

DOI 10.34132/pard2026.32.08

Отримано: 05 березня 2025

Змінено: 18 липня 2025

Прийнято: 27 листопада 2025

Опубліковано:

29 травня 2026

Received: 05 march 2025

Revised: 18 july 2025

Accepted: 27 november 2025

Published:

29 may 2026

Oksana Kovtun

Nataliia Hokina

Ihor Rozum

EUROPEAN UNION COHESION POLICY AS A PUBLIC ADMINISTRATION TOOL AND TERRITORIAL DEVELOPMENT FINANCING: A PROJECT APPROACH

This article considers the features of the European Union's cohesion policy as a comprehensive mechanism for public management of territorial development and the funding of regional development programmes (projects). It is argued that, in the context of globalisation, the intensification of inter-regional, socio-economic disparities and the need to achieve the Sustainable Development Goals, regional policy instruments aimed at ensuring the balanced development of territories are of particular importance. It has been found that the EU's cohesion policy is a key investment instrument that aims to reduce territorial imbalances, increase the competitiveness of regions and ensure social and territorial cohesion.

The regulatory framework for cohesion policy has been analysed, in particular the provisions of the Treaty on the Functioning of the European Union and Regulation (EU) No 2021/1060. The main principles of cohesion policy—concentration, programming and partnership—are considered. It has been found that the principle of programming ensures a systematic approach to the planning and use of financial resources through long-term programmes based on an analysis of territorial needs, an assessment of investment priorities and the taking into account of prior experience in project implementation ('lessons learnt').

Special attention is paid to the characteristics of the main EU funds, in particular the European Regional Development Fund, the Cohesion Fund, the European Social Fund+ and the Just Transition Fund. It has been proved that the effectiveness of cohesion policy implementation is ensured through the use of Integrated Territorial Investment and Community-Led Local Development approach, which fosters the combination of ‘bottom-up’ and ‘top-down’ approaches in the process of territorial development management.

The importance of European experience for improving the system of public management of regional development in Ukraine is substantiated in the context of the country’s European integration course and post-war recovery.

Key words: *cohesion policy, public administration, territorial development, regional policy, EU funds, public investments, programming, sustainable development, project approach, territorial development strategies, territorial community.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасний етап державотворення в Україні характеризується необхідністю системної трансформації регіональної політики, що обумовлено, з одного боку, стратегічним курсом на інтеграцію до Європейського Союзу (далі – ЄС), а з іншого – необхідністю подолання соціально-економічних та інфраструктурних наслідків повномасштабної збройної агресії. За таких умов особливої уваги набуває проблема адаптації національного законодавства, інституційних механізмів та управлінських практик до принципів і стандартів регіональної політики ЄС, а також переосмислення програмно-проєктних підходів до розвитку територіальних громад як основи забезпечення їх соціальної стійкості.

У контексті впровадження глобальних Цілей сталого розвитку (далі – ЦСР), реалізації євроінтеграційного курсу, трансформації публічного управління, а також реформування системи публічних інвестицій актуалізується потреба у комплексному науковому осмисленні теоретико-методологічних засад та формування ефек-

тивних практичних інструментів забезпечення розвитку територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У статті [1] досліджено політику згуртування ЄС як механізму регіонального розвитку та інструмента забезпечення соціальної стабільності, миру й євроінтеграції. Авторка доводить, що фінансування розвитку регіональної інфраструктури, соціогуманітарного сектору та бізнесу нівелює соціальні дисбаланси, стабілізує міграційні процеси. При цьому, як зазначає авторка, структурні фонди ЄС є драйверами регіонального розвитку та прискорення адаптації нерозвинених регіонів до стандартів ЄС.

Автором у дослідженні [2] концептуалізовано сутність євроінтеграційної синхронізації та гармонізації політики згуртування ЄС із вітчизняною моделлю регіонального розвитку; обґрунтовано формування методологічного інструментарію для імплементації кращих європейських практик підтримки різних типів територій з метою модернізації просторової політики України в умовах євроінтеграції. Також дослідником запропоновано комплекс стратегічних заходів щодо розвитку міських територій як базової моделі багаторівневого врядування та міжмуніципального співробітництва громад, що сприятиме їхній активній інтеграції у грантові проекти та цільові програми ЄС.

Дослідницями доведено [3], що концепція смарт-спеціалізації є фундаментальним інструментом ЄС в царині стратегічного планування регіонального розвитку, здобувши статус основного компонента загальноєвропейської ініціативи «Європа 2020» (Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth). Авторки наголошують, що дана методологія орієнтована на якісну трансформацію регіональних стратегій через призму інноваційного поступального розвитку і є апробованою у країнах-членах ЄС, а політика згуртування продемонструвала високу адаптивність, виступивши ефективним антикризовим інструментом в часи COVID-19 та заклавши підґрунтя для модернізації європейського законодавства на майбутній програмно-цільовий період.

