресії.

Логіка такого підходу співзвучна з основними принципами когезійної політики ЄС, фокусом якої є саме подолання територіальних диспаритетів, тому його впровадження також сприятиме більш ефективному використанню інструментів, доступ до яких відкривається для України як країни-кандидата в члени ЄС.

Виходячи з логіки підходу, описаній в попередньому параграфі, ключовим аспектом розгортання мережі полюсів є формування в них умов для розвитку бізнесу та створення робочих місць для населення.

Існують 3 основні напрями, через які можна розвивати економічну активність у полюсах зростання, використовуючи різного роду **інструменти місцевого економічного розвитку**:

Підтримка малого та мікробізнесу:

- розвиток інфраструктури для малого та середнього бізнесу (коворкінги, бізнес-інкубатори, консультаційні центри);
- навчальні та менторські програми для малого бізнесу та підприємців-початківців;

¹ Полюси зростання: шлях до економічного відновлення та євроінтеграції, доступ за [посиланням](#)

- створення системи мікрогрантів або пільгових кредитів для старту нових бізнесів тощо.

Розвиток існуючих бізнесів, стимулювання їхнього розширення:

- підтримка чинних бізнесів у впровадженні нових технологій чи послуг (грантові програми, доступ до кредитів, компенсація відсоткових ставок тощо);
- заохочення кооперації та створення спільної інфраструктури між бізнесами (спільні логістичні центри, навчальні заклади, хаби інновацій);
- організація бізнес-платформ, де місцеві підприємці зможуть обмінюватися досвідом, створювати нові партнерства, кластери, розвивати горизонтальні зв'язки.

Залучення нового бізнесу:

- створення привабливих умов для інвестування (прозора й чітка процедура отримання земельних ділянок, стимулюючі податкові та адміністративні умови, пільги чи підтримка щодо інфраструктурних рішень (підведення комунікацій, доріг, мереж);
- підготовка інвестиційних пропозицій (формування чіткої пропозиції переваг території (інвестиційний паспорт, чіткі бізнес-кейси);
- розвиток інфраструктури (індустріальні парки, технопарки);
- налагодження контактів із потенційними зовнішніми інвесторами, організація ознайомчих візитів тощо.

Логіка розгортання мережі полюсів зростання полягає в тому, що держава (національний і регіональний рівень) таргетовано сприяє впровадженню таких інструментів у потенційних полюсах.

Враховуючи, що полюси зростання можуть формуватися здебільшого навколо приватного сектора, який виступає основним генератором робочих місць і доходів для населення, треба враховувати потенціальну **розвиткову спеціалізацію** таких полюсів. Вона формується на основі трьох основних передумов, важливих для приватного сектору:

- **Ресурсна передумова:** наявність місцевих (природні, земельні, мінеральні тощо) і/або адміністративних ресурсів (установ, офісів тощо). Бізнес, залежний від ресурсів, обов'язково базується поблизу їх джерел;
- **Наявність чинних бізнесів:** існуючі підприємства, які успішно працюють на території, можуть не тільки розширювати свою діяльність, утворювати синергію між собою, формуючи спільну інфраструктуру та виробничі зв'язки, але й стимулювати прихід нових бізнесів;
- **Можливості логістики:** географічне розташування (близькість до кордонів, логістичних пунктів), близькість до джерел сировини, ринків збуту, кінцевого споживача;

- **Людський ресурс:** кваліфіковане населення, здатне розвивати бізнес, залучати інвестиції та створювати нові підприємства;
- **Діяльність місцевої влади:** висока компетентність працівників ОМС, прозорість діяльності ОМС, позитивний бізнес-клімат.

Водночас, полюсом спільно з громадами території впливу можуть розвиватись **крос-секторальні напрями підтримки**, які будуть цінними для всіх типів бізнесів:

Розвиток людського капіталу:

- інвестиції у місцеву освіту, профтехосвіту та перекваліфікацію;
- створення умов для залучення та утримання талановитих працівників (житло, охорона здоров'я, комфортне середовище проживання).

Забезпечення інфраструктури та зв'язків:

- побудова чи покращення транспортної інфраструктури, що з'єднує полюс із територією впливу;
- інвестиції у цифрову інфраструктуру (високошвидкісний Інтернет, центри обробки даних), що дозволить бізнесу працювати ефективніше та залучати нові компанії;
- спільне фінансування проєктів (наприклад, регіональні логістичні центри, ринки, виставкові майданчики), які однаково використовуються як для просування існуючих бізнесів, так і для залучення потенційних інвесторів.

Окремим напрямом розвитку полюсів є **налагодження міжмуніципальної співпраці для реалізації спільних проєктів і посилення інституційної спроможності**:

- інвентаризація спільних проблем, вирішення яких відноситься до компетенції ОМС, і розширення практики укладення двох і багатосторонніх міжмуніципальних договорів для їх більш ефективного вирішення;
- спільна підготовка проєктів регіонального значення для їх фінансування за рахунок інструментів державної підтримки політики регіонального розвитку;
- спільне залучення та реалізація грантових або інвестиційних проєктів за підтримки міжнародних партнерів;
- формування міжмуніципальних агенцій розвитку, які координують спільні проєкти полюсів та навколишніх громад, забезпечуючи прозорість, ефективність та рівномірний розподіл переваг.

Загалом логіка таких інтервенцій передбачає наступні ключові фокуси:

- стимулювання економічного розвитку території та створення робочих місць;
- покращення доступу і якості послуг для мешканців як полюсу, так і навколишніх громад, попередження відтоку трудових ресурсів;
- посилення «зв'язності» території, шляхом удосконалення дорожньо-транспортної та інженерної мереж;
- розвиток інституційної спроможності ОМС і заохочення міжмуніципальної співпраці.

1.3. Існуючий зв'язок між полюсом зростання та територією впливу

Для того, щоб полюс зростання забезпечував стійкий регіональний розвиток, важливо створити систему взаємних вигод для центру – полюса зростання, – і території впливу. Полюс і територія впливу, попри протилежні характеристики (висока концентрація ресурсів у полюса та більш розсіяні ресурси на території впливу), потребують одне одного з кількох причин. Кожна сторона здатна надати унікальні переваги, які важко або неможливо відтворити їй самотійно.

Території впливу є своєрідною **базою природних та сировинних ресурсів**. На цих територіях більша частка земельних, лісових, водних чи мінеральних ресурсів, які часто видобуваються на місцевості, але переробляються у більших центрах, збільшуючи їх додану вартість. Також сусідні громади є важливим постачальником сільськогосподарської продукції (особливо продуктів тваринництва), яка забезпечує харчову безпеку, слугує сировиною для переробної промисловості, що зазвичай сконцентрована у центрах.

Територія впливу слугує місцевістю для **розширення виробничих потужностей**, через традиційно нижчі тарифи на земельні ділянки та нерухомість, порівняно з центром, та нижчими показниками заробітної плати і, відповідно, дешевою робочою силою. У свою чергу така опція сприяє індустріальному розвантаженню полюса зростання.

На території впливу можуть полюсів зростання можуть слугувати джерелом трудових ресурсів, що проявляється у постійних чи сезонних трудових маятникових міграціях, та які є зоною для розвантаження житлової забудови центру, куди зміщуються постійна чи дачна житлова інфраструктура, тим самим контролюючи розселення населення.

Переваги для територій впливу від полюса зростання є ймовірно навіть дещо більшими через набір можливостей, який пропонує полюс. У полюсах сконцентровані масштабні **фінансові, інноваційні та технологічні ресурси**, що є стимулом для модернізації та розвитку підприємств на територіях впливу (наприклад, через спільні виробництва чи кооперації), а також можуть поширюватись від центрів на периферії, підвищуючи конкурентоспроможність місцевого бізнесу.

Полюси виконують функцію **ринків збуту та каналів просування** місцевої продукції з периферії, оскільки пропонують більший попит, спричинений концентрацією споживачів, та краще розвинену логістику у вигляді транспортних зв'язків та наявністю більшої кількості операторів поштових і складських послуг.

Переважно, полюси є осередками концентрації великих підприємств, які зацікавлені у поширенні своїх філій на територіях впливу, таким чином **підвищуючи рівень**

зайнятості, створюючи нові робочі місця, та формуючи **податкові надходження до місцевих бюджетів**. Також варто зважати і на зворотну ситуацію, коли населення з периферії здійснює трудові маятникові міграції до центра, але витрачає кошти у своїх громадах, сприяючи розвитку місцевого сервісу, торгівлі, малого бізнесу.

Полюси зростання часто співпадають із адміністративно-територіальними центрами різного рівня, а тому частіше є **ініціаторами інфраструктурних проєктів** (будівництва чи модернізації доріг, прокладання Інтернет-мереж, розвитку логістичних вузлів), які в свою чергу охоплюють і території впливу. Незважаючи на те, що великі **центри соціальних послуг** (медичні, освітні та культурні заклади високого рівня) також сконцентровані в полюсах, мешканці з територій впливу мають можливість отримувати якісніші соціальні послуги за рахунок фактору територіальної близькості до полюсу.

Полюси зростання є зокрема й **освітньо-науковими центрами**, де зосереджені заклади професійно-технічної і вищої освіти, інститути, науково-дослідні центри й центри зайнятості. До того ж, полюси зростання виступають своєрідними осередками дифузії інновацій, які є важливим фактором сучасного економічного розвитку та з часом поширюється на території навколо. Доступність населенню з периферії професійного навчання, наукового потенціалу і кар'єрних перспектив сприяє розвитку людського капіталу, підвищуючи рівень освіченості населення і тим самим збільшуючи конкурентоспроможність території впливу.

Полюси здатні **розвивати рекреаційний і туристичний потенціал** територій впливу, надаючи туристичні потоки. Це зокрема сприяє економічному зростанню територій, розвитку локальних брендів та популяризації місцевих природних і культурних ресурсів.

Оскільки полюсами зростання часто виступають міські території, вони сприяють активним **процесам рурбанізації**² на територіях впливу. Це тягне за собою поширення міського способу життя та його елементів на сільську місцевість, включаючи міграцію міського населення, розвиток міських видів економічної діяльності та адаптацію сільського населення до міської культури.

Важливо розуміти, що між полюсом зростання та територією впливу відбувається постійний обмін взаємовигідними ресурсами. Тому важливо вибудовувати стійкі механізми співпраці між полюсом та територією його впливу, щоб забезпечити довгострокову взаємодію, ефективний розподіл ресурсів і максимізувати пропульсивний ефект.

² Рурбанізація – процес поширення міських форм і умов життя на сільську місцевість

1.4. Рівні впливу полюсів зростання

Полюси зростання на різних рівнях відрізняються масштабом, економічною спеціалізацією, рівнем інфраструктури та зоною впливу. Їх можна диференціювати на 3 рівні:

- **Національний і наднаціональний рівень – агломерації метрополійного типу,** багатoproфільні центри разом з територією їх впливу, які відіграють важливу роль у міжнародних економічних зв'язках України, вирізняються диверсифікованою економікою та потужними освітньо-науковими ресурсами, є генераторами інновацій та виконують роль «воріт» для експортних та імпортних операцій, залучення інвестицій, глобальних контактів.
- **Регіональний рівень – здебільшого обласні центри або галузеві центри.** Здебільшого обласні центри або галузеві центри разом з територіями їх впливу, які є центрами притягання в межах адміністративних регіонів або їх частини і є виробничими осередками, де розташовуються основні промислові та переробні потужності (заводи, фабрики, логістичні комплекси).
- **Локальний рівень – регіональні полюси зростання,** які мають вплив переважно на економіку регіону і його частини, території з переважання здебільшого малого та середнього бізнесу переважно первинного і вторинного секторів, підв'язаних джерело сировини та місцеві трудові ресурси, але з орієнтацією на ринки збуту, які контролюють національні та регіональні полюси зростання.

Така спеціалізація за рівнями є найбільш характерною для полюсів різних рівнів. Проте, наявність виробництва чи креативного сектору не є виключною ознакою певного рівня полюса зростання. Рівневисть полюсів зростання є важливим фактором, оскільки кожен рівень має свої пріоритети й типові проблеми, що впливає на диверсифікацію політики підтримки від різних інституцій.

1.5. Існуючі рамки впровадження політики, орієнтованої на розвиток мережі полюсів зростання

Важливою частиною реалізації підходу полюсів зростання є наявність законодавчої рамки, яка стимулює розвиток мережі полюсів. В Україні існує кілька ключових законодавчих актів та програм, які стосуються регіонального розвитку та мають в собі згадку щодо полюсів зростання:

- Закон України «Про засади державної регіональної політики»;
- Державна стратегія регіонального розвитку України (ДСРР);
- Законопроект «Про особливості стимулювання регіонального розвитку».

Закон України «Про засади державної регіональної політики»³ є ключовим нормативно-правовим актом, що визначає принципи та механізми реалізації регіональної політики в Україні. Він встановлює основні напрями формування та впровадження цієї політики, метою якої є забезпечення збалансованого розвитку всіх регіонів, зменшення територіальних диспропорцій та підвищення якості життя населення. Крім того, закон передбачає умови для економічного розвитку та підвищення конкурентоспроможності регіонів, як важливих передумов для реалізації підходу полюсів зростання.

Закон визначає регіональний полюс зростання (РПЗ) як мікрорегіон або територіальну громаду. Ці РПЗ вирізняються значно кращими географічними, демографічними та соціально-економічними показниками розвитку порівняно з іншими подібними територіями в регіоні. Їхнє зростання позитивно впливає на суміжні території, регіон та/або державу в цілому. Важливо зазначити, що РПЗ є одним з 5 функціональних типів територій, виокремлення яких має на меті підвищити ефективність планування відновлення та сприяти соціально-економічному розвитку регіонів і територій, враховуючи їхні фундаментальні відмінності.

Проте, ні Законом, ні будь-якими підзаконними актами не передбачені чіткі механізми стимулювання розвитку полюсів зростання. Державне стимулювання економічного розвитку може бути реалізоване зокрема через ДФРР. Але для цього, щоб забезпечити полюси таким механізмом, Верховна Рада України має внести зміни до ДФРР.

Державна стратегія регіонального розвитку України (ДСРР) є ключовим документом державної регіональної політики, що визначає її пріоритети та напрями на середньострокову перспективу. Серед завдань ДСРР: зменшення соціально-економічних відмінностей між регіонами, підвищення ефективності управління регіональним розвитком, сприяння залученню інвестицій у регіони та розвиток людського капіталу. Питання полюсів зростання по-різному розглядалось у

³ Закон України «Про засади державної регіональної політики», доступ за [посиланням](#)

ДСРР. ДСРР на період до 2015 року⁴ наголошує на перевагах поляризованого розвитку, передбачаючи створення «опорних регіонів» (полюсів або локомотивів зростання). У цих регіонах планується концентрувати фінансові, адміністративно-управлінські, людські та інші ресурси з подальшим посиленням інноваційної активності в інших регіонах. У ДСРР до 2020 року⁵ використовується термін «точки зростання», який, хоча й не має чіткого визначення, контекстуально розуміється як точкові об'єкти, що інтенсивно розвиваються та стимулюють розвиток прилеглих територій. Вони часто мають потенціал для інноваційної діяльності і такими можуть бути, наприклад, індустриальні парки. Стратегія також вводить поняття «центр економічного зростання», що позначає певну територію з пропульсивною здатністю. ДСРР до 2027 року⁶, згідно із Законом «Про засади державної регіональної політики», визначає «центри економічного зростання» як один із основних функціональних типів територій, що є поняттям, аналогічним «регіональним полюсам зростання» (однак, Стратегія не містить чіткого визначення цього терміну). Водночас, зазначається, що заходи державної регіональної політики будуть спрямовані на підтримку центрів економічного зростання, які можуть позитивно впливати на розвиток сусідніх територій та регіону в цілому. Це сприятиме зниженню міжрегіональної та внутрішньорегіональної асиметрії у розвитку територіальних громад та підвищенню якості життя.

