



Економіка

УДК 332.146.2:352

DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.19434773>

**Стратегічне планування соціально-економічного розвитку
територіальних громад як складова державної економічної політики**

Графська Орислава Іванівна,

доктор економічних наук, професор,

Львівський державний університет фізичної культури імені Івана

Боберського, Україна, <https://orcid.org/0000-0002-8134-3771>

Пинда Юрій Володимирович,

доктор економічних наук, професор,

ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», Україна,

<https://orcid.org/0000-0002-6092-6679>

Кошовий Богдан-Петро Олегович,

доктор економічних наук, доцент,

ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», Україна,

<https://orcid.org/0000-0001-8550-0028>

Петришин Дмитро Юрійович

викладач кафедри економіки і менеджменту,

Львівський державний університет фізичної культури імені Івана

Боберського, Україна, <https://orcid.org/0000-0003-1607-1172>

Прийнято: 11.01.2026 | Опубліковано: 30.01.2026



Анотація. Стаття присвячена аналізу інтеграції стратегічного планування соціально-економічного розвитку територіальних громад у систему державної економічної політики України. Визначено концептуальні засади місцевого стратегічного планування, простежено еволюцію підходів від директивного до партисипативного, розмежовано суміжні категорії: стратегічне планування, прогнозування та програмування; соціально-економічний розвиток та економічне зростання; територіальна громада та адміністративно-територіальна одиниця. Досліджено триланкову нормативно-інституційну архітектуру «держава – регіон – громада» та виявлено, що вертикальна когерентність стратегій є переважно односпрямованою та декларативною, позбавленою дієвого зворотного зв'язку. Оцінено методичний інструментарій розроблення стратегій громад: при кількісному охопленні 91 % громад якість стратегій залишається проблемною – значна їх частина є формальними документами без каузального зв'язку з бюджетними рішеннями. Здійснено порівняльний аналіз із зарубіжними моделями інтеграції місцевого планування в національну економічну політику: Політикою згуртування ЄС, польською практикою обов'язкових стратегій гмін та підходами ОЕСР до *place-based policy*. Визначено специфіку стратегічного планування в умовах війни та повоєнного відновлення, зокрема роль платформи DREAM та інструменту *Ukraine Facility*. Обґрунтовано авторську модель оптимізації інтеграції стратегічного планування громад у державну економічну політику, що передбачає ухвалення комплексного закону про стратегічне планування, посилення кондиціональності через реформу Державного фонду регіонального розвитку та інституціоналізацію представництва муніципалітетів у координаційних органах.

Ключові слова: стратегічне планування, територіальні громади, соціально-економічний розвиток, державна регіональна політика,



децентралізація, багаторівневе врядування, Політика згуртування ЄС, place-based policy, повоєнне відновлення, Ukraine Facility.

**Strategic planning of socio-economic development of territorial communities
as a component of state economic policy**

Oryslava Hrafka,

Doctor of Economic Sciences, Professor,

Lviv State University of Physical Culture named after Ivan Boberskyi,
Ukraine, <https://orcid.org/0000-0002-8134-3771>

Yurii Pynda,

Doctor of Economic Sciences, Professor,

Lviv University of Business and Law, Ukraine,
<https://orcid.org/0000-0002-6092-6679>

Bohdan-Petro Koshovyi,

Doctor of Economic Sciences, Associate Professor,

Lviv University of Business and Law, Ukraine,
<https://orcid.org/0000-0001-8550-0028>

Dmytro Petryshyn,

Lecturer of the Department of Economics and Management,

Lviv State University of Physical Culture named after Ivan Boberskyi,
Ukraine, <https://orcid.org/0000-0003-1607-1172>

Abstract. *The article analyses the integration of strategic planning for socio-economic development of territorial communities into the system of state economic*



policy in Ukraine. The conceptual foundations of local strategic planning are defined, and the evolution of approaches from directive to participatory is traced. Adjacent categories are delineated: strategic planning, forecasting, and programming; socio-economic development and economic growth; territorial community and administrative-territorial unit. The three-tier normative-institutional architecture of the 'state – region – community' nexus is examined, revealing that vertical coherence of strategies is predominantly unidirectional and declarative, lacking effective feedback mechanisms. The methodological toolkit for community strategy development is assessed: despite 91 % quantitative coverage, strategy quality remains problematic – a significant proportion are formal documents without a causal link to budgetary decisions. A comparative analysis with foreign models of integrating local planning into national economic policy is conducted: EU Cohesion Policy, the Polish practice of mandatory gmina strategies, and OECD place-based policy approaches. The specifics of strategic planning during wartime and post-war recovery are determined, including the role of the DREAM platform and the Ukraine Facility instrument. The authors propose an optimal model for integrating community strategic planning into state economic policy, which envisages adoption of a comprehensive strategic planning law, strengthening conditionality through reform of the State Fund for Regional Development, and institutionalising municipal representation in coordination bodies.

Keywords: *strategic planning, territorial communities, socio-economic development, state regional policy, decentralisation, multi-level governance, EU Cohesion Policy, place-based policy, post-war recovery, Ukraine Facility.*

Постановка проблеми. Стратегічне планування на рівні територіальних громад перетворилося з периферійного управлінського інструменту на структурний елемент державної економічної політики. Децентралізаційна



