

УДК 332.14:502.33

DOI: <https://doi.org/10.32782/2708-0366/2024.22.11>**Хохуляк О.О.**

кандидат економічних наук, доцент,
Київський національний університет
будівництва і архітектури
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0778-5501>

Khokhuliak Olesia

Kyiv National University
of Civil Engineering and Architecture

ІНТЕГРАЦІЯ НАПРЯМІВ СТРАТЕГІЧНОГО ТА ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

INTEGRATION OF DIRECTIONS OF STRATEGIC AND SPATIAL PLANNING OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION

В статті обґрунтовано теоретико-методичні засади інтеграції напрямів стратегічного та просторового планування територіальних громад в контексті децентралізації. Встановлено взаємозв'язок просторового та стратегічного планування з бюджетним, який є ключовим аспектом у забезпеченні ефективного управління територіальними громадами. Досліджено, що бюджетне планування визначає фінансові можливості реалізації стратегій, а просторове та стратегічне планування забезпечує основу для визначення пріоритетів у розподілі бюджетних ресурсів. Тісна інтеграція цих елементів дозволяє забезпечити сталий розвиток територіальних громад, ефективно використання ресурсів та досягнення намічених цілей. Запропоновано інструментарій інтеграції напрямів стратегічного та просторового планування з урахування обмежень та пріоритетів бюджетного фінансування.

Ключові слова: стратегічне планування, просторове планування, бюджетне планування, територіальна громада, інтеграція, стратегія, децентралізація.

The article substantiates the theoretical and methodological principles of integrating the areas of strategic and spatial planning of territorial communities in the context of decentralization. It is studied that the integration of strategic and spatial planning of territorial communities in the context of decentralization is an important component of the development of local self-government, aimed at the efficient use of resources, improving the quality of life of the population and ensuring sustainable development at the local level. Thanks to these changes, communities receive more opportunities for independent planning and decision-making, which contributes to more effective management. The relationship between spatial and strategic planning and budget planning is established, which is a key aspect in ensuring effective management of territorial communities. It is studied that budget planning determines the financial capabilities of implementing strategies, while spatial and strategic planning provides the basis for determining priorities in the distribution of budgetary resources. Close integration of these elements allows for the sustainable development of territorial communities, efficient use of resources, and achievement of set goals. A toolkit for integrating strategic and spatial planning areas is proposed, taking into account the limitations and priorities of budget financing, namely: in urban planning documentation, in addition to the provisions defined by current regulatory legal acts, goals, objectives and measures are also established for the first and, if necessary, subsequent stages of implementation of spatial development plans (the duration of the first stage of implementation of urban planning documentation (comprehensive plan or master plan) must correspond to the duration of the first stage of implementation of the strategy); a comprehensive plan for spatial

development of the territories of a territorial community or a master plan of a settlement is implemented through a master plan implementation program approved by a regulatory legal act by a local government body (this document synchronizes the processes of building formation and creation of infrastructure facilities to ensure the functioning of the planned volumes of building, and also includes agreed sections on the development of various types of infrastructure, which serve as the basis for preparing or adjusting programs for the development of the relevant infrastructure); the strategy implementation program defines the tasks that must be performed in the field of spatial planning at the appropriate stage of strategy implementation (preparation of relevant documents, amendments to them in accordance with the strategy), and also contains tasks for the development of these documents.

Keywords: *strategic planning, spatial planning, budget planning, territorial community, integration, strategy, decentralization.*

Постановка проблеми. Реформа децентралізації яка стартувала у 2014 році в Україні передбачала трансформацію місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Її головною метою було створити умови для формування ефективної та відповідальної місцевої влади, здатної забезпечувати комфортне й безпечне середовище для життя людей на всій території країни. Децентралізація української системи місцевого самоврядування створила потужні передумови для реформування таких видів планування, як стратегічне та просторове. Нові умови вимагають їхньої інтеграції для створення ефективних планових документів, що вирішують насущні питання соціально-економічного розвитку та поліпшують використання ресурсів територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Протягом останніх років дослідженню стратегічного та просторового планування територіальних громад приділялася значна увага. Дослідженням стратегічного планування територіальних громад займалися такі вчені, як І. Грищенко, М. Зверяков, А. Ковальов, М. Кулаєць, Н. Сментина, К. Пастух та інші. До основних проблем, які заважають розвитку спроможності об'єднаних територіальних громад І. Грищенко та М. Кулаєць відносять: відсутність організаційної стратегії й процесів, низький рівень організаційної спроможності органів місцевого самоврядування, зацікавленості та обізнаності процесами реформування місцевого самоврядування, недостатнє співвідношення між організаційною структурою, стратегічними цілями й завданнями [1; 2].