Оновлену ДСРР України на період до 2027 року⁷ було затверджено 13 серпня 2024 року. Цей крок зумовлений необхідністю адаптації до викликів, спричинених повномасштабним військовим вторгненням росії в Україну в лютому 2022 року. Нова редакція зберігає підхід «регіональних полюсів зростання», що передбачає концентрацію ресурсів та зусиль задля підтримки ключових центрів розвитку. Цей підхід є інструментом стимулювання економічного відновлення та зміцнення міжрегіональних зв'язків, що сприятиме більш збалансованому розвитку та інтеграції територій, що постраждали від війни.

Проте, якщо Державна стратегія регіонального розвитку визначає поняття регіонального полюсу зростання, то відкритим залишається питання, яким чином мають бути визначені ці полюси, до того ж, як визначати полюси різних рівнів і які механізми підтримки мають бути застосовані до них. Це має стати завданням Міністерства розвитку громад та територій у межах формування державної регіональної політики щодо полюсів зростання.

⁴ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, доступ за [посиланням](#)

⁵ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, доступ за [посиланням](#)

⁶ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, доступ за [посиланням](#)

⁷ Про внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, доступ за [посиланням](#)

Законопроект «Про особливості стимулювання регіонального розвитку»⁸ мав замінити Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», що втратив чинність у липні 2022 року. Цей законопроект, разом із рамковим законом «Про засади державної регіональної політики», мав створити цілісну законодавчу базу для формування, реалізації та моніторингу державної регіональної політики в Україні. Однією з додаткових підстав для зміни закону «Про особливості стимулювання регіонального розвитку» стало виокремлення у ДСРР-2027 функціональних типів територій, для яких держава мала застосовувати відмінні інструменти.

Законопроект визначає підтримку розвитку регіональних полюсів економічного зростання та використання їх потенціалу для економічного розвитку регіонів як мету та одну із засад стимулювання розвитку регіонів.

Впровадження нової правової категорії – «території, що потребують особливої уваги з боку держави», – дозволило застосовувати нові підходи до регіонального розвитку. Для цих територій виокремлено 2 категорії: регіональні полюси економічного зростання та території з обмеженими можливостями для розвитку.

Одним із механізмів реалізації підтримки розвитку регіональних полюсів економічного зростання в законопроекті передбачалися угоди про регіональний розвиток. Ці угоди мали укладатися між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами. Угода про регіональний розвиток мала включати спільні дії центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, спрямовані на виконання в регіоні пріоритетів та завдань, визначених Державною стратегією регіонального розвитку України та регіональною стратегією розвитку.

Незважаючи на велику пріоритетність підтримки полюсів, у публічному просторі, критика законопроекту стосується того, що ним передбачено підтримку регіональних полюсів зростання, але без чітких обмежень їх кількості. Тому є ризик, що через політичне лобювання до статусу регіональних полюсів економічного зростання віднесуть занадто багато громад. На думку експертів, це призведе до неефективного розподілу ресурсів і знизить вплив інструменту полюсів зростання⁹. Робота над впровадженням законопроекту була призупинена у 2022 році.

Попри те, що підхід «регіональних полюсів зростання» визнаний важливим для розвитку регіонів України, що підтверджується згадками про нього у низці українських законодавчих документів, на сьогоднішній день бракує конкретної та чітко сформованої політики для його реалізації, оскільки жодне з понять не має чіткого визначення і не підкріплене інструментами впровадження. Відсутність

⁸ Проект Закону про особливості стимулювання регіонального розвитку, доступ за [посиланням](#)

⁹ Аналіз проекту Закону України «Про особливості стимулювання регіонального розвитку», доступ за [посиланням](#)

визначеної стратегії та ефективних механізмів підтримки створює значні перешкоди для впровадження РПЗ, обмежуючи їхній потенціал у сприянні соціально-економічному розвитку. Для максимального використання переваг підходу РПЗ в Україні необхідно подальше вдосконалення та розроблення відповідної політики.

Аналіз українського законодавства свідчить, що хоча підхід «полюсів зростання» згадується в ключових документах, таких як Закон України «Про засади державної регіональної політики» та Державна стратегія регіонального розвитку, він не має чітко визначених механізмів реалізації на регіональному рівні. Ця прогалина призводить до відсутності конкретних програм і проєктів, спрямованих на підтримку різних типів територій, що, своєю чергою, обмежує ефективність регіональної політики в цілому. Законодавчі акти описово підкреслюють важливість територіального підходу, але не надають інструментів для його впровадження. Як наслідок, регіональні стратегії залишаються слабо представленими з точки зору територіального аналізу та диференційованого підходу до розвитку територіальних громад. У стратегічних документах обласного рівня є значні інформаційні прогалини: розвиток полюсів зростання згадується лише описово. Це створює значні перешкоди для досягнення збалансованого зростання та подолання територіальних диспропорцій.

На додаток до прогалин у законодавчому забезпеченні, ефективність реалізації підходу полюсів зростання в Україні гальмується слабким розвитком міжмуніципальної співпраці. Це ключовий інструмент, який міг би сприяти поширенню позитивного впливу полюсів на прилеглі території, але його використання обмежене. Основні причини цього: брак довіри між територіальними громадами, відносна складність процедури укладання спільних проєктів та відсутність чітких стимулів та підтримки на державному рівні. Без сильної міжмуніципальної взаємодії навіть найпотужніші полюси зростання не зможуть ефективно виконувати свою роль «локомотивів» для всього регіону, що в кінцевому підсумку обмежує потенціал регіонального розвитку в цілому.

Ця ситуація збігається з підходами, що застосовуються в Європейському Союзі. Документи ЄС, зокрема Базовий регламент 2021/1060 (Regulation (EU) 2021/1060)¹⁰, а також Територіальна (Territorial Agenda 2030)¹¹ та Урбан адженди (The Urban Agenda for the EU)¹², активно просувають концепції «place-based approach» (територіально-орієнтований підхід) та «functional urban areas» (функціональні міські території). Ці підходи наголошують на необхідності врахування унікальних характеристик кожної території та підтримці розвитку агломерацій, які слугують центрами зростання.

Крім того, українська регіональна політика наразі не має інструменту для підтримки та стимулювання ключових територій, які мають потенціал стати полюсами

¹⁰ Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021, доступ за [посиланням](#)

¹¹ Territorial Agenda 2030 – A future for all places, доступ за [посиланням](#)

¹² Urban Agenda for the EU, доступ за [посиланням](#)

зростання на різних рівнях. Натомість існують лише механізми вирівнювання, які передбачають підтримку слабших територій. Також бракує інструментів для роботи з агломераціями, які в європейській практиці розглядаються як потужні рушії економічного зростання. Замість того, щоб підтримувати їхню пропульсивну здатність, регіональна політика часто орієнтується на вирівнювання розвитку, що не сприяє швидкому економічному зростанню та зміцненню конкурентоспроможності.

Відсутність чітко сформованої політики в Україні щодо «полюсів зростання» та міжмуніципальної співпраці є значним контрастом до європейських практик, де ці механізми є основою для розподілу ресурсів та досягнення збалансованого регіонального розвитку.

Підсумовуючи, незважаючи на згадки про «полюси зростання» в українському законодавстві, наразі відчувається суттєва нестача як законодавчої рамки, так і конкретних механізмів для їхньої ефективної реалізації. Відсутність чітких визначень, слабкий розвиток міжмуніципальної співпраці та відмінності від європейських підходів свідчать про те, що підхід поки що існує переважно на декларативному рівні. Це зумовлює гостру необхідність у більш поглибленому аналізі та пілотуванні нових підходів, які б дозволили перейти від теоретичних згадок до практичного впровадження. Лише через розроблення та пілотування ефективних інструментів, що враховують територіальні особливості та заохочують співпрацю, можна буде повною мірою розкрити потенціал полюсів зростання для збалансованого відновлення та розвитку України.

Розділ 2. Підхід до визначення полюсів зростання на прикладі Тернопільської області

У рамках першого етапу дослідження полюсів зростання ми намагалися розглянути базові засади підходу полюсів зростання в контексті України. В межах цього етапу ми визначили, що обрані статистичні показники мають оцінити рівень потенціалу територіальної громади в розрізі сфер економіки, людського капіталу та адміністрування. Тому у перелік показників було включено інформацію про: наявність статусу районного центру, кількість ЗВО, рівень дотаційності, доходи на одного мешканця, чисельність населення. Як результат, було розроблено дашборд зважування соціально-економічних показників, що дозволяє автоматично визначити полюси зростання та картографічно відобразити результати.

Дашборд працює таким чином, що на основі зважених стандартизованих показників територіальних громад в межах однієї області формується оцінка. За допомогою такої стандартизації можливо звести показники, які мають різні одиниці виміру до однієї шкали, де 1 – значення, яке є максимальним за цим показником для області, 0 – мінімальним. Нами було визначено оптимальні вагові значення для відібраних показників, де для статусу районного центру визначено коефіцієнт 0,2, кількості ЗВО – 0,2, дотаційності – 0,2, показника доходів на одного мешканця – 0,2 та населення – 0,2. Для пілотування інструменту дашборду зважування ми обрали Львівську область. Як результат ми отримали вісім територіальних громад: Дрогобицька, Золочівська, Львівська, Новояворівська, Самбірська, Стрийська, Шептицька, Яворівська, які можуть стати ядрами полюсів зростання.

Проте, це пілотування дало розуміння того, що щоб ширше глянути на визначення полюсів зростання ми не маємо обмежувати себе суто одним статистичним підходом, а поєднувати різні бачення. Для того, щоб зрозуміти який підхід до визначення полюсів зростання краще застосовувати ми провели пілотування на прикладі Тернопільської області. Логіка виявлення потенційних полюсів зростання на основі аналізу кількісних та якісних показників описана в окремому документі [«Пілотування полюсів зростання у Тернопільській області»](#).

Цей досвід показав, що визначення полюсів не має ґрунтуватися суто на основі конкретних статистичних індикаторів. Підхід виявлення полюсів зростання має бути доповнений більш глибокими дослідженнями, щоб виявити саме ті громади, які можуть проявляти лідерство, бути ініціаторами проектів та стимулюватимуть взаємодію з громадами навколо. Тому, у цьому розділі буде подана інформація про практичний підхід визначення полюсів зростання, який ґрунтується на отриманому досвіді визначення полюсів зростання в Тернопільській області. Реалізація подібного підходу потребуватиме активної ролі ОВА як координатора, фасилітатора та модератора всього процесу, про що детальніше йтиметься в наступних розділах.

2.1. Виявлення потенційних полюсів на основі кількісних та якісних даних

Для виявлення потенційних полюсів зростання на основі **статистичних (кількісних) даних** під час пілотування полюсів зростання у Тернопільській області ми провели комплексний аналіз соціально-економічних показників усіх територіальних громад області, що дозволило визначити їхній поточний рівень розвитку, виявити диспропорції та потенційні точки концентрації ресурсів і зростання.

Такий аналіз дозволив сформувати первинну картину спроможності, зіставити громади між собою на основі об'єктивних, уніфікованих критеріїв і сформувати короткий та розширений перелік громад із найвищим потенціалом для виконання функцій полюсу. Для цього, аналіз в Тернопільській області враховував цілу низку кількісних показників, які характеризують рівень соціально-економічного розвитку громади, її спроможність, а також наявність потенціалу для впливу на прилеглу територію.

У рамках пілотування підходу в Тернопільській області ми застосували метод автоматизованого зважування соціально-економічних показників, який забезпечує стандартизовану оцінку кожної громади на основі інтегрального показника. До складу індикаторів інтегральної оцінки було включено:

- чисельність населення;
- рівень дотаційності бюджету;
- доходи на одного мешканця;
- наявність закладів вищої освіти;
- статус районного центру.

Кожен із показників був зважений, що дозволило уникнути суб'єктивності в оцінці. Відповідно, для відібраних показників їм було надано однакові вагові коефіцієнти – 0,2 (детальніше методологія описана в [інструкції до дашборду](#), який згадувався у вступній частині). Отриманий досвід показав, що важливо врахувати те, що високі показники за окремими індикаторами ще не гарантують системної спроможності – наприклад, громада може мати високі доходи, але водночас демонструвати дефіцит людського капіталу або інституційної сили. Стандартизація та автоматизоване зважування дозволяють уникнути упереджених оцінок і здійснити порівняння на єдиній шкалі. Це особливо актуально для регіонів із нерівномірним просторовим розвитком, де одночасно присутні як великі урбанізовані центри, так і сільські дотаційні громади з низькою щільністю населення.

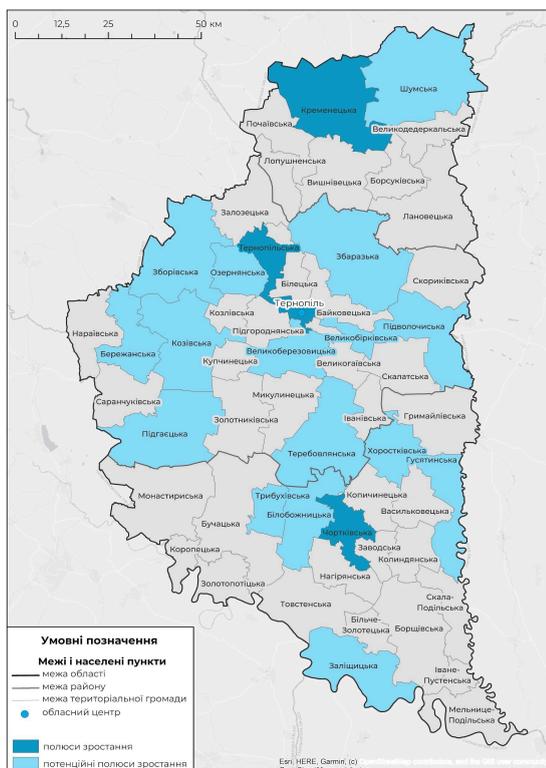
Таким чином, застосувавши даний підхід в Тернопільській області з 55 громад регіону найвищі інтегральні значення продемонстрували Тернопільська, Чортківська, Кременецька громади. Тернопільська громада, зокрема, відзначається комплексною перевагою: найбільша кількість населення, найвищі доходи на одного мешканця, відсутність дотаційної залежності, наявність кількох ЗВО та адміністративний статус. Як результат, у Тернопільській області виявлено 3 громади з найвищим потенціалом

– полюси зростання. Також додатково сформовано розширений список із 15 громад, що частково відповідають критеріям та можуть стати потенційними полюсами зростання субрегіонального значення.

Список індикаторів для такої стандартизованої оцінки може включати й інші показники. Однак важливо розумію, що цей список вкрай обмежений. Якісно оцінити всі громади в динаміці можна тільки з 2021 року після їх укрупнення. А після початку повномасштабного вторгнення у 2022 році багато показників перестали цілісно збиратися чи публікуватися...

Тож по закінченню такого аналізу формується короткий список громад із найвищим потенціалом для ролі полюсів зростання. Додатково ви можете сформувати розширений список громад, що частково відповідають критеріям та можуть стати полюсами зростання субрегіонального рівня. Цей етап виконує роль первинного фільтру й основи для глибших оцінок, однак не може слугувати вичерпним джерелом інформації для остаточного визначення полюсів як через обмеженість показників та і через те, що самі по собі показники можуть не давати цілісне розуміння перспективності громад.

