



ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

<https://doi.org/10.15407/economyukr.2021.11.023>

УДК 332.146.2:336.027:352

JEL: F02, O18, R10

Г.В. ОЛЕКСЮК, канд. екон. наук, доц. кафедри економіки і маркетингу
Навчально-науковий інститут підприємництва і перспективних технологій
Національного університету «Львівська політехніка»
вул. Горбачевського, 18, 79044, Львів, Україна
e-mail: h_oleksyk@ukr.net

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3180-4664>

С.В. КУЙБІДА, канд. екон. наук, директор департаменту економічної політики Львівської ОДА
вул. Винниченка, 18, 79008, Львів, Україна
e-mail: kuyibida.stepan@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0818-9122>

Н.М. ЛИСЯК, канд. екон. наук, доц., доц. кафедри економіки і маркетингу
Навчально-науковий інститут підприємництва і перспективних технологій
Національного університету «Львівська політехніка»
вул. Горбачевського, 18, 79044, Львів, Україна
e-mail: natali.bila@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8228-016X>

Н.М. ПОПАДИНЕЦЬ, д-р екон. наук, доц. кафедри економіки і маркетингу
Навчально-науковий інститут підприємництва і перспективних технологій
Національного університету «Львівська політехніка»
вул. Горбачевського, 18, 79044, Львів, Україна
e-mail: popadynets.n@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7556-6135>

ОРГАНІЗАЦІЯ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ПОЄДНАННЯ ІНТЕГРОВАНИХ, ПРОСТОРОВИХ ТА ЕКОНОМІЧНИХ ПІДХОДІВ

Здійснено порівняння основних підходів до розроблення Комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, Концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади і Стратегії розвитку громади. Запропоновано методологічний підхід щодо формування Концепції інтегрованого розвитку шляхом побудови концептуально-структурних моделей ендогенного потенціалу громад.

Ключові слова: комплексний план просторового розвитку території; концепція інтегрованого розвитку території; стратегія розвитку громад; містобудівна і землепорядна документація; концептуально-структурна модель; інтегрований розвиток; соціально-економічний пріоритет.

Ц и т у в а н н я: Олексюк Г.В., Куйбіда С.В., Лисяк Н.М., Попадинець Н.М. Організація планування розвитку територій у контексті децентралізації державного управління: поєднання інтегрованих, просторових та економічних підходів. *Економіка України*. 2021. № 11. С. 23—38. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2021.11.023>

З урахуванням змін у просторовому розвитку держави, пов'язаних з реформою децентралізації та новим адміністративно-територіальним поділом, а також впливу зовнішніх викликів, які стоять перед Україною в цілому, і розвитку технологічно-методологічних засад управління територіями, виникла необхідність у прийнятті та регулюванні на законодавчому рівні окремих підходів до просторового й економічного планування територій територіальних громад. У першу чергу це стосується врегулювання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління земельними ресурсами об'єднаної територіальної громади (ОТГ), що розташовані за межами населених пунктів.

Особливо гострою ця проблема стала в умовах пошуку механізмів реалізації фінансової спроможності ОТГ. Перед територіальними громадами постає завдання формування законного і сприятливого організаційного режиму інвестиційної діяльності, який би враховував особливості та ефективність інвестицій і для інвесторів, і для територіальних громад як основи їх соціально-економічного розвитку.

В останні роки переваги процесу децентралізації надали імпульсу залученню інвестицій, формуванню підвалин комплексного збалансованого розвитку громад, однак вони були недостатнім інструментом підвищення рівня та якості життя населення, збереження історичного і природного середовища, ефективного управління ресурсами громади. Значною перешкодою в управлінні просторовим розвитком громад, освоєнні їх територій за принципом цілісного, нерозривного і системного підходу, раціональному використанні в першу чергу земельних ресурсів як частини інвестиційних ресурсів громади залишається успадкована система просторового планування. Паралельне розроблення окремо містобудівної та землевпорядної документації нерідко призводило до потреби зміни цільового використання земельних ділянок, що було викликано як вимогами економічного розвитку громади, зокрема щодо залучення інвестицій, так і наявністю корупційної складової.

Проблемам просторового і економічного планування територій ОТГ, підходам до формування планів стратегічного розвитку і генеральних планів населених пунктів, поєднанню їх положень з метою створення дієвого інструменту управління територіями присвячено праці багатьох дослідників. Різні аспекти вдосконалення просторового планування висвітлюють М. Габрель, С. Шульц, С. Щеглюк, Л. Шевчук, Ю. Рогозян, О. Панухник та інші. Зокрема, М. Габрель наголошує, що між містобудівною, землевпорядною та іншими сферами діяльності існує неврегульоване в правовому і професійному відношеннях поле. Це шкодить державним, місцевим і приватним інтересам, спричиняє погіршення стану земель і систем господарювання, загострення соціально-економічних та екологічних проблем населених пунктів [1, с. 22].

Перешкодами розробленню містобудівної та землевпорядної документації, планів стратегічного розвитку були брак коштів, висока вартість робіт, відсутність кваліфікованих кадрів з питань планування територій, що призводило до різних підходів у формуванні цих документів у різні часи та різними установами і організаціями. Нерідко стратегічні плани розвитку

громад, будучи апросторовими документами, метою яких є визначення напрямів бажаного майбутнього розвитку громад, можливого стану економіки, соціальної сфери, екологічного становища, формувалися без дотримання положень просторового планування, тобто економічне, просторове містобудівне і землевпорядне планування могли мати певні невідповідності.