Дослідженню теоретико-методологічних засад просторового планування як інструмента формування інтегрованого економічного простору завжди приділяли чимало уваги як зарубіжні, так і вітчизняні учені зокрема, М. Мельник, І. Лещух, Д. Тимків. Утім, розкриваючи окремі аспекти просторового планування, згадані вчені фокусували увагу на його проблемних аспектах на різних етапах упровадження реформи децентралізації [3].

Незважаючи на приділення вченими значної уваги стратегічному та просторовому планування територіальних громад, актуальним постає інтеграція напрямів стратегічного та просторового планування з урахування обмежень та пріоритетів бюджетного фінансування.

Формулювання цілей статті. Мета статті полягає в обґрунтуванні теоретико-методичних засад інтеграції напрямів стратегічного та просторового планування територіальних громад в контексті децентралізації.

Виклад основного матеріалу. З 2015 року в Україні в рамках реформи децентралізації формувалися об'єднані територіальні громади, на основі яких у 2020 році було сформовано новий адміністративно-територіальний устрій [4]. У зв'язку з децентралізацією влади в Україні органи місцевого самоврядування отримали низку привілеїв в контексті автономії. Зокрема, самостійно визначати структуру та зміст більшості документів стратегічного планування, підходи до формулювання цільових орієнтирів, організаційні схеми розробки та реалізації документів, методи моніторингу та оцінки їх реалізації та безліч інших аспектів планувального процесу. Кризові явища останніх

років несподівано поставили українські територіальні громади перед необхідністю самостійного пошуку нестандартних управлінських рішень та їх прийняття під власну відповідальність, зокрема в галузі планування.

Виходячи із розуміння стратегічного планування сталого розвитку територіальних громад, як процесу, що виникає в результаті діяльності суб'єкта управління, який включає визначення стратегічної позиції територіальної громади передбачається врахування усіх соціальних та економічних процесів і явищ, що відбуваються на території цієї громади. Така інтерпретація відрізняє стратегічне планування від інших видів планування, які також застосовуються на рівні місцевої влади, але мають інший об'єкт. На місцевому рівні зазвичай виділяють такий основний тип планування, як просторове планування, об'єктом якого є територія громади.

Стратегічне планування спрямоване на формування довгострокових пріоритетів розвитку територіальних громад. Воно охоплює питання економічної діяльності, соціального захисту, освіти, охорони здоров'я та культури. Головна ціль стратегічного планування – створення бачення майбутнього та повноцінна реалізація потенціалу території [5]. Просторове планування зосереджене на ефективному використанні територійних ресурсів з урахуванням екологічних, соціальних та економічних аспектів. Воно має на меті скоординувати розміщення об'єктів забудови, інфраструктури та природних ресурсів для забезпечення сталого розвитку [6]. Ці обидва типи тісно пов'язані з таким видом планування, як бюджетне, що стосується місцевого бюджету. Усі три види планування формують, принаймні в ідеалі, єдину систему, де кожен із них виступає підсистемою. Їхній взаємозв'язок полягає переважно в тому, що в межах одних підсистем встановлюються обмеження або визначаються параметри, які необхідно врахувати в інших. Основні напрямки та зміст цих взаємозв'язків схематично відображені на рис. 1.