Громади, які можуть бути полюсами зростання у Тернопільській області, визначені на основі аналізу кількісних даних



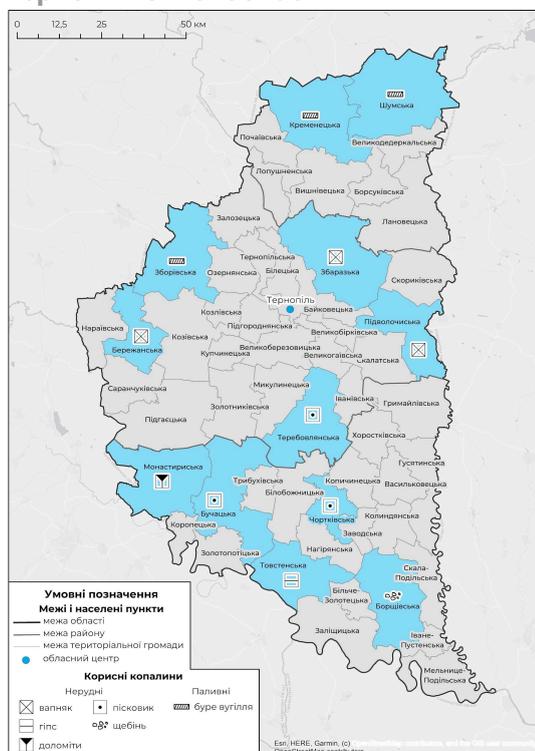
Наступним етапом пілотування підходу з визначення полюсів зростання в Тернопільській області після статистичного аналізу нами було проведено якісний аналіз, який дозволив виявити оцінити спроможність громад більш комплексно. Він включав проведення просторового аналізу, аналізу інституційної та фінансової спроможності, оцінку активності міжмуниципального співробітництва громад.

У рамках **просторового аналізу** Тернопільської області було відібрано показники, що відображають критично важливі аспекти розвитку територій. До переліку таких показників було включено (детальніше описані в окремому документі [документі](#)):

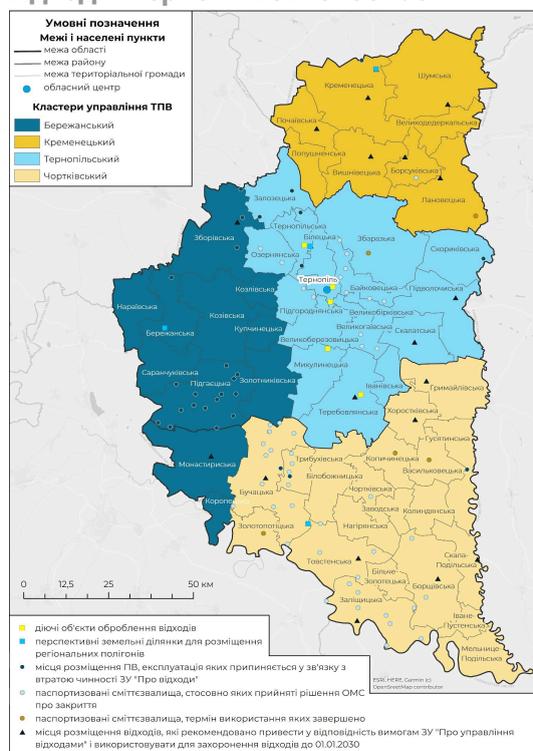
- наявність і стан природних ресурсів;
- ефективність функціонування системи управління відходами;
- розвиненість транспортної та енергетичної інфраструктури;
- доступність і якість соціальних послуг;
- рівень туристичного потенціалу.

Вибір саме цих параметрів дозволив сформувати комплексну картину як ресурсної бази, так і умов для соціально-економічного зростання. Зібрані дані були візуалізовані шляхом картографування, що забезпечило наочне відображення просторової диференціації показників та їх концентрації у різних частинах регіону. Такий підхід дає змогу не лише оцінити поточний стан окремих територій, але й виявити зони з підвищеним потенціалом розвитку, які можуть стати ядрами майбутніх полюсів зростання.

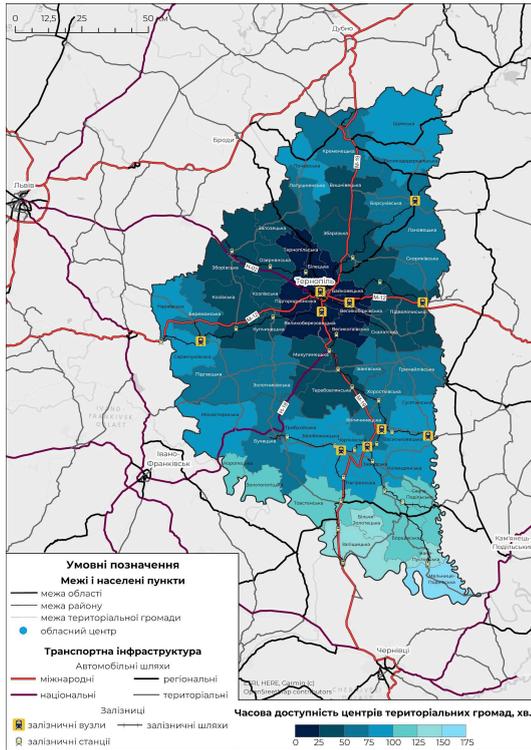
Найбільші родовища корисних копалин Тернопільської області



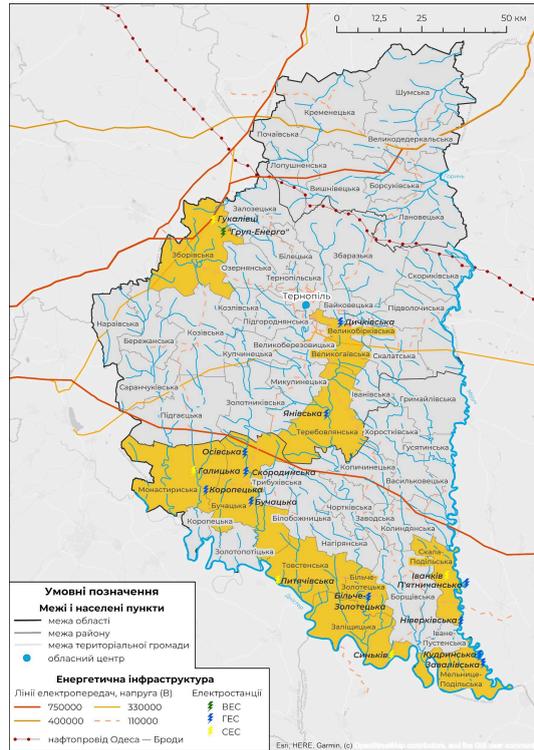
Кластери та полігони твердих побутових відходів Тернопільської області



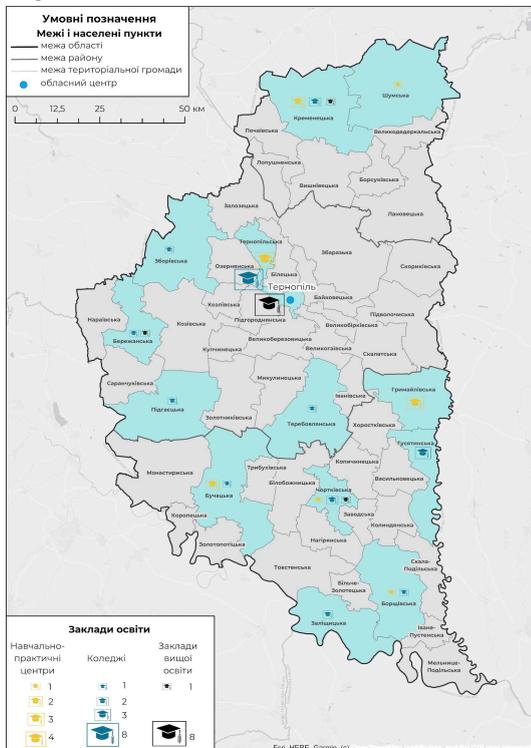
Транспортна мережа Тернопільської області



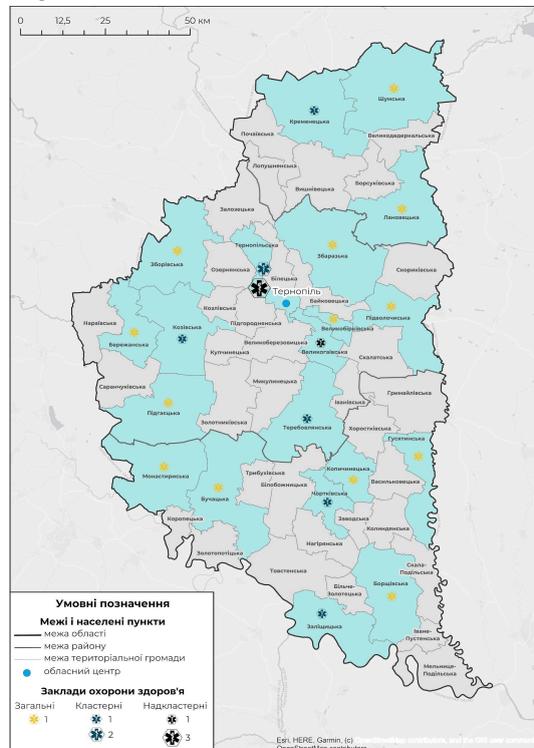
Мережа енергетичної інфраструктури Тернопільської області



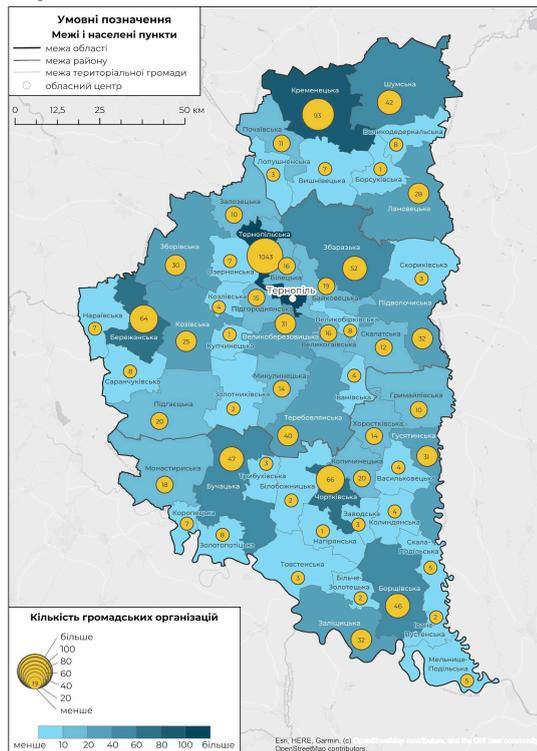
Мережа закладів освіти Тернопільської області



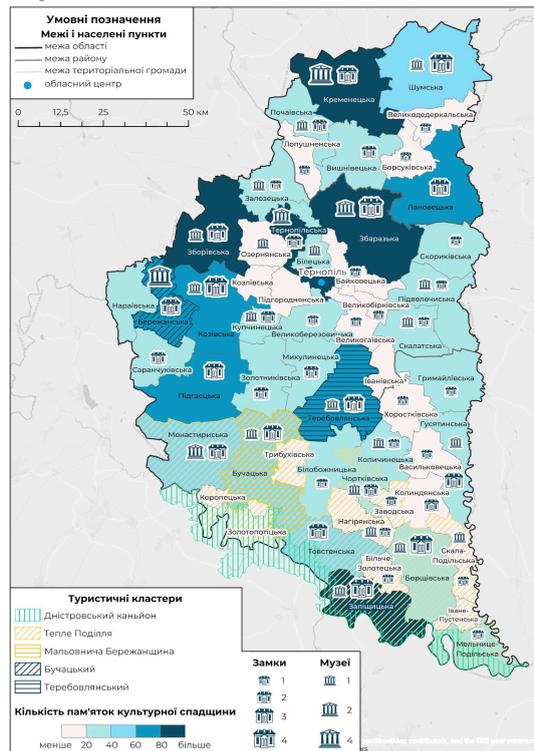
Мережа медичних закладів Тернопільської області



Громадські організації Тернопільської області



Туристичний потенціал громад Тернопільської області



Після цього ми провели **оцінювання інституційної спроможності** у Тернопільській області, що дозволило не лише зафіксувати поточний рівень організаційного розвитку громад, а й ідентифікувати їхню здатність ефективно залучати зовнішні ресурси – інвестиції, міжнародну технічну допомогу, партнерські ініціативи.

Команда здебільшого збирала інформацію з відкритих ресурси територіальних громад, таких як: офіційні сайти, соціальні мережі тощо. Водночас траплялися ситуації, коли інформація на цих ресурсах була обмеженою, застарілою або повністю відсутньою. У таких випадках аналіз було доповнено проведенням опитувань громад для отримання більш повної та актуальної картини щодо співробітництва з донорськими організаціями, залучення міжнародної технічної допомоги, міжмуніципального співробітництва тощо (в рамках нашого дослідження в опитуванні взяли участь 42/55 громад області).

У рамках оцінки інституційної спроможності громад Тернопільської залучати інвестиції ми проаналізували широкий набір показників, які згруповані у 5 блоків:

- Наявність планувальних документів:
 - містобудівна документація;
 - програма соціально-економічного розвитку;
 - галузеві програми.
- Висвітлення інвестиційної привабливості і готовності до співпраці:
 - інвестиційний паспорт;

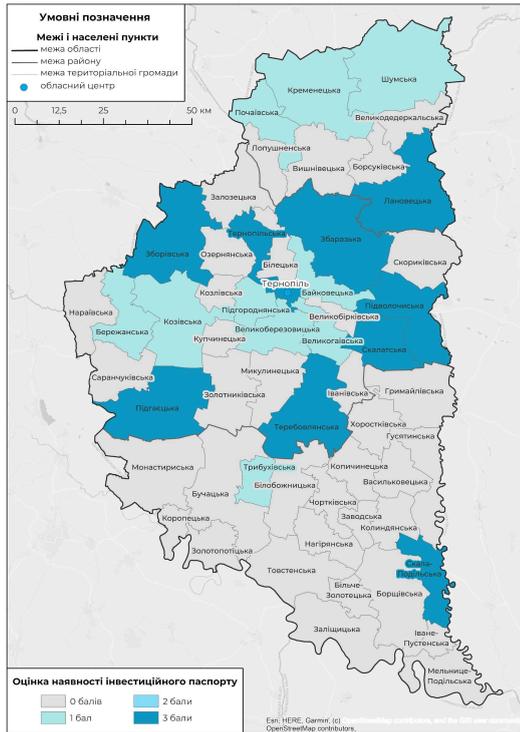
- наявність Greenfield/Brownfield ділянок;
- висвітлена інформація для інвестора на сайті.
- Інституційна спроможність та активна діяльність:
 - інституції, які відповідальні за забезпечення економічного розвитку;
 - кількість проєктів на платформі DREAM;
 - кількість проєктів міжнародної технічної допомоги, з якими співпрацювала громада (на основі опитування);
 - кількість міжнародних партнерств з містами/громадами;
 - участь ОМС у міжнародних та національних ініціативах.
- Відкритість і підзвітність управління:
 - інструменти місцевої демократії;
 - антикорупційні програми.
- Комунікаційна доступність:
 - офіційний сайт громади;
 - facebook-сторінка;
 - переклад інформації на сайті.

