

УДК 330.34:352.075.1]: 332.145  
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.24>

**К. Х. Герасимюк**

кандидат наук з державного управління,  
начальник Міжрегіонального управління Нацдержслужби  
у Вінницькій, Житомирській та Хмельницькій областях

## СТАЛИЙ РОЗВИТОК ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ШЛЯХОМ ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ

*Децентралізація влади в Україні сьогодні дає широкі можливості для сталого розвитку на різних рівнях і в різних сферах діяльності, у т. ч. просторовому плануванні об'єднаних територіальних громад.*

*Чим масштабніше проводиться реформування у сфері децентралізації влади, тим більше зацікавленості з боку науковців і практиків до питань просторового планування об'єднаних територіальних громад, які розглядають проблему у фінансово-економічному, соціальному, правовому, культурному, історичному, інфраструктурному аспектах і з використанням зарубіжного досвіду.*

*Проте комплексний розгляд у межах стратегії сталого розвитку об'єднаних територіальних громад потребує більш ґрунтовних досліджень.*

*На основі аналізу результатів загальнотеоретичних і галузевих досліджень сучасного стану просторового планування визначено проблеми такого планування на рівні об'єднаних територіальних громад і запропоновано напрями їх вирішення для сталого розвитку цих громад.*

*Визначено, що просторове планування об'єднаних територіальних громад у сучасній Україні визнається на всіх рівнях публічної влади як шлях, який веде до їх сталого розвитку.*

*Проте недосконалість нормативно-правової бази, невизначеність із термінами процесу добровільного об'єднання територіальних громад, протидія певної частини посадовців районних та обласних органів публічної влади реформі децентралізації (почасти від нерозуміння власної подальшої ролі у владних структурах), недосконалість унормованих документів і відсутність чітких методичних рекомендацій тощо уповільнює роботу об'єднаних територіальних громад у цьому напрямку, недостатній рівень підготовки управлінських кадрів призводить до помилок і відлякує потенційних інвесторів.*

*Виправити стан справ щодо дієвого просторового планування на рівні регіону, району й об'єднаних територіальних громад, на наш погляд, може співпраця з науковими установами регіонів для розробки й узгодження з ними проектів просторового планування на місцевому, районному, регіональному рівнях; громадськими організаціями з метою визначення пріоритетних напрямків розвитку об'єднаних територіальних громад і контролю в цій сфері; представниками бізнесу різних рівнів, котрі мають зацікавленість і можливість інвестування в конкретну територію, інфраструктуру, соціальні проекти тощо.*

**Ключові слова:** децентралізація, регіональний розвиток, місцевий розвиток, територіальна організація влади, інтегроване просторове планування.

**Постановка проблеми.** У сучасному глобалізованому світі стабільність держави загалом залежить від сталого розвитку її регіонів, районів, громад. Реформа щодо децентралізації влади в Україні сьогодні дає широкі можливості для такого розвитку, адже серед основних завдань цієї реформи визначено обґрунтування

територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади, надання широких повноважень на місця щодо економічного, культурного, соціального тощо розвитку. У цьому напрямку законодавчо врегульовано процес формування об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) на засадах добровільного об'єднання, спроможних забезпечити високий рівень

надання публічних послуг громадянам та ефективний місцевий розвиток на базовому рівні управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Чим масштабніше проводиться реформування у сфері децентралізації влади, тим більше зацікавленості з боку науковців і практиків до питань просторового планування ОТГ.

Так, Є. Матвіїшин і В. Матвіїшин вивчають проблему прийняття рішень щодо розроблення містобудівної документації в контексті стратегічного планування розвитку ОТГ [6].

