



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Чорноморський національний університет
імені Петра Могили
Кафедра управління земельними ресурсами

ДОВЖИК ВЛАДИСЛАВ СЕРГІЙОВИЧ

«ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СТВОРЕННЯ ПРОГРАМ КОМПЛЕКСНОГО РОЗВИТКУ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД»

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня
галузі знань 19 «Архітектура та будівництво»
спеціальності 193 «Геодезія та землеустрій»
за освітньо-професійною програмою «Землеустрій та кадастр»

Науковий керівник:
Перович Л.М., д-р екон. наук, професор

Рецензент:
ТОВ "Миколаївський земельно-кадастровий
інститут"

Миколаїв 2025

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ КОМПЛЕКСНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ	5
1.1. Сутність та еволюція підходів до розвитку громад: від соціально-економічного до просторового планування.....	5
1.2. Нормативно-правове регулювання планування розвитку територій: аналіз законодавчих змін.....	8
1.3. Методологічні особливості формування програм відновлення в умовах воєнного та повоєнного стану.....	11
Висновки до розділу 1.....	13
РОЗДІЛ 2. АНАЛІТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ПРОГРАМ КОМПЛЕКСНОГО РОЗВИТКУ.....	14
2.1. Структура та склад програмних документів: інтеграція містобудівної та земельпорядної документації.....	14
2.2. Методичні інструменти оцінки стану території: профіль громади та SWOT-аналіз.....	17
2.3. Процедурні аспекти розроблення: етапи, громадські обговорення та стратегічні сесії.....	20
Висновки до розділу 2.....	22
РОЗДІЛ 3. ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДОЛОГІЇ СТВОРЕННЯ ПРОГРАМ КОМПЛЕКСНОГО РОЗВИТКУ.....	24
3.1. Оптимізація взаємодії у системі "держава - регіон - громада" при просторовому плануванні.....	24
3.2. Використання сучасних цифрових технологій (ГІС) та електронних кадастрів у плануванні.....	27
3.3. Імплементация європейських підходів до безпеки та енергоефективності у програмах відновлення.....	29
Висновки до розділу 3.....	31
РОЗДІЛ 4. ОХОРОНА ПРАЦІ В ПРОФЕСІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ.....	32
ВИСНОВКИ.....	35
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	37

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасний етап державотворення в Україні характеризується докорінною трансформацією системи управління на місцевому рівні. Процеси децентралізації влади, зміни в адміністративно-територіальному устрої та стратегічний курс на європейську інтеграцію сформували новий запит на ефективні інструменти управління розвитком територіальних громад. Якщо раніше планування розвитку зводилося переважно до короткострокового бюджетування або формальних стратегій соціально-економічного розвитку, то сьогодні виклики часу вимагають переходу до комплексного підходу, який інтегрує просторові, економічні, екологічні та соціальні аспекти.

Особливої гостроти питанню надає повномасштабна війна РФ проти України. Руйнування інфраструктури, житлового фонду, міграція населення та зміна економічного ландшафту поставили перед громадами безпрецедентні завдання щодо швидкого відновлення та забезпечення життєстійкості. У цьому контексті прийняття Закону України № 711-IX, який запровадив поняття «Комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади», та нормативне закріплення інструменту «Програм комплексного відновлення» стали відповіддю на необхідність системного підходу до відбудови.

Проте практична імплементація цих нових інструментів наштовхується на низку проблем: відсутність уніфікованих методик, кадровий дефіцит на місцях, розрив між стратегічним баченням та містобудівною документацією, а також необхідність адаптації міжнародних принципів (зокрема «Build Back Better») до українських реалій. Усе це зумовлює актуальність теми магістерської роботи, присвяченої дослідженню теоретичних засад та вдосконаленню методології створення програм комплексного розвитку територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням стратегічного планування та розвитку територій присвячені праці багатьох науковців. Значний внесок у розробку теоретичних основ місцевого розвитку зробили В. Вакуленко, О. Берданова, А. Ткачук, Ю. Третяк. Проблематику просторового планування та землеустрою досліджують О. Клюка, В. Бахарєв, А. Мартин, Т. Криштоп. Особливості повоєнного відновлення та застосування цифрових інструментів управління висвітлені в роботах О. Євсюкової, Н. Кондратенко. Водночас, питання інтеграції містобудівної та землепорядної документації в єдиний комплексний план, а також методологія його поєднання з програмами відновлення потребують подальшого системного дослідження.

Метою даного дослідження є теоретичне обґрунтування та розробка пропозицій для покращення методологій створення програм комплексного розвитку територіальних громад в умовах повоєнного відбудови та євроінтеграції.

Для досягнення мети передбачено виконання наступних завдань:

- дослідити еволюцію понятійно-категоріального апарату та теоретичних підходів до розвитку громад;
- проаналізувати нормативно-правове забезпечення планування розвитку територій, зокрема новели законодавства (Закон № 711-IX);

- визначити методологічні особливості формування програм відновлення в умовах воєнного стану;
- розкрити структуру та зміст сучасних програмних документів (Комплексного плану та Програми відновлення);
- систематизувати методичні інструменти оцінки стану території (SWOT-аналіз, просторове моделювання);
- проаналізувати процедурні аспекти розроблення документації;
- обґрунтувати напрями вдосконалення методології через цифровізацію, оптимізацію взаємодії «держава-громада» та імплементацію європейських стандартів безпеки.

Об'єктом дослідження є процес управління розвитком територіальних громад в Україні.

Предметом дослідження є теоретичні, методологічні та процедурні засади створення програм комплексного розвитку та відновлення територій.

Методи дослідження. В роботі використовується декілько загальнонаукових та спеціальних методів, а саме: *аналіз і синтез* - для дослідження понятійного апарату та структури документів; *порівняльно-правовий* - для аналізу законодавчих змін; *системний підхід* - для розгляду громади як цілісної соціо-просторової системи; *метод SWOT-аналізу* - для оцінки факторів впливу; *графічний метод* - для візуалізації процедур планування.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в узагальненні теоретичних підходів до інтегрованого просторового планування та обґрунтуванні необхідності переходу до моделі «цифрового управління» розвитком громади, що базується на поєднанні містобудівних, земельних та безпекових даних. Удосконалено підходи до імплементації принципу «Build Back Better» в практику повоєнного відновлення.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані в роботі пропозиції та методичні підходи можуть бути використані органами місцевого самоврядування при розробленні Комплексних планів просторового розвитку та Програм комплексного відновлення, а також для підвищення ефективності управлінських рішень у сфері земельних відносин та містобудування.

Структура та обсяг роботи. Кваліфікаційна робота складається зі змісту, вступу, чотирьох розділів, висновків та списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ КОМПЛЕКСНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

1.1. Сутність та еволюція підходів до розвитку громад: від соціально-економічного до просторового планування

Сучасний етап державотворення в Україні характеризується глибинними трансформаційними змінами в системі публічного управління, які безпосередньо впливають на розуміння сутності та механізмів розвитку первинної ланки адміністративно-територіального устрою - територіальної громади. Якщо проаналізувати еволюцію наукової думки та управлінської практики за останнє десятиліття, стає очевидним, що ми спостерігаємо фундаментальну зміну парадигми: від патерналістської моделі "утримання територій" до моделі ендогенного (внутрішнього) розвитку, що базується на конкурентоспроможності, самодостатності та ефективному використанні просторового потенціалу та ресурсів.

Власне кажучи, саме поняття «розвиток територіальної громади» є багатограним і не має єдиного, раз і назавжди усталеного визначення в науковій літературі, оскільки воно динамічно змінюється разом із суспільними викликами. Доволі часто під цим поняттям бачать тільки економічне зростання, яке виражається у збільшенні обсягів виробництва чи прибутку підприємств, але це лиш частково вірно, адже економіка та її зростання є лише кількісною характеристикою. Натомість розвиток - це категорія якісна, що передбачає структурну перебудову економіки, підвищення якості людського капіталу, покращення екологічного стану території та, що найважливіше, зростання рівня комфорту та безпеки проживання для кожного мешканця.

Аналіз методичних матеріалів, зокрема посібників Асоціації міст України та програм міжнародної технічної допомоги (USAID), дозволяє виділити кілька ключових етапів еволюції підходів до планування розвитку громад в Україні, кожен з яких мав свою специфіку та інструментарій.

Перший етап: Галузеве планування та патерналізм (до 2014 року). Цей період характеризувався домінуванням централізованого підходу. Планування розвитку здійснювалося переважно через державні цільові програми, які на місця "спускалися з гори" та мінімально враховували локальні запити та проблеми. На цьому етапі органи місцевого самоврядування фактично виконували функції "великих ЖЕКів", які займалися поточним утриманням інфраструктури, а не її стратегічним розвитком. В свою чергу економічний розвиток розглядався як зовнішній фактор - очікування приходу великого інвестора або державної субвенції, яка вирішить усі проблеми. Відсутність реальних повноважень та ресурсів на місцях призводила до того, що стратегічне бачення підмінялося короткостроковим "латанням дірок".

Другий етап: Епоха стратегічного планування (2015–2020 рр.). З початком реформи децентралізації ситуація почала кардинально змінюватися. Громади отримали не лише повноваження, а й реальні фінансові ресурси (ПДФО, єдиний податок, плата за землю), що створило підґрунтя для самостійного прийняття

рішень. У цей період ключовим інструментом стало формування Стратегічних планів розвитку, орієнтованих на середньострокову перспективу (5-7 років).

Варто погодитися з тезою, що стратегічне планування стало механізмом переходу від реактивного управління до проактивного. Головний акцент у цей час робився на проведенні SWOT-аналізу, пошуку конкурентних переваг та формуванні місії громади. Проте, як свідчить практика, значна частина цих стратегій залишалася декларативною. Основна проблема полягала у розриві між бажаннями ("хочемо збудувати завод") та реальними можливостями ("немає вільної землі з відповідним цільовим призначенням"). Соціально-економічне планування часто існувало окремо від містобудівної документації, що створювало колізії при спробі реалізації інвестиційних проєктів.