Кожен критерій оцінювався за шкалою від 0 до 3 балів, що дозволило сформувати зважений рейтинг громад за рівнем їхньої готовності до залучення зовнішніх ресурсів. Наприклад, блок «інвестиційний паспорт» оцінювався за наступною логікою:

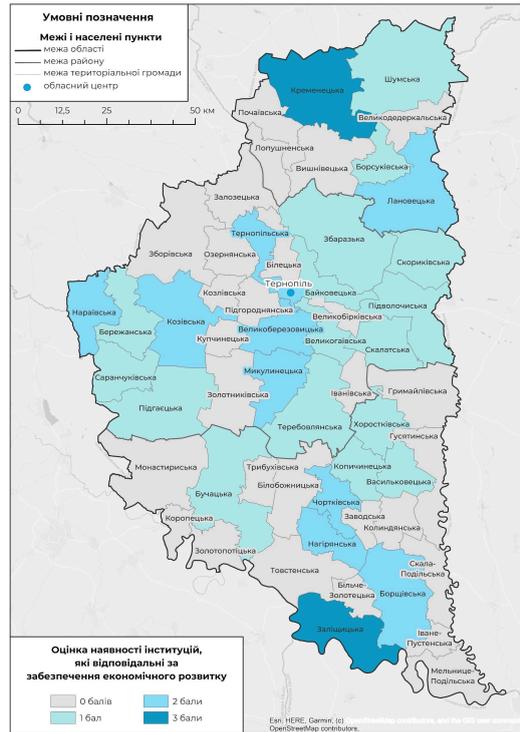
- 0 балів – Інвестиційний паспорт відсутній.
- 1 бал – Інвестиційний паспорт застарілий.
- 2 бали – Інвестиційний паспорт перебуває на етапі розроблення.
- 3 бали – Інвестиційний паспорт наявний та затверджений станом на 2025 рік.

Нижче представлені карти, які демонструють порівняння громад за кількома індикаторами, наведеними вище. Всі карти і детальна методологія оцінювання громад за кожним критерієм описана в документі [«Пілотування полюсів зростання у Тернопільській області»](#).

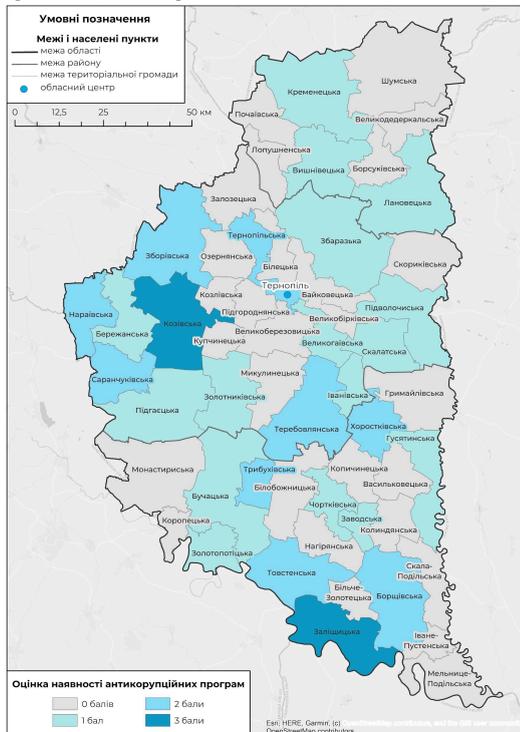
Нааявність інвестиційного паспорту у громадах Тернопільської області



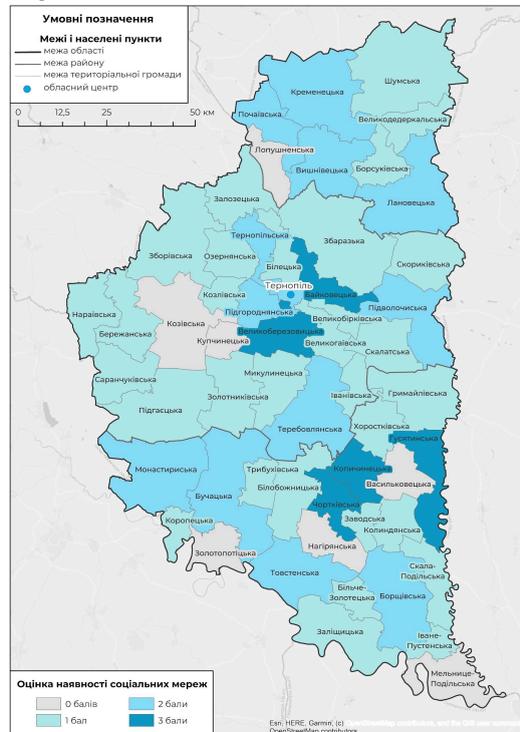
Нааявність інституцій, які відповідальні за забезпечення економічного розвитку



Нааявність антикорупційних програм у громадах Тернопільської області



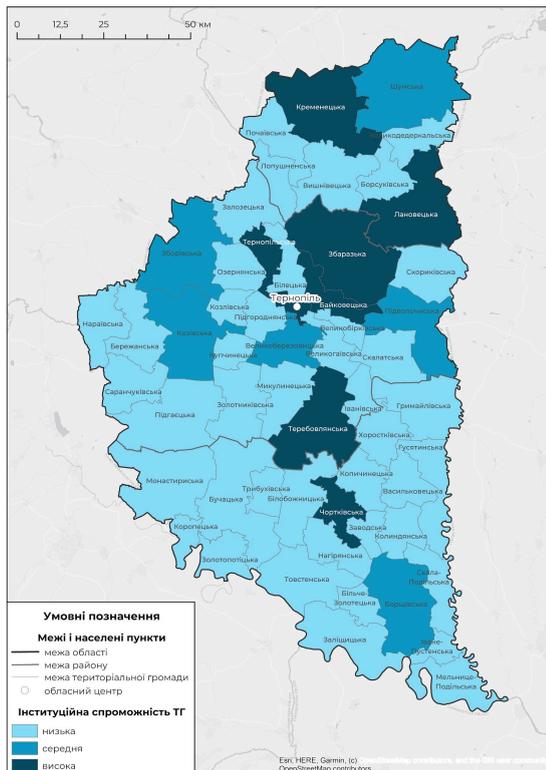
Нааявність соціальних мереж у громадах Тернопільської області



Для визначення рівня спроможності громад було встановлено порогове значення на рівні 50% від максимального балу. Громади, які набрали 25,5 балів і вище (більше 50%), увійшли до групи з високим рівнем спроможності. Громади, що отримали від 20,5 до 25,5 балів (40-50%), класифікуються як громади із середньою спроможністю. Громади, які набрали менше 20,5 балів (менше 40%), визначаються як громади з низьким рівнем спроможності та потребують значної підтримки для розвитку.

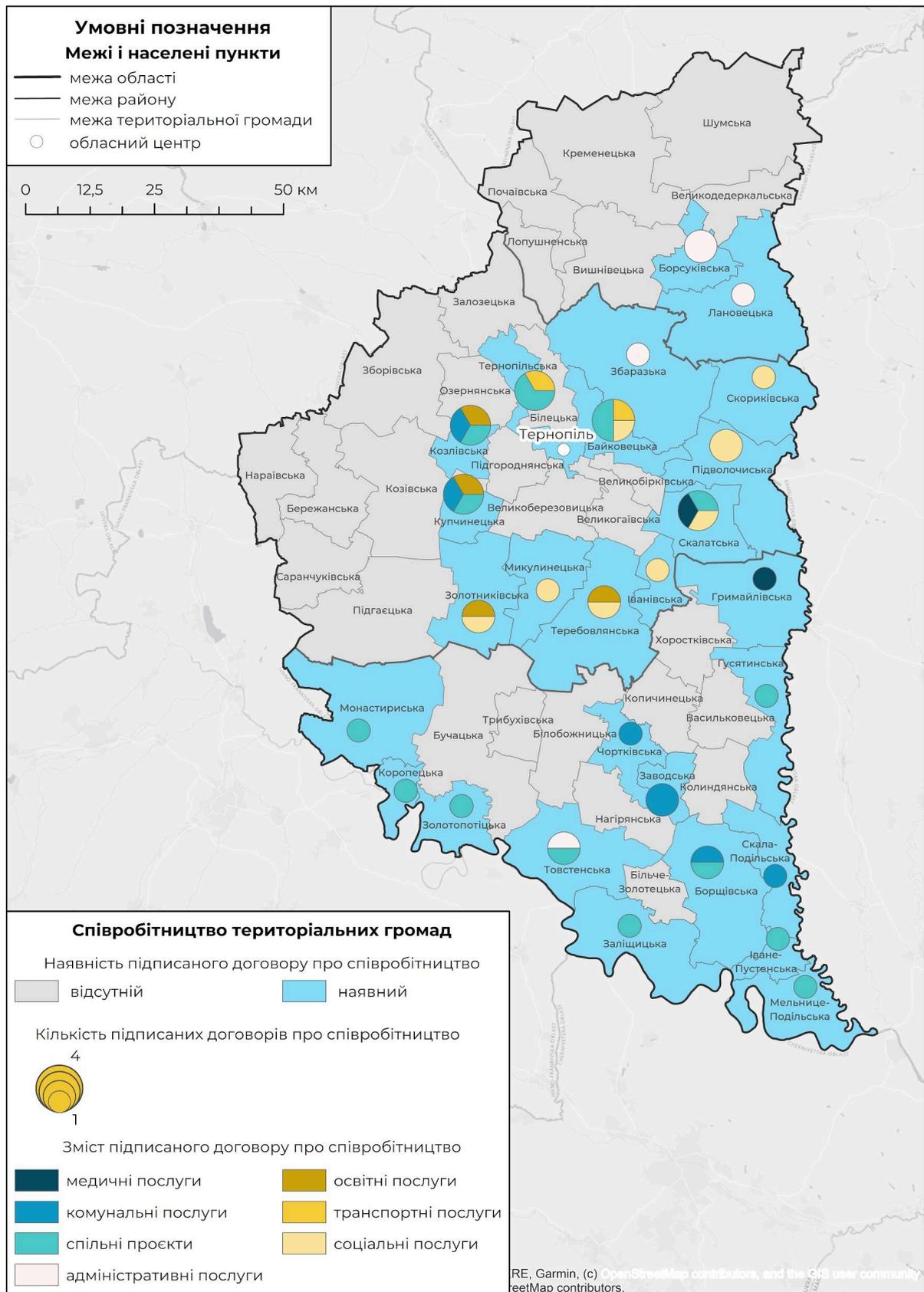
За результатом оцінки інституційної спроможності залучати ресурс 7 громад Тернопільської області отримали високу оцінку інституційної спроможності.

Інституційна спроможність територіальних громад Тернопільської області



Для повного розуміння потенціалу територіальних громад Тернопільської області як можливих полюсів зростання було враховано не лише внутрішні ресурси та інституційну спроможність, а й **рівень міжмуніципальної співпраці**. Така співпраця є критично важливою умовою для формування функціональних зв'язків між громадами та реалізації спільних проєктів. Вона демонструє здатність громад до координації дій, спільного планування та раціонального використання обмежених ресурсів і, відповідно, підвищує їхню спроможність забезпечувати якісні послуги, залучати фінансування та формувати міжтериторіальні партнерства.

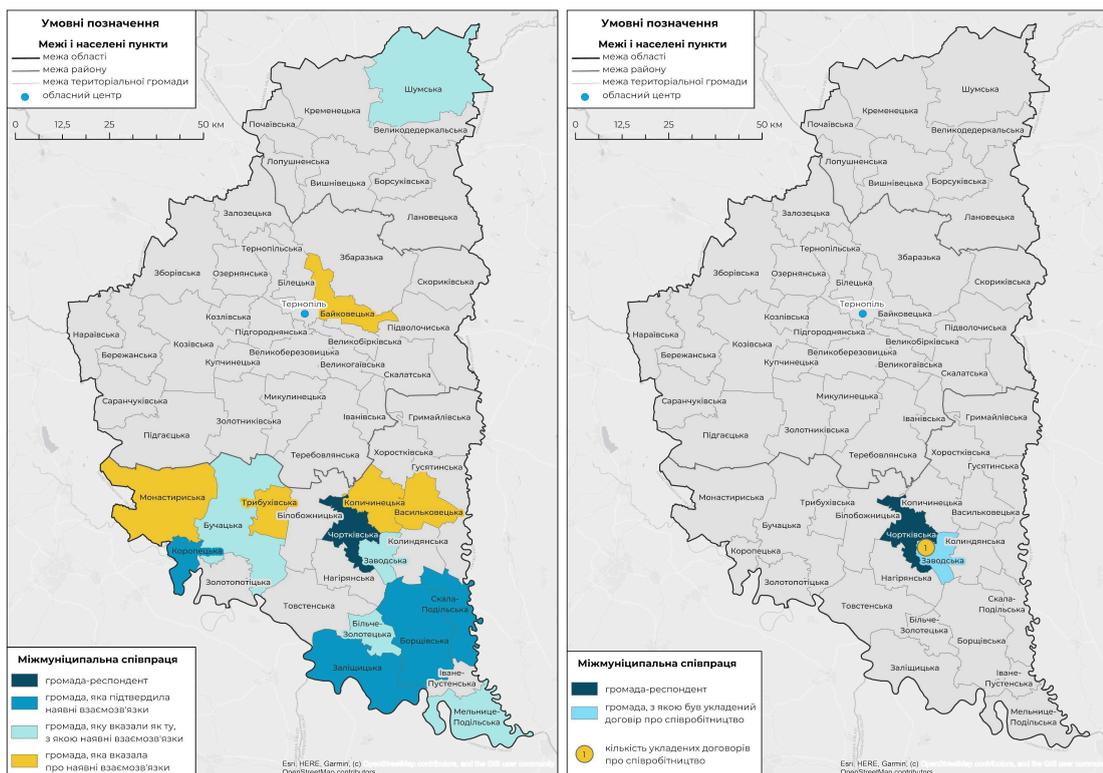
Співробітництво територіальних громад Тернопільської області



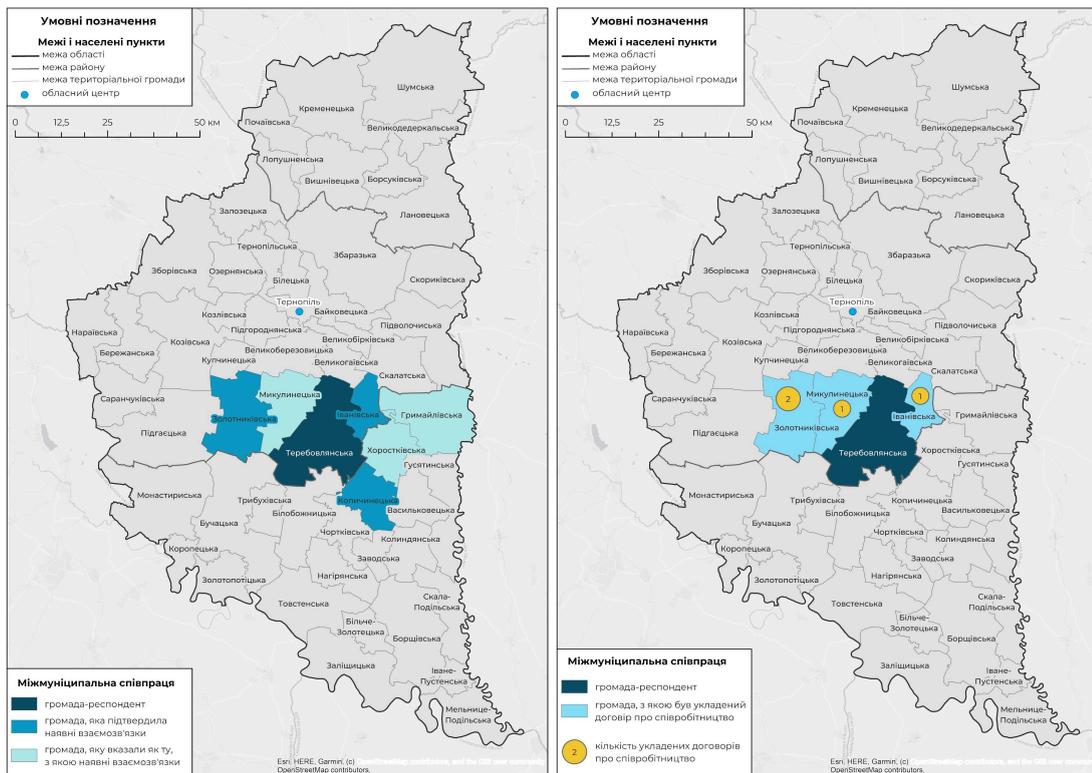
Додатково, у рамках пілотування у Тернопільській області ми поєднали аналіз даних із Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад та результати опитування представників місцевого самоврядування. Порівняння цих двох джерел за допомогою картографування отриманої інформації дало змогу оцінити не лише наявні юридичні механізми, але й рівень фактичної інтеграції, обмін досвідом, спільне управління послугами або реалізацію ініціатив без формального закріплення.