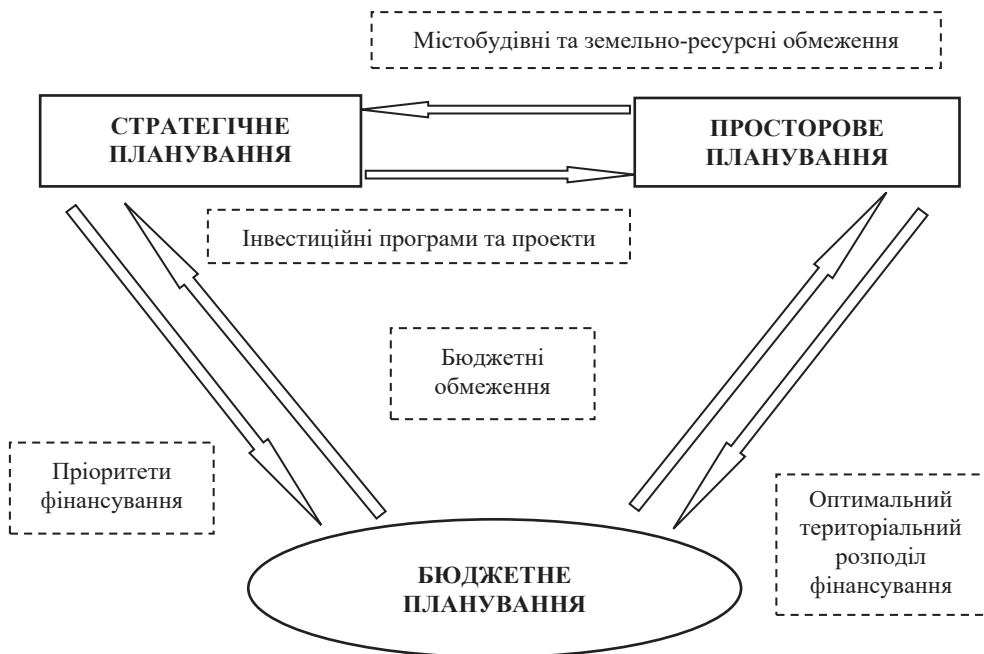


Рис. 1. Взаємозв'язок підсистем стратегічного та просторового планування на рівні територіальних громад

Джерело: авторська розробка

Предметом найбільших суперечок державного, регіонального та муніципального планування історично був взаємозв'язок між стратегічним та просторовим плануванням. Протягом тривалого часу ці два види планування розвивалися окремо, настільки, що між містобудівною документацією (схемами планування, генеральними планами) і стратегією соціально-економічного розвитку, які створювалися в одному й тому ж суб'єкті самоврядування (район, громада, населений пункт) утворенні в однакові терміни, нерідко не було жодної взаємної узгодженості, включаючи використання різних прогнозів. Дещо змінилося при запровадженні на рівні територіальних громад при запровадженні інструменту – комплексний план просторового розвитку територій територіальних громад.

Зв'язок просторового та стратегічного планування з бюджетним є ключовим аспектом у забезпеченні ефективного управління територіальними громадами. Бюджетне планування визначає фінансові можливості реалізації стратегій, тоді як просторове та стратегічне планування забезпечує основу для визначення пріоритетів у розподілі бюджетних ресурсів.

Просторове планування – це сукупність дій органів місцевого самоврядування та виконавчої влади щодо визначення територій для розселення, місць застосування праці, відпочинку та оздоровлення, інженерно-транспортної інфраструктури, інших об'єктів шляхом розроблення, затвердження документації з просторового планування та дотримання її рішень [7]. Зв'язок просторового планування з бюджетним процесом полягає в тому, що: просторове планування визначає, на яких територіях і для яких цілей буде витрачено бюджетні кошти (це дозволяє ефективно розподіляти ресурси для забезпечення необхідного розвитку); просторові плани допомагають оцінити потреби громади в конкретних інфраструктурних об'єктах, що формує основу для бюджетного планування; просторове планування допомагає визначити, які проекти є найбільш важливими для розвитку громади, що дозволяє пріоритетувати фінансування у бюджеті [8].

Стратегічне планування – це процес розробки довгострокових планів розвитку громади, що враховують соціально-економічні, екологічні та культурні потреби. Цей процес включає в себе встановлення цілей розвитку, оцінку поточного стану та визначення шляхів досягнення намічених результатів [9]. Зв'язок стратегічного планування з бюджетним процесом базується на тому, що: стратегічний план визначає основні напрями розвитку громади на кілька років уперед (відповідно, бюджетне планування враховує ці напрями та виділяє кошти на їх реалізацію); стратегічне планування часто вимагає розробки спеціальних програм (наприклад, програма розвитку малого бізнесу, енергозбереження, освіти) для фінансування яких громада повинна передбачити кошти в бюджеті; стратегічні плани допомагають оцінювати, наскільки ефективно використовуються бюджетні ресурси, які результати досягнуті в рамках тих чи інших проектів.

