

УДК 332.14:711.25

Н. М. Похиленко,  
к. е. н., старший науковий співробітник відділу організації менеджменту,  
публічного управління та адміністрування, ННЦ "Інститут аграрної економіки"  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0255-001X>

DOI: 10.32702/2306-6792.2024.12.43

## ОСОБЛИВОСТІ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ ДОКУМЕНТІВ З ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

N. Pokhylenko,  
PhD in Economics, Senior Researcher of the Department of Organization Management,  
Public Administration and Administration, National Scientific Centre "Institute of Agrarian Economics" NAAS

### PECULIARITIES OF BUILDING A SYSTEM OF DOCUMENTS FOR PLANNING THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

В умовах євроінтеграції та військової агресії РФ запровадження децентралізаційних змін обумовило зміщення висхідного підходу в планувальному процесі низхідним та перегляд сукупності документів з планування розвитку територіальних громад. Водночас, наявність стратегій ТГ є головною умовою отримання міжнародної фінансової підтримки за Програмою Ukraine Facility.

Метою статті є визначення повноти та узгодженості сукупності планувальних документів територіальних громад в різних регіонах країни за цільовим та часовим горизонтом планування, а також встановлення їхньої відповідності чинним нормам нормативно-правових актів.

Обстеження міських, селищних та сільських територіальних громад з 5 частин України засвідчило, що на стратегічному рівні планування відсутні як рамкові (концепції інтегрованого розвитку території та комплексні плани просторового розвитку) так і адаптаційні (плани відновлення та розвитку) планувальні документи. Частка громад, які мають затверджені Стратегії не перевищує 53%, які мають відмінний період планування і термін планування. Виявлено, що на тактичному рівні планування ТГ формують до 35 програм, серед яких програми соціально-економічного розвитку як комплексні, більшість громад не розробляють. Третина досліджених громад оперативне планування здійснюють через механізм громадського бюджетування. Однак, проекти участі 3 з 5 ТГ не розробляють або не реалізують діючі, а частка реалізованих коливається в межах 14-100%.

Проведене дослідження сучасного стану виконання вимог законодавства до побудови системи документів з планування розвитку територіальних громад дозволяє визначити спроможність напрацювання інтегрального напрямку національного розвитку.

Одержані результати дослідження сприятимуть визначенню перешкод формування системи узгоджених на різних рівнях управління планувальних документів.

In the conditions of European integration and military aggression of the Russian Federation, the introduction of decentralization changes led to the shift of the top-down approach in the planning process to the bottom-up approach and revision of the set of development planning documents of territorial communities. At the same time, the presence of TG strategies is the main condition for receiving international financial support under the Ukraine Facility Program.

The purpose of the article is to determine the completeness and coherence of the set of planning documents of territorial communities in different regions of the country according to the target and time horizon of planning, as well as to establish their compliance with the current norms of regulatory and legal acts.

The survey of urban, village and rural territorial communities from 5 parts of Ukraine proved that at the strategic level of planning, there are no framework (concepts of integrated development of the territory and complex plans of spatial development) and adaptation (recovery and development plans) planning documents. The share of communities that have approved Strategies does not exceed 53%, which have an excellent planning period and planning period. It was revealed that at the tactical level of planning, TGs are forming up to 35 programs, among which social and economic development programs are not developed as complex by the majority of communities. A third of the studied communities carry out operational planning through the public budgeting mechanism. However, the participation projects of 3 out of 5 TGs are not developed or implemented by the existing ones, and the share of implemented ones varies between 14–100%.

The conducted study of the current state of compliance with the legislative requirements for the construction of a system of planning documents for the development of territorial communities allows us to determine the ability to develop an integral direction of national development.

The obtained results of the study will contribute to the identification of obstacles to the formation of a system of planning documents agreed at different levels of management.

*Ключові слова: територіальні громади, стратегія територіальної громади, тактичне планування, бюджет участі, система, децентралізація.*

*Key words: territorial communities, territorial community strategy, tactical planning, participatory budget, system, decentralization.*

### **ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ**

У червні 2022 року Україна офіційно стала кандидатом на вступ до ЄС. Тож, Уряд України активно втілює необхідні для реалізації цього кроку реформи. Предметом реформування є усунення бар'єрів у торгівлі для вільного обміну товарами та послугами з ЄС, адаптація вітчизняного законодавства європейському та підвищення якості здійснення місцевого самоврядування. Невід'ємною складовою успішного врядування на місцях є визначення вагомих для громади напрямів розвитку та налагодження ефективного планувального процесу.

Однією з складових реформування врядування є запровадження стратегічного підходу в планувальний процес, що спирається на понад півстолітню практику його застосування в європейських країнах. Правову рамку запровадження цього підходу сформовано Законом України "Про засади регіональної політики". З грудня 2023 року, сформовану відповідно до законодавчих вимог Державну стратегію регіонального розвитку на 2021—2027 роки, оновлено, що пов'язано з прагненням синхронізації системи багаторівневого управління в Україні з існуючими інструментами міжнародної підтримки. Обсяг такої підтримки за Програмою Ukraine Facility складає 50 млрд євро. В рамках першої складової програми передбачено спрямувати 20% або 1,05 млрд євро на грантову підтримку потреб регіонів у відновленні та модернізації. Головною умовою отримання грантів є наявність Стратегій ТГ [1].