В публікації [4] досліджено управлінську архітектуру політики згуртування ЄС у вимірі її спроможності забезпечити повоєнну просторову модернізацію України. Авторками проаналізовано

класифікацію NUTS, систему спільного управління та роль програми Ukraine Facility у контексті виконання вимог Глави 22 *Acquis Communautaire*. В статті визначено, що підвищення інституційної спроможності та посилення соціальної єдності є критичними факторами засвоєння коштів зі структурних фондів ЄС та запропоновано заходи з удосконалення вітчизняної регіональної політики на засадах прозорості та багаторівневого партнерства стейкхолдерів.

Аналіз вищезазначених публікацій [1–4] дозволяє виявити низку «прогалин» щодо адаптації регіональної політики України до політики згуртування ЄС. Попри глибоке теоретичне підґрунтя, поза увагою авторів залишилися такі важливі аспекти, як розрив між принципами політики згуртування ЄС та реаліями повоєнного відновлення в Україні, коли у роботах [1, 2, 4] політика згуртування розглядається крізь призму традиційних інструментів (зменшення дисбалансів, адаптація до стандартів, класифікація NUTS), тобто стандарти ЄС розраховані на мирний час та стабільне макроекономічне середовище і не враховують, наприклад, масштабного руйнування промисловості, критичної інфраструктури та депопуляції окремих регіонів України. Тому обрана авторами тема дослідження є актуальною, оскільки враховує як інтеграційні процеси, так і контекст повоєнного відновлення.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження теоретико-правових та організаційно-управлінських засад політики згуртування ЄС, аналізу механізмів програмного фінансування та інструментів територіального розвитку ЄС, а також обґрунтуванні можливостей імплементації європейського досвіду у систему публічного управління регіональним розвитком України в умовах євроінтеграції та повоєнного відновлення.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасних умовах глобального розвитку світовий простір зазнає суттєвих трансформацій під впливом науково-технічного прогресу, цифровізації, інтенсивного обміну інформацією та розширення міжнародної економічної взаємодії. Такі процеси свідчать, глобалізація є комплексним явищем, що посилює взаємозалежність держав у економічній, політичній, соціальній та культурній сферах. Водночас поряд із позитивними наслідками глобалізаційних процесів спостерігаєть-

ся загострення низки системних проблем, серед яких – посилення соціально-економічної нерівності між країнами та регіонами, екологічні виклики, ризики втрати культурної ідентичності, дисбаланси на ринку праці, міграційні процеси, демографічні проблеми та фрагментарність нормативно-правового регулювання.

Зазначені тенденції зумовили зростання міжнародної напруги та актуалізували потребу у виробленні спільних механізмів реагування на глобальні виклики. У результаті трансформації світового економічного простору поряд із розширенням можливостей для окремих держав і територій посилилися обмеження для менш розвинених країн та регіонів. Відтак особливого значення набуває питання підвищення конкурентоспроможності територій, які перебувають у менш сприятливих умовах соціально-економічного розвитку. За даними Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), представленими у регіональному огляді за 2023 рік, поряд із міждержавними диспропорціями спостерігається поглиблення нерівності між регіонами всередині країн, що значною мірою обумовлено концентрацією ресурсів та економічного потенціалу у великих містах і мегаполісах [5].

Важливим етапом формування глобальної моделі сталого розвитку стало ухвалення у 2015 році ООН Цілей сталого розвитку, що спрямовані на подолання бідності та нерівності, забезпечення екологічної безпеки, реагування на кліматичні зміни, розвиток партнерства та створення умов для мирного і безпечного життя населення. Це засвідчує, що питання сталого розвитку територій, забезпечення добробуту населення та формування ефективного партнерства належать до ключових глобальних пріоритетів і потребують реалізації на міжнародному, національному та регіональному рівнях.

У контексті посилення територіальних диспропорцій особливої актуальності набуває державна регіональна політика, основним завданням якої є забезпечення збалансованого просторового розвитку та зменшення соціально-економічних дисбалансів між територіями. Регіональна політика виступає одним із ключових механізмів практичної реалізації ЦСР, оскільки забезпечує формування інституційних, фінансових та управлінських передумов для сталого розвитку територій і підвищення їх конкурентоспроможності.

На рівні ЄС регіональна політика має назву «політика згуртування» (Cohesion Policy) та є базовим інструментом інвестиційної підтримки розвитку територій [6]. Її основною метою є зменшення регіональних диспропорцій, підвищення економічного добробуту та забезпечення соціальної й територіальної згуртованості між регіонами держав-членів ЄС. Європейський досвід реалізації регіональної політики має важливе значення для вдосконалення системи публічного управління регіональним розвитком в Україні саме через нагальну та невідворотну потребу у реалізації вищезгаданих категорій для подолання наслідків війни та успішної інтеграції у простір ЄС.

В таблиці 1 наведено перелік регуляторних актів ЄС щодо політики згуртування.