Третій етап: Комплексний просторовий розвиток (з 2021 року).

Це сучасний етап, який виник як відповідь на необхідність інтеграції економічних амбіцій з просторовими ресурсами. Стало зрозуміло, що будь-яка стратегія залишається лише наміром, якщо вона не "приземлена" на конкретну територію - земельну ділянку з чіткими межами, кадастровим номером та інженерними мережами.

Сучасна методологія розвитку базується на принципі інтегрованості. Визначення якого виглядає наступним чином - це створення єдиної системи координат, де кожне управлінське рішення розглядається через призму трьох факторів: економічної доцільності, просторової доступності та екологічної безпеки. Просторове планування перестало бути суто технічною дисципліною архітекторів і перетворилося на інструмент управління розвитком. Тепер розвиток громади розглядається як процес ефективного використання простору, де кожна ділянка землі має працювати на досягнення стратегічних цілей.

Окремої уваги в контексті еволюції підходів заслуговує зміна ролі людського капіталу. В умовах глобалізації та відкритості кордонів (а нині - і в умовах вимушеної масової міграції через війну), громади конкурують не лише за інвестиції, а й за людей. У посібнику "Планування розвитку територіальних громад" наголошується на тому, що кваліфіковані кадри є найбільш мобільним ресурсом [1]. Тому сучасне розуміння розвитку включає такі "м'які" фактори, як комфорт міського середовища, безпека, якість публічних послуг, екологія та інклюзивність. Громада, яка не може забезпечити достойний рівень життя буде втрачати своїх мешканців, а отже - і податкову базу, що унеможливує подальший економічний розвиток.

Також варто відзначити появу та поширення концепції «смарт-спеціалізації» (розумної спеціалізації). Цей підхід передбачає відмову від намагання громад "розвивати все і відразу" або копіювати стратегії сусідів. Натомість пропонується фокусування на унікальних локальних перевагах та ресурсах. Для однієї громади драйвером може стати "зелений туризм" та рекреація, для іншої - логістичний хаб або переробка агропродукції, для третьої - ІТ-кластер. Таким чином громади будуть взаємодоповнювати та підтримувати одне одного. Визначення такої спеціалізації вимагає глибокого аналізу профілю громади та відмови від типових шаблонів.

Важливим аспектом сучасного підходу є також безпекоцентричність, яка стала критично важливою в умовах воєнного стану. Розвиток більше не може плануватися без урахування факторів цивільного захисту, наявності укриттів, енергетичної

автономності та стійкості критичної інфраструктури. Це додає новий вимір до поняття "розвиток" - здатність громади не лише зростати, а й виживати та відновлюватися після кризових явищ, тобто бути резильєнтною.

Таким чином, узагальнюючи вищевикладене, можна констатувати, що сутність розвитку територіальної громади на сучасному етапі трансформувалася з площини суто економічних показників у площину комплексного просторового моделювання. Сьогодні це керований процес якісних змін у всіх сферах життєдіяльності громади, що базується на гармонізації стратегічних цілей (бачення майбутнього) з просторовим потенціалом території (земельні та природні ресурси) з метою створення безпечного, комфортного та спроможного середовища для людини. Такий підхід вимагає від органів місцевого самоврядування нових компетенцій: вміння працювати не лише з бюджетом, а й з просторовими даними, ГІС-системами та інструментами залучення громадськості.

1.2. Нормативно-правове регулювання планування розвитку територій: аналіз законодавчих змін

Еволюція теоретичних підходів до розуміння сутності розвитку територіальних громад, що була розглянута у попередньому підрозділі, неминуче призвела до тектонічних зрушень у правовому полі України. Законодавча база, яка регулює цю сферу, пройшла складний і тривалий шлях від галузевої фрагментарності та надмірної централізованості до спроби створення єдиної, прозорої та децентралізованої системи просторового планування. Аналіз нормативно-правових актів дозволяє не лише простежити логіку цих змін, але й виявити системні проблеми, які досі потребують вирішення на рівні правозастосування.

Фундаментальною основою правового регулювання залишається Конституція України (зокрема, статті 140-146) та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Саме ці документи закріплюють базове право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, в тому числі - планувати розвиток своєї території, розпоряджатися комунальними ресурсами та формувати місцевий бюджет.

Однак, справжньою революцією у сфері просторового планування стало прийняття Закону України від 17.06.2020 № 711-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [2]. Цей нормативний акт, без перебільшення, змінив філософію управління територіями в Україні. До прийняття закону в Україні існував правовий дуалізм: містобудівна документація (генеральні плани, зонінг) жила своїм життям, а земельпорядна документація - своїм. Це призводило до парадоксальних ситуацій, наприклад коли генеральний план передбачав будівництво житлового кварталу, а земельний кадастр фіксував цю територію як землі сільськогосподарського призначення, зміна цільового призначення яких була складною бюрократичною процедурою.

Отже, розглянемо детальніше ключові новели, запроваджені Законом № 711-IX, які формують сучасний правовий ландшафт планування розвитку громад.

1. Введення інституту «Комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади». Законодавець ввів принципово новий вид документації, який є одночасно містобудівною документацією на місцевому рівні та документацією із землеустрою. Це рішення фактично "зшило" два розірвані процеси. Комплексний план став універсальним інструментом, який визначає не лише функціональне призначення території (де буде житло, а де - промисловість), але й встановлює обмеження у використанні земель (охоронні зони, прибережні смуги) та резервує території для майбутніх потреб громади. Важливо, що цей документ розробляється на всю територію громади, а не лише на її окремі частини, або як це часто було - населені пункти.

2. Розширення територіальної юрисдикції планування. Це, мабуть, найважливіша зміна в контексті децентралізації. До 2021 року генеральні плани розроблялися виключно в межах населеного пункту. Землі за межами села (поля, лісосмуги, пасовища, водні об'єкти), які часто становлять 80-90% площі громади,

перебували у віданні районних адміністрацій або територіальних органів Держгеокадастру. Громада фактично не мала впливу на те, що відбувається за знаком "кінець населеного пункту". Вона не могла планувати там розміщення індустріального парку, сміттєпереробного заводу чи рекреаційної зони без складних погоджень "згори". Закон № 711-IX поширив дію Комплексного плану на всю територію громади, надавши радам реальні важелі впливу на інвесторів та землекористувачів.

3. Дерегуляція зміни цільового призначення земель. Раніше для того, щоб змінити цільове призначення ділянки (наприклад, з "сільськогосподарського" на "промислове" для будівництва підприємства), власнику потрібно було розробляти окремий проєкт землеустрою, проходити численні експертизи та погодження. Цей процес міг займати від 6 до 18 місяців і створював величезні корупційні ризики. Нове законодавство запровадило революційне правило: якщо у затвердженому Комплексному плані (або генеральному плані) територія визначена як певна функціональна зона (наприклад, виробнича), зміна цільового призначення земельної ділянки в межах цієї зони відбувається автоматично, без необхідності розроблення окремого проєкту землеустрою щодо відведення. Це значно спрощує життя бізнесу та підвищує інвестиційну привабливість громад.

4. Імперативність Стратегічної екологічної оцінки (СЕО). Відповідно до Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» [3], будь-який документ державного планування (в тому числі комплексний план) підлягає обов'язковій оцінці впливу на довкілля ще на етапі розробки. Це євроінтеграційна норма, яка імплементує Директиву 2001/42/ЄС [4]. Процедура СЕО запобігає прийняттю екологічно небезпечних рішень (наприклад, розміщенню шкідливого виробництва поруч із заповідною зоною або житловою забудовою) та забезпечує участь громадськості в обговоренні екологічних аспектів розвитку.

Окрім законів, важливу роль у регулюванні відіграють підзаконні акти. Зокрема, Постанова Кабінету Міністрів України від 01.09.2021 № 926 затвердила «Порядок розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації» [5]. Цей документ деталізує процедуру, прописуючи кожен крок: від рішення сесії про початок розробки до громадських слухань. А Постанова КМУ від 09.06.2021 № 632 визначила вимоги до електронного формату документації, що унеможливорює маніпуляції з паперовими картами та забезпечує інтеграцію даних у національні геоінформаційні системи [6].

Втім, аналіз правозастосовчої практики, проведений дослідниками (зокрема, у роботах Л. Горбатої), свідчить про наявність певних проблем та колізій [7].

По-перше, існує проблема неузгодженості між новим містобудівним законодавством та застарілими нормами у сфері охорони культурної спадщини. По-друге, багато громад досі не мають актуалізованої картографічної основи в системі координат УСК-2000, без якої розробка Комплексного плану технічно неможлива. Створення такої основи потребує значних коштів та часу, що є викликом для дефіцитних місцевих бюджетів, особливо в умовах воєнного стану.

Окремим пластом нормативного регулювання є законодавство, що стосується повоєнного відновлення. В умовах війни було прийнято ряд нормативних актів, які

ввели поняття «Програма комплексного відновлення області, території територіальної громади ». Хоча цей документ не є містобудівною документацією в класичному розумінні, він, згідно з законодавством, слугує вихідними даними для розроблення або внесення змін до Комплексного плану. Це створює певний правовий "місток" між оперативним реагуванням на руйнування та довгостроковим стратегічним плануванням.

Також важливим елементом нормативного каркасу є Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затверджена Постановою КМУ № 695 [8]. Вона вводить нову типологію територій (полюси зростання, території відновлення, території з особливими умовами тощо), що вимагає від громад врахування не лише місцевих, а й загальнодержавних пріоритетів при розробці своїх планів. Це означає, що комплексний план громади не може суперечити стратегічним цілям регіону та держави.

Підсумовуючи аналіз, можна констатувати, що нормативно-правове регулювання планування розвитку територій в Україні перейшло на якісно новий рівень. Законодавець створив потужний, інтегрований інструментарій (комплексний план), який надає громадам безпрецедентні права в управлінні своїм простором. Водночас, це покладає на органи місцевого самоврядування величезну відповідальність за дотримання складних процедур, екологічних стандартів та забезпечення балансу інтересів держави, бізнесу та громадськості. Успішність реформи тепер залежить не стільки від якості законів, скільки від інституційної спроможності громад імплементувати ці норми на практиці.