Сьогодні, а також під час обґрунтування створення ОТГ, розроблення планів соціально-економічного розвитку і стратегій розвитку територіальних громад спостерігаються розбіжності в положеннях містобудівної документації та деяких стратегічних напрямів розвитку, які пристосовуються до сучасних умов законодавства та реалій сьогодення. Значна частина містобудівної документації, зокрема генеральних планів населених пунктів, розроблялася ще до реформи місцевого самоврядування і створення ОТГ. Подекуди вона відсутня досі чи є застарілою, що призводить до численних несистемних змін або невідповідностей з можливостями інтегрованого розвитку територій.

Реальне освоєння територій громад може відбуватися при невідповідності використання земель за цільовим призначенням, з порушенням положень Генерального плану території, що змушує органи місцевого самоврядування приймати рішення стосовно зміни цільового призначення окремих земельних ділянок, детальних планів їх використання. У багатьох населених пунктах, особливо у великих містах, де відбуваються інтенсивні процеси урбанізації, спостерігається систематичне (і часто безсистемне) внесення змін до Генерального плану. Такі зміни обумовлюються переважно привабливістю залучення інвестицій, зокрема, у проекти житлового будівництва, зведення торгово-розважальних центрів та інших об'єктів, що швидко окупаються і приносять прибуток самим інвесторам, однак можуть порушувати чи ігнорувати інтереси мешканців громад, їхній комфорт, якість життя тощо.

Отже, **мета статті** — дослідити підходи комплексного просторового і економічного планування розвитку територіальних громад на умовах їх поєднання, що сприятиме ефективному управлінню територіями і забезпеченню інтегрованого сталого розвитку територій для майбутніх поколінь.

Важливою у розв'язанні порушеної проблеми є ціль III Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки, яка передбачає «створення взаємопов'язаної системи планування просторового розвитку держави на основі оновленої Генеральної схеми планування територій України та містобудівної документації регіонального і місцевого рівня»¹. У 2020 р. відповідним Законом України² врегульовано низку питань стосовно планування територій, використання земель. Закон набув чинності в липні 2021 р. і суттєво змінює правила планування територій, визначення та зміни цільового призначення земельних ділянок, встановлює нові вимоги щодо примусово-

¹ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України № 695 від 05.08.2020 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України № 1423-IX від 28.04.2021 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>

го відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності громад. Насамперед, маються на увазі положення про:

1) надання широких прав органам місцевого самоврядування та можливості здійснювати просторове планування ОТГ у межах і за межами населених пунктів;

2) запровадження на законодавчому рівні порядку формування системних ключових планувальних документів: Комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади (далі — Комплексний план), Концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади (далі — Концепція), Стратегічного плану громади (далі — Стратегія). Зазначені документи доцільно розробляти паралельно, узгоджуючи інтереси держави, регіону, території, бізнесу, населення. При цьому є реальна можливість узгодження структури, елементів, оцінки ресурсів, напрямів та пріоритетів під час розроблення їх різними установами і фахівцями, що слугуватиме гарантією стійкості, послідовності, системності та ефективності на засадах комплексного підходу сталого розвитку території для майбутніх поколінь.

Таким чином, на законодавчому рівні визначено єдність підходів до просторового й економічного планування розвитку територій територіальних громад і доцільність одночасного (паралельного) розроблення Комплексного плану, Концепції та Стратегії. Передбачається, що буде забезпечений інтегрований розвиток, тобто реальні зв'язок і взаємозалежність програм соціально-економічного розвитку, зокрема Стратегії, які мають будуватися на основі положень документації просторового планування. Простір територіальної громади — це нерозривна географічна територія, обмежена юридичними кордонами населених пунктів, які й увійшли до неї у процесі об'єднання.

З одного боку, просторове об'єднання визначалося відстанню і тривалістю прибуття для отримання мешканцями життєво важливих послуг (з охорони здоров'я, безпеки життя та ін.), а з іншого, це визначена державними межами географічна територія, на якій є відповідні ресурсний потенціал та інфраструктура. При цьому об'єкти можуть не належати лише одній громаді, а використовуються й управляються державою, регіоном чи приватними структурами. Це передусім стосується надр, земельних, лісових, водних ресурсів, транспортної, енергетичної, прикордонної інфраструктур, промислових районів, великих аграрних холдингів тощо [2].

Інтегрований розвиток міста обумовлює застосування нового підходу до реалізації його стратегічної політики. Цей підхід є інтегрованим, оскільки поєднує взаємну дію економічного, соціального, екологічного і структурного розвитку міст [3, с. 162]. Концепція інтегрованого розвитку територій повинна максимально враховувати потреби мешканців, їхні пропозиції мають ретельно обговорюватися, бути обґрунтованими. «Територіальні громади як адміністративно-територіальні одиниці базового рівня найефективнішими в суспільно-економічному аспекті будуть тоді, коли жителі відчуватимуть спільність інтересів щодо вирішення завдань місцевого значення у комплексі з урахуванням потреб найменшого домоволодіння та селянського господарства, місцевого бюджету, разом з великими підприємствами, які використовують природно-ресурсний потенціал для власної комерційної діяльності на території громади» [2, с. 60].

Таке твердження якраз відповідає підходам інтегрованого розвитку, тобто поєднанню взаємозв'язків і взаємопроникненню інтересів усіх мешканців, суб'єктів та об'єктів, що присутні на території громад. На законодавчому рівні гарантуються засади просторового планування на основі прозорого і неконфліктного, вираженого завдяки створенню Концепції підходу щодо врахування громадських і приватних інтересів у стратегічному сталому розвитку територій. Передумовою для запровадження підходів інтегрованого розвитку територій на основі Концепції є виклики, які сьогодні мають як об'єктивний, так і суб'єктивний характер, по-різному впливають на рівень життя населення і зростання економіки.