З огляду на відсутність у представників органів місцевого самоврядування досвіду розробки стратегічних документів в межах міжнародної технічної підтримки організовано надання консультаційної допомоги, яку здійснюють 850 організацій. Найбільше територіальних громад такою допомогою охоплено в межах Програми "U-LEAD з Європою" (237 ТГ), проєкту USAID "Говерла" (107 ТГ) та Програми

USAID Dobre (57 ТГ) [1]. При цьому, важливо розуміти чи сукупність всіх документів з планування розвитку територіальних громад утворюють систему, чи є набір таких документів уніфікованим в різних регіонах країни і яким є рівень громадської участі у планувальному процесі.

### **АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ**

Питання визначення оптимальної сукупності документів з планування розвитку територіальних громад в умовах децентралізації викликала жвавий інтерес наукової спільноти, держслужбовців та громадськості. Так, проблематику виокремлення пріоритетів сталого розвитку територіальних громад в умовах реформування самоврядування висвітлюють Патика Н.І. та Булавка О.Г. [2]. Питання напрацювання Концепції інтегрованого розвитку, як документу що визначає функціональне призначення території та запровадження інтегрованого просторового планування великих міст висвітлено в працях Надін В. (Nadin V.), Стед Д. (Stead D.), Домбровські М. (Dabrowski M.), Фернандес-Мальдонадо А.-М. (Fernandez-Maldonado A.-M.), Вяхірева М. О. [3—4]. Особливості відображення в стратегії просторового розміщення інфраструктурних об'єктів в громаді розглядають Шиндлер С. (Schindler, S.) та Канаї Ж.М. (Kanai, J.M.) [5]. Водночас, визначенню принципів просторового планування територій територіальних громад присвячені праці Г.В. Олексюк, Н.М. Попадинець та К.С. Озарко [6—7]. Пастух К. звертає увагу і на важливість підготовка та перекваліфікації уповноважених осіб, які здійснюють стратегічне планування розвитку територіальних громад [8]

Гончар Л.В., Яровий К.О. та Бабаян Д.П. [9], спираючись на досвід Польщі, Чехії, Франції, Великобританії, обґрунтовують необхідність

узгодження планувальних документів (стратегічних) на регіональному та національному рівнях управління. Автори також наголошують на важливості залучення населення на всіх етапах розробки планувальних документів, їх реалізації та контролю за виконанням. Тоді як, Довженко В. А., Войтенко А. Б. та Плотнікова М. Ф. розглядають принципи партисипативного управління лише в стратегічному плануванні [10]. На вивченні міжнародного досвіду застосування організаційно-правового та фінансового механізмів децентралізації зосереджені праці Бібік Н. В. та Шаповал Г. М., які наголошують на важливості укрупнення територій при формуванні ТГ із збільшенням рівня їх фінансової спроможності [11]. Суслів М. стратегічне планування розглядає як складову реалізації політики локальної ідентичності, компонентами якої виступає система цінностей властива жителям певної місцевості, усвідомлення властивості та особливостей території, загальні для членів цілі і шляхи розвитку території, усвідомлення приналежності до територіальної спільноти та території [12].

Тоді як Табакера В.О. виявляє проблеми наявності та узгодженості планувальних документів територіальних громад Львівської області з планувальними документами вищого рівня (місцевих з регіональними та державними), низький рівень участі громадськості у формуванні стратегій [13].

Виявлені проблеми планування розвитку територіальних громад в одній з областей обумовлюють необхідність продовження досліджень формування архітектури планувальних документів за цільовим горизонтом планування (стратегічне, тактичне та оперативне) та часовим горизонтом (довгострокове, середньострокове та короткострокове) в інших регіонах. Потребують додаткових досліджень і питання узгодженості наявних в територіальній громаді всіх планувальних документів та їх відповідність діючим вимогам законодавства, що обумовило актуальність дослідження.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є визначення повноти та узгодженості сукупності планувальних документів територіальних громад за цільовим та часовим горизонтом планування, а також встановлення їхньої відповідності чинним нормам нормативно-правових актів.

Проведене дослідження здійснено з використанням загальнонаукових і спеціальних методів. Так, монографічний метод — при ознайомленні з літературними джерелами, законо-

давчими та іншими підзаконними актами; статистичний метод — при аналізі сучасного стану виконання норм законодавства щодо розроблення планувальних документів у територіальних громадах; метод системного узагальнення — для визначення стримуючих факторів розбудови системи планувальних документів територіальних громад в умовах євроінтеграції та російсько-української війни; абстрактно-логічний метод — формулювання висновків та узагальнень тощо.

В якості інформаційної бази дослідження використано законодавчі та підзаконні акти України, публічні дані з сайтів територіальних громад, наукові праці зарубіжних і вітчизняних вчених з питань планування розвитку територіальних громад.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Зміщення централізованого підходу до управління територіями децентралізованим, обумовило зміну підходів і у плануванні їхнього розвитку. Запровадження висхідного підходу змінює усталену схему побудови процесу планування, порядок розробки та затвердження місцевих планувальних документів, фокус відповідальності, фокус у пошуку джерел формування фінансового ресурсу.

На загально державному рівні визнано низьку ефективність низхідного підходу ("зверху-вниз") в плануванні регіонального розвитку. Він передбачав формування планувальних документів загальнодержавного масштабу, які встановлювали цілі та завдання для нижчих рівнів управління, що змушені приймати визначені згори пріоритетні напрями розвитку за замовчуванням. Затверджені представниками місцевого самоврядування планувальні документи були переважно формальними, адже акцентувалась увага лише на дотриманні цільового використання коштів на заходи, що передбачені програмами. При цьому зовнішні фінансові ресурси, надані вищими рівнями державного управління чи коштів міжнародної технічної підтримки, розглядалися як ключові.