Після опрацювання результатів опитування щодо міжмуніципальної співпраці, було виявлено розбіжності між інформацією щодо співпраці, про яку зазначають представники ОМС, та юридично підтвердженою договорами. У багатьох випадках кількість громад, які повідомили про наявну співпрацю, перевищує кількість укладених офіційних договорів. Це вказує на ширше фактичне коло взаємодії між громадами, ніж відображено у формальних документах. Проте спостерігається і зворотна ситуація, коли громади мають значну кількість укладених договорів про співпрацю, але не згадують їх під час опитування. Нижче на прикладах двох територіальних громад розглянемо різні варіанти цих розбіжностей.

Міжмуніципальне співробітництво Чортківської територіальної громади відповідно до даних опитування (ліворуч) та даних реєстру договорів співпраці (праворуч)



Міжмуніципальне співробітництво Тербовлянської територіальної громади відповідно до даних опитування та даних реєстру договорів співпраці



Таким чином, оцінка рівня міжмуніципального співробітництва має включати як формалізовані, юридично задекларовані форми взаємодії (наприклад, договори про співпрацю), так і практики, які функціонують неформально або не відображені в офіційних джерелах. Такий комплексний підхід дає змогу зафіксувати як наявні інституційні домовленості, так і фактичну готовність до співдії, яка може слугувати основою для майбутньої інституціоналізації.

Також було враховано **оцінку фінансової спроможності громад**, оскільки саме вона дає уявлення про реальні можливості громад забезпечувати сталий розвиток, інвестувати у критично важливі напрями, а також бути партнерами у реалізації регіональної політики.

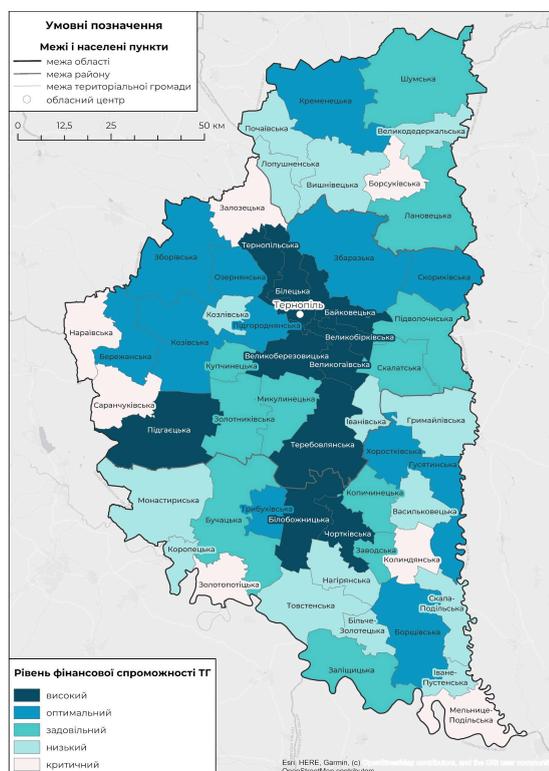
Методологічний підхід при оцінці фінансової спроможності ґрунтувався на оцінюванні територіальних громад за звітними показниками, серед яких доходи і видатки загального фонду, видатки на утримання апарату управління, капітальні видатки, видатки на культуру та фізичну культуру і спорт (усе з розрахунку на 1 мешканця), співвідношення видатків на утримання апарату управління із фінансовими ресурсами громади, рівень дотаційності бюджетів, питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету громади, питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків, питома вага трансфертів у дохідній частині бюджету, питома вага

місцевих податків і зборів у дохідній частині загального фонду бюджету. Розрахунок показників був здійснений у межах 10-бального тесту Кена Брауна¹³.

За цією методологією обчислені показники розташовуються у порядку спадання (де найвищі свідчать про вищу спроможність). Далі всі громади були розподілені на чотири групи. Залежно від того, до якої групи потрапила громада, їй присвоюються бали: від +2 за найкращі показники до -1 за найгірші. Загальний фінансовий стан кожної громади оцінюється за сумою отриманих балів.

За результатами оцінки фінансової спроможності територіальних громад Тернопільської області було сформовано 5 рівнів, що відображають здатність громад забезпечувати належний рівень власних доходів та ефективно використовувати фінансові ресурси. До групи з високим рівнем спроможності увійшло 10 територіальних громад, що становить 18% від їх загальної кількості. Оптимальний рівень зафіксовано у 12 громад (21%), а задовільний – в 11 громад (20%). Найбільш численною стала група з низьким рівнем спроможності – 15 громад, або 27% від загальної кількості. Ще 7 громад (12%) віднесено до категорії з критичним рівнем спроможності, що свідчить про серйозні виклики у формуванні та використанні місцевих бюджетів.

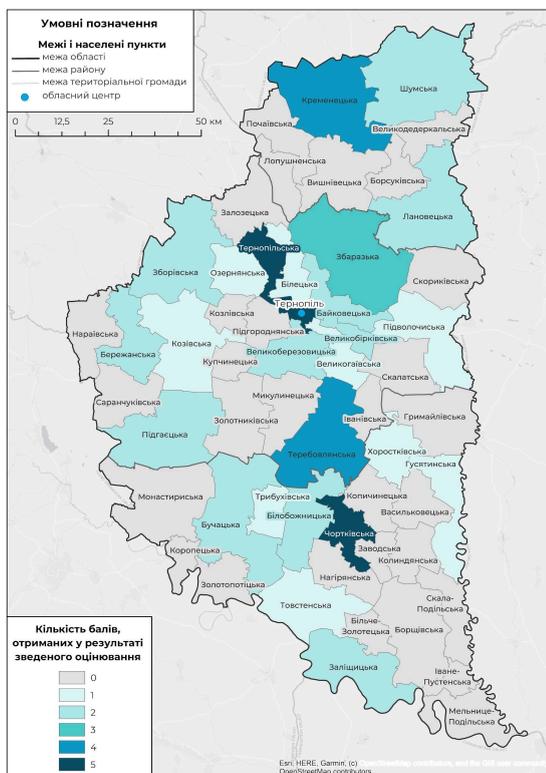
Фінансова спроможність територіальних громад Тернопільської області за підсумками 2023 року



¹³ 10-бальний тест Кена Брауна був розроблений через потребу в швидкому та ефективному інструменті оцінки фінансового стану та покращену доступність порівняльних даних про міста, що надаються Базою даних фінансових показників, опублікованою в 1992 році Асоціацією державних фінансових службовців (GFOA), детальніше за [посиланням](#)

Усі описані методи – просторовий аналіз, оцінка інвестиційної та фінансової спроможності, а також аналіз рівня міжмуніципального співробітництва – були інтегровані в єдине оцінювання. Така багатовимірна оцінка дозволила сформувати комплексне бачення потенціалу кожної громади в Тернопільській області, враховуючи не лише статистичні дані, а й якісні аспекти управління, відкритості до співпраці та здатності до залучення ресурсів. На основі цієї інтегрованої оцінки було визначено громади з найвищим рівнем спроможності, які мають реальний потенціал стати полюсами зростання та відігравати лідерську роль у формуванні зв'язків між полюсом та прилеглими громадами. У результаті поєднання п'яти аналітичних підходів, в Тернопільській області можна виділити наступні потенційні полюси зростання: Тернопільська, Чортківська, Кременецька, Теревовлянська та Збаразька територіальні громади.

Зведена оцінка територіальних громад Тернопільської області за п'ятьма різними аналітичними методами



Вище описаний підхід варто застосовувати для комплексного аналізу громад області та більш цілісної оцінки потенційних полюсів зростання. Детальніше кожен елемент описаний в окремому документі [«Пілотування полюсів зростання у Тернопільській області»](#).

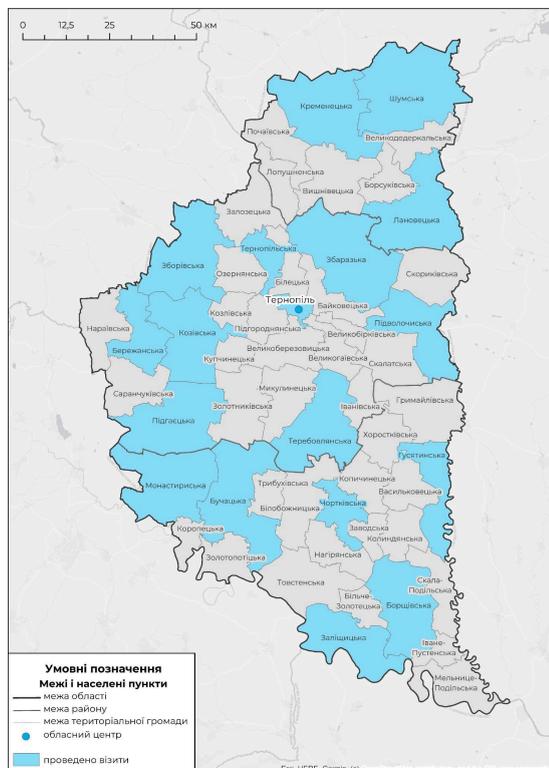
Однак, як показала практика, цього не достатньо для того, щоб виявити справжніх громад-лідерів, навколо яких готові будуть об'єднуватися. Тому кабінетне дослідження обов'язково повинне бути доповнене безпосереднім спілкуванням з громадами у різних форматах, які детальніше описані далі.

2.2. Організація стратегічних сесій для узгодження ролей і напрямів співпраці

Після визначення потенційних полюсів зростання наступним важливим кроком є встановлення рівня взаємодії між ними та прилеглими громадами. Для цього було проведено індивідуальні зустрічі та стратегічні сесії, які, з одного боку, дозволили верифікувати попередні аналітичні результати, а з іншого – виявити потенційні сфери співпраці, сформувати бачення можливої моделі взаємодії, оцінити готовність громад до кооперації, а також ідентифікувати бар'єри, які можуть цій кооперації перешкоджати.

Для більш повного розуміння потенціалу громад, визначених за результатами кабінетного дослідження які спроможні стати полюсами зростання було проведено **індивідуальні зустрічі** безпосередньо на місцях. Загалом виїзди були здійснені до 17 громад Тернопільської області. Учасниками зустрічей стали представники органів місцевого самоврядування, місцевого бізнесу, організацій громадянського суспільства, а також лідерів думок та активістів. Це дозволило зібрати багатопланову інформацію не лише про формальні показники розвитку громади, але й про реальний стан управлінських процесів, рівень взаємодії між ключовими акторами, а також наявність бачення та мотивації до міжмуніципальної співпраці.

Територіальні громади, в які було проведено візити в рамках пілотування



Зміст цих зустрічей у громадах Тернопільської області охоплював ключові питання, що стосуються підходу полюсів зростання в цілому: роз'яснення сутності підходу полюсів зростання, визначення їхньої ролі на місцевому рівні, передумови для формування таких полюсів та обговорення можливих рівнів їхнього впливу.

Досвід проведення таких зустрічей у громадах Тернопільщини показує, що формальні результати кабінетного аналізу не завжди збігаються з реальними управлінськими та організаційними можливостями на місцях. Зокрема, виявилось, що не всі громади, які виглядають потенційними полюсами згідно з кабінетним дослідженням, готові брати на себе лідерську роль у регіоні.

Якщо узагальнювати враження від проведених індивідуальних зустрічей з кожною громадою, то все загальна якість організації по різних аспектах сильно коливалася: від громад, де представники ОМС забули про зустріч і нікого не запросили, до громад, на яких було багато місцевого бізнесу і голова, який конструктивно допомагав модерувати дискусію. Ми спробували оцінити зустрічі за рядом суб'єктивних факторів, які, тим не менше, безпосередньо впливають на спроможність громади виконувати лідерську роль полюса зростання, зокрема:

- рівень організації самої зустрічі;
- особисту участь або неучасть голови громади;
- активність і залученість місцевих стейкхолдерів;
- готовність до конструктивного діалогу;
- відкритість до нових форматів співпраці.

Ми узагальнено описали кожен з цих блоків за трьома рівнями якості організації зустрічей: низький – коли все було геть погано і сенсу в цій зустрічі фактично не було, середній – коли зустріч була нормально організована, але цінності не принесла, високий – коли за результатами зустрічі склалося враження, що громада і місцевий бізнес можуть брати на себе лідерську роль.

Блок	Рівень 1 – Низький	Рівень 2 – Середній	Рівень 3 – Високий
1. Рівень організації зустрічі	Громада готувала все в останній момент; зустріч була організована в некомфортному місці, що робило дискусію некомфортною	Громада організувала зустріч у базовому форматі – все відбулося за планом, без суттєвих збоїв, але без продуманих деталей	Громада чітко підготувала приміщення, узгодила склад учасників, своєчасно розпочала зустріч і забезпечила можливість для всіх комфортно обговорити теми та представити позиції

2. Участь голови громади	Голова громади не з'явився або обмежився кількома формальними словами, не долучився до діалогу, передав проведення зустрічі нерелевантним заступникам	Голова не був присутній, але громада делегувала відповідального заступника, який провів зустріч за планом і загалом був досить залучений	Голова громади особисто взяв участь, модерував обговорення, ставив питання, реагував на пропозиції та ініціював подальші кроки
3. Активність і залученість стейкхолдерів	Громада не запросила рекомендований перелік бізнесів або запросила лише вузьке коло знайомих підприємців; частина учасників проявляла деструктивність, уникаючи діалогу	Громада запросила більшість бізнесів зі списку, забезпечила участь у розмові, але без активної взаємодії чи конкретних пропозицій	Громада запросила потрібних бізнес-представників, залучила додаткових зацікавлених осіб, самостійно познайомила учасників між собою й створила умови для конструктивного обговорення
4. Готовність до конструктивного діалогу	Громада сформувала дискусію навколо скарг і взаємних звинувачень, не намагалася знайти рішення або зрозуміти одну одну сторону	Громада провела зустріч у нейтральному форматі: ставила базові запитання, без глибокого занурення в проблематику чи пошуку спільних рішень	Громада підтримала активну конструктивну розмову: учасники обмінювалися аргументами, спільно визначали проблеми та окреслювали можливі рішення
5. Відкритість до нових форматів співпраці	Громада відкрито заявила про небажання чи непотрібність співпраці з іншими громадами («для чого нам додаткова відповідальність», «нащо нам працювати з цими бідними громадами»), демонструвала відстороненість	Громада визнавала, що співпраця може бути корисною, проте не проявила власної ініціативи або чітких ідей щодо спільних дій	Громада продемонструвала готовність брати на себе координаційну роль, ініціювати формат об'єднання чи партнерства, висловила пропозиції щодо організації спільних процесів

Тому, визначення полюсів зростання виключно за кількісними та якісними показниками не гарантує їхньої фактичної здатності виконувати лідерські функції. Поточний стан управлінської команди та рівень залученості ключових осіб є критичними чинниками, через що статус потенційного полюса зростання є динамічним і може змінюватися залежно від таких суб'єктивних факторів.