Тісна інтеграція цих елементів дозволяє забезпечити сталий розвиток територіальних громад, ефективне використання ресурсів та досягнення намічених цілей.

На нашу думку, частково проблеми із закріпленням взаємозв'язку стратегічного планування з просторовим викликані відсутністю в переліку документів територіального планування програми реалізації комплексного плану як обов'язкового документа, що розкриває положення цього виду документації просторового планування у середньостроковій перспективі. У деякому наближенні цей документ можна розглядати як аналог плану заходів щодо реалізації стратегії, який логічно розробляти паралельно та у зв'язці з ним – як комплексний план логічно розробляти паралельно та у зв'язці зі стратегією. Ця програма буде слугувати інструментом реалізації комплексного плану та слугувати інтегратором сукупності заходів галузевого розвитку передбачених стратегією розвитку громади.

Таким чином, можна запропонувати наступний інструментарій інтеграції напрямів стратегічного та просторового планування з урахування обмежень та пріоритетів бюджетного фінансування (рис. 2):

- у містобудівній документації, крім положень, визначених чинними нормативно-правовими актами, встановлюються також цілі, завдання та заходи на перший та, за необхідності, наступні етапи реалізації планів просторового розвитку (при цьому тривалість першого етапу реалізації містобудівної документації (комплексного плану чи генерального плану) має відповідати тривалості першого етапу реалізації стратегії);
- комплексний план просторового розвитку територій територіальної громади чи генеральний план населеного пункту впроваджується через затверджену нормативно-правовим актом органом місцевого самоврядування програму реалізації цього плану (цей документ синхронізує процеси формування забудови та створення інфраструктурних об'єктів для забезпечення функціонування запланованих обсягів забудови, а також включає узгоджені розділи щодо розвитку різних видів інфраструктури, які слугують основою для підготовки або коригування програм розвитку відповідної інфраструктури);
- у програмі реалізації стратегії визначаються завдання, які мають бути виконані у сфері просторового планування на відповідний етап реалізації стратегії (підготовка відповідних документів, внесення змін до них згідно зі стратегією), а також містяться завдання на розробку цих документів.