Натомість висхідний підхід ґрунтується на схемі "знизу-догори" та передбачає збільшення повноважень регіональних органів влади. За цим підходом цілі розвитку на нижчих рівнях управління (територіальні громади, регіони) акумулюються та формують інтегральний напрям національного розвитку, керуючись спільними цілями сталого розвитку. До органів публічної влади, що децентралізуються, висувається вимога виявляти більшу гнучкість в

мінливому середовищі, спрямовуючи зусилля на сприяння розробкам інновації, зростання підприємницької активності та загалом місцевому розвитку. Визначальним є виконання програмних цілей, досягнення яких вимагає мобілізації всіх внутрішніх резервів, зокрема фінансових.

Запровадження зазначених змін та їх вчасне коригування вимагає перевірки як на практиці вони реалізуються. В Україні проведені інституційні зміни місцевого самоврядування, як очікується, будуть зрозумілі, підтримані та втілені у життя на місцях. Тож, планувальний процес, що нині реалізують територіальні громади, розглядаємо з точки зору повноти наявної сукупності документів з планування регіонального розвитку згідно визначеного діючим законодавством переліку (передбачено розробляти понад 10 видів планувальних документів), а також відповідності часового та цільового горизонту планування за рівнями управління.

В межах дослідження у грудні 2023 року обстежено по 1 територіальній громаді (міській, селищній та сільській) з 5 частин України. Так, на сході серед 3 областей викремлено Харківську; на заході серед 7 областей виділено Тернопільську; на півдні серед 5 областей визначено Одеську; на півночі обстежено Київську з 4 областей; в центрі — Кіровоградську з поміж 4 областей. У період дослідження Харківська та Одеські області знаходяться в зоні активних обстрілів з боку російської фередації, Київська область відновлюється після тимчасової окупації протягом лютого-квітня 2022 року, а Кіровоградська та Тернопільська області розміщені у віддалених районах від бойових дій. Такий розподіл виокремлених для дослідження ТГ продиктовано прагненням визначити відмінності планування за типами громад та за особливостями регіонів. Інформаційною базою виступили дані платформи Децентралізація [14], платформи Громадський проект [15], а також сайти досліджених територіальних громад (длі — ТГ) [16—30].

Всі виділені для дослідження ТГ створено за результатами адміністративно-територіальної реформи шляхом добровільного об'єднання у 2020 році. У дослідженій групі громад станом на 4 квартал 2021 року найвищі доходи загального фонду в розрахунку на 1-го мешканця (9255,8 грн) демонструвала Дмитрівська ТГ (сільська) Кіровоградської області. А за видатками загального фонду на 1-го мешканця (11296,9 грн) лідирувала Боярська ТГ (міська) Київської області, при чому за капітальним ви-

датками на 1-го мешканця (2604,3 грн) випередила Новоборисівська ТГ (сільська) Одеської області.

Обстеження засвідчило, що надана Законом України ""Про регулювання містобудівної діяльності" можливість ТГ з червня 2020 року (понад чотири роки) формувати власні концепції інтегрованого розвитку території не реалізується. Такий документ не розроблено в жодній середдосліджених територіальних громадах. При чому запровадження інтегрованого просторового планування у вітчизняній практиці розпочато з 2018 року. Нині ця діяльність здійснюється переважно зусиллями міжнародної технічної допомоги, які часто фінансують цю діяльність, надають менторів та забезпечують створення цифрових інструментів (напр., платформ, сайтів). Так, за проектом "Інтегрований розвиток міст в Україні" в межах міжурядової співпраці України та Німеччини, концепції інтегрованого розвитку територій розроблено для 29 (або 2%) міст обласного значення (Житомира, Полтави, Львова, Чернівців, Вінниці, Мелітополя, Харкова) та Подільського району м. Києва [4, с. 109]. А за програмою CANactions School "Інтегроване просторове планування для об'єднаних територіальних громад" започатковано розроблення концепції інтегрованого розвитку територій (Концепцій інтегрованого просторового розвитку) у 30 територіальних громадах з 20 областей України [32]. Цією програмою охоплення серед міських територіальних громад склало 2,4% (10 з 409 ОТГ), 2,3% серед селищних (10 з 435 ОТГ) та 1,6% серед сільських (10 з 625 ОТГ).

Водночас Законом України ""Про регулювання містобудівної діяльності" закріплено вимогу розроблення і Комплексних планів просторового розвитку території ТГ. Цей документ визначає планувальну організацію території громади та напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення. Однак такий вид документу (стратегічного рівня планування) в досліджуваній групі громад не виявлено. Лише в 2-х міських ТГ та 1-ій сільській ТГ рішеннями рад зафіксовано необхідність розроблення такого документу і оголошено про намір створення робочих груп по його формуванню. Зауважимо, що такі оголошення виставлені ще до січня 2022 року, тобто вже майже 2 роки активних дій з розробки документу не виявлено.

Усунення наслідків воєнних дій вимагає коригування планів розвитку. З цією метою Законом України "Про засади регіональної політики" передбачено необхідність розроблення

Планів відновлення та розвитку ТГ. Але у жодній з обстежених ТГ не виявлено такого документу.

На стратегічному рівні планування ключовим є стратегія розвитку ТГ. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури звітує, що станом на кінець 2023 рік 91% ТГ розпочали роботу над власними стратегіями. В результаті 56% ТГ затвердили Стратегії, 35% ще розробляють, а 9% ТГ і не починали такої роботи [1].

За результатами обстеження ТГ виявлено, що лише у 53% ТГ завершили планувальний цикл її розроблення та затвердження (рис. 1). Більш активними є міські та селищні ТГ, а в регіональному розрізі — Харківська область.