реформа 2014–2020 років, що сформувала 1 469 територіальних громад з прямими фіскальними повноваженнями та відповідальністю за надання публічних послуг, створила принципово нову інституційну реальність: місцеві стратегії розвитку вперше отримали нормативний статус обов’язкових документів у системі державної регіональної політики [3]. Водночас повномасштабна війна, розпочата Росією у лютому 2022 року, поставила під сумнів саму можливість довгострокового планування в умовах екзистенційної загрози, одночасно створивши безпрецедентний запит на стратегічне бачення повоєнного відновлення. Євроінтеграційний курс додав третій вимір тиску: адаптацію до стандартів Політики згуртування ЄС, що вимагає від субнаціональних рівнів управління розробки стратегій розумної спеціалізації як передумови доступу до структурних фондів [12]. Ключова проблема полягає у тому, що триланкова архітектура стратегічного планування «держава – регіон – громада», побудована за зразком європейських моделей, функціонує в Україні в умовах структурного розриву між нормативним дизайном та управлінською практикою: формальне існування стратегій не гарантує їх впливу на бюджетні рішення, а вертикальна когерентність стратегічних документів залишається швидше декларацією, ніж реальним механізмом координації державної економічної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концептуальне обґрунтування place-based підходу до регіонального розвитку здійснили Ф. Барка, П. Макканн та А. Родрігес-Позе, довівши, що політика розвитку є найефективнішою, коли враховує специфічний територіальний капітал [1]. У 2025 році П. Макканн актуалізував цю аргументацію, показавши, що регіони з повторними асиметричними шоками потрапляють у «пастки місцевого розвитку», де колаборативна поведінка руйнується і потребує зовнішнього полісу-інтервенціонізму [2]. Комплексний огляд Організації економічного співробітництва та розвитку щодо муніципального та регіонального



врядування в Україні [3] виявив системні розриви між нормативним дизайном та практикою координації рівнів управління. М. В. Мічалун дослідила зв'язок децентралізаційних реформ України з євроінтеграційними перспективами та реконструкцією [4]. Систематичний огляд літератури з багаторівневого врядування здійснив П. Д. Тортола, підтвердивши актуальність цієї концепції для аналізу постсоціалістичних трансформацій [5].

Партисипативне планування місцевого розвитку проаналізували М. Гривняк та співавтори, запропонувавши адаптивну рамку участі стейкхолдерів [6]. Д. Гуядін та колеги оцінили якість муніципальних стратегічних планів у Онтаріо, виявивши, що SWOT-аналіз є домінуючою аналітичною рамкою, проте емпірична база планів часто є недостатньою [7]. Я. Жовнірчик та співавтори дослідили стратегічне планування сталого розвитку територіальних громад в Україні через призму теорії ендогенного зростання [8]. Ю. Данько та колеги виявили, що лише 10 % об'єднаних територіальних громад мали плани соціально-економічного розвитку, а 85 % ініціювали стратегічне планування несистемно та переважно формально [9]. Н. Гавкалова та співавтори проаналізували організаційне забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад [10]. Х. Арендс, Т. Брік та інші на основі квазіекспериментальних даних довели позитивний вплив децентралізації на довіру до уряду в Україні [11].

Інноваційні екосистеми та розумну спеціалізацію в європейському досвіді просторового розвитку дослідив Ю. Перегуда [12]. М. Ковалевський проаналізував стратегію розвитку гміни як основний інструмент проведення політики розвитку у Польщі [13]. А. Мірська розглянула складну систему горизонтальної координації в Польщі в контексті членства в ЄС [14]. Організація економічного співробітництва та розвитку у звіті 2025 року узагальнила place-based підходи до регіонального розвитку [15]. К. Процак та співавтори визначили стратегічні орієнтири повоєнної реконструкції



територіальних громад [16]. А. Мельничук та колеги запропонували концепцію інтегрованого розвитку територій як інструмент стратегічного управління громадою [17]. М. Рабинович та співавтори пояснили резильєнтність України в умовах російського вторгнення роллю місцевого врядування та децентралізаційної реформи [18]. І. Бовсунівська дослідила теоретичні аспекти стратегій розвитку об'єднаних територіальних громад [19]. Д. Дяконс та колеги обґрунтували теоретичні засади стратегічного управління територіальним розвитком [20].

К. Сзетей та співавтори запропонували методику партисипативного планування місцевої стійкості, керованого Цілями сталого розвитку [21]. Організація економічного співробітництва та розвитку у звіті 2026 року проаналізувала архітектуру відновлення України [22]. Л. В. Гончар та інші дослідили європейський досвід стратегічного планування розвитку територіальних громад [23]. Р. Крешенці та співавтори критично оцінили якість стратегій розумної спеціалізації в ЄС [24]. В. Огороднік та колеги проаналізували стратегічне просторове планування в Україні під тиском воєнних обставин [25].

Окремий внесок у дослідження економічного потенціалу територіальних громад зробила О. І. Графська, яка оцінила потенціал розвитку туристично-рекреаційної сфери як складової економіки громад, обґрунтувавши значення галузевої спеціалізації для стратегічного планування місцевого розвитку [26]. У подальших дослідженнях вона здійснила комплексний аналіз економічного розвитку територіальних громад України, виявивши нерівномірність економічної динаміки та її залежність від інституційної спроможності місцевого самоврядування [27]. Спільно з О. М. Куликом О. І. Графська проаналізувала діяльність органів місцевого самоврядування щодо розвитку туристичної галузі в територіальних громадах,



акцентувавши на ролі управлінських рішень місцевої влади у формуванні сприятливого середовища для галузевого розвитку [28].

Виділення невирішених частин проблеми. Попри значний масив досліджень, невирішеною залишається проблема комплексного аналізу ефективності інтеграції стратегічного планування громад у державну економічну політику з урахуванням одночасного впливу децентралізаційної реформи, воєнного контексту та євроінтеграційних вимог.

Формулювання цілей статті. Мета статті – визначити ступінь ефективності інтеграції стратегічного планування соціально-економічного розвитку територіальних громад у систему державної економічної політики України, ідентифікувати розриви між нормативним дизайном та управлінською практикою, здійснити порівняльний аналіз із зарубіжними моделями та обґрунтувати оптимальну модель такої інтеграції з урахуванням воєнного контексту й євроінтеграційних чинників.