1.3. Методологічні особливості формування програм відновлення в умовах воєнного та повоєнного стану

Повномасштабна збройна агресія РФ проти України, що розпочалася у 2022 році, поставила перед системою планування розвитку територіальних громад виклики екзистенційного характеру. Класичні стратегії розвитку, орієнтовані на мирний час та еволюційне економічне зростання, виявилися нездатними відповісти на питання фізичного виживання, безпеки мешканців та швидкої відбудови зруйнованої критичної інфраструктури. Виникла нагальна потреба в принципово нових методологічних інструментах, які б дозволяли громадам не лише мріяти про майбутнє, а й ефективно діяти в умовах кризи.

Відповіддю на цей виклик стала поява у законодавчому та методичному полі поняття «Програма комплексного відновлення території територіальної громади». Це специфічний документ, який має тимчасовий характер і виконує функцію "швидкої допомоги" для економіки та інфраструктури громади, слугуючи містком між хаосом війни та поверненням до сталого розвитку.

Специфіка методології формування таких програм суттєво відрізняється від класичного стратегічного планування, розглянутого у попередніх підрозділах. Якщо Стратегія - це документ про "бажання", то Програма відновлення - це документ про "потреби".

Аналіз методичних рекомендацій, розроблених експертами за підтримки міжнародних донорів (зокрема, БФ «Право на захист» та проекту USAID «ГОВЕРЛА»), дозволяє виділити ключові методологічні принципи, на яких базується сучасне планування відновлення.

1. Безпекоцентричність та диференційований підхід. У мирний час планування починалося з аналізу економічного потенціалу. В умовах воєнного часу відправною точкою будь-якого планування є аудит безпеки. Методологія вимагає чіткого зонування території громади за рівнем небезпеки: зона активних бойових дій, зона можливих бойових дій, деокупована територія, тилова територія. Для кожного типу території методологія передбачає свій набір пріоритетів:

- Для деокупованих громад пріоритетом №1 є гуманітарне розмінування, відновлення критичної інфраструктури (електропостачання, водопостачання) та забезпечення житлом.
- Для тилих громад акцент робиться на інтеграції внутрішньо переміщених осіб (ВПО), релокації бізнесу та розширенні соціальної інфраструктури.

2. Принцип «Build Back Better» («Відбудувати краще, ніж було»). Це фундаментальна методологічна засада, закріплена як пріоритет Сендайської рамкової програми зі зниження ризику лих (2015–2030), до якої приєдналася Україна. Суть цього принципу полягає у категоричній відмові від простого відновлення знищених об'єктів у їхньому попередньому вигляді ("як було до війни"). Як наголошується у методичних матеріалах щодо розроблення програм відновлення, відбудова старої радянської школи, яка була енергонефективною та недоступною для дітей з інвалідністю, є нераціональним використанням обмежених ресурсів [9]. Нове

будівництво має відбуватися виключно за сучасними стандартами енергоефективності (клас С і вище), безбар'єрності та цивільного захисту (обов'язкова наявність укриттів подвійного призначення). Це вимагає від проєктантів та замовників повної зміни мислення: ми не ремонтуємо стіни, ми створюємо новий простір.

3. Комплексність аудиту збитків та використання ГІС. Методологія відновлення вимагає не просто фіксації факту руйнування ("згорів будинок культури"), а детальної, верифікованої оцінки збитків. Для цього активно використовуються геоінформаційні системи (ГІС) та Державний реєстр пошкодженого та знищеного майна. Важливою особливістю є те, що ця оцінка слугує подвійній меті: по-перше, це база для планування відбудови, а по-друге - це юридична основа для майбутніх позовів до країни-агресора щодо репарацій. Без цифрової фіксації збитків (фото, відео, геокоординати) громада ризикує втратити право на компенсацію.

4. Інклюзивність та партисипація в умовах воєнного стану. Війна докорінно змінила соціальну структуру населення українських громад. Значно збільшилася кількість ветеранів, осіб з інвалідністю внаслідок поранень, одиноких матерів, внутрішньо переміщених осіб. Методологія формування програм відновлення вимагає обов'язкового врахування потреб цих груп ще на етапі передпроектних досліджень. Це означає, що при плануванні громадських просторів, адміністративних будівель чи житла норми безбар'єрності (пандуси, тактильна плитка, широкі дверні проходи) стають не просто "бажаними", а обов'язковими. Крім того, методика вимагає широкого залучення громадськості до обговорення планів відновлення. Це не формальність, а інструмент зняття соціальної напруги: люди, які втратили житло, мають розуміти, за яким принципом розподіляються кошти і коли буде відбудовано їхній дім.

5. Функціональна типізація територій. Важливим методологічним нововведенням, закріпленим в оновленій Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, є впровадження функціональних типів територій. Замість "зрівнялівки", держава пропонує диференційований підхід. Виділяються:

- Території відновлення (постраждали від війни) - тут діють спеціальні податкові режими та спрощені процедури будівництва.
- Регіональні полюси зростання - центри економічної активності, які мають "тягнути" економіку.
- Території з особливими умовами для розвитку - наприклад, прикордонні громади, де діють безпекові обмеження на використання земель.

Варто також чітко розмежувати місце Програми відновлення в системі документації. Вона не замінює комплексний план просторового розвитку території громади, про який йшлося у попередньому підрозділі. Згідно з законодавством, Програма відновлення виступає вихідними даними для розроблення або внесення змін до Комплексного плану. Це тактичний документ, який дозволяє громаді вижити "тут і зараз", оперативно залучити донорські кошти на розмінування та ремонт критичної інфраструктури, і тим самим підготувати ґрунт для довгострокового стратегічного планування.

Таким чином, методологія формування програм відновлення - це гнучкий, адаптивний інструмент антикризового менеджменту, який поєднує жорсткі інженерно-технічні вимоги з соціальними пріоритетами та безальтернативними вимогами безпеки.

Висновок до Розділу 1

Узагальнюючи теоретико-методологічні засади, розглянуті у першому розділі, можна зробити наступні висновки, які є концептуальною основою для подальшого дослідження:

- Відбулася радикальна зміна парадигми розвитку територіальних громад в Україні. Розвиток більше не розглядається як лінійне економічне зростання. Сучасна теорія трактує його як комплексний процес підвищення спроможності та життєстійкості (resilience) громади, що базується на інтеграції просторового, економічного та людського потенціалу.
- Нормативно-правове забезпечення планування вийшло на новий рівень з прийняттям Закону № 711-IX. Введення інституту Комплексного плану просторового розвитку ліквідувало історичний розрив між містобудуванням та землеустроєм, надавши громадам реальні інструменти управління всією своєю територією, а не лише населеними пунктами (які є лиш невеликою часткою всієї громади), що є критично важливим для залучення інвестицій.
- В умовах воєнного стану сформувалася специфічна методологія відновлення, яка базується на принципах безпекоцентричності, інклюзивності та підході "Build Back Better". Програми комплексного відновлення стали необхідним тактичним елементом у системі стратегічного управління, забезпечуючи перехід від кризового реагування до сталого розвитку.

Ці теоретичні висновки відкривають шлях до аналізу практичного інструментарію та процедур формування програмних документів, які будуть детально розглянуті у другому розділі роботи.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ПРОГРАМ КОМПЛЕКСНОГО РОЗВИТКУ

2.1. Структура та склад програмних документів: інтеграція містобудівної та землевпорядної документації

Практична реалізація нової державної політики у сфері просторового розвитку вимагає від органів місцевого самоврядування глибокого розуміння архітектури програмних документів, з якими їм доводиться працювати. Перехід від фрагментарного планування до інтегрованого, про який йшлося у теоретичній частині роботи, на практиці втілюється у створенні принципово нових за своєю структурою та наповненням документів. Ключовим серед них, безумовно, є комплексний план просторового розвитку території територіальної громади.

Варто наголосити, що складність цього документу полягає в його мультикомпонентності, тому що комплексний план фактично поєднує в собі щонайменше 10 видів документації, які раніше розроблялися окремо. Це і генеральні плани населених пунктів, і детальні плани територій, і проєкти землеустрою щодо впорядкування угідь, і схеми планування територій. Така консолідація вимагає чіткої структуризації документу, щоб він залишався робочим інструментом, а не перетворився на хаотичний набір карт та пояснювальних записок.

Аналіз законодавчих вимог (зокрема, Закону України № 711-IX та Постанови КМУ № 926) та методичних рекомендацій дозволяє виділити базову структуру Комплексного плану, яка складається з кількох взаємопов'язаних блоків.

Перший блок - Аналітично-стратегічний.

Будь-яке планування починається з аналізу вихідних даних. Ця частина документу формує фундамент для прийняття проєктних рішень. Вона включає детальну комплексну оцінку території: від географічного розташування та природно-кліматичних умов до демографічної ситуації та стану економіки.

Критично важливою складовою тут є аналіз існуючого стану використання земель. Розробники повинні не просто констатувати наявність певної кількості гектарів ріллі чи лісу, а й виявити проблеми: нецільове використання, самозахоплення, наявність вільних ділянок, що можуть бути запропоновані інвесторам (так звані "грінфілди" та "браунфілди").

Також до цього блоку входить модель перспективного розвитку території. Це, по суті, просторова візуалізація стратегії розвитку громади. Якщо стратегія каже "ми будемо туристичним центром", то модель показує, де саме будуть розташовані туристичні маршрути, готелі та рекреаційні зони.

Другий блок - Проєктно-планувальний (Містобудівна складова).