Зауважимо, що серед громад, які ще не сформували Стратегії є ті, які розпочали процес громадського обговорення у 2017—2019 рр, але досі його не завершили. В більшій мірі це стосується Київської та Тернопільської областей.

Особливістю затверджених Стратегій ТГ можна виокремити відмінний період планування і термін планування. В 20% обстежених громад планувальний період завершиться у 2025 році, у 13% ТГ — у 2026 році та 2027 році, і у 7% ТГ — у 2030 році. При цьому 27% ТГ передбачили 9-ти річний термін планування, 13% ТГ — 7-ми річний термін і по 7% ТГ — на 8 і 6 років.

Однак, законодавчу вимогу узгодження Стратегії ТГ з стратегічними документами на обласному, загальнодержавному рівнях виконала лише одна ТГ, зокрема узгодивши термін її дії з Державною стратегією регіонального розвитку на 2021—2027 роки.

Відповідно до теоретично обґрунтованих засад планування у цільовому горизонті наступним після стратегічного є тактичне планування. У врядуванні ТГ воно реалізується через програмні документи. За результатами обстеження громад виявлено: у 47% ТГ (7 од з 15 од) актуальні дані про Програми не висвітлено на офіційних сайтах громад. У частини громад інформація щодо програм не оновлюється з

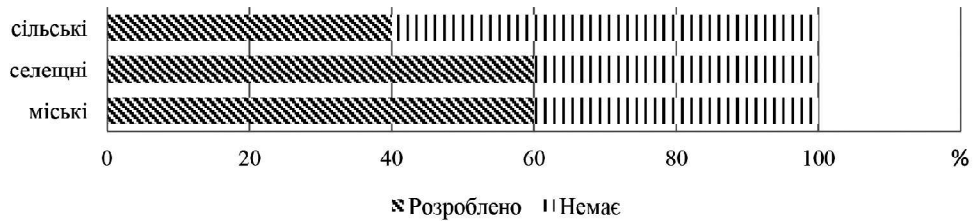


Рис. 1. Наявність Стратегій розвитку у досліджених ТГ

Джерело: розраховано автором за даними сайтів ТГ [16—30].



Рис. 2. Наявність Програм соціально-економічного розвитку у досліджених ТГ

Джерело: розраховано автором за даними сайтів ТГ [16—30].

2019 чи 2020 років, а у частини програмні документи не відкриваються.

Серед громад, що надають такі дані міські ТГ мають від 12 Програм (Одеська обл.) до 35 (Київська), у селищних ТГ — кількість програм коливається в межах 14—34 од, тоді як сільські ТГ формують від 10 до 12 од. Звертаємо увагу, що Програми мають переважно короткостроковий період планування, що обмежується 1 роком. Виключенням є сільська ТГ в Кіровоградській області, яка формує Програми розвитку на термін 3—6 років. Особливістю планування міської ТГ в Одеській області є подовження рішенням ради більшості програм за 2021—2023 рр. на 2024 рік.

Звертаємо увагу, що лише 40% досліджуваних ТГ висвітлюють затверджені Програми соціально-економічного розвитку на 2023 рік (рис. 2).

Термін дії переважної більшості наявних таких програмних документів завершується у 2023 році. На 2024 рік тільки дві міські ТГ у Київській та Кіровоградській областях висвітлюють такі програмні документи. При чому Бобринецька ТГ (Кіровоградська обл.) представляє декілька варіантів програм соціально-економічного розвитку, які охоплюють період планування на 2024 рік: на 2022—2024 рр., на 2023—2024 рр. та на 2024 рік. Період планування Програм соціально-економічного розвитку коливається в межах від 1 до 3 років.

Решта висвітлених громадами програм є цільовими, які переважно охоплюють питання соціальної підтримки, забезпечення освітніми,



**Рис. 3. Динаміка кількості поданих проектів за бюджетом участі у досліджених територіальних громадах**

Джерело: розраховано автором за даними платформи Громадський проект [15].

адміністративними, житлово-комунальними послугами, благоустрою, медико-санітарної допомоги, охорони правопорядку та навколишнього середовища, підтримки фізичної культури, в т.ч. футбол, тощо.

Але в цьому переліку програм прямої підтримки сільськогосподарських товаровиробників немає. Виключенням вважаємо Новоборисівську ТГ (сільська) Одеської області, яка поряд з Програмою розвитку малого і середнього підприємництва у період 2021—2023 рр реалізує Програму розвитку основних галузей агропромислового комплексу на 2021—2025 роки. За цією програмою підтримка надається господарствам населення, шляхом відшкодування вартості установок індивідуального доїння, за утримання корів та здешевлення вартості цукру для годівлі бджіл. А Боярська ТГ (Київська обл.) на період 2023—2024 рр. розробила Програму із забезпечення продовольчої безпеки громади, що засвідчує виконання завдання "створення можливостей для самозабезпечення харчовими продуктами територіальних громад та домогосподарств" (п.5) згідно Розпорядження КМУ № 327-р від 29.04.2022. При цьому в планувальних документах ТГ Одеської області (Балтська ТГ та Доброславська ТГ) наголошують, що найбільшими платниками податків та роботодавцями є аграрні підприємства.