Виклад основного матеріалу. Теоретичну рамку дослідження формують три міждисциплінарні підходи. Концепція place-based policy, обґрунтована Ф. Баркою, П. Макканном та А. Родрігесом-Позе, доводить, що політика розвитку є найбільш ефективною, коли враховує специфічний територіальний капітал та інституційний контекст конкретного місця [1]. Теорія багаторівневого врядування описує розподіл повноважень між наднаціональним, національним, регіональним та місцевим рівнями і набуває особливого значення в контексті українського триланкового планування [5]. Теорія ендогенного зростання обґрунтовує ключову роль людського капіталу, інновацій та інституційної якості як внутрішніх драйверів місцевого розвитку, що не можуть бути імпортовані ззовні [8]. Перш ніж переходити до інституційного аналізу, необхідно розмежувати суміжні терміни, змішування яких породжує концептуальну плутанину.



Стратегічне планування – це деліберацийний процес визначення довгострокових цілей, пріоритетів та дій в умовах невизначеності, що передбачає нормативний вибір між альтернативами. Прогнозування, натомість, зводиться до аналітичної екстраполяції існуючих тенденцій без елементу вибору; воно слугує одним із вхідних даних для стратегічного планування, але не замінює його. Програмування охоплює фазу імплементації – трансляцію стратегічних цілей у конкретні програми, проєкти та бюджетні рішення; в українській практиці цю функцію виконує План заходів з реалізації стратегії. Не менш суттєвим є розмежування соціально-економічного розвитку та економічного зростання: якщо останнє фіксує кількісне збільшення ВВП чи ВРП, то розвиток охоплює якість життя, людський капітал, інституційну спроможність, соціальну інклюзію та екологічну стійкість [20]. Територіальна громада як соціально-політична категорія позначає спільноту жителів, які колективно здійснюють місцеве самоврядування, тоді як адміністративно-територіальна одиниця є формальним географічно-адміністративним поділом державної території.

Радянська система директивного планування позбавляла місцевий рівень будь-якої автономної планувальної функції: загальнодержавні плани розроблялися технократичним апаратом, а місцева влада виконувала директиви «зверху». Постсоціалістична трансформація 1990-х років породила «кризу легітимності планування»: централізоване економічне планування було відкинуте першим, проте моральна девальвація поширилася на будь-яке державне регулювання, включно з просторовим та стратегічним плануванням. Ранній період ринкового лібералізму характеризувався майже повною відсутністю планувальної культури на місцевому рівні, що посилювало просторові нерівності [9]. Нова економічна географія П. Крюгмана демонструє, як взаємодія ефектів масштабу, транспортних витрат та розміру ринку спричиняє просторову концентрацію економічної активності,



створюючи стійкі відносини «ядро – периферія». Відцентрові сили притягують активність до центрів, а громади, які не усвідомлюють своєї позиції в регіональній економічній географії, приречені на пасивну периферійність. Саме ця закономірність теоретично обґрунтовує необхідність place-based підходу, який враховує агломераційні ефекти замість того, щоб припускати автоматичну конвергенцію [1].

Сучасний концептуальний арсенал місцевого стратегічного планування включає три основні моделі. SWOT-аналіз залишається найпоширенішим інструментом: дослідження 66 канадських муніципальних стратегічних планів показало, що SWOT є домінуючою аналітичною рамкою, хоча багато планів не мають достатньої емпіричної бази для підтримки сформульованих цілей [7]. Форсайт відрізняється від прогнозування тим, що досліджує множинні правдоподібні майбутні, а не передбачає єдину траєкторію; Організація економічного співробітництва та розвитку активно просуває «futures foresight» як інструмент стратегічного планування регіонального розвитку [15]. Теорія змін (Theory of Change), що виникла в Аспенському інституті у 1990-х, картографує каузальний ланцюг від вхідних ресурсів через діяльність до довгострокового впливу, допомагаючи артикулювати припущення, що лежать в основі стратегій розвитку, та встановлювати індикатори моніторингу [21]. Стратегічне планування громади і корпоративний стратегічний менеджмент відрізняються онтологічно. Корпоративна стратегія орієнтована на максимізацію прибутку з єдиним фінансовим результатом, ієрархічним прийняттям рішень та конкурентним середовищем. Стратегія громади має на меті створення публічної цінності для всіх жителів, оперує множинними й часто конфліктними метриками успіху, потребує демократичної легітимності та функціонує в умовах, де жоден актор не має всеосяжної влади [6]. Партисипативний поворот, що еволюціонував від інформування через



консультації до спільного проєктування, відображає фундаментальну відмінність місцевого планування від корпоративного.

Визначивши категоріальний апарат і концептуальні засади, доцільно перейти до аналізу нормативно-інституційної архітектури стратегічного планування, оскільки найдосконаліші моделі планування залишаються абстракціями без правової рамки, яка визначає, хто, коли і як має планувати, та як забезпечується когерентність між рівнями управління. Закон України «Про засади державної регіональної політики» (2015 р., із суттєвими змінами 2022 р.) встановив триланкову ієрархію стратегічних документів. Верхній рівень формує Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів № 695 від 05.08.2020, з трьома стратегічними цілями: формування згуртованої держави, підвищення конкурентоспроможності регіонів та розбудова ефективного врядування. У серпні 2024 року стратегію оновлено для відображення воєнних реалій: реінтеграція ветеранів, відновлення інфраструктури, синхронізація з вимогами Глави 22 *acquis* ЄС «Регіональна політика та координація структурних інструментів» [4]. Середній рівень становлять регіональні стратегії розвитку всіх 24 областей та міста Києва, які зобов'язані узгоджуватися з ДСРР протягом 6 місяців після її оновлення. Третій рівень утворюють стратегії розвитку територіальних громад, запроваджені статтею 11-1 Закону (додана Законом № 2389-IX від 09.07.2022), яка зобов'язала всі громади розробити та затвердити стратегії на той самий планувальний період та з урахуванням пріоритетів ДСРР і відповідних регіональних стратегій. Взаємозв'язки між цими рівнями та характер координаційних потоків візуалізовано на рис. 1.