Звісно, організація зустрічей із громадами не є абсолютним показником їхньої спроможності чи ефективності, проте вона чітко відображає загальний рівень готовності до професійної комунікації та співпраці із зовнішніми партнерами. Ті громади, що провели зустрічі якісно, відкрито й конструктивно, продемонстрували проактивність, здатність швидко реагувати на запит і підтримувати змістовний діалог. Саме з такими громадами виникає бажання продовжувати співпрацю, оскільки вони показують зрілу позицію, готують простір для взаєморозуміння, пропонують рішення та допомагають реалізовувати спільні задумки. Такий тип взаємодії є важливим індикатором не лише внутрішньої команди громади, але й її готовності ефективно комунікувати з інвесторами, органами влади та іншими партнерами. У підсумку ці зустрічі дозволили краще побачити, які громади здатні брати на себе лідерські функції та розвивати міжмуніципальні ініціативи, спрямовані на спільне зростання та розвиток регіону.

Проведення **стратегічних сесій** для груп громад з кожного району стало логічним продовженням попереднього етапу роботи з громадами Тернопільської області. Індивідуальні зустрічі дозволили оцінити рівень організації, відкритості та комунікаційної спроможності кожної громади, зрозуміти, хто може проявляти лідерство. Проте в процесі стало зрозуміло, що для того, щоб сформувати реальну співпрацю між громадами, недостатньо працювати з ними поодиночці – потрібно створити спільний простір, де вони зможуть взаємодіяти між собою та знаходити спільні точки дотику.

Групові стратегічні сесії були організовані на рівні трьох укрупнених районних центрів – Кременець, Чортків і Тернопіль. Такий підхід дозволив охопити максимальну кількість територій, забезпечити представництво усіх зацікавлених громад і створити основу для системного міжмуніципального діалогу.

Громади делегували на ці зустрічі представників різного рівня. У деяких випадках до зустрічей долучалися голови громад чи їх профільні заступники, що дозволяло говорити про потенційні реальні проекти. Деякі громади відрядили керівників підрозділів чи спеціалістів, які не мають достатньо повноважень для прийняття рішень, що фактично робило їх участь у процесі доволі формальною. Також була частина громад, які вирішили, що їм такі зустрічі не потрібні взагалі.

Загалом, всі стратегічні сесії склалися з трьох частин, кожна з яких передбачала активну групову роботу та діалог між громадами:

1. визначення пріоритетних напрямків/секторів;
2. визначення ключових проблем зростання секторів, формування ідей проектів та їх пріоритизація;
3. презентація проектів та загальне обговорення можливих наступних кроків.

* **Частина 1.** На початковому етапі представники громад отримали коротке завдання – заповнити опитувальник із двома ключовими питаннями: 1) які сектори / напрямки

вони вважають пріоритетними для розвитку, і 2) які потенційні проекти могли б бути реалізовані у межах цих секторів (бажано, щоб була можливість та доцільність партнерства громад). Такий підхід дозволяв учасникам ще до початку обговорення сформулювати ідеї в категоріях проектів обласного масштабу, де кілька громад, діючи разом, створюють більший ефект, ніж кожна окремо.

Відразу після цього, команда модераторів аналізувала довгий список секторів / напрямків / ідей / проектів та визначала топ 3-4 найбільш поширені, які згодом обговорювалися в групах.

За результатами стратегічних сесій у Тернопільській області громади визначили чотири основні сектори, в яких бачать найбільшу цінність у співпраці: туризм, агропереробка, переробка твердих побутових відходів та енергетика. Разом із представниками обласної адміністрації було погоджено, що найперспективнішими для міжмуніципальної співпраці задля сприяння економічного розвитку є напрями туризму та агропереробки.

* **Частина 2.** У форматі «Світового кафе» громади працювали в тематичних групах: кожен стіл був присвячений окремому напрямку або сектору. Учасники почергово переходили між столами, долучаючись до обговорення двох основних питань – яка проблема існує в цій сфері і який потенційний проект можна було б реалізувати для її вирішення. Це дозволяло кожній групі поступово нарощувати ідеї, збагачуючи їх досвідом різних громад. Групи, що працювали останніми, обирали один проект, який здавався їм найбільш реалістичним і значущим для спільного розвитку, і деталізували його: визначали кроки реалізації, а також ролі, які могли б відігравати різні громади. Тут, важливу роль зіграв рівень представництва від кожної громади: у групах, де участь в обговоренні брали голови чи заступники, дискусія часто мала більш прикладний характер, адже було відчуття розуміння відповідальності за ті чи інші процеси.

* **Частина 3.** Третя частина стратегічної сесії була зосереджена на презентації напрацьованих ідей та концепцій. Кожна група учасників представляла результати своєї роботи у структурованому форматі: яку проблему вони визначили, у чому полягає суть запропонованого проекту економічного спрямування та які дії потрібні для його реалізації.

Після цього відбувалося спільне обговорення, під час якого учасники разом аналізували, які з визначених кроків громади можуть реалізувати самостійно, а де необхідна підтримка з боку області чи держави. Окремо обговорювалося питання ролей – яку функцію може відігравати кожна громада у межах потенційного міжмуніципального проекту. За результатами кожної з трьох стратегічних сесій було сформовано кілька базових концептів, які отримали різний ступінь опрацювання. Частина з них мала чітко виражене лідерство з боку окремих громад, частина потребувала доопрацювання та уточнення ролей.

За результатами проведених сесій можна виокремити кілька узагальнених **негативних висновків**.

(1) В першу чергу, громади переважно не мають чіткого розуміння, у чому полягає практична користь співпраці між собою. У більшості випадків така взаємодія виникає лише тоді, коли громада вимушена користуватися можливостями сусідніх територій і тоді укладає базовий договір про співробітництво. Якщо ж ідеться про питання більш стратегічного рівня, зокрема економічного розвитку, громади поки не бачать сенсу в об'єднанні зусиль. Їхня аргументація полягає в тому, що податки від господарської діяльності все одно залишаються в межах тієї громади, на території якої розміщене підприємство, і тому «чужі» громади не бачать для себе прямої фінансової вигоди.

Така логіка є спрощеною та не враховує довгострокових економічних ефектів. Зокрема, навіть за чинної системи бюджетного розподілу громади отримують непрямі вигоди від зайнятості своїх мешканців у бізнесах на сусідніх територіях, адже це стимулює локальний попит і розвиток сфери послуг. У перспективі зміна підходу до нарахування податку на доходи фізичних осіб (за місцем проживання працівника, а не за місцем реєстрації підприємства) може повністю змінити логіку вигоди від міжмуніципальної співпраці. Водночас нині громади рідко мислять у таких стратегічних категоріях.

(2) Другою помітною тенденцією є питання лідерства. У різних районах ми виявили різний рівень готовності до його прояву. В одних є кілька активних громад, схильних брати відповідальність, але між ними виникає конкуренція за роль координатора, що створює додаткове напруження й не дозволяє виробити єдину позицію. В інших районах, навпаки, немає жодної громади, готової стати ініціатором спільних дій, навіть попри готовність решти долучитися до роботи під лідерством інших. У таких випадках часто лунає позиція, що додаткова відповідальність не має сенсу, якщо «і так усе якось функціонує». Як наслідок, формується певний вакуум управлінського лідерства, у якому громади чекають, хто саме запропонує рухатися далі.

(3) Третє спостереження стосується схильності до перекладання відповідальності. У багатьох випадках громади визнають, що окремі питання (наприклад, у сфері поводження з відходами) неможливо вирішити на рівні однієї громади, однак не готові брати участь в організації спільного процесу. Звучить поширена позиція: «це точно потрібно вирішувати разом, але нехай область або район розберуться». Такий підхід демонструє відсутність культури горизонтальної співпраці, коли відповідальність розподіляється між партнерами рівномірно.

Разом із тим, у ході роботи спостерігалися й **позитивні тенденції**. Попри загальну обережність, є громади, які демонструють конструктивну позицію, відкритість до діалогу та готовність генерувати рішення. Такі громади реально можуть стати рушійною силою міжмуніципальних процесів. Основною перепорою для них наразі є брак системного державного або обласного механізму підтримки, який би створював рамку для постійної координації. Ініціативи, що виникають знизу, часто залишаються точковими, оскільки потребують інституційної підтримки «згори».

Крім того, під час сесій чітко проявилися тематики, навколо яких громади потенційно готові до об'єднання – насамперед у сфері туризму. Цей напрямок цікавий тим, що він не створює прямого конфлікту інтересів щодо податкових надходжень і має потенціал до розвитку спільних проєктів із розподіленою вигодою.

Загалом проведення стратегічних сесій дозволило побачити реальний рівень готовності територіальних громад до колективної роботи. Переважна більшість із них поки не має сталих мотиваційних механізмів для співпраці, а лідерські позиції залишаються несформованими або надмірно розпорошеними. Водночас, уже зараз можна спостерігати появу «острівців» конструктивності, навколо яких можливо поступово вибудовувати систему партнерських відносин та розвивати практику міжмуніципальної взаємодії в області.

Після завершення територіальних стратегічних сесій, у межах яких громади спільно визначали пріоритетні напрями розвитку, було виділено кілька тематичних сфер, потенційно придатних для подальшої міжмуніципальної співпраці. Серед усіх тем, що обговорювалися під час стратегічних сесій, саме сфера туризму стала найбільш зрозумілою для формування партнерств. Саме тут більшість учасників чітко усвідомили, що індивідуальні зусилля окремих територій дають значно менший результат, ніж спільна і скоординована робота.

У цьому контексті було проведено окрему **секторальну зустріч**, присвячену розвитку туризму, до якої долучилися представники найбільш зацікавлених громад області. Зустріч мала на меті деталізувати результати стратегічних сесій та конкретизувати напрямки подальшої дії в межах окремої галузі.

Перед проведенням секторальної зустрічі була підготовлена ґрунтовна аналітична записка щодо стану туристичної сфери в області: що функціонує добре, де є проблемні зони, які тенденції та обмеження заважають розвитку галузі. За підсумками цієї роботи учасникам було представлено коротку **Дорожню карту розвитку туризму** із зазначенням можливих проєктів, потенційних форматів співпраці між громадами, та ролі обласної адміністрації у процесі.

Ключовим акцентом обговорення став підхід, який передбачає, що розвиток туризму не може бути успішним у межах однієї громади. Навіть ідеально облаштована окрема туристична дестинація не здатна привабити значну кількість відвідувачів, якщо її не інтегровано в ширший маршрут або мережу туристичних локацій. З іншого боку, неефективними залишаються і суто «маршрутні» рішення без змістовного наповнення в окремих громадах. Тому одним із ключових висновків зустрічі стало розуміння, що розвиток туризму повинен базуватися одночасно на локальному зміцненні окремих дестинацій і на спільному формуванні комплексних туристичних продуктів, які охоплюють території кількох громад.

Координація та підтримка на обласному рівні

Розвиток індивідуальних дестинацій

Проект 1

Індивідуальний розвиток окремих туристичних дестинацій в області

Проект 2

Розроблення брендингу громад, що підкреслить унікальність наявних дестинацій

Розвиток туристичних маршрутів

Проект 3

Напрацювання туристичного маршруту в межах міжмуніципальної співпраці громад області

Проект 4

Розроблення маркетингової стратегії туристичного маршруту для його популяризації

Важливою частиною секторальної зустрічі стало визначення ролі різних сторін у подальшій роботі. На рівні громад передбачено фокус на практичній реалізації проектів і розвитку конкретних туристичних локацій, які спільно формують загальний регіональний продукт. Було зафіксовано конкретну роль обласної адміністрації у підтримці та координації окремих проектів:

Проект 1

- ОДА забезпечує методичну підтримку та координацію процесу оцінювання
- Узагальнює результати та формує аналітику для стратегічного планування
- ОДА стимулює розвиток дестинацій через підтримку та промоцію

Проект 2

- ОДА забезпечує єдиний підхід до брендингу
- Допомогає громадам у промоції бренду на обласному, національному та міжнародному рівнях
- ОДА стимулює впровадження бренду через конкурси, програми підтримки та фінансування

Проект 3

- ОДА модерує співпрацю громад у формуванні туристичних маршрутів
- Забезпечує координацію та узгодження маршрутів на рівні області

Проект 4

- ОДА забезпечує промоцію маршрутів на національному та міжнародному рівнях
- ОДА підтримує громади ресурсами й експертизою для реалізації кампаній

Проведення секторальної зустрічі підтвердило низку попередніх висновків, зроблених як під час індивідуальних зустрічей із громадами, так і в межах стратегічних сесій. Зокрема, знову проявилася наявність окремих проактивних представників – лідерів і фахівців, які готові до дії, але водночас їм часто бракує комплексного, стратегічного бачення розвитку своєї громади в ширшому міжмуніципальному контексті. Більшість з них мислять локально – крізь призму власних повноважень або меж громади, уникаючи масштабнішого підходу. Це поки залишається одним із бар'єрів для розвитку ефективної співпраці між громадами.

Загальне спостереження за підсумками роботи в усіх вищезгаданих форматах полягає в тому, що подібні ініціативи потребують постійної модерації та координації з боку обласного рівня. У наступному розділі детально описано запропонований механізм функціонування системи взаємодії – від національного рівня до рівня окремої громади – який має стати основою для впровадження концепції полюсів зростання та стимулювання міжмуніципальної співпраці у подальшому.

Розділ 3. Рекомендації щодо запуску політики полюсів зростання

Проведений аналіз поточної політики полюсів зростання після пілотування підходу в Тернопільській області дозволив сформулювати бачення впровадження підходу полюсів зростання та виділити кроки, які мають бути здійснені на відповідних рівнях для запуску політики полюсів зростання.

3.1. Національний рівень

Аналіз міжнародного досвіду і проведене пілотне дослідження у Тернопільській області дають підґрунтя пропонувати для впровадження в українську регіональну політику підхід, який базується на концепції полюсів зростання. Такий підхід може стати одним із інструментів для більш ефективного вирішення актуальних для України, особливо в перспективі повоєнного відновлення та розвитку, проблем стимулювання економічного зростання, з одного боку, і подолання територіальних диспропорцій розвитку, з другого.

Принцип, на якому базується пропонований підхід, полягає в тому, щоб створювати передумови для того, щоб економічно більш спроможні громади сприяли соціально-економічного розвитку навколишніх громади (ділили своїм успіхом, підтягували їх). Розвиваючи полюс зростання вигоду отримують не лише самі ядра – полюси, але і територія впливу – переважно малі громади, які окремо без полюсу або сильніших громад поруч не мають достатнього ресурсу чи потенціалу для стрімкого розвитку. За рахунок доступу до ресурсів полюсу зростання та поширення економічного розвитку території впливу можуть генерувати додаткову додану вартість – у вигляді розміщення виробничих потужностей та збільшенні робочих місць, податкових надходжень, підвищення якості життя без прямих великих вкладень з власного бюджету.

Передбачається, що для стимулювання такого солідарного вирішення громадами розвиткових проблем держава частину ресурсу, який перерозподіляється на користь економічно менш спроможних громад, спрямовуватиме на їх підтримку опосередковано – через співфінансування проєктів, спільних з економічно сильнішими громадами. Очікується, що такий механізм стимулювання дозволить ефективніше використовувати залучений державний ресурс за рахунок більш таргетованого його спрямування на використання місцевого потенціалу розвитку (place-based approach) і синергії з ресурсами, залученими на локальному рівні.

Ефективна робота такого механізму дозволить генерувати також додаткові ресурси, які сприятимуть наповненню місцевих бюджетів та підвищенню якості життя не тільки на відповідній території, але збільшувати податкові надходження в державний бюджет, які можуть перерозподілятися на додаткову підтримку територій, які потребують додаткових ресурсів для відновлення.

Таким чином, **мета запровадження політики полюсів зростання** може бути визначена наступним чином: сприяння економічному зростанню на регіональному і національному рівнях і зменшенню територіальних диспаратів шляхом стимулювання співпраці економічно більш спроможних громад з навколишніми громадами у вирішенні актуальних для них спільних проблем і використанні спільного потенціалу.