Окрім механізму реалізації директивних завдань в планувальному процесі через заходи Програм, територіальні громади впроваджують практику бюджетів участі. Серед досліджуваної групи громад цей механізм використовує лише 30% ТГ. Серед них 80% ТГ мають власні розроблені та затверджені Положення про запровадження бюджетування за участі громадськості, а Програми бюджету участі щорічно затверджували 60% ТГ. Відзначаємо, що застосування механізму реалізації програм-

них документів через бюджет участі має спадну динаміку. Так, 60% ТГ (2 міські та 1 сільська) починаючи з 2021 року припиняють реалізацію таких Програм: або не продовжують їх у наступні періоди (Мереф'янська ТГ та Бобринецька ТГ) або не реалізують діючі програми (Дмитрівська ТГ). Це може

свідчити про завищені очікування та низьку мотивацію до змін в короткотерміновій перспективі.

Слід зауважити, що кількість циклів бюджетів участі коливається в межах від 2 у Дмитрівській ТГ (сільська) до 6 у Боярській ТГ (міська).

Динаміка змін кількості поданих проектів засвідчує тимчасове позжавлення на 1-му і 2-му циклах з наступним спадом в наступні 1—2 періоди. Громади, які продовжили цю практику далі отримують зростання активності реєстрації поданих проектів. Найбільшу кількість проектів подано у Мереф'янській ТГ — 37 од. (рис. 3). Загалом в східному регіоні (Харківська обл.) кількісно проектів більше.

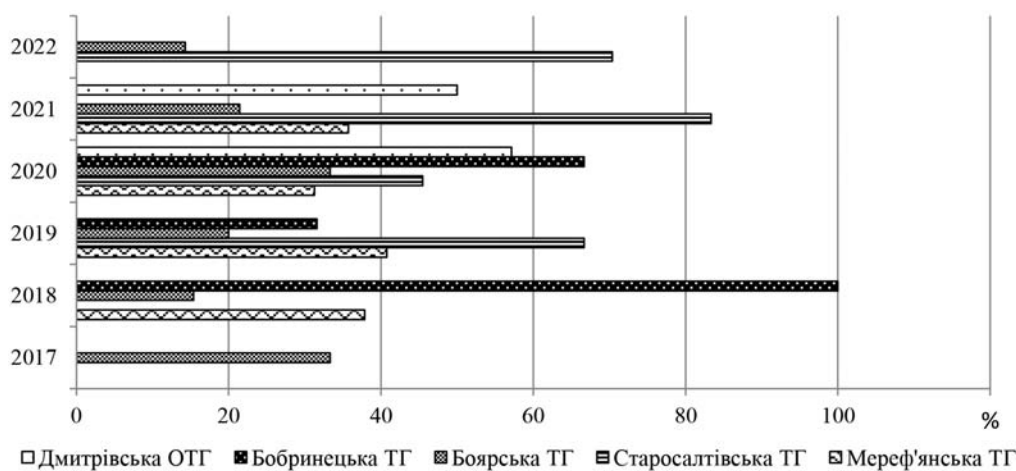
Однак, серед поданих проектів частка реалізованих коливається від 14 до 100% (рис. 4). Найнижчою є частка реалізації у Боярській ТГ (в межах 14—33%), що може свідчити як про низьку якість проектів, які подаються так і про жорсткість вимог до них.

Динаміка змін витрат ТГ на проекти за бюджетом участі також є переважно спадною у ТГ (рис. 5). В ній найбільшим екстремумом витрат виступає 1045,9 тис. грн у Боярській ТГ (міська) за 2020 рік, а найменшим — 189,6 тис. грн за 2018 рік у Бобринецькій ТГ. Звертаємо увагу, що найбільша вартість одного проекту склала 521,7 тис. грн, що становить 76% витрат на ці цілі за 2019 рік у Боярській ТГ.

Припускаємо, що така ситуація склалась з огляду на такі фактори впливу:

— спротив змінам як органів місцевого самоврядування так і населення на місцях через демотивованість в умовах невизначеності майбутнього зумовленого COVID 19, військовою агресією російської федерації;

— розуміння не в повній мірі всіма учасниками планувального процесу нових правил управління та усвідомлення власної ролі в цьому процесі;



**Рис. 4. Частка реалізованих серед поданих проектів за бюджетом участі у досліджених територіальних громадах**

Джерело: розраховано автором за даними платформи Громадський проект [15].

— недостатньо розвинені управлінські та цифрові навички учасників планувального процесу;

— низький рівень соціального партнерства на місцях та недостатній рівень активності учасників громади;

— послідовність етапів реформування планувального процесу порушена (напр., спочатку законодавством запропоновано розробити Стратегію ТГ, а потім стратегічне бачення розвитку громади зафіксувати в концепції інтегрованого розвитку території);

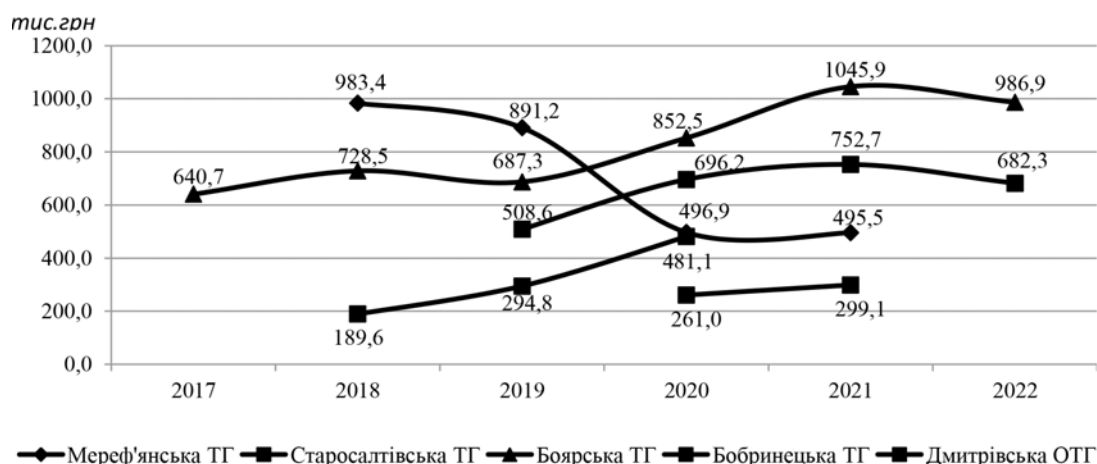
— одночасно діє декілька порядків формування документів з планування розвитку громад (за висхідним та низхідним підходами управління).

### ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Децентралізація публічного врядування обумовила запровадження стратегічного

мобілізаційного підходу в планувальний процес, спираючись на успішний світовий досвід. Внесені відповідні зміни до законодавчих актів передбачають розроблення понад 10 видів документів з планування розвитку територіальних громад. Водночас, триває дискусія щодо архітектури планувальних документів, що поряд з невизначеністю сформованою військовою агресією рф, недостатньою кваліфікацією посадових осіб на місцях та низьким покриттям консультаційною підтримкою ТГ не дозволяє напрацьовувати всю сукупність документів з планування розвитку ТГ.

На стратегічному рівні планування виявлена відсутність рамкових (концепції інтегрованого розвитку території та комплексних планів просторового розвитку) та адаптаційних (плани відновлення та розвитку) планувальних документів, що трактуємо як не визнання цінності та не розуміння ОМС ТГ порядків розробки таких документів. Лише в кожній 2-й з обстежених громад затверджено стратегії розвитку ТГ. Такі документи мають відмінний період планування і термін планування, що ускладнює напрацювання інтегрального напрямку національного розвитку. Підтвердженням цього припущення є не виконання більшістю ТГ за-



**Рис. 5. Динаміка витрат досліджених територіальних громад на проекти, що реалізовані за бюджетом участі**

Джерело: розраховано автором за даними платформи Громадський проект [15].

конодавчої вимоги узгодження Стратегії ТГ з стратегічними документами вищих рівнів управління.

Натомість на тактичному рівні планування ТГ розробляють від 10 до 35 програм, які переважно спрямовані на усунення ситуативних викликів. Програми соціально-економічного розвитку, які до реформування розглядалися як комплексні, більшість громад не розробляють.

Оперативне планування третина обстежених ТГ у період 2017—2021 рр. реалізувала через механізм громадського бюджетування. Однак, в наступні періоди з 3 з 5 ТГ не розробляють проекти участі або не реалізують діючі. При цьому серед поданих проектів частка реалізованих коливається від 14 до 100 %, що свідчить про низький рівень соціального партнерства на місцях.

Тобто, наявна сукупність планувальних документів в ТГ не утворює систему, що не дозволяє напрацювати інтегральний напрям національного розвитку. Відповідно подальші дослідження слід зосередити на визначенні оптимальної ієрархії планувальних документів в ТГ для запобігання перенавантаженню структури документообігу у планувальному процесі, а також врегулюванні громадянської участі при розробці документів з планування розвитку громад (стратегічних, тактичних та оперативних) для підвищення ефективності управління місцевим бюджетом.

#### Література:

1. Понад 90% громад розробляють або вже затвердили стратегічні документи розвитку. Оф. сайт Міністерства відновлення. 8 березня 2024 року. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35390.html> (дата звернення 16.04.2024).

2. Патица Н. І., Булавка О. Г. Стратегічні орієнтири та пріоритетні напрями сталого розвитку сільських громад і територій в Україні в умовах децентралізації влади. *Економіка АПК*, 2021, Випуск 8, С. 91—102. DOI: <https://doi.org/10.32317/2221-1055.202108091>

3. Nadin V., Stead D., Dabrowski M., Fernandez-Maldonado A.-M. Integrated, adaptive and participatory spatial planning: trends across Europe, *Regional Studies*. 2021. № 55:5, р. 791—803. DOI: [10.1080/00343404.2020.1817363](https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1817363)

4. Вяхірев М.О. Проектний підхід у сфері планування інтегрованого розвитку територіальних громад. Publishing House "Baltija Publishing", 2021. С. 102—109. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-022-3-6>

5. Schindler S. and Kanai J.M. Getting the territory right: infrastructure-led development and the reemergence of spatial planning strategies. *Regional Studies*. 2021. № 55 (1). pp. 40—51. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1661984>

6. Олексюк Г.В., Попадинець Н.М., Озарко К.С. Особливості просторового планування розвитку територій. Атрактивність та комфортність територій України (регіонів, міст й об'єднаних територіальних громад): матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 31 трав. 2021 р. Київ, 2021. С. 101-106 URL: [https://hozpravoreposit.kyiv.ua/bitstream/handle/765432198/71/Atractivnist\\_konf\\_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=101](https://hozpravoreposit.kyiv.ua/bitstream/handle/765432198/71/Atractivnist_konf_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=101) (дата звернення 16.10.2023).

7. 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. URL: <http://jnas.nbu.gov.ua/article/UJRN-000129-5566> (дата звернення 18.10.2023).

8. Пастух К. Стратегічне планування розвитку територіальних громад. *Науковий вісник: Державне управління*. 2021. № 1 (7), С. 195—215. DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-195-215](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-195-215)

9. Гончар Л.В., Яровий К.О., Бабаян Д.П. Європейський досвід стратегічного планування розвитку територіальних громад. *Інноваційна економіка*. 2023. № 1. С. 52—57. DOI: <https://doi.org/10.37332/2309-1533.2023.1.8>

10. Довженко В.А., Войтенко А.Б., Плотнікова М.Ф. Використання європейського досвіду партисипативного управління в стратегічному плануванні розвитку територіальних громад. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 12. URL: <http://www.du.nauka.com.ua/?op=1&z=1957>. (дата звернення: 10.01.2024).