1. Мають місце низький рівень залучення та недостатнє поінформовання жителів території щодо прийняття тих чи інших рішень з розвитку, нерідко необізнаність членів громади спричиняє соціальне напруження, навіть радикальні дії, що шкодять самій громаді.

2. На всій території України спостерігається нерівномірність доступу жителів громад до благ, які визначають спосіб та якість життя, що є причиною демографічної кризи в одних регіонах і територіях та посилення процесів урбанізації у великих містах, розвинутих регіонах.

3. Застаріла інфраструктура всіх видів (соціальна, виробнича, інженерна, дорожня тощо), яка є основою соціально-економічного зростання.

4. Значна частина населених пунктів володіє великими географічними територіями, які недостатньо залучені до господарського обороту і використання та об'єднані внаслідок реформи децентралізації, мають низьку густоту населення, ознаки депресивності, але водночас великий економічний потенціал.

5. Низька концентрація відповідних функцій, але велика кількість монофункціональних територій вимагають перерозподілу підходів до їх функціонування, оптимізації транспортних послуг, робочих місць та інших аспектів, які необхідно розглядати лише на основі комплексного інтегрованого розвитку територій і Концепції.

6. На більшості територій спостерігається занепад традиційного середовища, діють слабкі механізми збереження, захисту, використання пам'яток історико-культурної спадщини, архітектури і містобудування, має місце одностороння тенденція в будівництві (переважно житла).

7. Слабкий зв'язок між питаннями просторового розвитку території та її економічним розвитком, залученням інвестицій та цільовим використанням земельних ресурсів, задіянням різного виду інфраструктури території та новим будівництвом, що спричиняє незбалансованість і низьку адаптацію розвитку території до сучасних соціально-економічних процесів та викликів внутрішнього і зовнішнього впливів.

8. Погіршення стану навколишнього природного середовища, незадовільне поводження з відходами життєдіяльності людини і виробництва, неефективне використання (або навіть руйнування) об'єктів природно-заповідного фонду.

9. Низький рівень поінформованості про соціально-економічні процеси територій та їх місце в загальному народногосподарському комплексі, особливо з використанням сучасних інноваційних технологій, що створює певну розрізненість бачення сталого розвитку.

Порівняння основних підходів до розроблення документів просторового і економічного планування територіальної громади

Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади	Концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади	Стратегія розвитку громади
<p>Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування і використання земель» № 711-IX від 17.06.2020 р.</p> <p><i>Визначення.</i> Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади — одночасно містобудівна документація на місцевому рівні та документація із землеустрою (ст. 16-1 п. 5-1)</p> <p><i>Завдання.</i> Визначає планувальну організацію та функціональне призначення території, основні принципи та напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення</p> <p><i>Мета.</i> Забезпечення сталого розвитку територіальної громади, додержання принципу збалансованості державних, громадських і приватних інтересів</p> <p><i>Структура та елементи.</i> Дорожня мережа, інженерно-транспортна інфраструктура, інженерна підготовка і благоустрій, цивільний захист території, збірний план земельних ділянок, наданих і не наданих у власність чи користування, охо-</p>	<p>Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування і використання земель» № 711-IX від 17.06.2020 р.</p> <p><i>Визначення.</i> Концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади — документ стратегічного планування, який може розроблятися на замовлення органу місцевого самоврядування (п. 5-2)</p> <p><i>Завдання.</i> Визначає довгострокові, міждисциплінарні та соціально-економічні пріоритети розвитку території, є вихідними даними для розроблення містобудівної документації та стратегічного економічного планування на принципах сталого розвитку</p> <p><i>Мета.</i> Підвищення якості життя, доступності та рівності можливостей, сприяння розвитку соціальних суспільних відносин і ділової активності, оптимізації адміністративної діяльності</p> <p><i>Структура та елементи.</i> Загальні відомості про територію, управління, основні техніко-економічні, соціальні показники, загальна функціональна модель соціально-економічного розвитку території та окремі концептуально-структурні</p>	<p>Закони України «Про державне прогнозування» № 1602-III від 23.03.2000 р., «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII від 05.02.2015 р., «Про місцеве самоврядування» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р.</p> <p><i>Визначення.</i> Стратегічний план громади — це системний документ, який обґрунтовує ухвалення найважливіших (провідних) рішень щодо місцевого розвитку, визначає напрями бажаного майбутнього стану території та способи його досягнення</p> <p><i>Завдання.</i> Інструмент для управління територією на засадах аналізу існуючого стану з прогнозуванням напрямів майбутнього розвитку, що визначається системою цілей, заходів та завдань і виражається відповідними кількісними, відносними та якісними показниками</p> <p><i>Мета.</i> Прогнозування напрямів розвитку адміністративно-територіальної одиниці, можливого стану економіки і соціальної сфери в майбутньому задля підвищення життєвого рівня мешканців, посилення конкурентоспроможності та досягнення сталого економічного зростання</p> <p><i>Структура та елементи.</i> Вступ, аналітична частина як детальний опис основних тенденцій соціально-економічного розвитку, SWOT-аналіз, сценарій розвитку, стратегічне бачення на відповідний період, стратегічні цілі та пріоритети</p>