Видається доцільним розпочати з пілотного впровадження такого підходу паралельно з відпрацюванням законодавчої рамки і конкретних механізмів його імплементації.

Національний рівень: ключові параметри (дилеми) пропонованої політики

Перш за все, необхідно уточнити **поняття полюсів зростання і суміжні поняття**:

Пропоноване визначення	Існуюче визначення	Коментарі
<p>Полюсами зростання є громади, які мають вищі показники економічного розвитку і/або більш сприятливі передумови для їх зростання порівняно з іншими громадами регіону, і мають або можуть мати позитивний вплив на економічний розвиток навколишніх громад за рахунок розбудови стійких взаємозв'язків із ними. Полюси зростання визначається за методикою, яка затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики</p>	<p>Регіональними полюсами зростання є мікрорегіони, територіальні громади, що характеризуються значно кращими географічними, демографічними, соціально-економічними показниками розвитку порівняно з іншими подібними територіями регіону, та зростання яких позитивно впливає на суміжні території, регіон та/або державу в цілому. <i>(Закон про засади державної регіональної політики, ст.11.4)</i></p>	<p>Пропонується вживати:</p> <ul style="list-style-type: none"> • більш широке поняття полюсів зростання, передбачаючи, що окрім регіональних полюсів, можуть бути полюси іншого рівня; • термін тільки по відношенню до громад, визначаючи громади, на які полюс здійснює/може здійснювати вплив як територію впливу полюсу; • вказівку на існуючий і можливий вплив полюсу; • відсилку до методики визначення полюсів, яку схвалює профільне Міністерство
<p>Територія впливу полюсу – сукупність громади, які пов'язані з громадою - полюсом зростання взаємозалежним впливом на соціально-економічний розвиток і коло яких визначається відповідно до методики затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики.</p>	<p>Поняття відсутнє</p>	<p>Розділення понять полюсу зростання і території його впливу дозволить в подальшому розмежувати норми, які відносяться до різних громад в цій функціональній території. Можливість віднесення громад до території впливу різних полюсів дозволить їм брати участь в реалізації спільних проектів з тими громадами (полюсами), з</p>

<p>Одна громада може бути віднесена до території впливу більше ніж одного полюсу</p>		<p>якими в даній сфері зв'язки є більш сильними</p>
<p>Функціональні території – сукупність громад, яка характеризується територіальною цілісністю (безперервністю території) і наявністю інтенсивних соціально-економічних, інфраструктурних та культурно-побутових зв'язків. Межі функціональної території визначається за методикою, яка затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики</p>	<p>Поняття відсутне</p> <p>Найбільш близькі по сенсу поняття:</p> <p>Мікрорегіон – частина регіону, що характеризується територіальною цілісністю та особливостями розвитку, у межах якої реалізуються спеціальні для цієї території проекти регіонального розвитку</p> <p>Функціональний тип території - макрорегіон, мікрорегіон чи територіальна громада, які характеризуються сукупністю спільних соціальних, просторових, екологічних, економічних, безпекових та інших особливостей. (Закон про засади державної регіональної політики, ст. 11.6 і 11.15)</p>	<p>Пропоноване визначення:</p> <ul style="list-style-type: none"> • акцентує увагу не тільки на спільних особливостях розвитку, але також і на територіальній цілісності і функціональній взаємопов'язаності громад в рамках такої території; • відділяє визначення за функціональними ознаками від понять, які вживаються для позначення адміністративних одиниць; • допускає наявність функціональних територій, до яких можуть бути віднесені громади різної адміністративної приналежності
<p>Типи функціональних територій з особливими умовами розвитку – функціональні території, які виділяються за спільними соціально-економічними та географічними особливостями, які суттєво впливають на умови їх розвитку і на які спрямовуються окремі політики в сфері регіонального розвитку. Типи функціональних територій визначається за методикою, яка затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики</p>	<p>Поняття відсутне</p> <p>Найбільш близькі по сенсу поняття – див. вище</p>	<p>Пропонується:</p> <ul style="list-style-type: none"> • застосовувати типологію не до окремих громад чи регіонів (адміністративних одиниць), а до функціональних територій, які є сукупністю взаємопов'язаних громад, слідуючи при цьому принципам територіально-орієнтованого підходу; • будувати таку типологію не академічно, а у взаємозв'язку з визначенням таргетованих політик
<p>Функціональні міські території - функціональні території, які об'єднують громаду міського типу, полюс</p>	<p>Поняття відсутне</p>	<p>Це поняття аналогічне поняттю functional urban area, яке використовується в регіональній політиці в країнах ЄС і ОЕСР, однак за</p>

зростання, і територію його впливу		відсутністю даних, на основі яких воно визначається у цих країнах, пропонується визначити в методиці профільного міністерства близькі по сенсу, але реальні для оцінки критерії
------------------------------------	--	---

На державному рівні досі відсутня офіційна методика визначення полюсів зростання, яка була б затверджена та застосовувалась на практиці регіонами. Водночас, у професійному середовищі існують пропозиції окремих груп експертів, які намагались розробити підходи до ідентифікації полюсів, спираючись на показники економічної активності, чисельності населення, та географічного положення. Проте, навіть ці аналітичні напрацювання залишаються недосконалими, оскільки не враховують комплекс просторових, соціальних, інфраструктурних, екологічних та управлінських чинників, а також динаміку міжмуніципальної взаємодії.

Напрацьована методика визначення полюсів зростання і територій їх впливу повинна оцінювати як наявний економічний потенціал та вплив на навколишні громади, так і спроможність генерувати зміни, мобілізувати ресурси, залучати інновації тощо. Така методика може базуватись на двох підходах залежно від того, яким чином планується в подальшому будувати політику стимулювання полюсів зростання.

Підхід, який передбачає ідентифікацію полюсів на основі формальних критеріїв	Підхід, який передбачає ідентифікацію полюсів на основі якісних критеріїв
Критерії ідентифікації	
<p>Ідентифікація полюсів за сукупністю формальних ознак, які визначаються на основі їх зважування по відношенню до інших громад регіону:</p> <ul style="list-style-type: none"> • вища чисельність населення, яка свідчить про наявність необхідного для економічного розвитку людського капіталу; • вищі показники економічного розвитку як показник уже наявного економічного потенціалу; • адміністративний статус як показник впливу на сусідні території; • логістичні можливості як передумова включення в регіональні і надрегіональні мережі; • наявність закладів професійної, передвищої і вищої освіти як фактору залучення і підготовки кадрового ресурсу 	<p>Використання додаткових ознак, які дозволяють оцінити також готовність і спроможність громади використовувати і нарощувати свої переваги:</p> <ul style="list-style-type: none"> • наявність інфраструктури підтримки бізнесу; • досвід залучення релокованого бізнесу; • розроблення стратегічних планів розвитку і інвестиційних паспортів; • розвиток міжмуніципальної співпраці; • налагодження партнерств з муніципалітетами на міжнародному рівні; • залучення ресурсів під розроблені проекти через програми державної підтримки і міжнародної допомоги тощо.
Результат застосування критеріїв	
«короткий список» (short list)	«довгий список» (long list)
Ризики / обмеження	
Через зміну адміністративно-територіального поділу і	«М'які» показники можуть відображати ситуативні тренди, пов'язані з активністю

нерівномірний вплив вторгнення російської федерації на ситуацію в громадах, ці показники здебільшого можуть бути оцінені статично, а не в динаміці	конкретної управлінської команди і з її зміною можуть бути втрачені
Система відбору проєктів для підтримки	
Квота для кожного полюсу	Квота на регіональному рівні, конкурсний відбір

Ми передбачаємо, що якісне визначення полюсів зростання на державному рівні неможливе, враховуючи необхідність аналізу якісних факторів, інформація по яких не консолідована. Натомість, головним завданням акторів державного рівня є напрацювання та поширення методичних рекомендацій щодо визначення полюсів зростання і територій їх впливу, якими будуть користуватися актори регіонального та місцевого рівнів.

Рекомендація: Актори регіонального рівня мають провести комплексний аналіз території та потенційних полюсів зростання на основі поєднання обох підходів (згідно з формальними та якісними критеріями), а опісля стимулювати громади напрацьовувати міжмуніципальні проєкти.

Щодо **територій впливу**, то в практиці країн ЄС і ОЕСР вони визначаються на основі зон ком'ютинга (території, з яких відносно високий відсоток (не менше 15%) працездатного населення доїжджає на роботу в місто, навколо якого формується функціональна міська територія, тобто фактично – за межами спільного ринку праці. Однак такий критерій не може бути застосований наразі в Україні за браком відповідних даних і дороговартісністю їх отримання (як через мобільних операторів, так і шляхом опитувань).

Натомість можуть бути застосовані наступні критерії:

- наявність спільних меж громади з полюсом або межі з громадою, яка межує з полюсом;
- типовий радіус доїзду працівників на підприємства (30-50 км) (від центру громади-полюсу або до центрального населеного пункту громади на території впливу);
- радіус, визначений аналогічно, але на основі оцінки часу доїзду громадським транспортом в межах 1 години;
- функціональна зв'язність (водопостачання, водовідведення тощо, ТПВ, громадський транспорт, інші об'єкти комунальної та соціальної інфраструктури спільного інтересу, наявність спільних комунальних підприємств і проєктів);
- території, на яких розташовані найближчі значимі об'єкти транспортно-логістичної інфраструктури (аеропорти, вокзали, траси надрегіонального значення);
- критерій реагування на один або декілька соціальних викликів (реіндустріалізація, проблеми безпеки, безробіття та соціальна ізоляція тощо);
- економічна цілісність (єдиний кластер, цілісність туристичного напрямку, значимі зв'язки ланцюгів доданої вартості, спільна сировинна база тощо);

- необхідність реагування на спільні проблеми розвитку, спричинені особливостями території (наприклад географічна відокремленість, особливості території, спільні екологічні ризики тощо).

Перелік можливих критеріїв показує, визначення реальних меж території впливу в більшості випадку потребує індивідуального підходу.

Рекомендація: Якщо виходити з мети визначення меж зони впливу для реалізації спільних програм розвитку, то жорстка фіксація меж території впливу не є обов'язковою. Держава може встановити рекомендований набір критеріїв, які враховуються при відборі проєктів, причому таким чином, щоб заохочувати долучати до спільних проєктів слабші громади. Також можна передбачати, що залежно від характеру проєкту можлива участь різних громад з території впливу.

Пропонується також визначити критерії **віднесення полюсів зростання до різного рівня** і, відповідно, таргетування політики стимулювання їх розвитку залежно від визначеного рівня.

В практиці ЄС існує статистичний підхід до визначення функціональних міських територій і реальна практика застосування цього поняття при плануванні регіональної політики, яка більше орієнтована на їх розвиткову роль і яка дещо відмінна в кожній країні, де цей підхід застосовується.

Поняття «функціональних міських територій» визначається в документах Єврокомісії¹⁴, як зазначалось вище, як центральне місто (або міста) з зоною ком'ютинга. Використовується також поняття «метрополійні райони (регіони)», які мають визначатись на основі однієї або декількох одиниць NUTS 3 (для України – районів), ядром якого є функціональна міська територія з чисельністю мешканців в не менше 250 тисяч. При цьому вказується, що в конкретних випадках межі функціональної міської території і метрополійного регіону можуть не співпадати. Поняття агломерації вживається, але не має офіційного визначення.

Відповідно до такої практики, пропонується виділяти **три рівні полюсів зростання:**

- **Національний і наднаціональний рівень – агломерації метрополійного типу,** багатoproфільні центри разом з територією їх впливу, які відіграють важливу роль у міжнародних економічних зв'язках України, вирізняються диверсифікованою економікою та потужними освітньо-науковими ресурсами, є генераторами інновацій та виконують роль «воріт» для експортних та імпортних операцій, залучення інвестицій, глобальних контактів.

Рекомендація: пропонується орієнтуватись на критерій, який використовувався у попередній редакції ДСРР – загальна чисельність населення в агломерації понад 500 тисяч, доповнивши його обов'язково наявністю статусу не нижче обласного центру.

¹⁴ Methodological manual on territorial typologies, доступ за [посиланням](#)

- **Регіональний рівень** – здебільшого обласні центри або галузеві центри разом з територіями їх впливу, які є центрами притягання в межах адміністративних регіонів або їх частини і є виробничими осередками, де розташовуються основні промислові та переробні потужності (заводи, фабрики, логістичні комплекси).

Рекомендація: пропонується відносити до цієї категорії функціональні території, утворені навколо усіх обласних центрів, за винятком тих, які віднесені до першої категорії, незалежно від чисельності населення, а також функціональні території навколо міст секторальних центрів з загальною чисельністю понад 300 тисяч мешканців.

- **Локальний рівень** – регіональні полюси зростання, які мають вплив переважно на економіку регіону і його частини, території з переважання здебільшого малого та середнього бізнесу переважно первинного і вторинного секторів, підв'язаних джерело сировини та місцеві трудові ресурси, але з орієнтацією на ринки збуту, які контролюють національні та регіональні полюси зростання.

Рекомендація: аналіз можливих критерії визначення таких полюсів описаний вище. Пропонується орієнтуватись на відносні (позитивна відмінність від інших громад регіону), а не абсолютні показники, встановивши квоту не більше 5-8 полюсів для регіону (+/- 10% від кількості громад).

Рекомендація: Для кожного типу полюсів має в кінцевому рахунку визначена своя таргетована політика, яка поряд з загальними підходами до стимулювання полюсів зростання має враховувати спроможність і потреби полюсів різного рівня. На етапі пілотування доцільно було б визначити як мінімум по одному полюсу національного та регіонального рівнів, а також один регіон для відпрацювання підходів до полюсів локального рівня.

Стимулювання полюсів зростання може будуватись з використанням практики застосування з аналогічною метою деяких інструментів в регіональній політиці ЄС, зокрема:

- механізм **інтегрованих територіальних інвестицій**. Цей інструмент застосовується в ЄС, починаючи з програмного циклу 2014-2020 років, саме з фокусом на інтегрований розвиток функціональних міських територій, міст і передмість¹⁵. В поточному програмному періоді на реалізацію цього інструменту країни члени ЄС спрямовують не менше 8% коштів, отриманих ними з Європейського фонду регіонального розвитку, і можуть дофінансовувати такі програми з власних коштів. Допускається інтегроване фінансування проектів з різних структурних фондів. Кожна країна самостійно визначає перелік функціональних міських територій, для яких застосовується механізм ІТІ. Кошти спрямовуються переважно на 3 ключові цілі, що об'єднуються довкола стимулювання розвитку взаємопов'язаних територій:
 - стимулювання економічного розвитку територій та попередження відтоку трудових ресурсів;

¹⁵Regulation (eu) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council, доступ за [посиланням](#)

- покращення доступу і якості послуг для мешканців як центру, так і периферії;
- посилення «зв'язності» території, шляхом удосконалення дорожньо-транспортної та інженерної мереж.

Передумовою доступу до коштів ІТІ є напрацювання в рамках функціональної території спільної стратегії сталого розвитку, як це передбачено базовим Регламентом 2021/1060.

Кейси ІТІ для посилення «зв'язності» території

Аналіз застосування ІТІ в Європі показав, що у різних країнах цей механізм фінансував широкий спектр галузей, у яких реалізовувались проекти. Проте, одним з найпоширеніших напрямів є проекти, що стосуються транспортної інфраструктури (удосконалення інфраструктури, комунального транспорту, поліпшення ситуації з мікромобільністю та безпековою ситуацією на дорогах).

Польща, Варшавська агломерація | (1) Облаштування 471 км велосипедних маршрутів, 62 паркувальних майданчики Р+R (платні та безкоштовні), 5 903 паркувальних місця.