Це "серце" Комплексного плану, яке визначає майбутнє обличчя громади. Згідно з методичними рекомендаціями, цей блок має містити низку обов'язкових розділів:

1. Планувальна організація території. Це схема "скелету" громади: транспортні коридори, система розселення (де люди живуть) та система центрів обслуговування (де люди працюють та отримують послуги). Важливо, що план охоплює як населені пункти, так і території за їх межами.
2. Функціональне зонування. Це один з найважливіших елементів. Територія громади поділяється на функціональні зони (житлові, громадські, виробничі, рекреаційні, сільськогосподарські тощо). Для кожної зони визначаються дозволені види використання (переважні та супутні). Саме затверджене функціональне зонування стає юридичною підставою для автоматичної зміни цільового призначення земельної ділянки, що є революційним кроком для дерегуляції бізнесу.
3. Розвиток інфраструктури. Цей розділ деталізує плани щодо інженерного забезпечення (водопостачання, каналізація, енергетика, газопостачання) та транспорту. В сучасних умовах сюди також обов'язково входить розвиток телекомунікаційних мереж та інтернету.

Окремої уваги заслуговує інтеграція в тіло комплексного плану генеральних планів населених пунктів. Якщо раніше генплан села був окремим документом, то тепер він є складовою частиною загального плану громади. Це дозволяє уникнути ситуацій, коли плани розвитку села суперечать планам розвитку навколишньої території. Те саме стосується і детальних планів території (ДПТ): вони можуть розроблятися у складі Комплексного плану для конкретних інвестиційних об'єктів або інфраструктурних вузлів.

Третій блок - Землевпорядний.

Саме наявність цього блоку робить комплексний план унікальним інструментом. Він перетворює красиві картинки архітекторів на юридично значущі дії з землею. До складу цього блоку входять:

- Схема землеустрою та техніко-економічне обґрунтування використання земель. Тут визначаються перспективи використання земельного фонду.
- Заходи з формування земельних ділянок. План чітко визначає межі ділянок, які громада планує виставити на земельні торги (аукціони), передати у комунальну власність або, навпаки, викупити для суспільних потреб (наприклад, для будівництва школи чи дороги).
- Обмеження у використанні земель. Це надзвичайно важливий розділ. Він фіксує на карті всі охоронні зони: навколо ліній електропередач, газопроводів, пам'яток культури, водних об'єктів, а також санітарно-захисні зони підприємств. Ці дані підлягають обов'язковому внесенню до Державного земельного кадастру (ДЗК), що захищає ці території від незаконної забудови.

Четвертий блок - Безпековий та природоохоронний.

В умовах сьогодення цей блок набув пріоритетного значення з багатьох причин.

По-перше, обов'язковою складовою є розділ «Інженерно-технічні заходи цивільного захисту» (ІТЗ ЦЗ). Він включає схеми розміщення захисних споруд (укриттів), систем оповіщення, маршрутів евакуації, а також заходи зі світломаскування та пожежної безпеки. Без цього розділу план не пройде експертизу.

По-друге, невід'ємною частиною документу є Звіт про стратегічну екологічну оцінку (СЕО). Це не просто формальний додаток, а об'ємний документ, що аналізує вплив планованих рішень на довкілля та здоров'я населення. Він розробляється паралельно з планом і проходить окремі громадські обговорення.

Для історичних населених місць до структури комплексного плану також обов'язково включається Історико-архітектурний опорний план, який визначає режими використання територій пам'яток культурної спадщини та їх охоронних зон.

Складова частина	Змістовне наповнення
Стратегічна	• Модель перспективного розвитку території (візуалізація стратегічного бачення майбутнього громади). • Визначення головних напрямів розвитку (економіка, туризм, логістика тощо). • Демографічний прогноз: Аналіз динаміки населення та потреб у соціальній інфраструктурі.
Містобудівна	• Генеральні плани населених пунктів: Планування забудови та розвитку сіл/містечок у складі громади. • Функціональне зонування: Чіткий поділ території на зони (житлова, громадська, виробнича, рекреаційна) з визначенням режимів забудови. • Транспортна та інженерна інфраструктура: Схеми розвитку доріг, водопостачання, каналізації, енергомереж.
Землевпорядна	• Інвентаризація земель: Облік земель усіх форм власності та категорій. • Формування інвестиційних лотів: Виділення нових земельних ділянок для залучення інвесторів. • Впорядкування угідь: Заходи з охорони земель, рекультивації, захисту від ерозії. • Встановлення меж: Визначення меж територій з особливими режимами використання (заповідники, водоохоронні зони).
Безпекова та екологічна	• Інженерно-технічні заходи цивільного захисту (ІТЗ ЦЗ): Планування укриттів, систем оповіщення, евакуаційних шляхів. • Стратегічна екологічна оцінка (СЕО): Аналіз впливу рішень плану на довкілля та здоров'я населення. • Охорона культурної спадщини: Визначення зон охорони пам'яток історії та культури.

Рис. 1 Структура Програми комплексного відновлення

Поряд з Комплексним планом, який є документом довгострокового розвитку, в умовах воєнного стану громади оперують також Програмою комплексного відновлення території. Її структура є більш гнучкою та оперативно-орієнтованою.

Аналіз методичних рекомендацій БФ «Право на захист» дозволяє виділити специфічні структурні елементи цього документу [9]. На відміну від Комплексного плану, тут ключову роль відіграє блок оцінки збитків. Він містить детальну інформацію про шкоду, заподіяну бойовими діями: кількість зруйнованих житлових будинків, об'єктів соціальної сфери, промисловості, критичної інфраструктури. Ця інформація має бути верифікованою та, за можливості, геокодованою.

Проектна частина програми відновлення фокусується на заходах:

- Заходи з підготовки території: розмінування, демонтаж зруйнованих конструкцій, рекультивація земель, пошкоджених вибухами.
- Заходи з відновлення: конкретний перелік об'єктів, що підлягають капітальному ремонту, реконструкції або новому будівництву. При цьому, відповідно до принципу "Build Back Better", вказуються нові технічні характеристики об'єктів (енергоефективність, безбар'єрність).
- Фінансово-економічний розрахунок: орієнтовна вартість робіт та потенційні джерела фінансування (місцевий бюджет, державні фонди, кошти донорів).

Формат даних та цифровізація

Важливою особливістю сучасної структури програмних документів є вимога до їхнього цифрового формату. Згідно з Постановою КМУ № 632, "паперові" генплани відійшли в минуле. Вся документація розробляється у вигляді геопросторових даних (векторних карт) у форматі, сумісному з ГІС-системами (наприклад, бази геоданих GDB або GeoJSON).

Це означає, що структура документу - це не просто набір розділів у текстовому файлі, а набір шарів у геоінформаційній системі: шар "земельні ділянки", шар "обмеження", шар "функціональні зони", шар "інженерні мережі" тощо. Кожен об'єкт на карті має атрибутивну інформацію (семантику), що дозволяє автоматично обробляти дані та вносити їх до державних кадастрів (містобудівного та земельного).

Таким чином, структура сучасних документів з планування розвитку є складною, багаторівневою та високотехнологічною. Вона вимагає від розробників інтеграції знань з архітектури, землевпорядкування, екології, економіки та ІТ, а від замовників - розуміння взаємозв'язків між різними компонентами плану для ефективного управління територією.

2.2. Методичні інструменти оцінки стану території: профіль громади та SWOT-аналіз

Ефективність будь-якого планування, чи то стратегічного, чи то просторового, на пряму залежить від якості вхідних даних. Класичний принцип менеджменту "неможливо управляти тим, що не можна виміряти" в умовах територіальної громади набуває особливого змісту. Розробка Програми комплексного розвитку або відновлення не може базуватися на інтуїтивних уявленнях керівництва громади або застарілих статистичних довідниках. Вона вимагає застосування науково обґрунтованого інструментарію діагностики, який дозволяє отримати об'єктивну картину ресурсного потенціалу.

Власне кажучи, аналіз методичних підходів дозволяє виділити три ключові групи інструментів оцінки стану території, які мають застосовуватися комплексно:

- Соціально-економічний аналіз (формування Профілю громади).
- Просторовий аналіз (моделювання використання земель).
- Стратегічний аналіз (SWOT-аналіз та PESTLE-аналіз).

Розглянемо ці інструменти детальніше, опираючись на сучасні методичні рекомендації та наукові дослідження.

Профіль громади як базовий аналітичний документ

Першим кроком у процесі діагностики є створення Профілю територіальної громади. У практиці місцевого самоврядування часто використовується термін "Паспорт громади", однак, як слушно зауважують автори посібника «Планування розвитку територіальних громад» Г. Васильченко та І. Парасюк, між цими поняттями є суттєва різниця. Паспорт - це статичний набір цифр (кількість населення, площа, кількість шкіл), який часто носить формальний характер. Натомість Профіль - це аналітичний документ, "фотографія зрізу" ситуації, яка показує не лише стан, а й динаміку та взаємозв'язки між показниками [1].

Структура профілю, згідно з методичними вимогами, повинна охоплювати всі сфери життєдіяльності громади, але бути сфокусованою на виявленні проблем та ресурсів. Ключовими розділами є:

- Демографія: аналіз не просто кількості населення, а його вікової структури (індекс старіння), маятникової міграції та, що особливо актуально зараз, кількості внутрішньо переміщених осіб (ВПО).
- Економіка: структура суб'єктів господарювання, найбільші роботодавці, аналіз бюджету (власні надходження vs дотації).
- Інфраструктура: стан доріг, мереж водопостачання, доступність інтернету.
- Довкілля: рівень забруднення, поводження з відходами.

Методика збору даних для Профілю передбачає використання як "жорстких" даних (офіційна статистика, дані податкової, реєстри), так і "м'яких" даних (результати опитувань бізнесу та мешканців). Варто погодитися з думкою експертів, що без опитування місцевого бізнесу неможливо зрозуміти реальний діловий клімат, адже сухі цифри податкових звітів не показують адміністративних бар'єрів чи корупційних ризиків.