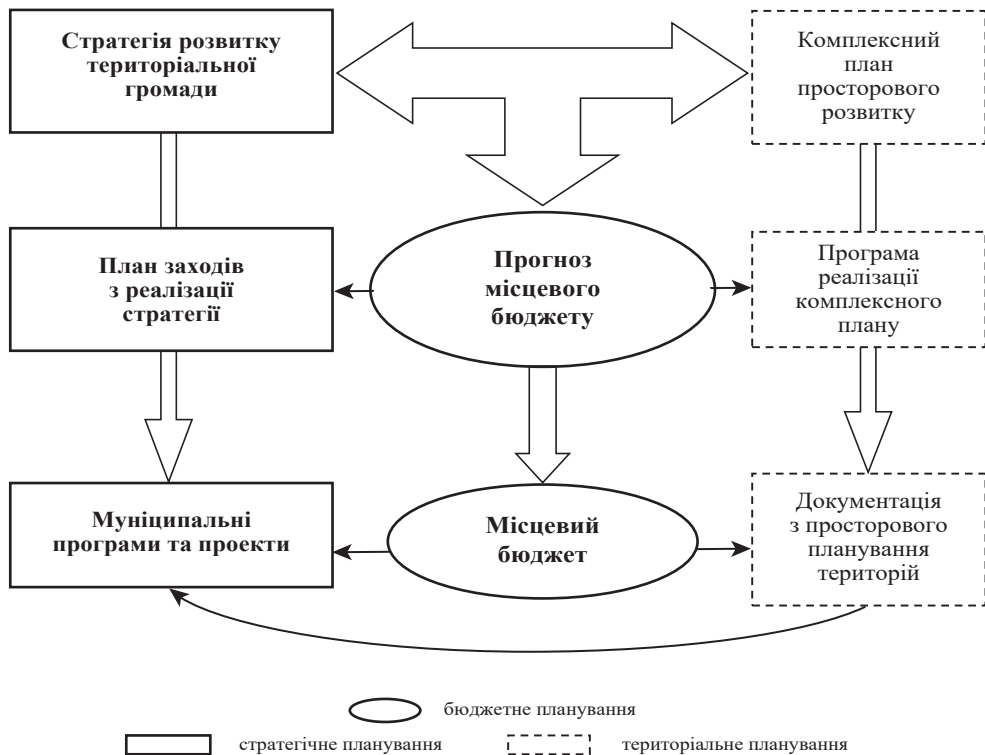


Рис. 2. Логічна схема інтеграції напрямів стратегічного та просторового планування розвитку територіальних громад

Джерело: авторська розробка

Щодо термінів, оптимальним є варіант, коли програма реалізації комплексного плану просторового розвитку територій територіальної громади готується кожні три роки та включає пропозиції до місцевого бюджету на наступний фінансовий рік і два наступних роки. Він також є підставою для внесення змін до плану заходів з реалізації стратегії у разі виявлення об'єктивних обмежень, що перешкоджають реалізації плану. У цьому контексті актуальним є нещодавнє відновлення середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні для забезпечення передбачуваності бюджетної політики та дотримання принципу єдності бюджетної системи України. Так прогноз місцевого бюджету – є документом середньострокового бюджетного планування, що визначає показники місцевого бюджету на середньостроковий період (три роки) і є основою для складання проекту місцевого бюджету.

Водночас, довгостроковий бюджетний прогноз не є обов'язковим відповідно до бюджетного законодавства, його формування може відбуватися лише за рішенням органу місцевого самоврядування для внутрішніх потреб громади. З одного боку, він має очевидні переваги: довгостроковий бюджетний прогноз сприяє узгодженню цілей соціально-економічної та бюджетної політики в середньостроковій і довгостроковій перспективах, підвищує обґрунтованість стратегічних рішень, а також дозволяє оцінювати вплив довгострокових витрат на бюджет. З іншого боку, існують об'єктивні чинники, що обмежують використання цього інструменту в найближчій перспективі. Серед них – економічна нестабільність, яка підвищує залежність місцевих бюджетів від трансфертів з інших рівнів бюджетної системи, а також нестабільність правової бази місцевого самоврядування [10].

Висновки. Таким чином, інтеграція стратегічного та просторового планування територіальних громад в контексті децентралізації є важливою складовою розвитку місцевого самоврядування, спрямованою на ефективне використання ресурсів, покращення якості життя населення та забезпечення сталого розвитку на місцевому рівні. Завдяки цим змінам, громади отримують більше можливостей для самостійного планування та прийняття рішень, що сприяє більш ефективному управлінню. Зв'язок просторового та стратегічного планування з бюджетним є ключовим аспектом у забезпеченні ефективного управління територіальними громадами. Тісна інтеграція цих елементів дозволяє забезпечити сталий розвиток територіальних громад, ефективне використання ресурсів та досягнення намічених цілей.

Окрім цього, перспективним питанням для подальших досліджень є забезпечення взаємозв'язку стратегічного планування на місцевому рівні зі стратегічним плануванням на державному та регіональному рівнях з метою визначення довгострокових цілей і завдань муніципального управління та соціально-економічного розвитку територіальних громад, узгоджених із пріоритетами та цілями соціально-економічного розвитку держави.

Список використаних джерел:

1. Пастух К. Стратегічне планування розвитку територіальних громад. *Науковий вісник Державне управління*. 2021. № 1(7). С. 195–215.
2. Gryshchenko I.M., Kulaiets M.M. Development of the capacity of territorial communities. *Науковий вісник Полісся*. 2018. № 2(1). С. 98–104.
3. Мельник М., Лещук І., Тимків Д. Просторове планування як інструмент формування інтегрованого економічного простору України в умовах повосенної відбудови. *Галицький економічний вісник*. 2024. № 4(89). С. 19–27.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.12.2024).
5. Сментина Н.В. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку на мезорівні: теорія, методологія, практика: монографія. Одеса : Атлант, 2015. 365 с.
6. Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М., Третяк Н.А. Територіально-просторове планування: базові засади теорії, методології, практики: монографія / за заг. ред. А. М. Третяка. Біла Церква : «ТОВ «Білоцерківдрук», 2021. 142 с.