Таблиця 1

Регуляторні акти ЄС та їх характеристика щодо політики згуртування

Назва регуляторного акту	Зміст регуляторного акту
Лісабонський договір, стаття 2	Внесено останні зміни до Договору про ЄС, закріплено норму, що ЄС має сприяти економічній, соціальній та територіальній згуртованості
Договір про функціонування Європейського Союзу, розділ XVIII	Визначає норми економічної, соціальної та територіальної згуртованості держав-членів ЄС. Статті 174-178 регламентують положення щодо впровадження відповідної згуртованості, а саме основні засади згуртування, імплементації відповідної політики через структурні фонди та інші фінансові інструменти. Стаття 174 визначає, що «...ЄС прагне зменшити дисбаланс між рівнями розвитку різних регіонів та відсталість найменш сприятливих регіонів». Ця норма підкреслює, що регіональна політика ЄС має забезпечити сталий та збалансований розвиток по всій його території

Джерело: складено авторами на основі [7-8]

На реалізацію цілей зазначеної політики ЄС протягом 2021-2027 рр. заплановано виділення 392 млрд євро на економічну, соціальну та територіальну згуртованість. Основними політичними цілями політики згуртування у відповідному періоді є:

- «конкурентоспроможна та інтелектуалізована Європа» (Smarter Europe), яка досягається через інновації, цифровізацію, економічну трансформацію;
- «зелена, безвуглецева Європа» (Greener, carbon free Europe), що реалізується шляхом імплементації Паризької угоди [9] та інвестуванням у «зелену» енергетику з метою подолання наслідків зміни клімату та екологізації галузі;
- «сполучена Європа» (More Connected Europe), яка досягається через забезпечення стратегічного транспортного сполучення та розвитку цифрових мереж, покращення мобільності;
- «більш соціальна Європа» (More Social Europe), яка підтримує соціальну інклюзію, забезпечує рівний доступ до медичного обслуговування;
- «Європа, ближча до громадян» (Europe closer to citizens), яка базується на стратегіях сталого міського розвитку [10].

Ключові принципи політики згуртування ЄС наведено в таблиці 2.

Імплементація цільових орієнтирів політики здійснюється через фонди, інституційне функціонування яких регламентується нормативно-правовими актами ЄС, що зобов'язують всіх суб'єктів дотримуватися базових принципів. Диверсифікація розподілу фінансових ресурсів фондів реалізується через систему різнопланових інструментів, зокрема шляхом надання субсидій (грантів), позик, кредитів та фінансових гарантій. Коло потенційних стейкхолдерів охоплює органи державної влади, інститути громадянського суспільства, суб'єкти підприємницької діяльності, а також муніципалітети та інші органи місцевого самоврядування.

Перелік та характеристика діяльності основних фондів ЄС, через які здійснюється програмне фінансування за різними напрямками та галузями наведено в таблиці 3.

Таблиця 2

Характеристика ключових принципів політики згуртування ЄС

Принцип	Характеристика принципу
Концентрації	<i>Концентрація ресурсів.</i> Концептуальна архітектура розподілу фінансових ресурсів структурних фондів передбачає пріоритетну концентрацію капіталу (зокрема, на рівні 70% у бюджетному періоді 2014–2020 років) на забезпеченні розвитку найменш конкурентоспроможних регіонів та держав-членів.
	<i>Концентрація зусиль.</i> Сутність цього підходу полягає у розподілі ресурсів задля досягнення цільових орієнтирів політики зрілої конкурентоспроможності, інтелектуального зростання («розумнішої Європи») та екологізації («зеленішої Європи»).
	<i>Концентрація витрат.</i> Фінансове забезпечення кожної програми реалізується через інструмент щорічного превентивного асигнування бюджету. Цей процес регулюється правилом «n+3», що встановлює трирічний часовий лаг для моніторингу та освоєння коштів: ресурси періоду 2021–2026 років мають бути повністю реалізовані до кінця третього року після їх виділення, а ліміти 2027 року – до завершення 2029 року.
Програмування	Даний підхід передбачає, що фінансове забезпечення політики згуртування ґрунтується не на підтримці окремих локальних проєктів, а на реалізації багаторічних комплексних програм. Останні виступають інструментом імплементації узгоджених стратегічних пріоритетів і цілей ЄС.
Партнерства	Цей принцип передбачає партисипативний підхід до формування та виконання програм шляхом інтеграції інтересів публічної влади наднаціонального, макро- та мікрорегіонального рівнів, а також соціальних партнерів і громадських організацій. Механізм партнерства імплементується на всіх фазах програмного циклу – від проєктування та поточного оперативного управління до моніторингу й оцінки.

Джерело: складено авторами на основі [11]