Методика просторового аналізу та моделювання

Якщо Профіль відповідає на питання "Що ми маємо?", то просторовий аналіз відповідає на питання "Де це знаходиться?". Із запровадженням Комплексних планів просторового розвитку (відповідно до Закону № 711-IX), цей етап став критично важливим. Неможливо планувати розвиток, не розуміючи реального, а не "паперового", стану земельних ресурсів.

У своїй науковій статті О. Клюка та В. Бахарев пропонують дієву методику створення моделі фактичного використання земель, яка є фундаментом для будь-якої програми розвитку [10]. Ця методика передбачає перехід від роботи з таблицями до роботи з картами та геоінформаційними системами (ГІС).

Процес просторового аналізу, згідно з цією методикою, складається з чотирьох послідовних етапів:

Етап 1. Геопросторовий збір даних. На цьому етапі здійснюється інвентаризація наявних картографічних матеріалів: топографічних карт, даних Держгеокадастру, супутникових знімків, схем землеустрою минулих років. Важливо розуміти, що офіційні дані кадастру часто є неповними або застарілими (наприклад, поле юридично числиться як пасовище, а фактично розоране, або лісосмуга вирубана). Тому дослідники наголошують на необхідності використання актуальних даних дистанційного зондування Землі (супутникові знімки Google Maps, Sentinel тощо).

Етап 2. Систематизація даних. Отримана інформація - це масив різномірних даних ("сира" інформація). Її необхідно привести до єдиної системи координат та класифікувати. Наприклад, розділити землі за формою власності (державна, комунальна, приватна) та за видом фактичного використання (житлова забудова, промисловість, сільське господарство).

Етап 3. Моделювання та візуалізація. Це найбільш творчий та аналітичний етап. За допомогою ГІС-технологій створюється цифрова модель території громади. Це дозволяє візуалізувати такі параметри:

- Картограми рельєфу: аналіз висот та ухилів (критично важливо для планування будівництва та захисту від підтоплень).
- План фактичного використання земель: накладання юридичних меж ділянок на супутникові знімки дозволяє виявити "тіньове" землекористування (самозахоплення) або, навпаки, вільні ділянки ("нічийні"), які можна запропонувати інвесторам.
- Обмеження: відображення охоронних зон (ЛЕМ, газопроводи, прибережні смуги), де будівництво заборонено.

Етап 4. Аналіз диспропорцій. Порівняння фактичного стану з бажаним. Наприклад, виявлення дефіциту зелених зон у забудованих районах або відсутності під'їзних шляхів до інвестиційно привабливих ділянок.

Такий підхід дозволяє перетворити простір з "білої плями" на керований ресурс. Як показує практика, саме на етапі просторового моделювання громади часто "знаходять" сотні гектарів землі, які не обліковувалися і не приносили доходу в бюджет.

Інструментарій стратегічного аналізу: SWOT

Після збору фактичних даних (через Профіль) та їх просторової локалізації (через Моделювання), настає етап стратегічного осмислення. Найпоширенішим та найбільш універсальним інструментом тут виступає SWOT-аналіз. Попри свою простоту, він залишається безальтернативним методом для структурування інформації.

Сутність методу полягає у розділенні факторів впливу на чотири категорії:

- **Strengths (Сильні сторони):** внутрішні ресурси, на які громада може спертися (наприклад, вигідне географічне положення, наявність активного бізнесу, якісна питна вода).
- **Weaknesses (Слабкі сторони):** внутрішні проблеми, які гальмують розвиток (зношені мережі, дефіцит кадрів, відсутність містобудівної документації).
- **Opportunities (Можливості):** зовнішні фактори, які можна використати (державні програми підтримки, міжнародні гранти, попит на релокацію бізнесу).
- **Threats (Загрози):** зовнішні ризики (зміни законодавства, інфляція, безпекові загрози).

Внутрішні фактори	Зовнішні фактори
S (Strengths)	O (Opportunities)
• Розширення юрисдикції на землі за межами населених пунктів (Закон № 711-IX). • Наявність вільних інвестиційних ділянок («грінфілди»). • Сформована мережа ЦНАПів та доступ до адмінпослуг • Високий рівень громадської активності та самоорганізації.	• Доступ до міжнародних фондів відновлення та грантів ЄС. • Запровадження енергоефективних технологій («Build Back Better»). • Цифровізація управління (інтеграція з ДЗК та МБК). • Релокація бізнесу з постраждалих регіонів.
Внутрішні фактори	Зовнішні фактори
W (Weaknesses)	T (Threats)
• Критична зношеність інженерної інфраструктури. • Відсутність актуальної містобудівної документації та топооснови. • Дефіцит кваліфікованих кадрів у сфері планування. • Висока дотаційність місцевого бюджету.	• Військові ризики та руйнування критичної інфраструктури. • Демографічна криза та неповернення мігрантів. • Нестабільність бюджетного законодавства (вилучення ПДФО) • Енергетична криза та блекаути.

Рис. 2 Складові SWOT- аналізу

Важливою методологічною особливістю є те, що SWOT-аналіз не повинен проводитися в кабінеті голови громади. Це інструмент партисипативний. Якісний аналіз народжується лише в процесі стратегічних сесій за участю представників бізнесу, громадськості та експертів. Тільки так можна уникнути суб'єктивізму ("влада думає, що все добре") і побачити реальні проблеми ("бізнес каже, що неможливо підключитися до електромереж").

Окрім класичного SWOT, в сучасних умовах доцільно використовувати і PESTLE-аналіз, який дозволяє детальніше оцінити зовнішнє середовище через призму політичних (Political), економічних (Economic), соціальних (Social), технологічних (Technological), правових (Legal) та екологічних (Environmental) факторів. Це особливо актуально в контексті євроінтеграції, коли громади мають враховувати європейські екологічні та правові стандарти.

Фактор	Зміст впливу (Позитивний / Негативний)
Political (Політичні)	• Продовження реформи децентралізації та євроінтеграційний курс. • Підтримка державними програмами (Ukraine Facility, Фонд ліквідації наслідків агресії). • Нестабільність політичної ситуації через воєнний стан.
Economic (Економічні)	• Доступ до міжнародних грантів та кредитних ресурсів. • Інфляційні процеси та зростання вартості будівельних матеріалів. • Зміни в податковому законодавстві (ризик вилучення ПДФО з місцевих бюджетів).
Social (Соціальні)	• Високий рівень соціальної згуртованості та волонтерства • Міграція населення (значна частка ВПО, відтік молоді за кордон). • Потреба в інклюзивному просторі для ветеранів та людей з інвалідністю.
Technological (Технологічні)	• Цифровізація адміністративних послуг (Дія, ЦНАП). • Впровадження ІС-технологій та електронних кадастрів. • Розвиток енергоефективних технологій («зелена» енергетика).
Legal (Правові)	• Нова законодавча база (Закон № 711-IX) для комплексного планування. • Гармонізація українського законодавства з нормами ЄС. • Складність дозвільних процедур у сфері будівництва та земельних відносин.
Environmental (Екологічні)	• Необхідність переробки відходів руйнації (циркулярна економіка) • Вимоги щодо енергоефективності будівель (стандарты NZEB) • Мінне забруднення територій та погіршення якості ґрунтів/води через військові дії.

Рис. 3 Складові PESTLE- аналізу

Підсумовуючи вищесказане, можна стверджувати, що методичний інструментарій оцінки стану території є комплексом взаємодоповнюючих методів. Профіль громади дає "цифри", просторове моделювання дає "карту", а SWOT-аналіз дає "розуміння". Лише поєднання цих трьох елементів дозволяє сформувати якісну аналітичну базу для прийняття управлінських рішень та розробки реалістичної Програми комплексного розвитку. Ігнорування будь-якого з цих етапів призводить до створення "мертвих" документів, які не мають нічого спільного з реальністю.

2.3. Процедурні аспекти розроблення: етапи, громадські обговорення та стратегічні сесії

Впровадження в практику управління територіальними громадами нових видів планувальної документації вимагає від органів місцевого самоврядування не лише аналітичних здібностей, а й чіткого дотримання нормативно визначених процедур. Порухення процедурного алгоритму (наприклад, непроведення громадських слухань або порушення строків оприлюднення проєкту) може стати підставою для скасування затвердженого комплексного плану в судовому порядку. Саме тому процедурний аспект є критично важливим елементом методології формування програм розвитку.

Аналіз порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації (затвердженого Постановою КМУ від 01.09.2021 № 926) дозволяє структурувати весь процес створення комплексного плану як послідовність трьох великих етапів: підготовчого, основного та завершального.

Розглянемо детально зміст та особливості кожного з цих етапів, спираючись на практичні кейси пілотних громад, описані у посібнику USAID [1].

Етап 1. Підготовчий: від ідеї до завдання

Це найбільш відповідальний етап, адже помилки, допущені на старті, неможливо виправити пізніше без повернення на початок. Підготовчий етап розпочинається з прийняття сесією місцевої ради Рішення про розроблення Комплексного плану.

Варто зауважити, що це рішення не є формальним. Воно має містити чіткий календарний план та джерела фінансування. Як показує практика, громади часто недооцінюють вартість робіт, не враховуючи витрати на оновлення картографічної основи, що може сягати мільйонів гривень.

Ключовим елементом цього етапу є формування Робочої групи. Це тимчасовий консультативно-дорадчий орган, до складу якого, згідно з вимогами законодавства, мають входити не менше 5 і не більше 21 особи. Важливий нюанс: частка представників громадськості (мешканців, бізнесу, ГО) у складі групи має становити не менше 51% [11]. Це запобіжник від прийняття кулуарних рішень чиновниками.

Головне завдання побочної групи на цьому етапі - підготовка та затвердження завдання на розроблення комплексного плану. Це технічний документ, який визначає, що саме громада хоче отримати від проєктантів: які території розвивати, де планувати нові дороги, які обмеження врахувати.

Процедура формування Завдання передбачає обов'язкове проведення Стратегічної сесії. Це публічний захід, на якому мешканці та експерти спільно визначають перспективу розвитку громади. Стратегічна сесія - це не нудні доповіді, а жива дискусія, часто з використанням фасилітації та роботи в малих групах. За результатами сесії формується протокол, який лягає в основу Завдання.