11. Бібік Н. В., Шаповал Г. М. Аналіз міжнародного досвіду розвитку територіальних громад та визначення напрямків його впровадження в Україні. *Innovative technologies and scientific solutions for industries*. 2019. № 2. С. 5—14. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dtssi\\_2019\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dtssi_2019_2_3) (дата звернення: 10.01.2024).

12. Суслов М. Локальна ідентичність як пріоритетний напрям у стратегічному плануванні розвитку територіальних громад. *Науковий вісник: Державне управління*. 2021. № 2 (8). С. 133—151. DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2\(8\)-133-151](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2(8)-133-151)

13. Табакера В. О. Стан стратегічного планування регіонального та місцевого розвитку у Львівській області // Демократичне врядування: наук. вісн. Вип. 1(27) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2021. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26369/239241-article-text-551119-1-10-20210915.pdf> (дата звернення: 17.04.2024).

14. Децентралізація: офіц. сайт. URL: <https://decentralization.ua/newgromada> (дата звернення 18.12.2023).

15. Громадський проект: офіц. сайт. URL: <https://dmitrovka.pb.org.ua/about> (дата звернення 18.12.2023).

16. Мерешанська ТГ: офіц. сайт. URL: <https://meresaotg.gov.ua/> (дата звернення 20.12.2023).

17. Старосалтівська ТГ: офіц. сайт. URL: <https://stsaltiv.gov.ua/documents> (дата звернення 20.12.2023).

18. Кіндрашівська ТГ: офіц. сайт. URL: <https://kindrashivska-gromada.gov.ua/> (дата звернення 20.12.2023).

19. Терехівська ТГ: офіц. сайт. URL: <https://terehiv.in.ua/dokumenty/rishennya-terehivskoyi-miskoyi-rady/?mdocs-cat=-mdocs-cat-324&mdocs-att=2022> (дата звернення 20.12.2023).

20. Гусятинська ТГ: офіц. сайт. URL: <https://hsr.gov.ua/> (дата звернення 20.12.2023).

21. Борсуківська ТГ: офіц. сайт. URL: <https://borsukivska-gromada.gov.ua/> (дата звернення 20.12.2023).

22. Балтська ТГ: офіц. сайт. URL: <https://balta-rada.gov.ua/> (дата звернення 22.12.2023).

23. Доброславська ТГ: офіц. сайт. URL: <https://dobroslavsrf-gromada.gov.ua/search/?q=%D1%86%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BE%D0%B2&search=y> (дата звернення 22.12.2023).

24. Новоборисівська ТГ: офіц. сайт. URL: <https://novoborysivska-gromada.gov.ua/cilovi-programinovoborysivskoi-silskoi-radi-14-36-29-24-06-2021/> (дата звернення 22.12.2023).

25. Боярська ТГ: офіц. сайт. URL: [https://mistoboyarka.gov.ua/miska\\_rada/normativni\\_akty.html](https://mistoboyarka.gov.ua/miska_rada/normativni_akty.html) (дата звернення 22.12.2023).

26. Немішаївська ТГ: офіц. сайт. URL: <http://nem-rada.gov.ua/rada/selischna-rada/regulations/> (дата звернення 23.12.2023).

27. Маловільшанська ТГ: офіц. сайт. URL: <https://malavilshankagromada.gov.ua/> (дата звернення 23.12.2023).

28. Бобринецька ТГ: офіц. сайт. URL: <https://bobryneska-gromada.gov.ua/> (дата звернення 23.12.2023).

29. Вільшанська ТГ: офіц. сайт. URL: <https://vilshsr.gov.ua/> (дата звернення 24.12.2023).

30. Дмитрівська ТГ: офіц. сайт. URL: <https://dmitrovka-otg.gov.ua/> (дата звернення 18.12.2023).

31. Сприяння інтегрованому розвитку міст в Україні. GIZ: офіц. сайт URL: <https://www.giz.de/en/worldwide/128341.html> (дата звернення: 05.12.2023).

32. Концепція просторового розвитку. CANactions School: веб-платформа. URL: <https://hromada.canactions.com/konceptsia-prostorovogo-rozvytku/> (дата звернення: 05.10.2023).

#### References:

1. Ministry of Restoration of Ukraine (2024), "More than 90% of communities are developing or have already approved strategic development documents", available at: <https://mtu.gov.ua/news/35390.html> (Accessed 16 april 2024).

2. Palyuk, N. I. and Bulavka, O. G. (2021), "Strategic orientations and priority directions of sustainable development of rural communities and territories in Ukraine in conditions of decentralization of power", *Ekonomika APK*, vol. 8, pp. 91—102. DOI: <https://doi.org/10.32317/2221-1055.202108091>

3. Nadin, V., Stead, D., Dębrowski, M. and Fernandez-Maldonado, A.-M. (2021), "Integrated, adaptive and participatory spatial planning: trends across Europe", *Regional Studies*, vol. 55:5, pp. 791–803. DOI: [10.1080/00343404.2020.1817363](https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1817363)

4. Viakhiriev, M. O. (2021) "Project approach in the field of planning integrated development of territorial communities", Publishing House "Baltija Publishing", pp. 102—109. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-022-3-6>

5. Schindler, S. and Kanai, J.M. (2021), "Getting the territory right: infrastructure-led development and the reemergence of spatial planning strategies", *Regional Studies*, vol. 55 (1). DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1661984>

6. Oleksyuk, G.V., Popadynets, N.M. and Ozarko K.S. (2021), "Features of spatial planning of territorial development", *Atraktivnist ta komfortnist terytorii Ukrainy (rehioniv, mist y obiednanykh terytorialnykh hromad)* [Attractiveness and comfort of the territories of Ukraine (regions, cities and united territorial communities)], Kyiv, Ukraine, 31 May, pp. 101—106.