Г.А. Борщ, В.М. Вакуленко, Н.М. Гринчук, Ю.Ф. Дехтяренко, О.С. Ігнатенко, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук, В.В. Юзефович розглядають теоретичні та практичні аспекти формування ресурсного потенціалу ОТГ; аналізують особливості формування, використання та розвитку територіальних, земельних і фінансових ресурсів ОТГ; визначають основні елементи територіального маркетингу, кращі практики застосування маркетингового механізму ОТГ, а також розробили практико орієнтовану навчальну програму для підготовки фахівців, які опікуються питаннями створення та діяльності ОТГ [1].

Розвиткові урбанізаційних процесів в умовах децентралізації присвятили свої доробки дослідники М.І. Мельник, С.Д. Щеглюк, Р.Є. Яремчук. Ними запропоновано алгоритми для раціонального прийняття рішень із розробки документації, яка визначає просторове планування території ОТГ, а також такий, що враховує вид містобудівної документації і розташування ділянок території.

О. Ущাপовська розглядає правові форми планування земель в умовах об'єднання територіальних громад в Україні [13]

Сучасним підходам до планування розвитку громад, місцевому економічному розвитку, сталому розвитку, використанню інноваційних інструментів у плануванні, системі діагностики й оцінки стану громади, питанням стратегічного та просторового планування тощо приділяють увагу у своєму дослідженні Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко [2].

Т. Криштоп, І. Войко, Л. Чижевська визначають просторове планування як інструмент розумного зростання ОТГ [5].

О. Гнітецький (експерт із просторового планування Програми «U-LEAD з Європою») розглядає фінансово-економічні можливості просторового планування для ОТГ.

Вітчизняними та зарубіжними науковцями спільно з практиками проводяться спільні дослідження та надаються рекомендації щодо просторового планування ОТГ в Україні.

Так, радниками з просторового планування Групи радників із впровадження державної регіональної політики в Україні Програми «U-LEAD з Європою» Т. Криштоп (Україна), Р. Рисем (Польща), Л. Кошелюк (Хорватія) розроблено посібник із питань просторового планування для уповноважених органів містобудування й архітектури ОТГ. Ці дослідники визначають можливості забезпечення ОТГ містобудівною документацією, використання містобудівної документації в практичній діяльності ОТГ, участь у формуванні прогнозних і програмних документів соціально-економічного розвитку тощо.

Використовують польську практику децентралізації з метою її адаптації до українських реалій автори практичного посібника «Управління містом та місько-сільською ґміною за моделлю партнерства та співробітництва – адаптація до українських умов».

Посадовці різних рівнів (В. Негода, Р. Романко та ін.) розглядають місцевий економічний розвиток з погляду конкурентних переваг територій, адже навіть найкраща стратегія ризикує бути провальною, якщо вона не опиратиметься на комплексне просторове планування.

Власне питання просторового планування достатньо широко розглядається в роботах науковців і практиків, проте комплексний розгляд у межах стратегії сталого розвитку ОТГ потребує більш ґрунтовних досліджень.

**Мета статті** – на основі аналізу результатів загальнотеоретичних і галузевих досліджень сучасного стану просторового планування виявити проблеми такого планування на рівні ОТГ і запропонувати

напрями їх вирішення для сталого розвитку цих громад.

**Виклад основного матеріалу.** Стратегія сталого розвитку держави, регіону, громади на сучасному етапі вимагає значних змін у законодавстві, механізмах управління, просторовому плануванні, соціальній політиці тощо. Власне ми спостерігаємо безперервну роботу законотворців у цих напрямках. Крім того, в законодавство України вносяться зміни, ще й викликані ініціативою з місць. Так, наприклад, бажання територіальних громад із різних суміжних районів об'єднатися через економічні, історичні, культурні причини спричинило врегулювання механізму добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів [8].