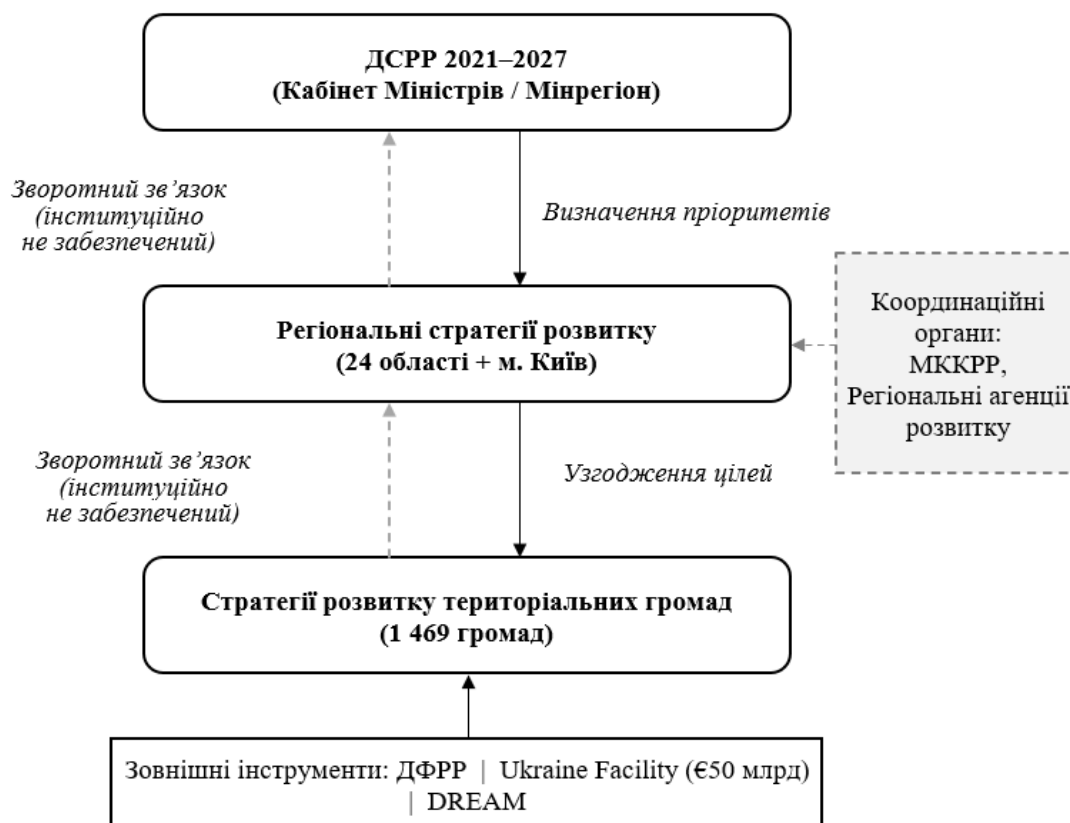


Рис. 1. Триланкова архітектура стратегічного планування «держава – регіон – громада» та напрями координаційних потоків

Адміністративно-територіальна реформа 2020 року стала передумовою цієї архітектури: кількість районів скоротилася з приблизно 490 до 136, а понад 10 000 муніципалітетів об'єднані у 1 469 громад із прямими бюджетними відносинами з центральним бюджетом, 60-відсотковою часткою податку на доходи фізичних осіб та повноваженнями у сферах освіти, охорони здоров'я, землеуправління та стратегічного планування [4]. Формально принцип координації, сформульований як «взаємозв'язок та узгодженість довгострокових стратегій» (стаття 3 Закону), виглядає логічним. Проте опитування Організації економічного співробітництва та розвитку 741 муніципалітету (51 % від загальної кількості), проведене у 2021 році, виявило системні розриви. Основні координаційні органи (зокрема Міжвідомча



координаційна комісія з питань регіонального розвитку) або не функціонували повноцінно, або не забезпечували системної участі муніципалітетів. Регіональні агенції розвитку у низці областей створювалися із затримками або не отримували достатніх ресурсів. Проліферація планувальних документів (множинні стратегії, плани, програми та проєкти) утворила «вкрай складну мозаїку взаємопов'язаних документів», яка обтяжує обмежені муніципальні спроможності [3].

Вертикальна когерентність, як засвідчує аналіз нормативних текстів та практики їх застосування, є переважно односпрямованою та декларативною. Стратегії громад мають «ураховувати пріоритети» верхніх рівнів, проте жодного формального механізму, який зобов'язує державні чи регіональні стратегії інкорпорувати пріоритети громад, не передбачено. Зворотний зв'язок є структурно слабким: Організація економічного співробітництва та розвитку у звіті 2026 року зазначає відсутність порівнянних координаційних форумів на регіональному рівні [22]. Принцип субсидіарності працює в режимі передачі повноважень зверху вниз, але не як механізм агрегації місцевих знань для формування національної політики. Така асиметрія перетворює стратегічне планування громад на compliance-driven процес, орієнтований на формальну відповідність нормативним вимогам, а не на артикуляцію автентичних місцевих пріоритетів. Квазіекспериментальні дані підтверджують, що децентралізація підвищила довіру громадян до місцевої влади [11], проте цей потенціал довіри не конвертується у якість стратегічного планування без адекватного інституційного дизайну.