Важливим процедурним моментом є те, що якщо в громаді вже розроблена та затверджена Концепція інтегрованого розвитку території, то громадське обговорення Завдання не проводиться, оскільки пріоритети вже були визначені раніше. Це суттєво економить час (місяці).

Етап 2. Основний: розробка та екологічна оцінка

Після обрання розробника (через процедуру відкритих торгів на Prozorro) розпочинається основний етап. Він є найбільш тривалим і може займати від 6 до 12 місяців.

На цьому етапі відбувається тісна взаємодія між замовником (радою) та виконавцем (архітектурним бюро або інститутом землеустрою). Процедура передбачає послідовне виконання таких дій:

1. Збір вихідних даних. Виконавчий комітет зобов'язаний надати розробнику доступ до всіх наявних даних (містобудівного кадастру, реєстрів прав власності, схем мереж). Як зазначається у методичних рекомендаціях, критично важливим є отримання актуальної топографічної основи в системі координат УСК-2000 [5]. Без неї розробка плану неможлива.
2. Розробка проектних рішень. Розробник створює цифрову модель території, проводить зонування, визначає планувальну структуру.
3. Проведення Стратегічної екологічної оцінки (СЕО). Це паралельний процес. Спочатку оприлюднюється Заява про обсяг СЕО (що саме будемо досліджувати?), а потім готується Звіт про СЕО (які будуть наслідки для довкілля?). Звіт про СЕО є невід'ємною частиною Комплексного плану.

Процедурно важливим моментом є те, що під час розробки планувальних рішень розробник повинен узгоджувати їх з суміжними громадами. Якщо, наприклад, планується будівництво об'їзної дороги, яка виходить за межі громади, це потребує офіційного погодження сусідів.

Етап 3. Завершальний: громадські слухання та затвердження

Це фінальна стадія, яка легітимізує всі напрацювання. Вона є найбільш регламентованою та публічною.

Центральною подією є Громадські слухання проекту Комплексного плану. Законодавство встановлює жорсткі вимоги до цієї процедури:

- Оголошення про слухання має бути опубліковане не пізніше ніж за 30 днів до їх проведення.
- Проект плану має бути доступним для ознайомлення (на сайті та у приміщенні ради).
- Слухання не можуть проводитися в закритому режимі.

Під час слухань розглядаються пропозиції та зауваження громадськості. Усі пропозиції, що надійшли, реєструються і розглядаються розробником. Якщо пропозиція відхиляється, заявнику має бути надана обґрунтована відповідь. У разі виникнення спірних питань (наприклад, мешканці проти забудови парку), створюється Узгоджувальна комісія. До її складу входять представники влади та громадськості (на паритетних засадах). Рішення комісії є остаточним для врахування в проекті.

Після громадських слухань проект Комплексного плану проходить розгляд на Архітектурно-містобудівній раді при обласній державній адміністрації. Це професійна експертиза рішень архітекторами та екологами області.

Фінальним акордом є Затвердження Комплексного плану на сесії місцевої ради. Рішення про затвердження одночасно надає чинності всім складовим плану: зонуванню, генеральним планам сіл, детальним планам територій.

Варто також наголосити на вимогах до оприлюднення. Згідно з Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», затверджений план має бути розміщений на офіційному вебсайті громади, а його геопросторові дані - внесені до містобудівного кадастру. Без цього документ не набуває юридичної сили.

Підсумовуючи розгляд процедурних аспектів, можна констатувати, що процес розроблення Комплексного плану є складним адміністративним механізмом, який базується на принципах партисипації (залучення громадян), прозорості (оприлюднення даних) та професійності (експертиза та SEO). Дотримання цих процедур є гарантією того, що план стане реальним інструментом розвитку, а не предметом судових спорів.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

Проведений аналіз аналітичних підходів та практичного інструментарію формування програм розвитку і відновлення територіальних громад дозволяє сформулювати наступні узагальнюючі висновки:

- Трансформація структури програмної документації. Встановлено, що сучасна система планування, запроваджена Законом України № 711-IX, базується на принципі інтеграції. Ключовий документ - комплексний план просторового розвитку території територіальної громади - є мультикомпонентним і об'єднує в собі аналітичну, містобудівну та землевпорядну складові. Його структура забезпечує нерозривний зв'язок між стратегічним баченням майбутнього (через модель перспективного розвитку) та його фізичною реалізацією (через функціональне зонування та формування земельних ділянок). Водночас, в умовах воєнного стану структура планувальної документації стала більш гнучкою завдяки введенню Програми комплексного відновлення, яка фокусується на оцінці збитків та заходах з відбудови за принципом "Build Back Better".
- Комплексність інструментарію діагностики. Доведено, що ефективність управлінських рішень на пряму залежить від якості та достовірності вхідних даних. Методичний інструментарій оцінки стану території є багаторівневим і включає:
 - Профіль громади як базовий аналітичний документ, що фіксує соціально-економічні показники та їх динаміку.
 - Просторовий аналіз та моделювання, що дозволяє візуалізувати реальний стан використання земельних ресурсів, виявити інфраструктурні обмеження та інвестиційний потенціал ("грінфілди").

- Стратегічний аналіз (SWOT, PESTLE), який структурує інформацію та дозволяє визначити пріоритети розвитку на основі консенсусу між владою, бізнесом та громадськістю.
- Процедурна регламентація та цифровізація. Визначено, що процес розроблення програмних документів є складним адміністративним алгоритмом, який складається з підготовчого, основного та завершального етапів. Критично важливими елементами процедури є забезпечення партисипації (через стратегічні сесії та громадські слухання), професійної експертизи (включно зі стратегічною екологічною оцінкою) та прозорості (оприлюднення даних). Особливістю сучасного етапу є безальтернативна вимога щодо створення документації у цифровому форматі (векторні геопросторові дані), що забезпечує їх інтеграцію до державних кадастрів та унеможливорює корупційні зловживання.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що практична реалізація нових підходів до планування вимагає від органів місцевого самоврядування не лише дотримання формальних процедур, а й застосування сучасних аналітичних та цифрових інструментів. Лише поєднання якісної аналітики, просторового моделювання та широкого залучення громадськості дозволяє створити дієву програму розвитку, яка стане реальним драйвером змін, а не декларативним документом.

РОЗДІЛ 3. ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДОЛОГІЇ СТВОРЕННЯ ПРОГРАМ КОМПЛЕКСНОГО РОЗВИТКУ

3.1. Оптимізація взаємодії у системі "держава – регіон – громада" при просторовому плануванні

Фундаментальною передумовою успішної реалізації реформи децентралізації та, зокрема, нового містобудівного законодавства (Закон № 711-IX) є побудова ефективної моделі багаторівневого врядування (multilevel governance). Ця модель передбачає перехід від вертикальної ієрархії підпорядкування до горизонтальної координації зусиль між державою, регіональними органами влади та територіальними громадами. Аналіз поточної практики свідчить про те, що попри наявність законодавчих рамок, реальна взаємодія часто характеризується фрагментарністю, дублюванням функцій та конфліктом інтересів. Тому оптимізація цих процесів є не менш важливою, ніж власне розробка планувальної документації.

Власне кажучи, система просторового планування за своєю природою є конфліктною, оскільки вона має узгодити інтереси різних рівнів. Держава зацікавлена у реалізації масштабних інфраструктурних проєктів (автомагістралі, енергетичні коридори), які часто проходять через землі громад. Регіон прагне збалансованого розвитку територій та вирівнювання диспропорцій. Громада ж, у свою чергу, націлена на максимізацію власних доходів та захист локальних інтересів (наприклад, недопущення будівництва сміттєзвалища на своїй території). Оптимізація взаємодії полягає у створенні механізмів, які дозволяють вирішувати ці конфлікти на ранніх стадіях планування, а не в судах чи на акціях протесту.

Розглянемо детально ключові напрями оптимізації взаємодії, які базуються на аналізі кращих практик та виявлених системних проблемах.

1. Інституціоналізація діалогу: від формальних погоджень до спільного планування. На сьогодні взаємодія часто зводиться до формальної процедури "погодження": громада надсилає проєкт Комплексного плану до ОДА, а звідти отримує перелік зауважень. Цей процес є реактивним і часто затягується на місяці. Оптимізація вимагає переходу до проактивної моделі. Пропонується запровадити практику стратегічних консультацій ще на етапі формування Завдання на розроблення плану. Регіональні органи влади повинні не просто контролювати дотримання норм, а виступати партнерами, надаючи громадам інформацію про плани держави щодо цієї території (наприклад, про заплановане проходження нової траси або будівництво лікувального центру). Це дозволить уникнути ситуації, коли громада планує котеджне містечко там, де держава планує прокласти газопровід високого тиску.

2. Узгодження стратегічних пріоритетів: принцип "зустрічних потоків". Критичною проблемою є розсинхронізація Стратегій регіонального розвитку та Комплексних планів громад. Часто обласні стратегії є набором гасел, які не "приземлені" на територію конкретних громад. Шлях до оптимізації лежить через впровадження принципу "зустрічних потоків" у плануванні. З одного боку, державні та регіональні пріоритети (наприклад, розвиток мережі індустриальних парків) мають бути чітко артикульовані та доведені до громад у вигляді конкретних вимог до

функціонального зонування. З іншого боку, регіональна стратегія має формуватися не в кабінетах ОДА, а як сума "точок росту", запропонованих самими громадами. Для цього необхідно створити єдину цифрову платформу стратегічного планування, де цілі різних рівнів будуть візуалізовані на карті.