<p>рона земель та інших компонентів навколишнього природного середовища і формування екомережі, охорона і збереження культурної спадщини і традиційного характеру населених пунктів, проектні рішення та інші відомості, визначені Законом</p>	<p>моделі природно-ресурсного, виробничо-господарського, інфраструктурного та фінансового потенціалів, соціальної інфраструктури, історико-культурної спадщини, споживання основних видів енергоресурсів та їх потенціал, відомості про раніше визначені провідні інвестиційні об'єкти (індустріальні парки, центри зростання). Пріоритети на основі сильних сторін та можливостей з визначенням базових кількісних, відносних і якісних показників</p>	<p>розвитку території, а також оперативні цілі, основні завдання, етапи і механізми реалізації досягнення стратегічних цілей</p>
<p>Затвердження. Сільською, селищною, міською радою ОТГ</p> <p>Межа охоплення. Територія територіальної громади, включаючи сукупність усіх населених пунктів (зокрема, генеральні плани населених пунктів територіальної громади, які затверджені до прийняття просторового комплексного плану планування територій територіальних громад).</p> <p>Фінансування робіт з розроблення. Здійснюється за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, коштів міжнародної технічної та/або фінансової допомоги, грантів</p> <p>Право на розроблення. Суб'єкт господарювання, який має право здійснювати розроблення містобудівної документації та документації із землеустрою відповідно до Законів України «Про архітектурну діяльність» і «Про землеустрій»</p>	<p>Затвердження. Відповідним органом місцевого самоврядування</p> <p>Межа охоплення. У рамках юрисдикції органу місцевого самоврядування</p> <p>Фінансування робіт з розроблення. Здійснюється за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету</p> <p>Право на розроблення. Суб'єкти, підприємства, установи, організації, наукові установи, асоціації, органи місцевого самоврядування та виконавчої влади за умови наявності працівників відповідних фаховості, досвіду, наукових здобутків тощо у питаннях соціально-економічного та просторового планування, інвестицій, оцінки ресурсів, новітніх технологій в управлінні територіями</p>	<p>Затвердження. Відповідним органом місцевого самоврядування</p> <p>Межа охоплення. У рамках юрисдикції органу місцевого самоврядування</p> <p>Фінансування робіт з розроблення. Здійснюється за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету</p> <p>Право на розроблення. Суб'єкти, підприємства, установи, організації, наукові установи, асоціації, органи місцевого самоврядування та виконавчої влади за умови наявності працівників відповідних фаховості, досвіду, наукових здобутків тощо у питаннях соціально-економічного та просторового планування, інвестицій, оцінки ресурсів, новітніх технологій в управлінні територіями</p>

Закінчення табл.

Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади	Концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади	Стратегія розвитку громади
<p><i>Вихідні дані для розроблення.</i> Об'єкти Державного земельного кадастру, інвентаризація об'єктів нерухомого майна і речових прав на нерухоме майно, об'єкти природно-ресурсного потенціалу території, історико-культурної спадщини, населення, об'єкти виробничого та невиробничого комплексів і соціальної, інженерної, дорожньо-транспортної інфраструктур, екомережі, а також об'єкти державного і регіонального значення, визначені Генеральною схемою планування території України та Схемою планування регіону</p>	<p><i>Вихідні дані для розроблення.</i> Результати маркетингових досліджень територіальних громад, моніторингу попередніх програм, аналітичні дослідження загального потенціалу території у динаміці, перспективність використання всіх видів ресурсів, прогнозування та планування розвитку підприємств виробничо-господарського сектору та інфраструктури, ринкового середовища, міжрегіональне, міжтериторіальне та зовнішнє співробітництво</p>	<p><i>Вихідні дані для розроблення.</i> Містобудівна документація і дані Державного земельного кадастру, статистичні та облікові дані органів державної статистики і органів місцевого самоврядування, соціально-економічний паспорт території, чинні програми соціально-економічного розвитку, дані галузевих міністерств, інформація (звітність) про діяльність суб'єктів виробничо-господарського комплексу, інвестиційних об'єктів та наміри інвесторів, банків, інших ринкових інституцій, результати наукових досліджень і матеріали розвудувальних установ природних ресурсів, підсумки соціологічних опитувань й анкетування, інші матеріали відповідно до особливостей території, у тому числі результати і висновки маркетингової діяльності територіальних громад</p> <p><i>Основні підходи.</i> Використовуються положення містобудівної та землепорядної документації, дослідження потенціалу території та територіального маркетингу</p>
<p><i>Основні підходи.</i> Використовуються положення Концепції інтегрованого розвитку території, стратегічні та оперативні цілі, сценарії розвитку, що визначені Стратегією розвитку громади</p>	<p><i>Основні підходи.</i> Використовуються положення містобудівної та землепорядної документації, дослідження потенціалу території та територіального маркетингу</p>	<p><i>Основні підходи.</i> Використовуються положення містобудівної та землепорядної документації, дослідження потенціалу території та територіального маркетингу</p>

Джерело: складено авторами за: Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України № 695 від 05.08.2020 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України № 1423-IX від 28.04.2021 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>; Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>; Про державне самоврядування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України № 1602-III від 02.12.2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text>; Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України № 157-VIII від 05.02.2015 р. (ч. 7 ст. 8) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>; Про планування і забудову територій : Закон України № 1699-III чинний від 20.04.2000 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-14#Text>; [4; 5].

Об'єднання містобудівної та землепорядної документації є прийнятною платформою для широкого кола зацікавлених осіб, оскільки доступу до Комплексного плану (крім інформації, що становить державну таємницю або належить до даних обмеженого доступу) не можна перешкоджати, і дані по ньому викладаються на відповідних загальнодоступних електронних державних ресурсах. З проведенням реформи децентралізації влади і фінансів збільшуються реальні можливості щодо фінансування розроблення Комплексного плану та Концепції за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів чи міжнародної технічної та/або фінансової допомоги, зокрема, у вигляді грантів.

Сьогодні існує низка міждисциплінарних неузгодженостей, складно визначити основні цілі та завдання на місцевому рівні, планування яких можливе за умови використання положень комплексного просторового планування. Розроблення зазначених вище планувальних і концептуальних документів містить різні підходи до формування структури та елементів, а також в окремих випадках використовуються різні вихідні дані для аналізу та базової основи. Попри це більшість положень і показників мають однакові (спільні) джерела інформації та повинні використовуватися в однаковому напрямі.