Описана інституційна архітектура становить організаційну рамку, проте навіть досконала модель не забезпечить якісних стратегій без адекватної методології та спроможності їх розробляти. Методичні рекомендації Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури (Наказ № 265 від 21.12.2022), розроблені спільно з канадським проєктом технічної допомоги



SURGe, визначають п'ятифазний процес: організаційна фаза (формування робочої групи, стейкхолдер-аналіз), аналітична фаза (Профіль громади, SWOT-аналіз, сценарії), фаза планування (формулювання бачення, дерево цілей, узгодження з ДСРР), фаза імплементації (План заходів із проєктними листками на 3-річні цикли) та фаза моніторингу й оцінювання. Діагностика потенціалу громади здійснюється через систему індикаторів, що охоплює демографічну динаміку, фінансову спроможність, економічну структуру, стан інфраструктури, людський капітал, соціальні послуги та екологічний стан (табл. 1) [17]. Горизонт планування – понад 7 років, синхронізований із ДСРР та програмними періодами ЄС.

Таблиця 1

Діагностичні індикатори оцінювання потенціалу територіальної громади

Блок аналізу	Ключові індикатори	Джерело даних
Демографія	Чисельність постійного населення, вікова структура (частка осіб працездатного віку), міграційне сальдо, природний рух	Держстат, ЦНАПи
Фінансова спроможність	Власні доходи на одного жителя, частка трансфертів, капітальні видатки у загальних видатках бюджету	Казначейство, фінансові звіти громади
Економічна структура	Кількість суб'єктів підприємницької діяльності, галузева структура зайнятості, обсяг реалізованої продукції	Держстат, податкова служба
Інфраструктура	Протяжність доріг з твердим покриттям, % домогосподарств з доступом до водопостачання та водовідведення, покриття широкосмуговим інтернетом	Галузеві звіти профільних департаментів
Людський капітал	Частка населення з вищою освітою, забезпеченість закладами дошкільної та загальної середньої освіти	Заклади освіти, Держстат
Екологічний стан	Площа природно-заповідного фонду, обсяг відходів на душу населення	Екологічні паспорти, дані моніторингу

Джерело: складено авторами на основі [17].



Станом на другу половину 2023 року 1 314 громад (близько 91 %) перебували у процесі стратегічного планування [3]. Лідерами за часткою затверджених стратегій є Вінницька (95 %), Полтавська (80 %), Івано-Франківська та Львівська (по 74 %) області. Водночас у Закарпатській (77 % стратегій на стадії розробки), Київській (59 %) та Харківській (55 %) областях процес відстає суттєво. Ці цифри, однак, приховують фундаментальну проблему: кількісне охоплення не дорівнює якісній стратегічності. Дослідження ГО «СТЕР» 11 громад виявило системні дефекти: формальний підхід до планування та його компонентів (особливо громадської участі), надмірно амбітні стратегії з невиправдано широким охопленням, помилки прогнозування, а в крайніх випадках – пряме запозичення текстів інших стратегій як крайній прояв нерозуміння призначення планування [9]. У практиці стратегія та план заходів формально враховуються при розробленні інших місцевих програм, але не є справжнім керівним документом: планування, прийняття рішень та розподіл ресурсів зводяться до реактивного управління поточними проблемами [10].

Ключовим фінансовим стимулом для розроблення стратегій слугує Державний фонд регіонального розвитку: проекти, що подаються на фінансування ДФРР, мають відповідати пріоритетам стратегічних документів. З 2026 року заплановано фундаментальну реформу ДФРР – перехід від фінансування окремих проєктів до фінансування середньострокових пріоритетних інвестиційних планів регіонів та громад, сформованих на основі їхніх стратегій. Ця реформа потенційно здатна замкнути розірваний зв'язок «стратегія – бюджет», проте її ефективність залежатиме від жорсткості вимог до якості стратегій та спроможності моніторити їх виконання [3]. Якість стратегій корелює із доступністю міжнародної технічної допомоги: найкращі документи створені за підтримки U-LEAD з Європою, USAID HOVERLA, GIZ, DESPRO та ПРООН, що створює нерівномірну географію



спроможностей. Організаційне забезпечення розвитку громад залежить від наявності кваліфікованих кадрів та фінансових ресурсів, які розподілені вкрай нерівномірно між різними типами громад [10].

Розуміння того, що подібні проблеми не є унікально українськими, потребує звернення до зарубіжного досвіду: як інші країни вирішують аналогічний виклик інтеграції місцевого планування в національну економічну політику. Політика згуртування ЄС створила найпотужніший механізм такої інтеграції через інструмент стратегій розумної спеціалізації (S3). У програмному періоді 2014–2020 S3 була *ex-ante conditionality* для доступу до Європейського фонду регіонального розвитку: без валідованої стратегії регіон не міг отримати фінансування досліджень та інновацій. 68 мільярдів євро було інвестовано у пріоритетні домени S3, а понад 120 регіональних стратегій було розроблено по всій Європі [24]. У періоді 2021–2027 S3 трансформувалася з *ex-ante conditionality* у *thematic enabling condition*, яка має підтримуватися протягом усього програмного періоду, з посиленням акцентом на зелений та цифровий переходи. Вимога безперервного *stakeholder engagement* через *Entrepreneurial Discovery Process* формує ту саму партисипативну культуру, що відрізняє стратегічне планування від технократичного прогнозування [12]. Водночас критичний аналіз Р. Крешенці та колег поставив запитання: наскільки «розумними» є стратегії розумної спеціалізації? Якість стратегій суттєво варіюється між регіонами, а механістичне копіювання процедур EDP без справжньої підприємницької ініціативи може перетворити S3 на формальну вправу – проблема, дзеркально подібна до ситуації в українських громадах [24].