Польща, Білостоцька агломерація | (1) Початок створення цілісної велосипедної мережі. Будівництво 48,27 км велосипедних доріжок у місті Білосток та 7 сусідніх муніципалітетах. Облаштування 140 велопаркувальних місць у побудованих об'єктах «Bike&Ride».

Впровадження енергоефективного освітлення вздовж нових велосипедних маршрутів у місті Білосток. Покращення транспортного потоку та безпекової ситуації. Збільшення рівня мобільності мешканців. Збільшення частки немоторизованого транспорту в обслуговуванні Білостоцької функціональної зони.

Чехія, Пльзенська агломерація | (1) Продовження трамвайної лінії на 1,39 км у районі Борське поле у місті Пльзень.

- механізм, **аналогічний інструменту стратегічних дослідницьких і інноваційних партнерств (Strategic Research and Innovation Partnerships (SRIP))**, який використовується в ЄС переважно для підтримки впровадження стратегій смарт-спеціалізації. Необхідність застосування такого механізму визначається тим, що підтримка полюсів зростання передбачає залучення приватного сектору. Логіка такого механізму полягає в тому, що проекти, які реалізуються і місцевою владою у співфінансуванні з бізнесом за умови відповідності критеріям отримують також державне співфінансування переважно в формі грантів. Головні критерії, яким мають відповідати проекти охоплюють міжсекторальну та міжрегіональну співпрацю – проекти повинні демонструвати ефективну співпрацю між різними секторами та регіонами, сприяючи інтеграції в міжнародні ланцюги вартості та мережі інновацій, а також інноваційність та технологічна зрілість – проекти повинні включати інноваційні рішення з високим потенціалом для комерціалізації та інтеграції на

ринку. Іншими словами, якщо бізнес бере на себе реалізацію проекту, який сприятиме розвитку функціональної території, то такий проект може отримати часткове співфінансування з боку місцевих і державного бюджетів.

Можуть бути задіяні також як **традиційні механізми стимулювання місцевого економічного розвитку (МЕР)**, так і пілотовані нові, зокрема:

- **частина реверсної дотації**, які сплачують економічно спроможні громади в рамках функціональної міської території, не вилучається, а переспрямовується на співфінансування міжмуніципальних проектів (або розвиткових проектів регіонального значення);
- створюється місцевий **револьверний фонд**, який може наповнюватись з різних джерел і який на пільгових умовах кредитує реалізацію розвиткових проектів.

Рекомендація: на етапі пілотування доцільно передбачити застосування комбінованих механізмів стимулювання полюсів зростання, зокрема інструментів типу ІТІ – для реалізації значимих інфраструктурних проектів, SRIP – для залучення бізнесу, перерозподілу реверсної дотації – для стимулювання міжмуніципальної співпраці. **Умовами доступу до таких стимулів можуть бути:**

- формалізоване, принаймні на рівні меморандуму партнерство громад в рамках функціональної території;
- наявність спільної стратегії з переліком пріоритетних для реалізації проектів і прогноною оцінку їх результатів і впливів (outcomes inputs) або принаймні такого переліка проектів з висновком регіонального рівня влади і профільного Міністерства;
- можливо передбачити пілотування на рівні функціональних територій механізму партнерств за участю ключових стейкхолдерів, передбаченого в регіональній політиці ЄС.

Відбір проектів для підтримки може здійснюватись в рамках механізму, передбаченого для відбору проектів для фінансування з ДФРР.

Рекомендація: передбачити в рамках платформи DREAM окрему категорію проектів, які передбачають їх реалізацію на засадах міжмуніципальної співпраці.

Фінансування пілотного проекту, а в перспективі - імплементації підходу полюсів зростання здійснюватись через:

- окрему програму;
- в рамках квоти, визначеної в ДФРР.

Можливо опрацювати з міжнародними партнерами виділення фінансування такого пілотного проекту в окрему лінію в рамках доступних для України інструментів підтримки (Ukraine Facility).

Рекомендація: враховуючи, що ефект від стимулювання можна очікувати швидше в середньо- і довгостроковій перспективі, пілотний проект доцільно планувати на період не менше 2-3 років, визначивши при цьому індикатори, які дозволили б прослідкувати тенденції на більш коротких проміжках часу.

3.2. Регіональний рівень

Ключова роль держави полягає у тому, щоб задати загальну рамку підходу та передбачити відповідні інструменти стимулювання полюсів зростання. Імплементация ж цього підходу має відбуватись перш за все на регіональному рівні, що вимагає проактивної ролі регіональних органів влади. До того ж, актори регіонального рівня мають враховувати економічну спеціалізацію кожного регіону при формуванні переліку потенційних полюсів зростання. Формування полюсів навколо вже існуючої економічної спеціалізації дасть низку переваг у міжмуніципальній співпраці, цільовому залученні ресурсів та розвитку громад не ізольовано, а як частини екосистеми регіону.

Першим кроком у імплементации підходу полюсів зростання є **проведення на регіональному рівні комплексного аналізу території**, який поєднав би в собі аналіз стандартизованих статистичних індикаторів із використанням аналітичних інструментів на кшталт дашборду зважування статистичних показників разом з аналізом якісних показників активності і спроможності громад, як це пропонувалось вище. Саме ця комбінація може забезпечити більш реалістичне бачення потенційних полюсів зростання та їхньої ролі в загально-регіональному контексті.

Детальніше підходи та інструменти якісного аналізу описано в розділі 2.2., і саме на них можна орієнтуватися як на практичний приклад. Водночас варто підкреслити, що такий приклад не повинен сприйматися як єдиний або універсальний спосіб – він може бути корисним орієнтиром, але остаточний процес має ґрунтуватися на чітко визначеній та затвердженій методології, розробленій для застосування на рівні областей. На основі цього поєднання декількох аналітичних підходів, ОВА зможе визначити розширений список потенційних полюсів зростання, які у подальшому разом із територіями впливу зможуть податися на відповідні програми підтримки. Методологія має рекомендаційний характер і не передбачає жорсткого визначення полюсів зростання. Натомість, її основна мета – задати аналітичну рамку та інструменти, які можуть бути використані як основа для ухвалення рішень на регіональному рівні.

Окремим напрямом аналізу має бути визначення можливих меж територій впливу полюсів з урахуванням доцільності застосування різних критеріїв.

На цьому етапі також варто врахувати визначення спеціалізації регіону, оскільки без розуміння конкурентних переваг регіонів практично неможливо ефективно розвивати приватний сектор. Визначення економічної спеціалізації має відбуватися на основі аналізу трьох взаємопов'язаних складових: географічного потенціалу – аналізу природно-ресурсної бази регіону, енергетичних ресурсів, транспортної інфраструктури та логістичних можливостей, людського потенціалу – демографічних тенденцій, рівня зайнятості, безробіття, та заробітних плат, а також оцінка стану людського капіталу через призму рівня освіти, охорони здоров'я та соціальної інфраструктури та економічного потенціалу – динаміки розвитку ключових секторів економіки, а також аудит ланцюгів створення доданої вартості в промисловості, агросекторі, сфері послуг та туристично-рекреаційній галузі.

Слід зазначити, що такий аналіз доцільно розпочати в контексті **оновлення регіональних стратегій розвитку**, яке має відбутись на період 2028 – 2034 років. Станом на сьогодні, регіональним стратегіям бракує **повноцінного просторового аналізу** і зазначений підхід разом з виявленням і описом інших типів функціональних територій в регіоні має цей недолік усунути.

До виконання цього завдання можуть бути залучені також **агенції регіонального розвитку**.

Уже в процесі такої аналітичної роботи неминучою буде **інтенсифікація діалогу** між обласним рівнем влади і ОМС, а також ОМС різних громад між собою, а також між різними категоріями стейкхолдерів. ОВА може не тільки забезпечувати аналітичний супровід імплементації підходу полюсів зростання, але також відігравати в цьому діалозі **роль модератора та координатора**.

Станом на сьогодні **досвід громад в реалізації проєктів міжмуніципальної співпраці** обмежений, а на локальному рівні іноді конкурентність і недовіра між громадами переважає вигоди від можливої співпраці. Саме обласна влада може сприяти тому, щоб сприяти обговоренню громадами шляхів спільного вирішення існуючих проблем.

Залучення до діалогу різних категорій стейкхолдерів, зокрема приватного сектору, важливе, тому що, фактично, критичною умовою для успішної імплементації підходу є **формування коаліції стейкхолдерів** для вирішення завдань прискорення економічного розвитку регіону і вирішення інших ключових розвиткових завдань.

Основним результатом такого діалогу має стати **напрацювання потенційних проєктів співпраці полюсів із їх територіями впливу**. Формування таких проєктів має відбуватися під час стратегічних сесій/фокус-груп, що об'єднують представників органів місцевого самоврядування, бізнесу, громадського сектору та інших стейкхолдерів. Завдання головних акторів регіонального рівня на цьому етапі – допомогти учасникам стратегічних сесій чітко сформулювати свої ідеї, перевести їх із рівня задуму в конкретні плани дій та узгодити їх із ширшими регіональними пріоритетами. Такі стратегічні сесії можуть проводитися у двох форматах – загальному та галузевому.

- *Загальні стратегічні сесії* дозволяють залучити широкий спектр учасників – представників громад, експертів, бізнесу, освітніх і культурних середовищ, громадських організацій. Це сприяє тому, що напрацьовані проєкти матимуть більш комплексний характер, враховуватимуть різні потреби та бачення.
- *Галузеві стратегічні сесії* можуть проводитися у випадку, коли область має чітке розуміння своїх пріоритетних сфер розвитку (наприклад, транспорт, освіта, туризм, інновації тощо). У такому випадку проєкти будуть розроблятися більш цільово та концентровано в обраних сферах. Водночас надмірна орієнтація

лише на вузькі галузеві напрями може обмежити широту бачення та зменшити можливість міжсекторальної синергії.

Ключовим принципом таких сесій є те, що всі проекти мають формуватися з урахуванням спільного інтересу громад в рамках функціональної території у їх реалізації, в тому числі з використання різних форматів міжмуніципальної співпраці. Саме такий підхід забезпечує реальний інтеграційний ефект та дозволяє розвивати полюси зростання як просторові вузли, а не як ізольовані точки.

До напрацювання таких проектів можуть бути також залучені **агенції регіонального розвитку**, які за необхідності повинні компенсувати брак спроможності підготовки проектів на локальному рівні.

Напрацювання портфелів таких проектів може також бути складовою підготовки до розробки плану заходів під майбутні оновлені регіональні стратегії.

Владні інституції регіонального рівня можуть також долучитися до **сприяння ОМС у реалізації напрацьованих проектних ідей**.

- Реалізація частини таких проектних ідей потребуватиме не стільки фінансового ресурсу, скільки можливої **інституційної і консультативної підтримки**, зокрема що стосується розгортання інфраструктури підтримки бізнесу. Тут можлива сприяння поширенню на локальному рівні ініціатив, які реалізуються на підтримку бізнесу з державного рівня (Дія.Бізнес, програми підтримки ветеранського бізнесу, секторальні програми підтримки бізнесу тощо)
- Не розраховуючи тільки на державну підтримку, громади і місцевий бізнес в рамках підходу полюсів зростання можуть за сприяння обласних інституцій **активізувати пошук ресурсів підтримки і інвестицій з боку міжнародних партнерів**;
- Нарешті, беручи до уваги обмежені бюджетні можливості в умовах воєнного часу, на обласному рівні тим не менше можуть бути передбачені окремі програми стимулювання інновацій і розвитку кластерів для посилення економічної стійкості і задоволення актуальних потреб держави

Перелічені напрями активності можуть реалізовуватись паралельно з формуванням рамки для впровадження підходу полюсів зростання на національному рівні. Їх реалізація фактично передбачає **перехід до проактивної позиції обласної влади у вирішенні завдань економічного розвитку регіону і налагодження повноцінного діалогу з різним стейкхолдерами з цією метою**.

Наголосимо ще раз, що успішна реалізація підходу полюсів зростання можлива тільки за цієї умови. За наявності державної програми стимулювання полюсів роль обласної влади у вирішенні усіх перелічених завдань – забезпечення повноцінного аналітичного супроводу, модерація і координація діалогу стейкхолдерів, супровід напрацювання портфелів проектів і підтримка в їх реалізації - тільки посилиться.

Окрім того на обласну владу ляже завдання **поточного моніторингу** реалізації підходу і оперативного реагування на необхідність коригувань.

3.3. Місцевий рівень

Однак ключовим актором і водночас бенефіціаром впровадження запропонованого підходу є громади. Саме громади мають сфокусуватися на напрацюванні концептів проектів, які можуть стати прикладами успішної міжмуніципальної взаємодії та створити додатковий мультиплікаційний ефект як на локальному, так і на регіональному і національному рівнях. Із огляду на те, що держава не має прямого впливу на громади, щоб **створення фінансових інструментів заохочення (державних і обласних програм)** може спонукати їх проявляти ініціативу у розробленні проектів міжмуніципальної співпраці.

Однак важливим стимулом для громад має бути також і те, що визначення полюсів зростання – і, отже, доступ до додаткових ресурсів – здійснюватиметься не на основі наперед заданих, фіксованих критеріїв, а з урахуванням також показників їх **власної активності щодо підвищення потенціалу громад і налагодження міжмуніципальної співпраці**.

Відводячи регіональному рівню влади важливу роль в модерації і координації процесу, однак при реалізації підходу полюсів зростання необхідно спиратись значною мірою на ініціативу знизу. **Приклади громад, які проактивно реалізують моделі співпраці**, які відповідають підходу полюсів зростання, не чекаючи змін на національному рівні (зокрема, Львівської агломерації) можуть також слугувати стимулом для інших громад.

Таким прикладом могло б стати також **напрацювання громадами спільних стратегій і програм розвитку**, розроблення яких не передбачене чинним законодавством, але і не протирічить йому. Нагадаємо, що Закон про засади державної регіональної політики використовує поняття мікрорегіон як один з об'єктів державної регіональної політики - близьке до поняття функціональної території, як ми показували вище. Закон передбачає, що в рамках мікрорегіону як частини регіону, що характеризується територіальною цілісністю та особливостями розвитку, можуть реалізовуватись спеціальні для цієї території проекти регіонального розвитку. Ця норма може бути основою для розробки для розробки спільних планувальних документів, які в подальшому можуть бути враховані при розробленні тих планувальних документів, які Законом формально передбачені (як це було у випадку стратегії Львівської агломерації, частина положень якої інтегрована в Львівську регіональну стратегію). В подальшому практика розроблення спільних стратегій громад може бути передбачена законодавчо, як це реалізовано в різних країнах ЄС.

Також окремої уваги потребує практика відображення планів економічного розвитку в стратегіях громад і підготовки окремих **документів планування економічного розвитку громад** (програм підтримки МСБ, інвестиційних паспортів тощо). Наразі такі документи здебільшого не спираються на якісний аналіз, підготовлені достатньо формально і не містять в собі реальних практичних кроків підвищення економічного потенціалу громад. Підвищення спроможності підготовки таких документів як

форматі окремих громад, так і для груп громад (функціональних територій, кластерів) також може стати важливою передумовою успішного впровадження підходу полюсів зростання.

Окрім відсутності наразі додаткових стимулів, одним із стримуючим факторів може бути наразі низька поінформованість про такий підхід і практику його застосування в країнах ЄС. Зацікавленим сторонам варто **звернутись до партнерських проєктів технічної допомоги щодо ширшого інформування представників громад про територіально-орієнтований підхід, практику розвитку функціональних територій, механізми інтегрованих інвестицій** тощо, особливо в контексті євроінтеграції.

Громадам також доцільно більше уваги приділяти розвитку своєї спроможності у підготовці та реалізації проєктів, а також інтенсифікувати діалог з приватним сектором.

Активну роль в лобюванні і підтримці впровадження підходу полюсів зростання можуть також відіграти **асоціації ОМС**.