Проїшов перше читання Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [11], де дано чітке визначення поняття «просторове планування» як сукупності дій органів місцевого самоврядування та виконавчої влади щодо визначення територій для розселення, місць застосування праці, відпочинку й оздоровлення, інженерно-транспортної інфраструктури, інших об'єктів шляхом розроблення, затвердження документації з просторового планування та дотримання її рішень. А «об'єктами містобудування на місцевому рівні» є планувальна організація території населеного пункту та відповідної ОТГ, їх частин зі спільною планувальною структурою, об'ємно-просторовим рішенням, інженерно-транспортною інфраструктурою, комплексом об'єктів будівництва, що визначаються відповідно до меж населених пунктів та ОТГ, їх функціональних зон (селищної, виробничої тощо), житлових районів, мікрорайонів (кварталів) відповідно до планувальної документації на місцевому рівні – у населених пунктах, а також функціональних зон відповідно до документації з просторового планування на регіональному та місцевому рівнях – за межами населених пунктів.

Тобто в законопроекті визначено, чим саме і хто має займатися в межах просторового планування на рівні ОТГ.

До того ж, просторове планування стає основною платформою, на якій можна і необхідно визначити та збалансувати суперечливі державні та приватні інтереси, пов'язані з розвитком території на різному рівні.

Для органів місцевого самоврядування можливість отримати знання в цьому напрямі надає Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою» [12].

Урядом України також проводиться значна робота з реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Так, наказом Мінрегіону затверджено Державні будівельні норми (ДБН), що визначають склад і зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад [10]. Цей документ має особливе значення для ОТГ, оскільки частково регламентує питання розроблення та впровадження у практичну діяльність ОТГ документації з просторового планування та спрощує реалізацію завдань зі сталого розвитку їх територій. Адже саме раціональне планування територій дає можливість доцільно, комплексно розробити стратегію розвитку громади, визначити її потреби на перспективу, ефективно співпрацювати з суміжними громадами, дійсними та потенційними інвесторами, а також активізувати членів громади для роботи на її розвиток.

До того ж, планування територій ОТГ актуалізується ще й передачею у їх комунальну власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності [7].

Проте досі значна частина питань документації та методичних рекомендацій з просторового планування для ОТГ залишається законодавчо неврегульованою. Хоча вони мали б систематизувати цей процес, посилити контроль за підготовкою та реалізацією стратегій і планів розвитку громад як з боку членів ОТГ, так і з боку регіональної та державної влади. Адже на території ОТГ знаходяться землі сільськогосподарського призначення, природні, археологічні, архітектурні пам'ятки, об'єкти державного /

регіонального стратегічного значення тощо. Саме тому необхідно чітко регламентувати встановлення меж ОТГ, контроль і відповідальність за нецільове та неефективне використання земельних, матеріальних, фінансових ресурсів тощо. Просторове планування актуалізується ще і процесом приєднання (а не об'єднання) сільських, селищних громад до міст обласного значення: використання земель (у т. ч. й сільськогосподарських), об'єктів освіти, охорони здоров'я та культури, комунікацій тощо. Триває процес приєднання сільських, селищних громад до міст обласного значення. Однак поки не зовсім усунуто перепони для формування об'єднаних громад із центрами у містах обласного значення – процедури приєднання не відповідають перспективним планам. Змінити ситуацію можуть обласні державні адміністрації спільно з обласними радами шляхом внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей. Та цей процес затягується в силу різних об'єктивних і суб'єктивних причин.

Значущість просторового планування для сталого розвитку визначено і створенням веб-ресурсу РМАР з метою реалізації постанови Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 354 [9], якою внесені зміни до Положення про містобудівний кадастр і Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, проектною групою громадської організації «Офіс ефективного регулювання» (BRDO) у межах проекту «Відкрите просторове планування», що реалізується спільно з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України за технічної підтримки проекту «MATRA» посольства Королівства Нідерландів. Саме цей ресурс покликаний відкрити широкий доступ для фізичних осіб, громадських організацій, посадовців органів місцевого самоврядування до опублікованої у мережі Інтернет діючої містобудівної документації по території України, а також перегляду аналітики про стан розроблення й опублікування містобудівної документації. Крім того, РМАР створюється для різних рівнів користувачів (центрального рівня (Мін-

регіону); обласного або районного рівня; відомостей у відкритому доступі) [3].