7. Ущаровська О. Правові форми планування земель в умовах об'єднання територіальних громад в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 3. С. 68–73.
8. Шкуратов О.І., Хохуляк О.О. Формування бюджетного потенціалу територіальних громад. *Інвестиції: практика та досвід*. 2023. № 16. С. 7–12.
9. Зверяков М.І., Ковальов А.І., Сментина Н.В. Стратегічне планування збалансованого розвитку територіальних соціально-економічних систем в умовах децентралізації: монографія. Одеса : ОНЕУ, 2017. 175 с.
10. Чугунов І.Я. Бюджетна стратегія суспільного розвитку: монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2021. 532 с.

References:

1. Pastukh K. (2021) Stratehichne planuvannia rozvytku terytorialnykh [Strategic planning of development of territorial communities]. *Naukovyi visnyk: Derzhavne upravlinnia – Scientific Bulletin: Public administration*, vol. 1(7), pp. 195–215. (in Ukrainian)
2. Gryshchenko I. M., Kulaiets M. M. (2018) Development of the capacity of territorial communities [Development of the capacity of territorial]. *Naukovyi visnyk Polissia – Scientific Bulletin of Polissya*, vol. 2(1), pp. 98–104.
3. Melnyk M., Leshchukh I., Tymkiv D. (2024) Prostorove planuvannia yak instrument formuvannia intehrovanoho ekonomichnoho prostoru ukrainy v umovakh povoiennoi vidbudovy [Spatial planning as a tool for forming an integrated economic space of Ukraine in the conditions of post-war reconstruction]. *Halytskyi ekonomichnyi visnyk – Galician Economic Bulletin*, vol. 4(89), pp. 19–27. (in Ukrainian)
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014) Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: rozporiadzhennia [On the approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine: order] Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (accessed December 10, 2024).
5. Smentyna N. V. (2015) Stratehichne planuvannia socialno-ekonomichnoho rozvytku na mezorivni: teoriia, metodologii, praktyka: monohrafiia [Strategic planning of socio-economic development at the meso level: theory, methodology, practice: monograph]. Odesa: Atlant. (in Ukrainian)
6. Tretiak A. M., Tretiak V. M., Priadka T. M., Tretiak N. A. (2021) *Terytorialno-prostorove planuvannia: bazovi zasady teorii, metodologii, praktyky: monohrafiia* [Territorial and spatial planning: basic principles of theory, methodology, practice: monograph]. Bila Tserkva: “TOV “Bilotserkivdruk”. (in Ukrainian)
7. Ushchapovska O. (2018) Pravovi formy planuvannia zemel v umovakh ob'iednannia terytorialnykh hromad v Ukraini [Legal forms of land planning in the context of the unification of territorial communities in Ukraine]. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, economy and law*, vol. 3, pp. 68–73. (in Ukrainian)
8. Shkuratov O. I., Khokhuliak O. O. (2023) Formuvannia byudzhethnoho potencialu terytorial'nykh hromad [Formation of the budgetary potential of territorial communities]. *Investyciyi: praktyka ta dosvid*, no. 16, pp. 7–12. (in Ukrainian)
9. Zvieriakov M. I., Kovalov A. I., Smentyna N. V. (2017) *Stratehichne planuvannia zbalansovanoho rozvytku terytorialnykh sotsialno-ekonomichnykh system v umovakh detsentralizatsii: monohrafiia* [Strategic planning for balanced development of territorial socio-economic systems in the context of decentralization: monograph]. Odesa: ONEU. (in Ukrainian)
10. Chuhunov I. Y. (2021) *Biudzhethna stratehiia suspilnoho rozvytku: monohrafiia* [Budget strategy for social development: monograph]. Kyiv: Kyiv. nats. torh.-ekon. un-t. (in Ukrainian)