Польська модель є особливо релевантною завдяки інституційній близькості та спільному постсоціалістичному спадку. До листопада 2020 року стратегія розвитку гміни не мала явної правової основи й розроблялася добровільно. Закон від 15 липня 2020 року вперше визначив зміст та



процедуру ухвалення гмінної стратегії, а з 1 січня 2026 року Закон від 7 липня 2023 року про зміни до планування і забудови простору фактично зробив стратегію обов'язковою: її функціонально-просторова модель стала основою для нового генерального плану гміни (plan ogólny), який замінює попереднє studium uwarunkowań [13]. Польська система забезпечує когерентність через каскадну ієрархію, територіальні угоди та інтегровані територіальні інвестиції – 24 зони координують стратегії груп гмін та каналізують фінансування ЄС через узгоджені багатомуніципальні стратегії. Спільна комісія уряду та територіального самоврядування забезпечує інституціоналізований діалог між рівнями [14]. Однак і польський досвід не позбавлений проблем: якість гмінних стратегій варіюється, багато документів розроблені зовнішніми консультантами без достатнього залучення місцевих стейкхолдерів, зв'язок між стратегічними цілями та бюджетними рішеннями часто слабкий [13]. Узагальнене порівняння трьох моделей подано в табл. 2.

Таблиця 2

Порівняльна характеристика моделей інтеграції місцевого стратегічного планування в національну економічну політику

Критерій	Україна	Польща	ЄС (Політика згуртування)
Правовий статус стратегії	Обов'язковий з 2022 р. (ст. 11-1 Закону «Про засади державної регіональної політики»)	Фактично обов'язковий з 01.01.2026; до цього – добровільний	Обов'язковий для регіонів NUTS-2 як thematic enabling condition
Механізм кондиціо-нальності	ДФРР вимагає відповідності проєктів стратегії, але без верифікації якості документа	Стратегія – основа для plan ogólny; без неї неможливе просторове планування гміни	S3 – передумова доступу до ЄФРР; без валідації – блокування фінансування R&I
Зворотний зв'язок знизу вгору	Формально передбачений, інституційно не забезпечений; координаційні органи	Спільна комісія уряду і самоврядування; територіальні угоди; 24 зони ІТІ	Entrepreneurial Discovery Process із безперервним залученням стейкхолдерів



	функціонують з обмеженою дієвістю		
Моніторинг виконання	ГІС-система на стадії впровадження; систематичні оцінки поки відсутні	Обов'язкові звіти, але якість суттєво варіюється між гмінами	Щорічна звітність; mid-term review; ex-post evaluation
Рівень міжнародної підтримки	Високий (U-LEAD, USAID HOVERLA, GIZ), але нерівномірний географічно	Структурні фонди ЄС із 2004 р.; власна інституційна спроможність	Внутрішній механізм ЄС; технічна допомога через JRC S3 Platform

Джерело: складено авторами на основі [3; 13; 14; 24].

Рекомендація Організації економічного співробітництва та розвитку з регіональної політики розвитку (червень 2023 року), що стала першим міжнародним стандартом у цій сфері, визначає десять стовпів ефективної регіональної політики: стратегія, територіальний масштаб, спільне виробництво, резильєнтність, дані, багаторівневе врядування, спроможності, ресурси, доброчесність та результативність [15]. Порівняльний аналіз виявляє три ключові відмінності української моделі. Найбільш відчутною є відсутність кондиціональності: на відміну від ЄС, де S3 відіграє роль обов'язкової передумови доступу до фондів, та Польщі, де стратегія стала невід'ємною частиною просторового планування, в Україні ДФРР є єдиним відносно слабким стимулом, а не жорстким фільтром якості. До цього додається інституційна асиметрія: Польща мала 15 років передвступної підготовки до ЄС, тоді як українські громади отримали повноваження стратегічного планування одночасно з руйнуванням інфраструктури та масовим переміщенням населення. Третя відмінність стосується слабкості зворотного зв'язку: ОЕСР послідовно рекомендує Україні створити постійне представництво муніципалітетів у координаційних органах та ухвалити комплексний закон про планування, який визначив би ієрархію всіх документів та механізми узгодження [3]. Європейський досвід стратегічного



планування розвитку територіальних громад свідчить про необхідність поєднання нормативних стимулів із реальними механізмами підтримки якості планування [23].

Описані відмінності між українською та європейськими моделями стають ще більш значущими у воєнному контексті, який радикально змінив і умови, і зміст стратегічного планування українських громад. Повномасштабне вторгнення спричинило множинні типи шоків для громад: інституційний, безпековий, економічний, гуманітарний, інфраструктурний, інформаційний та шок раннього відновлення [18]. Станом на лютий 2022 року лише 43 % громад мали затверджені стратегії розвитку; для решти вторгнення зробило процес стратегування ще менш пріоритетним. Стратегічні пріоритети громад зазнали радикальної трансформації, змістившись від економічного розвитку та надання послуг до безпекової інфраструктури, інтеграції 3,5 мільйона внутрішньо переміщених осіб, відновлення зруйнованої інфраструктури, енергетичної резильєнтності та розмінування (рис. 2). Четверта оцінка потреб відновлення та реконструкції (RDNA4, лютий 2025 року) оцінює сукупний обсяг потреб у 524 мільярди доларів – 2,8 ВВП України 2024 року [22].

Законодавчий відгук виявився швидким: Закон № 2389-IX від 09.07.2022 запровадив два нові типи планувальних документів: Комплексні програми відновлення для уражених територій та Інтегровані концепції розвитку для менш постраждалих територій, що визначають довгостроковий стратегічний горизонт 10–20 років. Обидва документи реєструються на платформі DREAM (Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management), і саме наявність цих документів стає передумовою доступу до державного та міжнародного фінансування [25]. Центральним елементом зовнішньої фінансової архітектури відновлення є Ukraine Facility, інструмент ЄС обсягом 50 мільярдів євро на 2024–2027 роки (33 млрд кредитів і 17 млрд грантів), що набув чинності 1 березня 2024 року. Для громад особливе значення має



закріплена в документі вимога спрямування щонайменше 20 % грантів Опори І на субнаціональний рівень та місцеве самоврядування. Станом на лютий 2026 року мобілізовано 36,8 мільярда євро, а шість виплат покрили близько 70 % доступного фінансування Опори І [22].