Таблиця 3

Характеристика діяльності основних фондів ЄС щодо програмного фінансування

Назва Фонду	Характеристика напрямів діяльності Фонду
Європейський фонд регіонального розвитку (European Regional Development Fund (ERDF))	Як один із найбільших фінансових інструментів ЄС із бюджетом близько 300 млрд євро у поточному плановому періоді, ERDF забезпечує капіталізацію інфраструктурних проєктів, інвестування у створення робочих місць та стимулювання місцевого розвитку. Окрім внутрішнього ринку, регуляторні правила фонду припускають диверсифікацію капіталу на користь третіх країн, з особливим акцентом на державах-кандидатах, серед яких є Україна.
Фонд згуртованості (Cohesion Fund)	Cohesion Fund надає підтримку державам-членам з валовим національним доходом на душу населення нижче 90% від середнього показника по ЄС-27 для зміцнення економічної, соціальної та територіальної згуртованості ЄС. Підтримує інвестиції в галузі охорони навколишнього середовища та трансєвропейських мереж у сфері транспортної інфраструктури. Очікується, що 37% від загального обсягу фінансових асигнувань Cohesion Fund будуть спрямовані на досягнення кліматичних цілей.
Європейський соціальний фонд + (The European Social Fund+ (ESF+))	ESF+ є ключовим інструментом ЄС у сфері інвестування в людські ресурси, маючи бюджет у 142,7 млрд євро на період 2021–2027 рр. ESF+ забезпечує підтримку макроекономічних програм зайнятості, соціального забезпечення, трансформації освітньої галузі та розвитку навичок, виступаючи одночасно каталізатором масштабних структурних реформ в зазначених сферах.

Фонд справедливого переходу (Just Transition Fund)	Цільовий вектор цього інструменту ЄС полягає у фінансовому забезпеченні екологічно сталого розвитку відповідно до парадигми Європейського зеленого курсу. Територіальні одиниці, чий економічний базис критично залежить від енергоємного виробництва та традиційних енергоносіїв, потребують додаткового регуляторного та інвестиційного супроводу задля забезпечення інклюзивного й адаптивного переходу до вуглецево нейтральної моделі господарювання. За рахунок асигнувань Фонду здійснюється структурна перебудова місцевої господарської архітектури та реалізуються проєкти з професійної переорієнтації робочої сили. Комісія створила Платформу справедливого переходу (https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/just-transition-fund/just-transition-platform_en) , щоб допомогти країнам та регіонам ЄС розблокувати підтримку, доступну через Механізм справедливого переходу.
---	--

Джерело: складено авторами на основі [12-15]

Крім структурних фондів, також є інструменти ЄС, які дозволяють країнам-кандидатам, що прагнуть досягати ЦСР ще на етапі вступу до ЄС, брати участь у проєктах [16].

Розглянемо більш детально реалізацію принципу програмування (визначає системний підхід до планування та реалізації фінансових ресурсів) відносно забезпечення фінансування територій фондами ЄС відповідно до політики згуртування.

Законодавчі засади реалізації цього принципу закріплено у Главі I Розділу III Регламенту ЄС 2021/1060, що визначає використання фондів у межах досягнення цілей політики згуртування. Відповідно до положень зазначеного нормативного акта держави-члени зобов'язані розробляти програми на кожний програмний період для використання коштів відповідних фондів. Формування таких про-

грам здійснюється відповідно до уніфікованих шаблонів, визначених у додатках V та VI до Регламенту [17].

Кожна програма в межах політики згуртування має ґрунтуватися на комплексному аналізі проблем і викликів, на подолання яких спрямовуються відповідні фінансові ресурси. Такий аналіз передбачає оцінювання економічних, соціальних і територіальних диспропорцій, визначення інвестиційних потреб, аналіз адміністративної спроможності, демографічних тенденцій, а також врахування результатів попереднього досвіду реалізації проєктів.

Так, у доповіді, представленій на Глобальному конгресі Project Management Institute у Мадриді в 2006 році, Сандра Роув та Шерон Сайкс визначили «lessons learned» (попередній досвід) як систематизований процес документування інформації, знань і практичного досвіду, отриманого під час реалізації попередніх проєктів, що охоплює як позитивні, так і негативні результати [18].

Водночас програмні документи повинні містити чітко сформульовані цілі політики, визначені пріоритети, конкретні інструменти підтримки та заходи реалізації. Важливим елементом є відображення механізмів використання фінансових інструментів, а також деталізований фінансовий план із розподілом ресурсів за фондами, пріоритетними напрямками та категоріями регіонів, у межах яких передбачається реалізація програми.

Крім того, програма має визначати конкретні завдання, цільові групи бенефіціарів, систему показників результативності, механізми забезпечення рівності, інклюзивності та недискримінації, а також заходи щодо комунікації та залучення партнерів. Обов'язковою складовою є характеристика територіальних підходів, зокрема інтегрованих територіальних інвестицій, транскордонного співробітництва та визначення органів, відповідальних за імплементацію програм і взаємодію з Європейською Комісією щодо отримання фінансування.

Проєкти програм проходять процедуру оцінювання та затвердження Європейською Комісією, яка, за необхідності, надає рекомендації щодо їх доопрацювання та коригування. Водночас упродовж реалізації програми допускається внесення змін до про-

грамних документів за погодженням із Єврокомісією, зокрема шляхом перерозподілу фінансових ресурсів між ними.

Відповідно до положень Регламенту [17], у межах одного пріоритету держава-член може здійснювати перерозподіл до 8% коштів відповідного пріоритету та не більше 4% загального бюджету програми. Для окремих фондів, зокрема Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду+ та Фонду справедливого переходу, такі зміни можуть здійснюватися виключно в межах однієї категорії регіонів.