7. Oleksyuk, H.V., Kuybida, S.V., Lysiak, N.M. and Popadynets N.M. (2021), "Organization of territorial development planning in the context of

decentralization of state administration: a combination of integrated, spatial and economic approaches", Ukraine economy, vol. 11, available at: <http://jnas.nbu.gov.ua/article/UJRN-0001295566> (Accessed 18 october 2023).

8. Gonchar, L.V., Yarovy, K.O. and Babayan, D.P. "European experience of strategic planning of the development of territorial communities", available at: <http://www.inneco.org/index.php/innecoua/article/view/1014> (Accessed 25 october 2023).

9. Pastuh, K. (2021), "Strategic planning of the development of territorial communities", Scientific Bulletin: State Administration, vol. 1 (7). DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-195-215](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-195-215)

10. Dovzhenko, V. A., Voytenko, A. B. and Plotnikova M. F. (2020) "The use of European experience of participatory management in strategic planning of the development of territorial communities", State management: improvement and development. vol. 12, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1957> (Accessed 10 january 2024).

11. Bibik, N. V. and Shapoval H. M. (2019) "Analysis of the international experience of the development of territorial communities and determination of directions for its implementation in Ukraine", Innovative technologies and scientific solutions for industries, vol 2, available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dtssi\\_2019\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dtssi_2019_2_3) (Accessed 10 january 2024).

12. Suslov, M. (2021), "Local identity as a priority direction in the strategic planning of the development of territorial communities", Scientific Bulletin: State Administration, vol. 2 (8), DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2\(8\)-133-151](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2(8)-133-151)

13. Tabakera, V. O. (2021), "State of strategic planning of regional and local development in Lviv region", Democratic governance, vol. 1(27), available at: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26369/239241-article-text-551119-1-10-20210915.pdf> (Accessed 17 april 2024).

14. Decentralization (2023), "Territorial communities", available at: <https://decentralization.ua/newgromada> (Accessed 19 october 2023).

15. Public project (2023), available at: <https://dmitrovka.pb.org.ua/about> (Accessed 18 december 2023).

16. Merefyan territorial community: official site (2023), available at: <https://merefaothg.gov.ua/> (Accessed 20 december 2023).

17. Starosaltiv territorial community: official site (2023), available at: <https://stsaltiv.gov.ua/documents> (Accessed 20 december 2023).

18. Kindrashiv territorial community: official site (2023), available at: <https://kindrashivskagromada.gov.ua/> (Accessed 20 december 2023).

19. Terebovlya territorial community: official site (2023), available at: <https://terebotg.in.ua/dokumenty/rishennya-terebovlyanskoyi-miskoyi-rady/?mdocs-cat=mdocs-cat-324&mdocs-att=2022> (Accessed 20 december 2023).

20. Husyatyn territorial community: official site (2023), available at: <https://hsr.gov.ua/> (Accessed 20 december 2023).

21. Borsukiv territorial community: official site (2023), available at: <https://borsukivskagromada.gov.ua/> (Accessed 20 december 2023).

22. Baltic territorial community: official site (2023), available at: <https://balta-rada.gov.ua/> (Accessed 22 december 2023).

23. Dobroslav territorial community: official site (2023), available at: <https://dobroslavsrfgromada.gov.ua/search/?q=%D1%86%D1%-96%D0%BB%D1%8C%D0%BE%D0%B2&search=y> (Accessed 22 december 2023).

24. Novoborysiv territorial community: official site (2023), available at: <https://novoborysivskagromada.gov.ua/cilovi-programinovoborysivskoisilskoi-radi-14-36-29-24-06-2021/> (Accessed 22 december 2023).

25. Boyar territorial community: official site (2023), available at: [https://mistoboyarka.gov.ua/miska\\_rada/normatyvni\\_akty.html](https://mistoboyarka.gov.ua/miska_rada/normatyvni_akty.html) (Accessed 22 december 2023).

26. Nemyshaiv territorial community: official site (2023), available at: <http://nem-rada.gov.ua/rada/selischna-rada/regulations/> (Accessed 23 december 2023).

27. Malovilshan territorial community: official site (2023), available at: <https://malavilshankagromada.gov.ua/> (Accessed 23 december 2023).

28. Bobrynetsk territorial community: official site (2023), available at: <https://bobryneckagromada.gov.ua/> (Accessed 23 december 2023).

29. Vilsha territorial community: official site (2023), available at: <https://vilshsr.gov.ua/> (Accessed 24 december 2023).

30. Dmitrivsk territorial community: official site (2023), available at: <https://dmitrovka-otg.gov.ua/> (Accessed 24 december 2023).

31. GIZ (2023), "Promotion of integrated development of cities in Ukraine", available at: <https://www.giz.de/en/worldwide/128341.html> (Accessed 5 october 2023).

32. CANactions School (2023), "The concept of spatial development", available at: <https://hromada.canactions.com/konceptsia-prostorovogorozvytku/> (Accessed 5 october 2023).

*Стаття надійшла до редакції 30.05.2024 р.*