Війна створює системні ризики для стратегічного планування на місцевому рівні. Втрата горизонту планування перетворює стратегію з інструменту проактивного управління на реактивний документ; домінування поточного усунення наслідків витісняє стратегічне бачення; бюджетні обмеження та залежність від зовнішньої допомоги звужують автономію планування; демографічне кровопускання (6,9 мільйона людей за кордоном, при тому що 20 % внутрішньо переміщених осіб не планують повертатися) фундаментально змінює базу для будь-яких стратегічних проєкцій; а мобілізація спричиняє кадровий голод у муніципальних адміністраціях [16]. Проте війна парадоксально створила й безпрецедентні можливості. Принцип «build back better», закладений у RDNA та Плані України, дає змогу не відтворювати довоєнні структури, а будувати нові – енергоефективні, інклюзивні, цифрові. Платформа DREAM, на якій станом на січень 2026 року зареєстровано 14 503 проєкти з 18 секторів загальним бюджетом близько 46,9 мільярда доларів і яку використовують 1 286 місцевих органів влади, є інноваційним інструментом управління публічними інвестиціями, що не має аналогів за масштабом [22]. Громади, що зберігають стратегічну орієнтацію навіть під обстрілами, демонструють вищу інституційну резильєнтність [18], підтверджуючи тезу про те, що стратегічне просторове планування під тиском воєнних обставин не втрачає актуальності, а трансформує свій зміст та інструментарій [25].

Висновки. Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що українська модель інтеграції стратегічного планування громад у державну економічну політику є нормативно амбітною, але операційно фрагментованою.



Триланкова архітектура «ДСРР – регіональна стратегія – стратегія громади» формально створює вертикальну когерентність, проте на практиці ця когерентність є односпрямованою (зверху вниз), позбавленою дієвого зворотного зв'язку та обтяженою проліферацією планувальних документів із різних законодавчих джерел. Кількісне охоплення стратегічним плануванням (91 % громад) маскує якісний дефіцит: значна частина стратегій залишається формальними документами, що не впливають на бюджетні рішення.

Оптимальна модель, на переконання авторів, передбачає реалізацію трьох структурних рішень. Першим і найневідкладнішим є ухвалення комплексного Закону про стратегічне планування, який визначить єдину ієрархію всіх планувальних документів на всіх рівнях, механізми узгодження та (що є критичним) обов'язковий зворотний зв'язок від громад до регіонального та національного рівнів за моделлю, наближеною до польських територіальних угод та Спільної комісії уряду і самоврядування. Другим напрямом є посилення кондиціональності через реформу ДФРР, запровадження якісних стандартів для стратегій та прив'язку доступу до фінансування відновлення (DREAM, Ukraine Facility) до верифікованої якості стратегічних документів, аналогічно до ролі стратегій розумної спеціалізації як *thematic enabling condition* у Політиці згуртування ЄС. Третій елемент моделі становить інституціоналізація постійного представництва муніципалітетів у координаційних органах регіональної політики з правом ініціативи, а не лише консультативним статусом, що перетворить вертикальну когерентність із *compliance-driven* процесу на *governance-driven* діалог.

Війна не скасовує потреби в стратегічному плануванні – вона робить його одночасно складнішим і необхіднішим. Повоєнне відновлення буде або стратегічно спланованим з інтеграцією принципу «*build back better*» і місцевих знань, або хаотичним, фрагментованим та залежним від зовнішніх рішень. Вибір між цими сценаріями визначається не обсягом фінансування, а якістю



інституційного дизайну, який з'єднує стратегічну автономію громад із когерентністю національної економічної політики. Подальші дослідження доцільно спрямувати на емпіричну перевірку каузального зв'язку між якістю стратегій та бюджетними рішеннями громад, а також на розроблення індексу якості стратегічного планування, який би дав змогу порівнювати громади та відстежувати прогрес.

Список використаних джерел

1. Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*. 2012. Vol. 52, No. 1. P. 134–152. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>
2. McCann P. The case for place-based policy: economic divergence, governance integrity and climate change mitigation. *Regional Studies*. 2025. Vol. 59, No. 1. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2025.2485126>
3. OECD. Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance. *OECD Multi-level Governance Studies*. Paris : OECD Publishing, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1787/63a6b479-en>
4. Michalun M. V. Ukraine's Decentralisation Reforms and the Path to Reconstruction, Recovery and European Integration. *LSE Public Policy Review*. 2023. Vol. 3, No. 1. DOI: <https://doi.org/10.31389/lseppr.87>
5. Tortola P. D. Taking Stock of the Multilevel Governance Research Programme: A Systematic Literature Review. *Regional & Federal Studies*. 2024. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597566.2024.2334470>
6. Hrivnák M., Moritz P., Melichová K. et al. Designing the Participation on Local Development Planning: From Literature Review to Adaptive Framework for Practice. *Societies*. 2021. Vol. 11, No. 1. Art. 19. DOI: <https://doi.org/10.3390/soc11010019>