3. Делегування повноважень щодо зміни цільового призначення земель. Це одне з найболючіших питань у взаємодії. Незважаючи на лібералізацію законодавства, процедури зміни цільового призначення особливо цінних земель (ліси, водний фонд) залишаються надмірно централізованими. Громада змушена проходити складні погодження з профільними відомствами (лісгоспами, водгоспами), які часто блокують розвиток територій, керуючись відомчими інструкціями чи власними інтересами, а не здоровим глуздом. Оптимізація передбачає подальше спрощення цих процедур. Якщо функціональне зонування у Комплексному плані пройшло стратегічну екологічну оцінку (СЕО) та отримало позитивний висновок експертизи, громада повинна мати право самостійно приймати рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки в межах затверджених зон. Роль держави має зводитися до пост-контролю (нагляду за законністю), а не до попереднього дозволу. Це значно пришвидшить реалізацію інвестиційних проєктів.

4. Механізми вирішення територіальних конфліктів та міжмуніципальне співробітництво. Просторова взаємодія не обмежується вертикаллю "громада-регіон". Не менш важливою є горизонтальна взаємодія між суміжними громадами. Часто виникають ситуації, коли розвиток однієї громади створює негативні екстерналії для іншої (забруднення річки, транспортне навантаження). Шляхом оптимізації є законодавче закріплення та стимулювання механізмів спільного просторового планування. Це можуть бути договори про співробітництво територіальних громад (ДСТГ), які передбачають розробку спільних Детальних планів територій для прикордонних зон або спільних інфраструктурних проєктів (полігони ТПВ, очисні споруди). Регіональна влада у цій системі має виступати медіатором, який допомагає знайти компроміс та пропонує фінансові стимули (наприклад, гранти з обласного бюджету) для реалізації міжмуніципальних проєктів.

5. Інформаційна інтеграція та єдиний цифровий простір. Ефективна взаємодія неможлива без спільної мови, якою в сучасному світі є дані. Наразі різні органи влади оперують різними реєстрами, які часто не синхронізовані між собою. Громада бачить одні межі ділянки, Держгеокадастр – інші, а лісгосп – треті. Це породжує хаос. Оптимізація вимагає створення Національної інфраструктури геопросторових даних (НІГД), до якої мають бути інтегровані всі локальні ГІС-системи громад. Це дозволить усім учасникам процесу (від старости села до профільного міністра) бачити одну й ту саму картину в режимі реального часу. Обмін даними має відбуватися автоматично через API-інтерфейси, без паперових запитів та "довідок".

6. Інституційна підтримка та розвиток компетенцій. Слабкою ланкою у системі взаємодії часто є кадровий дефіцит на рівні громад. Невеликі громади фізично не можуть утримувати штат вузькопрофільних фахівців (архітекторів, землевпорядників, екологів), здатних на рівних вести діалог з державними органами. Вирішенням проблеми може стати створення на регіональному рівні (на базі Агенцій регіонального розвитку або як сервісної служби при ОДА) центрів компетенцій, які

надавали б громадам фахову підтримку на умовах аутсорсингу або консультацій. Це дозволить професіоналізувати процес планування та зменшити кількість помилок у документації, які призводять до відмов у погодженні.

Таким чином, оптимізація взаємодії у системі "держава – регіон – громада" вимагає відмови від адміністративного тиску на користь партнерства, що базується на чітких правилах, спільних даних та взаємній відповідальності. Ключовим принципом цієї нової моделі має стати субсидіарність: повноваження повинні реалізовуватися на тому рівні, де це найбільш ефективно, а вищі рівні влади мають втручатися лише для координації, підтримки та забезпечення законності. Тільки така архітектура взаємодії дозволить перетворити Комплексні плани з формальних документів на дієві інструменти сталого розвитку територій.

3.2. Використання сучасних цифрових технологій (ГІС) та електронних кадастрів у плануванні

Інтеграція цифрових технологій у процеси просторового планування та управління територіальними громадами на сучасному етапі є не просто трендом модернізації, а фундаментальною умовою забезпечення життєздатності та розвитку територій. Традиційні методи роботи з паперовими носіями, які домінували в українському містобудуванні протягом десятиліть, виявилися абсолютно недієздатними в умовах динамічних змін, спричинених децентралізацією та, особливо, воєнним станом. Необхідність швидкого прийняття рішень, точної оцінки збитків та прозорого управління земельними ресурсами вимагає переходу до використання геоінформаційних систем (ГІС) та електронних кадастрів як базового інструментарію будь-якої громади. Власне кажучи, цифровізація сьогодні виступає ключовим драйвером змін, дозволяючи трансформувати хаотичний набір даних про територію в упорядковану систему знань, необхідну для ефективного менеджменту.

Основою цифрової трансформації просторового планування є впровадження геоінформаційних систем, які дозволяють створити так званого "цифрового двійника" громади. На відміну від статичних карт, ГІС є динамічним інструментом, що поєднує картографічну інформацію з базами даних. Використання ГІС дозволяє реалізувати методику просторового моделювання, яка є критично важливою для виявлення реального стану використання земель. На практиці це означає створення багат шарової цифрової карти, де кожен шар відповідає за окремий аспект життєдіяльності громади: від меж земельних ділянок та інженерних мереж до природоохоронних зон та об'єктів соціальної інфраструктури. Така система дозволяє здійснювати комплексний моніторинг території, виявляючи невідповідності між юридичним статусом земель та їх фактичним використанням.

Особливої актуальності використання цифрових технологій набуло в контексті повоєнного відновлення. Методологія оцінки збитків та планування відбудови, про яку йшлося у попередніх розділах, неможлива без застосування сучасних інструментів дистанційного зондування Землі. Супутникові знімки високої роздільної здатності дозволяють верифікувати руйнування навіть на тимчасово окупованих територіях або в зонах активних бойових дій, куди фізичний доступ експертів обмежений. Ці дані інтегруються в спеціалізовані реєстри, такі як Реєстр пошкодженого та знищеного майна (РПЗМ), формуючи доказову базу для майбутніх репарацій та основу для розробки Програм комплексного відновлення.

Варто також звернути увагу на роль цифрових інструментів у забезпеченні прозорості процесів відновлення. Доволі поширеним є використання програмного забезпечення CLS (Construction Logistic Software), яке дозволяє автоматизувати управління будівельними проєктами, забезпечуючи контроль за використанням ресурсів на кожному етапі - від проєктування до введення об'єкта в експлуатацію. Використання таких систем мінімізує корупційні ризики та підвищує довіру міжнародних донорів, що є критично важливим для залучення фінансування на відбудову.

Ключовим викликом на шляху цифровізації є інтеграція локальних даних у загальнодержавні інформаційні системи. Ефективне планування неможливе в умовах інформаційної ізоляції, коли дані містобудівного кадастру громади не узгоджуються з даними Державного земельного кадастру (ДЗК). Законодавчі зміни, зокрема Постанова КМУ № 632, встановили жорсткі вимоги щодо розроблення містобудівної документації виключно у векторному форматі, сумісному з державними реєстрами. Це створює передумови для формування єдиного цифрового простору, де інформація про обмеження у використанні земель, функціональне зонування та майнові права буде доступною та верифікованою. Однак на практиці громади стикаються з проблемою низької якості даних у державних реєстрах, наявністю помилок та накладок, виправлення яких потребує значних зусиль та часу.

Впровадження ГІС-технологій також відкриває нові можливості для залучення інвестицій. Створення інвестиційних геопорталів дозволяє потенційним інвесторам отримувати вичерпну інформацію про вільні земельні ділянки в режимі онлайн, без необхідності фізичних візитів до чиновників. На такій карті інвестор може одразу побачити наявність інженерних мереж, містобудівні обмеження та логістичні можливості, що значно скорочує час прийняття рішень. Це перетворює громаду з пасивного об'єкта управління на активного гравця на ринку інвестицій.

Разом з тим, процес цифрової трансформації не позбавлений проблем. Найгострішою з них є кадровий дефіцит на рівні органів місцевого самоврядування. Робота з ГІС-системами вимагає специфічних компетенцій, якими часто не володіють штатні землевпорядники чи архітектори, особливо у невеликих сільських громадах. Вирішення цієї проблеми лежить у площині системного навчання та підвищення кваліфікації кадрів, а також у створенні регіональних центрів компетенцій, які могли б надавати технічну підтримку громадам. Крім того, важливим аспектом є вибір програмного забезпечення. В умовах обмежених бюджетів громадам доцільно орієнтуватися на використання відкритих ГІС-платформ (наприклад, QGIS), які за функціоналом не поступаються комерційним аналогам, але не вимагають значних витрат на ліцензування.

У перспективі розвиток цифрових інструментів має вийти за межі суто містобудівних та земельних питань, трансформуючись у концепцію "розумної громади" (Smart Community). Це передбачає інтеграцію в єдину цифрову екосистему даних про всі сфери життя: від моніторингу руху громадського транспорту та управління вуличним освітленням до інструментів електронної демократії. Такий підхід дозволить перейти до управління на основі даних (data-driven management), коли кожне рішення влади базується не на припущеннях, а на точному аналізі реальних показників.

Таким чином, використання сучасних цифрових технологій та електронних кадастрів є безальтернативним шляхом розвитку методології планування. Це дозволяє забезпечити точність, прозорість та ефективність управлінських процесів, що є необхідною умовою для відновлення та сталого розвитку українських громад у повоєнний період.

3.3. Імплементація європейських підходів до безпеки та енергоефективності у програмах відновлення

Інтеграція України до Європейського Союзу та необхідність подолання руйнівних наслідків війни ставлять перед територіальними громадами завдання не просто відбудувати зруйноване, а створити якісно новий життєвий простір. Ключовим вектором цього процесу є імплементація європейських підходів, які базуються на двох фундаментальних стовпах: безпеці людини та енергетичній ефективності. Якщо раніше ці поняття розглядалися як бажані, але не обов'язкові опції, то в умовах сьогодення вони стали безальтернативними імперативами виживання та розвитку. Аналіз досвіду післявоєнного відновлення європейських країн та сучасних директив ЄС дозволяє стверджувати, що механічне відтворення радянської інфраструктури є економічно недоцільним та соціально безвідповідальним. Натомість, методологія формування програм комплексного відновлення має базуватися на принципі «Build Back Better» («Відбудувати краще, ніж було»). Цей принцип, закріплений як пріоритет Сендайської рамкової програми зі зниження ризику лих, що передбачає використання фази відновлення для підвищення стійкості громад шляхом інтеграції заходів зі зменшення ризиків у процесі розвитку.