Порівняльний аналіз спільних і відмінних підходів до розроблення Комплексного плану просторового розвитку територій територіальної громади, Концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади і Стратегії розвитку громади подано в табл.

З таблиці можна виокремити спільні ознаки в підходах до розроблення основних планувальних документів територій ОТГ:

- документи просторового та економічного планування, які, згідно із законодавством України, повинні розроблятися й затверджуватися відповідними органами місцевого самоврядування, є основними інструментами управління соціально-економічним розвитком і запорукою досягнення мети збалансованого сталого розвитку території в майбутньому;
- метою реалізації положень цих документів є підвищення рівня та якості життя населення, забезпечення високої конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості території на основі ефективного цілеспрямованого використання загального потенціалу на засадах науково обґрунтованого комплексного планування і прогнозування;
- основними спільними принципами, на яких базується просторове та економічне планування територій територіальних громад, є:
 - а) дотримання вимог законодавства;
 - б) комплексний системний науково обґрунтований підхід;
 - в) принцип цілісності, нерозривності території, взаємоузгодження показників і положень, однакової оцінки ресурсів;
 - г) принцип об'єктивності, використання офіційних даних з різних джерел і досліджень;
 - г) узгодження та взаємозв'язок із системою просторового та соціально-економічного планування на державному і регіональних рівнях;
 - д) дотримання засад прозорості, відкритості та доступності для жителів громади та інших зацікавлених осіб;

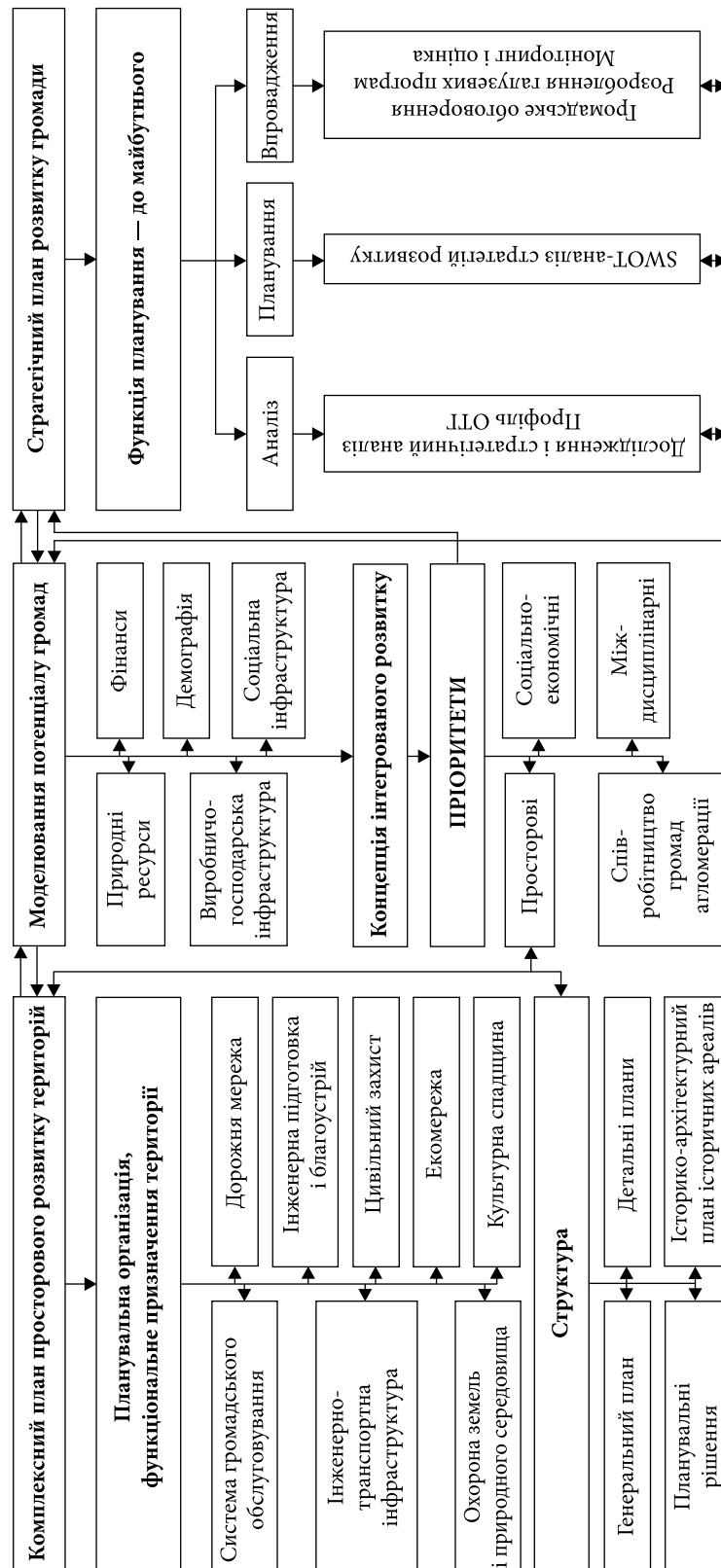


Схема взаємозв'язку структурних елементів стратегічних документів розвитку територіальних громад
Джерело: розроблено авторами.

е) принцип єдності підходів: просторове планування є основою для економічного планування, економічне планування визначає окремі напрями просторового планування;

- результат як сталий розвиток територіальної громади — соціально, економічно та екологічно збалансований розвиток територіальної громади нині й у визначеній перспективі для майбутніх поколінь.