Попри те, що кожен із фондів орієнтований на досягнення визначених цілей конкретної політики, окремі напрями можуть фінансуватися одночасно декількома фондами на засадах взаємодоповнюваності. Наприклад, фінансування заходів, спрямованих на створення робочих місць та стимулювання економічного зростання, може здійснюватися спільно за рахунок ресурсів Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду+ та Фонду справедливого переходу, що забезпечує комплексність та ефективність реалізації інвестиційних програм. Також Регламент [17] передбачає механізм повернення невикористаних коштів.

Стаття 28 Глави II Регламенту ЄС 2021/1060 визначає правові засади територіального розвитку як одного з ключових напрямів політики згуртування [17]. У документі окреслено механізми комплексного територіального розвитку, зокрема інтегровані територіальні інвестиції (Integrated Territorial Investments, ITI) та місцевий розвиток, керований громадою (Community-Led Local Development, CLLD). Зазначені інструменти забезпечують інтегрований підхід до використання ресурсів фондів ЄС для реалізації територіальних стратегій.

Інтегровані територіальні інвестиції передбачають об'єднання ресурсів із різних фінансових джерел у єдиний механізм фінансування, спрямований на комплексне вирішення проблем розвитку територій. На відміну від традиційного галузевого підходу, за якого проєкти реалізуються окремо у сферах освіти, довілля чи мобільності, ITI забезпечує взаємодоповнюваність заходів та узгодженість розвитку територій [19].

Підхід CLLD ґрунтується на активній участі місцевих суб'єктів у визначенні потреб розвитку та використанні локального потенціалу. Місцеві спільноти, об'єднані у партнерства, самостійно формують і реалізують стратегії розвитку із залученням власних ресурсів та підтримки ЄС [20]. Регламент також передбачає можливість використання додаткових інструментів підтримки ініціатив, що розробляються державами-членами.

Реалізація територіального розвитку потребує формування територіальних стратегій, які впроваджуються через ІТІ та інші механізми. У «Довіднику зі стратегій територіального та місцевого розвитку», підготовленому Генеральним директором Європейської комісії з питань регіональної та міської політики (DG REGIO) та Спільним дослідницьким центром (JRC), наголошується, що «стратегічне планування забезпечує комплексне реагування на економічні, соціальні та екологічні виклики територій і є важливою умовою досягнення територіальної згуртованості відповідно до Територіального порядку денного 2030» [21].

У програмному періоді 2021–2027 років політика згуртування ЄС орієнтована на впровадження інтегрованого підходу до територіального розвитку, що базується на міжгалузевій взаємодії, багаторівневому управлінні та міжтериторіальному партнерстві. Відповідно до Регламенту ЄС 2021/1060 [17] територіальні стратегії повинні містити географічне охоплення, аналіз соціально-економічного та екологічного стану території, опис комплексного підходу до вирішення проблем, а також механізми партнерської участі та перелік запланованих заходів. Для їх розробки можуть використовуватися чинні стратегічні документи [21].

Такий підхід забезпечує узгодження стратегічних пріоритетів територій із цілями державних та міжнародних програм фінансування, що сприяє більш ефективному й цільовому використанню фінансових ресурсів. Водночас він поєднує підхід «знизу-вгору», заснований на потребах громад, із механізмами програмного управління «згори-вниз».

Отже, політика згуртування ЄС є комплексною системою, що включає цілі, принципи, інструменти та фінансові механізми реалі-

зації. Її основною метою є зменшення територіальних диспропорцій та забезпечення сталого розвитку регіонів у контексті досягнення глобальних суспільних цілей.

Згідно із Законом України «Про засади державної регіональної політики» основною її метою є «створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, створення безпечних умов, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання» [22].

Водночас Державною стратегією регіонального розвитку на період 2021-2027 років визначено наступні стратегічні та оперативні цілі регіональної політики (таблиця 4) [23].

Таблиця 4

Стратегічні та оперативні цілі регіональної політики України

Стратегічні цілі	Оперативні цілі
Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, кліматичному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах	Забезпечення інтегрованого розвитку територій з урахуванням інтересів майбутніх поколінь
	Задоволення потреби населення у якісних адміністративних і публічних послугах
	Соціальний захист ветеранів війни та їх сімей, внутрішньо переміщених осіб та інших вразливих груп населення
Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів	Інфраструктура, стійка до безпекових, соціальних та економічних викликів
	Сильна, спроможна та конкурентоспроможна регіональна економіка
Розбудова ефективного багаторівневого врядування	Розвиток інституційної спроможності органів публічної влади з урахування кращих практик ЄС
	Розвиток різних форм співробітництва та ефективне управління публічними інвестиціями

Джерело: складено авторами на основі [23]

Аналіз наведених в таблиці 4 цілей підтверджує курс України на євроінтеграційну інтеграцію, де базовими орієнтирами визначено формування згуртованої держави, високий рівень конкурентоспроможності та багаторівневе врядування за стандартами ЄС. Проте операційні цілі адаптовані до воєнних реалій, фокусуючись на безпековій інфраструктурі та інклюзивному соціальному захисті ветеранів і внутрішньо переміщених осіб. Регіональна політика держави реалізується в унікальному безпековому та правовому середовищі, поєднуючи подолання наслідків збройної агресії із жорсткими часовими лагами щодо виконання євроінтеграційних зобов'язань.