Важливість удосконалення просторового планування, яке б давало право і можливість ОТГ і містам обласного значення, до яких долучаються сусідні сільські територіальні громади, на розробку й ухвалення схеми планування на всю свою територію, визначено і в Програмі «Інтегроване просторове планування для об'єднаних територіальних громад». Ця програма орієнтована на адаптацію європейських політик міського та регіонального розвитку та інструментів стратегічного просторового планування до масштабу та реального функціонування новостворених територіальних одиниць. У межах програми фахівці у сфері просторового планування взаємодіятимуть із представниками територіальних громад і спільно напрацьовують сценарії розвитку поселень та територій ОТГ. Програма створена CAN actions School of Urban Studies, експериментальною незалежною освітньою інституцією, що займається дослідженнями та розробкою концепцій і визначенням конкретних дій для розвитку міст України – як на стратегічному, так і на тактичному рівнях [4].

Звичайно, така складна система знань, яку охоплює просторове планування, формує новий виклик до професіоналізму кадрів на місцях і до структур, котрі займаються та будуть займатися цими питаннями. Адже для успішного функціонування цих підрозділів потрібні фахівці нового формату, здатні визначати комплексні підходи до просторового планування не лише ОТГ, а й органічного включення його в загальнорегіональний і державний рівні.

**Висновки і пропозиції.** З вищезазначеного можна зробити висновки, що просторове планування ОТГ у сучасній Україні визнається на всіх рівнях публічної влади як шлях, який веде до їх сталого розвитку, можливості врахувати та зберегти об'єкти історико-культурної спадщини, визначити пріоритети в економічному та інфраструктурному секторі.

Проте недосконалість нормативно-правової бази, невизначеність із термінами

процесу добровільного об'єднання територіальних громад, протидія певної частини посадовців районних та обласних органів публічної влади реформі децентралізації (почасти від нерозуміння власної подальшої ролі у владних структурах), недосконалість унормованих документів і відсутність чітких методичних рекомендацій тощо уповільнює роботу ОТГ у цьому напрямі, недостатній рівень підготовки управлінських кадрів призводить до помилок і відлякує потенційних інвесторів.

Виправити стан справ щодо дієво-просторового планування на рівні регіону, району та ОТГ, на наш погляд, може співпраця з:

- науковими установами регіонів для розробки й узгодження з ними проектів просторового планування на місцевому, районному, регіональному рівнях, а також із метою підготовки висококваліфікованих спеціалістів у сфері публічного управління й адміністрування;

- громадськими організаціями з метою визначення пріоритетних напрямків розвитку ОТГ та контролю в цій сфері;

- представниками бізнесу різних рівнів, які мають зацікавленість і можливість інвестування в конкретну територію, інфраструктуру, соціальні проекти тощо.