Сьогодні відповідними центральними органами виконавчої влади здійснюється процес підготовки методичних і методологічних положень стосовно Порядку розроблення, оновлення, внесення змін і затвердження містобудівної документації, класифікатора видів цільового призначення земельних ділянок, видів функціонального призначення територій та ін., а також Методичних рекомендацій щодо розроблення Концепції інтегрованого розвитку територій. Для детальнішого дослідження структури і елементів Комплексного плану, Концепції та Стратегії, їх взаємозв'язку пропонується така схема (рис.).

Запропонована схема відображає засоби розвитку та ефективного використання ресурсів території, які умовно можна розділити на економічно-фінансові, територіально-містобудівні, юридично-правові та організаційно-управлінські. Усі вони тісно переплітаються й органічно взаємодоповнюються. Вибір пріоритетів розвитку, черговість, етапність їх втілення повинні бути синхронізовані з внутрішніми взаємозв'язками всередині концептуальних моделей як у просторовому, так і в часовому вираженні, але при цьому суворо орієнтуватися на положення Комплексного плану, його проєктні рішення стосовно віднесення земель до відповідних категорій; меж і правових режимів усіх режимоутворюючих об'єктів; меж і правових режимів використання історико-культурної спадщини; потреб у будівництві житла; центрів обслуговування та інших відомостей Комплексного плану.

Такий пріоритет соціально-економічного розвитку, як підвищення інвестиційної привабливості території, запропонований для визначення модернізаційного сценарію розвитку громади на основі реалістичних внутрішніх чинників, повинен ураховувати показники Комплексного плану територій територіальної громади, а саме: величину і вартість земельних ресурсів, дорожню мережу, інженерно-транспортну інфраструктуру, інженерну підготовку й благоустрій, цивільний захист території та населення від небезпечних природних і техногенних процесів, охорону земель та інші компоненти, на які звертають увагу інвестори, приймаючи рішення в разі вкладання коштів у інвестиційні проєкти. Під час формування прогнозу надходження фінансових ресурсів території у Стратегії розвитку громад, що є ключовим показником реальності її втілення, необхідно спиратися на модель виробничо-структурного і трудового потенціалів громади, оскільки стан елементів цих моделей є джерелом наповнення її бюджету. Проведення SWOT-аналізу території, визначення сильних і слабких сторін, можливостей та загроз будуть найбільш реалістичними в разі врахування показників, даних Генерального плану населеного пункту, тобто стратегічного бачення розвитку громади. Це базова функція, пізнаваність громади в зовнішньому середовищі, яка відображається в її основних географічних, економічних, соціальних, історико-культурних характеристиках, що однозначно мають місце у структурі Генерального плану населеного пункту і Комплексного плану територіальної громади.

У зв'язку з відсутністю Методичних рекомендацій розроблення Концепції, затверджених у встановленому порядку, пропонуємо використати методологічний підхід, що базується на застосуванні концептуально-структурного моделювання ендogenous потенціалу ОТГ, який містить теоретичне узагальнююче твердження як один із способів планування розвитку громад. Практичне застосування підходів моделювання в кожній окремій ОТГ матиме свої особливості, перелік і значення показників виробничо-економічного потенціалу, ресурсної бази тощо, які в усіх громадах однозначно фокусуються на формуванні фінансового потенціалу як основного засобу розвитку. Громада не може бути самостійною, якщо не зважатиме на свої потреби і можливості [5, с. 60]. Моделювання залежностей усередині самої окремої моделі обов'язково відбудеться у взаємодії, інтеграції, фокусуванні та поєднанні, що в результаті стане інтегрованим сполученням вибору конкретного пріоритету. В такому випадку виникає реальна можливість не тільки донести до жителів громади інформацію про пріоритетність розвитку за загальними твердженнями на кшталт «покращення рівня життя населення» чи «підвищення конкурентоспроможності території», а й залучити її до обговорення на основі науково обґрунтованих розрахунків і показників.

Застосування методологічного підходу з використанням концептуальних моделей розглянемо на прикладі Червоноградської ОТГ Львівської області.

Червоноградську ОТГ створено в грудні 2020 р., до її складу увійшли вісім рад (дві міські, одна селищна і п'ять сільських), 14 населених пунктів, які раніше адміністративно належали до Червоноградської міської ради Сокальського і Радеківського районів Львівської області. Загальна площа становить 230,3 км², населення — 90 243 осіб, у тому числі міське — 79 682 особи, сільське — 10 561 особа. Отже, міське населення перевищує сільське в 7,5 рази, загальна густота населення становить 392 особи на км², у Червонограді — 4018 осіб на км²³.

Наступна характерна особливість Червоноградської ОТГ — підземні поклади кам'яного вугілля, які є найбільшими на теренах Західної України в цілому і у Львівській області зокрема. За останні роки в межах Червоноградського гірничопромислового району розвідано і передано для промислового освоєння ділянки під будівництво двох шахт № 3 і № 4 «Червоноградські» з балансовими запасами 169,1 млн т кам'яного вугілля, а ще дві перспективні ділянки (№ 5 і № 6 «Червоноградські») перебувають на стадії «до розвідки» [6]. У цілому, за оцінками фахівців, у разі продовження геологорозвідувальних робіт, розробка Львівсько-Волинського вугільного басейну може тривати ще 50—60 років і створювати робочі місця шахтарям Червонограда та інших населених пунктів⁴.

³ Децентралізація [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/newgromada/4252#> (дата звернення: 10.04.2021); Статистичний щорічник Львівської області за 2020 рік / Головне управління статистики Львівської області, 2021. — 348 с.

⁴ Статистичний щорічник Львівської області за 2020 рік / Головне управління статистики Львівської області, 2021. — 348 с.