Окремо слід зупинитись на реалізації принципу згуртованості, адже на відміну від ЄС, де у змісті політики задекларована міжрегіональна рівність, в Україні у контекст закладено національну єдність, що особливо важливо в умовах загрози її територіальній цілісності.

Принцип програмування ЄС адаптований в Україні через призму принципу координації, що обумовлено перехідним етапом гармонізації національного законодавства з європейськими стандартами. Сутнісна відмінність моделей полягає в операційній логіці: європейський контур функціонує за схемою «планування – фінансування довгострокових програм», тоді як український орієнтований на ланцюг «координація – досягнення результатів». Відповідно, координація наразі є механізмом імплементації програмування, а не його заміною. Аналіз підтверджує, що системне стратегічне планування (програмування) є базовим інструментом забезпечення ефективної реалізації політики регіонального розвитку як у межах ЄС, так і в Україні.

Виконання умов програми Ukraine Facility призвело до реформи публічних інвестицій в Україні, сформувавши нові правила фінансового забезпечення регіонального розвитку. Завдяки внесених змін до Бюджетного кодексу [24] та Державної стратегії регіонального розвитку [23] у 2025 році, було впроваджено принцип наскрізного узгодження стратегічних пріоритетів розвитку територій. Ключовими практичними інструментами реформи стали середньострокові інвестиційні плани та відповідні проєктні портфелі трьох рівнів (локального, регіонального, національного). Процедурний моніторинг

та публічність управління інвестиціями здійснюється через цифрову екосистему DREAM [25], яка консолідує проєктні портфелі, забезпечує державний та громадський контроль у режимі реального часу.

Отже, українська модель регіональної політики поступово трансформується у структуровану систему європейського типу, де завдання євроінтеграції синхронізовані з процесами повоєнного відновлення. Державна стратегія регіонального розвитку України до 2027 року фактично дублює архітектуру цілей ЄС: «зелена», «цифрова», «соціальна» Європа, проте додає критично важливі для України елементи – безпекову резильєнтність та соціальний захист.

Принцип згуртованості в Україні набуває особливого значення, якщо в ЄС – це економічна рівність регіонів, то в Україні – це передусім національна єдність та територіальна цілісність. Впровадження цифрової екосистеми DREAM визначено інструментом забезпечення прозорості публічних інвестицій, що дозволяє поєднати стратегічне планування («згори-вниз») із реальною спроможністю територіальних громад генерувати якісні проєкти («знизу-вгору»). Найявність прозорої цифрової системи забезпечує доступ стейкхолдерам до фінансування із структурних фондів ЄС.

Висновки. У результаті дослідження встановлено, що політика згуртування ЄС є комплексною системою публічного управління територіальним розвитком, яка поєднує стратегічне планування, фінансові механізми та інструменти міжрегіональної взаємодії. Її основною метою є зменшення соціально-економічних диспропорцій між регіонами, забезпечення територіальної згуртованості та підвищення конкурентоспроможності територій.

Доведено, що ключову роль у реалізації політики згуртування відіграють принципи концентрації, програмування та партнерства, які забезпечують ефективне використання фінансових ресурсів, багаторівневе управління та залучення широкого кола стейкхолдерів до процесів планування й реалізації програм розвитку. Особливого значення набуває принцип програмування, який дозволяє формувати довгострокові програми розвитку на основі комплексного аналізу територіальних потреб та інвестиційних пріоритетів.

Встановлено, що інструменти інтегрованого територіального розвитку, зокрема ІТІ та CLLD, забезпечують комплексний і територіально орієнтований підхід до реалізації проєктів, сприяють координації фінансових ресурсів та підвищують ефективність досягнення стратегічних цілей розвитку громад і регіонів.

Обґрунтовано, що досвід ЄС у сфері реалізації політики згуртування має важливе практичне значення для України в умовах євроінтеграції та повоєнного відновлення. Адаптація європейських підходів до програмування, фінансування та управління територіальним розвитком сприятиме підвищенню інституційної спроможності органів публічної влади, ефективності використання публічних інвестицій та забезпеченню сталого розвитку територій.

ПОЛІТИКА ЗГУРТУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ФІНАНСУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ПРОЄКТНИЙ ПІДХІД

У статті досліджено особливості політики згуртування Європейського Союзу як комплексного механізму публічного управління територіальним розвитком та фінансування програм (проєктів) регіонального розвитку. Обґрунтовано, що в умовах глобалізації, посилення міжрегіональних диспропорцій, соціально-економічної нерівності та необхідності досягнення Цілей сталого розвитку особливого значення набувають інструменти регіональної політики, спрямовані на забезпечення збалансованого розвитку територій. Визначено, що політика згуртування ЄС є ключовим інвестиційним інструментом, орієнтованим на зменшення територіальних дисбалансів, підвищення конкурентоспроможності регіонів та забезпечення соціальної й територіальної згуртованості.