### Список використаної літератури:

1. Борщ Г., Вакуленко В., Гринчук Н., Дехтяренко Ю. та ін. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг : навчальний посібник. Київ, 2017. 107 с.
2. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. Планування розвитку територіальних громад : навчальний посібник / Асоціація міст України. Київ : ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ». 2015. 256 с.
3. Веб-ресурс PMAP. URL: [http://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2018/02/2018\\_02\\_26-Instruktsiya-korystuvacha-u-vidkrytomu-dostupi.pdf](http://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2018/02/2018_02_26-Instruktsiya-korystuvacha-u-vidkrytomu-dostupi.pdf).
4. Інтегроване просторове планування для об'єднаних територіальних громад: безкоштовна освітньо-практична програма для представників місцевого самоврядування та фахівців у сфері просторового планування, організована CANactions School for Urban Studies за підтримки Програми «U-LEAD з Європою». URL: [http://www.canactions.com/integrated\\_spatial\\_planning\\_for\\_amalgamated\\_hromadas](http://www.canactions.com/integrated_spatial_planning_for_amalgamated_hromadas).
5. Криштоп Т., Войко І., Чижевська Л. Просторове планування як інструмент розумного зростання ОТГ. *Регіонет*. № 3. URL: [https://regionet.org.ua/ua/Prostorove\\_planyvannya\\_yak\\_instryment\\_rozumnogo\\_zrostannya\\_OTG\\_2130.html#page\\_title](https://regionet.org.ua/ua/Prostorove_planyvannya_yak_instryment_rozumnogo_zrostannya_OTG_2130.html#page_title).
6. Матвіїшин Є., Матвіїшин В. Прийняття рішень щодо розроблення містобудівної документації в контексті стратегічного планування розвитку об'єднаних територіальних громад. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 2 (51). Ч. 1. С. 13–20.
7. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад : розпорядження кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60. URL: <http://land.gov.ua/info/rozporiadzhennia-kabinetu-ministriv-ukrainy-vid-31-sichnia-2018-r-60-r-pytannia-peredachi-zemelnykh-dilianok-silskohospodarskohopryznachennia-derzhavnoi-vlasnosti-u-komunalnu-vlasnist-ob/>.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів : Закон України від 14 березня 2017 р. № 1923-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1923-19>.
9. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 559 і від 21 жовтня 2015 р. № 835 : постанова Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 354. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/354-2017-%D0%BF>.
10. Про затвердження ДБН Б.2.2-12:2018 «Планування і забудова територій»: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 23 квітня 2018 р. № 100. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/tech-reg/normuvannia/derzhavni-ta-galuzevi-budivelni-normi/derzhavni-ta-galuzevi-budivelni-normi-2/>.
11. Про регулювання містобудівної діяльності : проект Закону про внесення змін до Закону України № 6403 від 21 квітня 2017 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61676](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61676).

12. Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою». URL: [www.rdra.regionet.org.ua/sp](http://www.rdra.regionet.org.ua/sp).
13. Ущатовська О. Правові форми планування земель в умовах об'єднання територіальних громад в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 3. С. 68–73.

### **Herasimyuk K. Sustainable development of amalgamated local communities through spatial planning**

*Nowadays the decentralization of power in Ukraine provides wide opportunities and prospects for sustainable development at various levels and in various spheres of activity, including spatial planning of amalgamated local communities.*

*The larger the reforms in the field of decentralization of power, the greater the interest of scholars and practitioners in spatial planning of the amalgamated local communities. They consider the problem from the financial, economic, social, legal, cultural, historical, infrastructural points of view, using foreign experience.*

*However, the comprehensive study within the framework of the strategy of sustainable development of the amalgamated local communities requires more research.*

*Based on the analysis of the findings of general theoretical and applied studies of the current state of spatial planning, the existing problems of such planning at the level of the amalgamated local communities are identified, and the directions of their solution for the sustainable development of these communities are proposed.*

*It is determined that spatial planning of the amalgamated local communities in modern Ukraine is recognized at all levels of power as a path that leads to their sustainable development.*

*However, the imperfection of the regulatory framework, the uncertainty of the terms for the process of voluntary amalgamation of local communities, the resistance of some officials of the rayon and oblast governmental authorities to decentralization reform (partly from misunderstanding of their further role in governmental structures), the imperfection of standardized documents and the lack of clear methodological recommendations, etc., slow the work of the amalgamated local communities in this direction, the insufficient level of training of the managerial personnel leads to errors and discourages the potential of the investors.*

*To change the situation towards effective spatial planning at the level of the region, rayon and amalgamated local communities, in our opinion, it is necessary to develop cooperation with: first, regional research institutions and to coordinate with them the spatial planning projects at local, rayon, and regional levels; second, civic organizations in order to determine the priority areas for the development of amalgamated local communities and control in this area; third, representatives of businesses of different levels who have an interest and opportunity to invest in a specific territory, infrastructure, social projects, etc.*

**Key words:** *decentralization, regional development, local development, territorial arrangement of power, integrated spatial planning.*