ОБҐРУНТУВАННЯ ПРІОРИТЕТІВ РОЗВИТКУ ГРОМАДИ

Демографічні показники є основою для обґрунтування потреби створення робочих місць, формування адміністративних послуг, розвитку соціальної та інженерно-технічної інфраструктур. Будівництво комунальних об'єктів (полігонів для твердих побутових відходів, місць поховань, очисних споруд, інженерних мереж тощо) на приміських територіях нерідко викликає певний опір сільських мешканців. Побудова відповідної концептуальної моделі, що містить визначення взаємозв'язків, компенсацій, проникнення вигід усередині громади (медицина, освіта тощо), її поінформованість, зможуть гармонізувати відносини сільських і міських жителів, а головне — винайти обґрунтований соціально-економічний пріоритет як «покращення рівня життя населення», що ляже в основу Концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади.

Розробка концептуально-структурної моделі виробничо-господарського та інфраструктурного потенціалів здійснюється на основі аналізу існуючого стану і перспектив розвитку підприємств усіх форм власності, підприємницьких структур, їх стратегічного розвитку, фінансів та інвестиційних можливостей. При цьому активізація виробничого сектору може відбуватися з урахуванням розширених можливостей природних ресурсів ОТГ.

Інформація щодо наявності покладів кам'яного вугілля на території Червоноградської громади, на перший погляд, могла б стати базовою для формування пріоритету у сфері «зміцнення енергетичної незалежності країни в контексті освоєння родовищ кам'яного вугілля у Червоноградській ОТГ», «створення енергетичного кластера у Львівській області» (видобуток вугілля, генерація електроенергії на Добротвірській ТЕС, проєктів видобування попутного газу під час видобування вугілля тощо). Попри це, моделювання природно-ресурсного потенціалу ОТГ має дати відповіді на цілу низку запитань, пов'язаних з енергетичним ринком України і світу, технологічною складністю, строками та високою вартістю будівництва підприємств з видобутку вугілля, можливістю залучення інвестицій у проєкти будівництва шахт і технологій видобутку попутного газу, ринком праці в підземних умовах та іншими аспектами на місцевому, регіональному та державному рівнях. Лише провівши глибокі маркетингові дослідження територіальної громади для визначення залежності між потребами в інвестиціях, строками їх залучення і будівництва вугледобувних підприємств, ефективності та окупності інвестицій, обсягів наповнення ринку, місткості ринку вугілля для підприємств територіальної громади, світових і національних тенденцій та інших зв'язків, можна дати оцінку пріоритетності розвитку вугільної галузі на території Червоноградської міської територіальної громади.

На основі проведеного аналізу можливостей реалізації пріоритетів у сфері енергетики зроблено такі висновки:

- підприємства підземного видобутку вугілля створюють значні екологічні проблеми на територіях, усунення яких також має бути складовою Концепції. Тому Концепція інтегрованого розвитку території Червоноградської міської територіальної громади має бути побудована виходячи з наявного потенціалу інших природних ресурсів. Наприклад, об'єднані сільські території володіють земельними ресурсами, сільгоспугіддями, певними лісовими і водними ресурсами, а також на території громади є так звані штуч-

ні ресурси (породні відвали), утворені в результаті підземного видобутку і збагачення вугілля, які можуть використовуватися в інших галузях;

- розвиток соціальної інфраструктури повинен передбачати можливість охоплення надання ефективних соціальних послуг, включаючи і комунальні, для мешканців сільських територій даної громади. Сьогодні спостерігається активізація процесів урбанізації навколо навіть середніх міст, що показує густота населення в Червонограді порівняно з прилеглими територіями. Процеси інтеграції усередині самої громади повинні передбачати взаємопроникнення, об'єднання ресурсів, засад їх споживання, використання трудового потенціалу, добробуту жителів громади на основі рівноцінних можливостей та доступності. Саме моделювання цих процесів у органічному зв'язку може стати найефективнішим способом формування положень Концепції інтегрованого розвитку території громади;

- Концепція повинна передбачати напрями співробітництва територіальних громад згідно з існуючим законодавством, а також співробітництво на основі створення агломерацій за участю об'єднаних громад.

ВИСНОВКИ

На законодавчому рівні прийнято положення щодо спільних підходів до формування ключових документів просторового й економічного планування розвитку територій територіальних громад, єдність документації із землеустрою та містобудівної документації на місцевому рівні. Ефективність і якість підготовки і створення цієї планувальної документації значно підвищуються в умовах попереднього маркетингу територій, з урахуванням його результатів і висновків, що необхідно закріпити на законодавчому рівні й розробити методику проведення маркетингових досліджень територій. Можна стверджувати, що Концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади є основою і певним «містком» для поєднання засад і показників при формуванні Комплексного плану просторового розвитку території територіальних громад і Стратегії розвитку громади.

Формування Концепції інтегрованого розвитку території громади пропонується здійснювати на основі попереднього концептуально-структурного моделювання ендogenous потенціалу територіальних громад, за яким встановити особливості наявного потенціалу за його елементами (природно-ресурсним, виробничо-інфраструктурним, трудовим, соціально-культурним та ін.), що мають місце в кожній громаді залежно від її особливих і загальних характеристик.