Проаналізовано нормативно-правові засади політики згуртування, зокрема положення Договору про функціонування та Регламенту ЄС 2021/1060. Досліджено основні принципи цієї політики: концентрації, програмування та партнерства. Встановлено, що принцип програмування забезпечує системний підхід до планування

та реалізації фінансових ресурсів через довгострокові програми, які ґрунтуються на аналізі територіальних потреб, оцінці інвестиційних пріоритетів та врахуванні попереднього проєктного досвіду («lessons learned»).

Окрему увагу приділено характеристиці основних фондів політики згуртування ЄС, зокрема Європейського фонду регіонального розвитку, Фонду згуртованості, Європейського соціального фонду+ та Фонду справедливого переходу. Доведено, що ефективність реалізації політики згуртування забезпечується використанням інтегрованих територіальних інвестицій та місцевого розвитку, керованого громадою, які сприяють поєднанню підходів «знизу-вгору» та «згори-вниз» у процесі управління територіальним розвитком.

Обґрунтовано значення європейського досвіду для вдосконалення системи публічного управління регіональним розвитком в Україні в умовах реалізації євроінтеграційного курсу та повоєнного відновлення.

Ключові слова: політика згуртування, публічне управління, територіальний розвиток, регіональна політика, фонди ЄС, публічні інвестиції, програмування, сталий розвиток, проєктний підхід, стратегії територіального розвитку, територіальна громада.

Author Contributions: Conceptualization, O.K., N.H., J.R.; Writing – original draft, O.K., N.H., J.R.; Writing – review & editing, O.K., N.H., J.R.; Author has read and agreed to the published version of the manuscript.

Funding: This research received no external funding.

Institutional Review Board Statement: Not applicable as study did not include human subjects.

Informed Consent Statement: Not applicable.

Data Availability Statement: Data is contained within the article.

Conflicts of Interest: The author declares no conflict of interest.

References

1. Chumakova, H. (2025). Polityka zghurtuvannia YeS: stratehichna investytsiia v myr [EU cohesion policy: A strategic investment in peace]. *Publichne upravlinnia: kontseptsii, paradyhma, rozvytok, udoskonalennia*, 11, 161–169. Retrieved from: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2025-11-161-169> [in Ukrainian].
2. Syromolot, E. A. (2025). Deiaki aspekty protsesu synkronizatsii ta harmonizatsii polityk rehionalnoho rozvytku Ukrainy ta terytorialnoi zghurtovanosti YeS [Some aspects of synchronization and harmonization of regional development policies of Ukraine and EU territorial cohesion]. *Publichne uraduвання*, 3(44), 28–35. Retrieved from: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2025-3\(44\)-4](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2025-3(44)-4) [in Ukrainian].
3. Chykarenko, I. A., & Mamatova, T. V. (2022). Smart-spetsializatsiia v ramkakh reformovanoi polityky zghurtovanosti Yevropeiskoi komisii: novi priorityty ta vyklyky [Smart specialization within the reformed cohesion policy of the European Commission: New priorities and challenges]. *Dniprovskiy naukovy chasopys publichnoho upravlinnia, psykholohii, prava*, 6, 91–99. Retrieved from: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.6.14> [in Ukrainian].
4. Marukhlenko, O., Shulha, O., & Oleshchenko, V. (2025). Arkhitektonika yevropeiskoho dosvidu rehionalnoi polityky ta polityky zghurtovanosti dlia po-voiennoi vidbudovy ta yevrointehratsii Ukrainy [Architectonics of the European experience of regional and cohesion policy for post-war reconstruction and European integration of Ukraine]. *Ekonomichnyi prostir*, 208, 103–110. Retrieved from: <https://doi.org/10.30838/EP.208.103-110> [in Ukrainian].
5. OECD. (2023). *OECD Regional Outlook 2023: The resilience of regions to multiple shocks*. OECD Publishing. Retrieved from: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regional-outlook-2023_92cd40a0-en/full-report.html [in English].
6. European Commission. (2025, April 1). *Modernising the cohesion policy to meet today's challenges*. Retrieved from: https://commission.europa.eu/news-and-media/news/modernising-cohesion-policy-meet-todays-challenges-2025-04-01_en [in English].
7. European Union. (2007). *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 (2007/C 306/01). Official Journal of the European Union*, 50(C 306), 1–271. Retrieved from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT> [in English].

8. European Union. (2012). *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (2012/C 326/01). Official Journal of the European Union*, 55(C 326), 47–390. Retrieved from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT0> [in English].

9. United Nations. (2015). *Paris Agreement*. United Nations Treaty Series, 3156. Retrieved from: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en [in English].

10. European Commission. (n.d.). *History of the policy*. Regional Policy. Retrieved from: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/history_en [in English].

11. European Commission. (n.d.). *Principles*. Regional Policy. Retrieved from: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/principles_en [in English].

12. European Commission. (n.d.). *European Regional Development Fund (ERDF)*. Retrieved from: https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/erdf_en [in English].