7. Guyadeen D., Henstra D., Kaup S., Wright G. Evaluating the Quality of Municipal Strategic Plans. *Evaluation and Program Planning*. 2023. Vol. 96. Art. 102186. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2022.102186>
8. Zhovnirchik Y., Chernov S., Larina N., Lukashuk M., Antonova L. Strategic Planning for the Sustainable Development of Territorial Communities. *International Journal of Sustainable Development and Planning*. 2023. Vol. 18, No. 7. P. 2097–2105. DOI: <https://doi.org/10.18280/ijstdp.180712>
9. Danko Yu., Medvid V., Koblianska I., Kornietsky O., Reznik N. Territorial Government Reform in Ukraine: Problem Aspects of Strategic Management. *International Journal of Scientific & Technology Research*. 2020. Vol. 9, No. 01. URL: <https://www.researchgate.net/publication/338740184>
10. Gavkalova N., Zilinska A., Polatay V., Liashevska V. Organizational Support for the Development of United Territorial Communities. *Public Policy and Administration*. 2020. Vol. 19, No. 4. P. 155–168. URL: <https://ojs.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/download/5514/5300>
11. Arends H., Brik T., Herrmann B., Roesel F. Decentralization and Trust in Government: Quasi-Experimental Evidence from Ukraine. *Journal of Comparative Economics*. 2023. Vol. 51, No. 4. P. 1356–1365. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jce.2023.08.002>
12. Pereguda Y. Innovative ecosystems and smart specialization in the European experience of spatial development of Ukraine. *Human Geography Journal*. 2025. No. 39. P. 7–16. DOI: <https://doi.org/10.26565/2076-1333-2025-39-01>
13. Kowalewski M. Strategia rozwoju gminy jako główne narzędzie służące do prowadzenia polityki rozwoju – analiza wybranych zagadnień. *Studia Prawa Publicznego*. 2024. No. 4 (48). P. 163–177. DOI: <https://doi.org/10.14746/spp.2024.4.48.7>



14. Mirska A. Poland: The Complex Governance of Horizontal Coordination in the Context of EU Membership. In: *Horizontal Intergovernmental Coordination at Local and Regional Levels*. Cham : Springer, 2025. P. 243–264. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-83567-4_13
15. OECD. Place-Based Policies for the Future. *OECD Regional Development Studies*. Paris : OECD Publishing, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1787/e5ff6716-en>
16. Protsak K., Hoidash Yu., Hunka B. Post-War Reconstruction of Territorial Communities in Ukraine: Strategic Guidelines. *SEMI (Lviv Polytechnic)*. 2025. Vol. 9, No. 1. P. 50–59. DOI: <https://doi.org/10.23939/semi2025.01.050>
17. Melnychuk A., Loshytska V., Hnatiuk S., Ohiichuk N., Pisotska K., Baryshpol S. The Concept of Integrated Development of the Territory of the Territorial Community as a Tool of Strategic Management. *Ekonomichna ta Sotsialna Geografiya*. 2022. No. 87. P. 61–71. DOI: <https://doi.org/10.17721/2413-7154/2022.87.61-71>
18. Rabinovych M. et al. Explaining Ukraine's resilience to Russia's invasion: The role of local governance and decentralization reform. *Governance*. 2024. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12827>
19. Bovsunivska I. Strategy for the Development of Joint Territorial Groups: Theoretical Aspects. *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Public Administration*. 2020. No. 11 (1). P. 5–16. DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2019/11-1/7>
20. Djakons D., Dzenis O., Gavkalova N., Verdenhofa O., Riaschenko V. Strategic Management of Territorial Development: Theoretical Fundamentals. *Public Administration and Law Review*. 2022. No. 3. P. 13–23. DOI: <https://doi.org/10.36690/2674-5216-2022-3-13>
21. Szetey K., Moallemi E. A., Ashton E., Butcher M., Sprunt B., Bryan B. A. Participatory Planning for Local Sustainability Guided by the Sustainable



Development Goals. *Ecology and Society*. 2021. Vol. 26, No. 3. Art. 16. DOI: <https://doi.org/10.5751/ES-12566-260316>

22. OECD. Consolidating Ukraine's Recovery Architecture. *OECD Global Relations Policy Papers*. Paris : OECD Publishing, 2026. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2026/02/consolidating-ukraine-s-recovery-architecture_88f06be6/e55159d1-en.pdf

23. Honchar L. V., Yarovyi K. O., Babayan D. P. Європейський досвід стратегічного планування розвитку територіальних громад. *Інноваційна Економіка*. 2023. URL: <https://inneco.org/index.php/innecoua/article/view/1014>

24. Crescenzi R., de Blasio G., Giua M. How 'smart' are Smart Specialisation strategies? *LSE LEQS Discussion Paper*. 2020. No. 162. URL: <https://www.lse.ac.uk/european-institute/Assets/Documents/LEQS-Discussion-Papers/LEQSPaper162.pdf>

25. Ohorodnyk V., Markina M., Illiashenko I. Strategic Spatial Planning Under Pressure in Ukraine: Between Legal Frameworks and Local Implementation. *Transactions of the Association of European Schools of Planning (TrAESOP)*. 2025. No. 9. P. 15–30. URL: <https://transactions-journal.aesop-planning.eu/index.php/TrAESOP/article/view/131>

26. Графська О. І. Потенціал розвитку туристично-рекреаційної сфери в економіці територіальних громад. 2020. URL: http://ird.gov.ua/irdd/ar20201218_a805_HrafskaOI0.pdf

27. Графська О. І. Аналіз економічного розвитку територіальних громад України. *Економіка : матеріали конференції*. 2022. URL: [https://sci.ldubgd.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/10983/2/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%95%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D0%BA%D0%B0%202022_print%20\(1\).pdf#page=18](https://sci.ldubgd.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/10983/2/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%95%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D0%BA%D0%B0%202022_print%20(1).pdf#page=18)



28. Графська О. І., Кулик О. М. Аналіз діяльності органів місцевого самоврядування для розвитку туристичної галузі в територіальних громадах. *Modern methods for the development of science : the I International Scientific and Practical Conference*, January 09–11, 2023, Haifa, Israel. Р. 70. URL: <https://sadok48.com/wp-content/uploads/2023/01/%D0%94%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%BA-1.pdf#page=71>