Моделювання потенціалу територіальних громад здійснюється на основі встановлення, інтегрування, об'єднання, поєднання, взаємопроникнення зв'язків і залежностей у теперішньому часі та їх інтерпретації (проектування, перенесення) на відповідну часову перспективу (п'ять, десять і більше років). Вибір пріоритетів соціально-економічного розвитку територіальної громади за принципами «необхідно невідкладно, згодом, у перспективі» або «бажано для покращення (підвищення)» повинен визначатися на основі принципу «можливо» виходячи з наявності реальних ресурсів, зокрема фінансових, строків їх мобілізації та освоєння.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Габрель М.М. Просторова організація містобудівних систем : моногр. — К. : Видавничий дім А.С.С., 2004. — 400 с.
2. Олексюк Г.В., Лисяк Н.М., Попадинець Н.М. Концептуально-структурні моделі ендogenous потенціалу об'єднаних територіальних громад як передумова підвищення їх конкурентоспроможності // Економіка України. — 2019. — № 3 (688). — С. 52—69 (doi: <https://doi.org/10.15407/economyukr.2019.03.052>).
3. Бузун О.О. Концепт інтегрованого розвитку самоврядних територій // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2018. — Вип. 4 (39). — С. 159—165.
4. Габрель М., Олійник І., Габрель М. Рекомендації з просторового планування міст та територій : Для державних службовців з просторового планування міст та територій. — Львів, 2008. — 192 с.
5. Гринчишин І.М., Біль М.М., Лещух І.В., Патицька Х.О., Попадинець Н.М. Зміцнення спроможності територіальних громад на основі ефективного використання ендogenous потенціалу / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». — Львів, 2019. — 300 с.
6. Іванов Є. Геокадастрові дослідження гірничопромислових територій : моногр. — Львів : Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2009. — 372 с.

Стаття надійшла 09.07.2021

REFERENCES

1. Gabrel M. Spatial Organization of Urban Planning Systems. Kyiv, Publishing House A.S.S., 2004 [in Ukrainian].
2. Oleksyuk H., Lysyak N., Popadynets N. Conceptual and structural models of endogenous capacity of the consolidated territorial communities as a precondition for increasing their competitiveness. *Economy of Ukraine*, 2019, No. 3 (688), pp. 52-69 (doi: <https://doi.org/10.15407/economyukr.2019.03.052>) [in Ukrainian].
3. Buzun O. Concept of integrated development of self-governing territories. *Public Administration and Local Government*, 2018, Iss. 4 (39), pp. 159-165 [in Ukrainian].
4. Gabrel M., Oliynyk I., Gabrel M. Recommendations on Spatial Planning of Cities and Territories: For Civil Servants on Spatial Planning of Cities and Territories. Lviv, 2008 [in Ukrainian].
5. Hrynchyshyn I., Bil M., Leshchukh I., Patytska N., Popadynets N. Strengthening the Capacity of Territorial Communities Based on the Effective Use of Endogenous Potential. Institute of Regional Research named after M.I. Dolishniy of the NAS of Ukraine, Lviv, 2019 [in Ukrainian].
6. Ivanov Ye. Geocadastral Research of Mining Territories. Lviv, Publishing Center of the Ivan Franko National University of Lviv, 2009 [in Ukrainian].

Received on July 9, 2021

Hanna Oleksyuk, PhD (Econ.),
Associate Professor of the Department of Economics and Marketing
Educational-Scientific Institute of Entrepreneurship and Perspective Technologies
of Lviv Polytechnic National University
18, Ivana Horbachevskoho St., Lviv, 79044, Ukraine
Stepan Kuibida, PhD (Econ.),
Director of the Economic Policy Department of the Lviv RSA
18, Volodymyra Vynnychenka St., Lviv, 79008, Ukraine
Nataliya Lysyak, PhD (Econ.), Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Economics and Marketing
Educational-Scientific Institute of Entrepreneurship and Perspective Technologies
of Lviv Polytechnic National University
18, Ivana Horbachevskoho St., Lviv, 79044, Ukraine
Nazariy Popadynets, PhD (Econ.),
Associate Professor of the Department of Economics and Marketing
Educational-Scientific Institute of Entrepreneurship and Perspective Technologies
of Lviv Polytechnic National University
18, Ivana Horbachevskoho St., Lviv, 79044, Ukraine

ORGANIZATION OF TERRITORIAL DEVELOPMENT PLANNING
IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION:
COMBINATION OF INTEGRATED, SPATIAL AND ECONOMIC APPROACHES

The complex spatial and economic planning of development of territorial communities on the conditions of their combination which will promote effective management of territories and ensure integrated sustainable development of territories for the future generations is investigated. The peculiarities of the legislation on new provisions of spatial and economic planning of territorial communities are covered, the main approaches to the development of the Comprehensive Spatial Development Plan of the Territory of Territorial Community, the Concept of Integrated Development of the Territorial Community and the Territorial Community Development Strategy are compared. The scheme of connections of elements at formation of the specified Comprehensive Plan, Concept and Strategy is constructed.

The legislative level acceptance of the provisions on joint approaches to the formation of key documents of spatial and economic planning of territorial communities, the unity of land management documentation and urban planning documentation at the local level is established.

It is shown that the Concept of Integrated Development of the Territorial Community is the basis and a certain «bridge» for combining the principles and indicators in the formation of the Comprehensive Spatial Development Plan of the Territory of Territorial Community and the Territorial Community Development Strategy. The formation of the Concept is proposed to be carried out on the basis of preliminary conceptual and structural modeling of endogenous potential of territorial communities that will establish the features of the existing potential by its elements (natural resources, production and infrastructure, labor, socio-cultural, etc.) that have a place in each community depending on its specific and general characteristics.

It is proved that the modeling of the potential of territorial communities is carried out on the basis of establishing, integrating, uniting, combining, interpenetrating of connections and dependencies in the present time and their interpretation (design, transfer) to the appropriate time perspective (five, ten and more years).

Keywords: *comprehensive plan of spatial development of the territory; concept of integrated development of the territory; community development strategy; urban planning and land management documentation; conceptual-structural model; integrated development; socio-economic priority.*