13. European Commission. (n.d.). *Cohesion Fund*. Retrieved from: https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/cohesion-fund_en [in English].

14. European Commission. (n.d.). *The European Social Fund+ (ESF+)*. Retrieved from: <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/en> [in English].

15. European Commission. (n.d.). *Just Transition Fund*. Retrieved from: https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/just-transition-fund_en [in English].

16. Humeniuk, O. (2024). *Polityka zghurtovanosti YeS: mozhlyvosti zaluchennia finansovykh resursiv dlia Ukrainy* [EU cohesion policy: Opportunities for attracting financial resources for Ukraine]. *Reanimatsiyni paket reform*. Retrieved from: <https://rpr.org.ua/news/polityka-zghurtovanosti-yes-mozhlyvosti-zaluchennia-finansovykh-resursiv-dlia-ukrainy/> [in Ukrainian].

17. European Parliament & Council of the European Union. (2021). *Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund and financial rules for those and for the Asylum, Migration and Integration Fund, the Internal Security Fund and the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy. Official Journal of the European Union*, 64(L

231), 159–706. Retrieved from: <http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj> [in English].

18. Rowe, S. F., & Sikes, S. (2006). *Lessons learned: Sharing the knowledge*. PMI® Global Congress 2006—EMEA, Madrid, Spain. Project Management Institute. Retrieved from: <https://www.pmi.org/learning/library/lessons-learned-sharing-knowledge-8189> [in English].

19. Territorial Agenda 2030. (2023). *ITI & CLLD: Key tools for the implementation of EU cohesion policy*. Retrieved from: <https://territorialagenda.eu/news-articles/iti-clld-key-tools-for-the-implementation-of-eu-cohesion-policy/> [in English].

20. Augère-Granier, M.-L. (2015). *Community-led local development*. European Parliamentary Research Service. Retrieved from: <https://epthinktank.eu/2015/03/16/community-led-local-development/> [in English].

21. Pertoldi, M., Fioretti, C., Guzzo, F., et al. (Eds.). (2022). *Handbook of territorial and local development strategies* (EUR 31263 EN). Publications Office of the European Union. Retrieved from: <https://territorial.ec.europa.eu/sustainable-development/strategies/handbook-ter> [in English].

22. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). *Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 r. № 156-VIII* [On the principles of state regional policy: Law of Ukraine No. 156-VIII]. zakon.rada.gov.ua Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> [in Ukrainian].

23. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2020). *Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na 2021–2027 roky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 05.08.2020 r. № 695* [On approval of the State Strategy for Regional Development for 2021–2027: Resolution No. 695]. zakon.rada.gov.ua Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п> [in Ukrainian].

24. Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). *Biudzhetni kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 08.07.2010 r. № 2456-VI* [Budget Code of Ukraine: Law of Ukraine No. 2456-VI]. zakon.rada.gov.ua Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].

25. Ministry for Communities and Territories Development of Ukraine. (n.d.). *DREAM – Derzhavna tsyfrova ekosystema upravlinnia vidnovlenniam: tsyfrova systema upravlinnia publichnymy investytsiiamy* [DREAM – State digital ecosystem for recovery management: Digital system for public investment management]. Retrieved from: <https://dream.gov.ua/ua> [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Оксана Ковтун, канд. наук з держ. упр., доцент, професор кафедри публічного управління та проєктного менеджменту Навчально-науковий інститут менеджменту та психології Державного закладу вищої освіти «Університет менеджменту освіти», м. Київ, Україна. E-mail: kovtun.oa71@gmail.com, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0159-730X>.

Oksana Kovtun, candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of Public Administration and Project Management of the Educational and Scientific Institute of Management and Psychology of the State Institution of Higher Education «University of Educational Management», Kyiv, Ukraine. E-mail: kovtun.oa71@gmail.com, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0159-730X>.

Наталія Гокіна, експерт з питань співпраці з міжнародними інституціями Асоціації міст України, м. Київ, Україна. E-mail: hna1311@ukr.net, orcid: <https://orcid.org/0009-0004-0827-6906>.

Nataliia Hokina, expert on Cooperation with International Institutions of the Association of Ukrainian Cities, Kyiv, Ukraine. E-mail: hna1311@ukr.net, orcid: <https://orcid.org/0009-0004-0827-6906>.

Ігор Розум, канд. юрид. наук, доцент кафедри публічного управління та проєктного менеджменту Навчально-науковий інститут менеджменту та психології Державного закладу вищої освіти «Університет менеджменту освіти», м. Київ, Україна. E-mail: rozumpartners@gmail.com, orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8858-5661>.

Ihor Rozum, Candidate of Sciences in Law, Associate Professor of the Department of Public Administration and Project Management of the Educational and Scientific Institute of Management and Psychology

of the State Institution of Higher Education «University of Educational Management», Kyiv, Ukraine. E-mail: rozumpartners@gmail.com, orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8858-5661>.

Kovtun, O., Hokina, N., Rozum, I. (2026). European union cohesion policy as a public administration tool and territorial development financing: a project approach Public Administration and Regional Development, 32, 596-618. <https://doi.org/10.34132/pard2026.32.08>