Європейський підхід до безпеки базується на превенції та комплексному захисті населення, що в контексті просторового планування означає перехід від застарілих норм "цивільної оборони" до сучасної системи цивільного захисту. Інженерний захист територій має стати невід'ємною частиною будь-якої програми відновлення.

Згідно з Кодексом цивільного захисту України та новими ДБН В.1.1-7, при плануванні відновлення населених пунктів обов'язковим є зонування територій за рівнями ризику, коли громада чітко визначає зони можливих бойових дій, зони хімічного забруднення або підтоплення, де будівництво житла має бути обмежене. Критичною вимогою є обов'язковість захисних споруд: жоден новий житловий будинок, школа чи дитячий садок не можуть бути введені в експлуатацію без надійного укриття (бомбосховища або споруди подвійного призначення, наприклад, підземного паркінгу з посиленими конструкціями). Окрім того, програми відновлення мають передбачати модернізацію систем оповіщення, перехід від вуличних сирен до цифрових систем інформування через мобільні мережі, інтегрованих у систему "розумне місто".

Не менш важливим аспектом є енергоефективність як основа економічної стійкості громад. Європейський Союз проголосив курс на "Зелену угоду" (Green Deal), що передбачає кліматичну нейтральність, і для українських громад це означає, що відновлення має відбуватися з урахуванням жорстких вимог енергоефективності. Відбудова "холодних" панельних будинків за кошти європейських донорів є неможливою, оскільки це суперечить філософії ЄС. Імплементація цих підходів передбачає впровадження стандарту NZEB (Nearly Zero-Energy Buildings), коли нові громадські будівлі проєктуються як такі, що мають близький до нульового рівень споживання енергії. Це досягається за рахунок якісної термомодернізації, використання теплових насосів та рекуперації повітря.

Програми відновлення пошкодженого житла також мають включати комплексне утеплення фасадів та дахів, що дозволить у майбутньому знизити навантаження на комунальні платежі мешканців

та бюджет громади. Важливим елементом енергетичної безпеки є децентралізація енергосистеми та розвиток відновлювальної енергетики: встановлення сонячних панелей на дахах комунальних закладів, будівництво малих біокотелень на місцевому паливі, що забезпечить автономність критичної інфраструктури у випадку блекаутів.

Європейські стандарти також вимагають принципово іншого ставлення до екології та інклюзивності. У контексті управління відходами руйнації, яких війна утворила мільйони тонн, необхідно переходити до принципів циркулярної економіки: не вивозити будівельне сміття на полігони, а переробляти його на вторинний щебінь для підсіпки доріг або виробництва будматеріалів. Що стосується соціального аспекту, то європейський простір - це простір рівних можливостей. Війна призвела до значного збільшення кількості людей з інвалідністю, тому питання безбар'єрності вийшло на перший план. Національна стратегія зі створення безбар'єрного простору в Україні вимагає, щоб усі об'єкти відновлення проєктувалися за принципами універсального дизайну: входи в будівлі в рівень з землею, широкі прорізи, доступні вбиральні та навігація.

Підсумовуючи, імплементація європейських підходів до безпеки та енергоефективності вимагає від органів місцевого самоврядування зміни управлінської культури. Замість "швидкого латання дірок" необхідне стратегічне планування, яке ставить у центр людину та її безпеку. Принцип "Build Back Better" має стати не гаслом, а технічним завданням для кожного проєкту відновлення. Тільки так українські громади зможуть не просто відновити втрачене, а побудувати сучасну, безпечну та енергонезалежну інфраструктуру, інтегровану в європейський простір.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

Узагальнення результатів дослідження напрямів удосконалення методології планування та відновлення територіальних громад дозволяє зробити наступні висновки:

- Оптимізація багаторівневої взаємодії. Аналіз поточної практики засвідчив необхідність переходу від вертикальної ієрархії до партнерської моделі взаємодії у системі "держава – регіон – громада". Ключовими напрямками оптимізації є інституціоналізація діалогу на ранніх стадіях планування, узгодження стратегічних пріоритетів за принципом "зустрічних потоків" та подальше спрощення процедур зміни цільового призначення земель для реалізації затверджених Комплексних планів. Важливим елементом є законодавче стимулювання міжмуніципального співробітництва для вирішення спільних просторових та інфраструктурних проблем.
- Цифрова трансформація планування. Доведено, що ефективне управління просторовим розвитком неможливе без повного переходу на цифрові технології. Впровадження геоінформаційних систем (ГІС) та створення "цифрових двійників" громад дозволяє забезпечити прозорість земельних відносин, ефективний моніторинг містобудівної діяльності та оперативну оцінку збитків в умовах воєнного стану. Критично важливою є інтеграція локальних даних у

загальнодержавні реєстри (ДЗК, МБК) та розвиток концепції "Smart Community" для переходу до управління на основі даних.

- Імплементация європейських стандартів. Встановлено, що методологія відновлення українських громад має базуватися на принципі "Build Back Better", що передбачає не механічне відтворення втраченого, а якісну модернізацію інфраструктури відповідно до сучасних стандартів ЄС. Пріоритетними векторами є забезпечення цивільного захисту населення (обов'язковість укриттів, зонування за рівнями ризику), впровадження стандартів енергоефективності NZEB у будівництві, перехід до циркулярної економіки у поводженні з відходами руйнації та створення безбар'єрного простору для всіх категорій громадян.

Реалізація запропонованих напрямів удосконалення методології дозволить трансформувати систему планування з бюрократичної процедури в дієвий механізм сталого розвитку, здатний відповідати на сучасні безпекові, економічні та соціальні виклики.

РОЗДІЛ 4 ОХОРОНА ПРАЦІ В ПРОФЕСІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Специфіка професійної діяльності фахівців, залучених до розробки Програм комплексного розвитку територіальних громад, полягає у складному поєднанні аналітичної, творчої та комунікаційної роботи. З одного боку, це класична офісна діяльність, пов'язана з обробкою великих масивів даних, роботою з геоінформаційними системами (ГІС) та підготовкою нормативної документації. З іншого боку - це робота з людьми, яка передбачає проведення громадських слухань, стратегічних сесій та виїзди на об'єкти, що в умовах повоєнного відновлення несе специфічні ризики. Тому аналіз умов праці вимагає комплексного підходу, який враховує як фізичні, так і психофізіологічні фактори впливу на працівника.

Основним робочим інструментом фахівця з планування є персональний комп'ютер, що автоматично відносить цю професійну групу до категорії користувачів відеотерміналів. Тривала робота за монітором, яка часто перевищує встановлені санітарні норми (особливо в періоди пікових навантажень перед затвердженням стратегічних документів), створює значне навантаження на зоровий аналізатор та опорно-руховий апарат. Статична поза, яку працівник змушений зберігати протягом робочого дня, призводить до гіподинамії, застою крові в органах малого тазу та розвитку професійних захворювань хребта, таких як остеохондроз. Крім того, постійна концентрація уваги на екрані монітора, необхідність аналізувати дрібні деталі на електронних картах та схемах зонування викликають зорову втому, що може призвести до прогресуючої міопії та синдрому «сухого ока».

Не менш значущим є фактор нервово-емоційного напруження. Розробка програм відновлення та розвитку - це процес прийняття рішень в умовах невизначеності та високої відповідальності. Помилка у розрахунках або неправильне зонування території може мати довгострокові негативні наслідки для всієї громади. Додатковим стресогенним фактором виступає необхідність постійної комунікації з різними групами стейкхолдерів, інтереси яких часто є протилежними (наприклад, забудовники та екоактивісти). Уміння знаходити компроміс, модерувати конфлікти під час громадських обговорень та відстоювати професійну позицію вимагає від фахівця значних емоційних ресурсів, що без належної профілактики може призвести до професійного вигорання.

Сучасні реалії функціонування органів місцевого самоврядування в Україні кардинально змінили підходи до охорони праці. Якщо раніше акцент робився переважно на пожежній та електробезпеці, то сьогодні пріоритетом №1 стає цивільний захист та мінна безпека. Робота над Програмами комплексного відновлення неминуче пов'язана з необхідністю фізичного обстеження територій, оцінки ступеня руйнувань інфраструктури та інвентаризації земельних ресурсів, що на деокупованих або прифронтових територіях пов'язане з безпосередньою загрозою життю.

Ключовим правилом безпеки при виконанні польових робіт є суворя заборона на відвідування територій, які не пройшли офіційного обстеження та розмінування підрозділами ДСНС. Керівник органу місцевого самоврядування або керівник проектної групи зобов'язаний отримати Акт про очищення території від

вибухонебезпечних предметів (ВНП) перед тим, як направляти туди працівників для проведення замірів чи фотофіксації. Навіть на перевірених ділянках рух має здійснюватися виключно дорогами з твердим покриттям або маркованими маршрутами. Усі фахівці, залучені до таких робіт, повинні пройти спеціалізоване навчання з ідентифікації ризиків, пов'язаних з вибухонебезпечними предметами, та надання домедичної допомоги. Це не формальна вимога, а життєва необхідність, оскільки щільність мінування в деяких регіонах є безпрецедентною.

Іншим важливим аспектом є безпека під час повітряних тривог. Робота в адміністративних будівлях або на виїзді має бути організована таким чином, щоб у разі оголошення сигналу «Повітряна тривога» персонал міг негайно, протягом кількох хвилин, дістатися до найближчого укриття (бомбосховища або споруди подвійного призначення). Ігнорування сигналів тривоги під приводом «терміновості задачі проекту» є грубим порушенням законодавства про охорону праці та Кодексу цивільного захисту. Роботодавець несе персональну, в тому числі кримінальну, відповідальність за життя підлеглих. Для забезпечення безперервності робочого процесу в умовах частих тривог доцільно організувати віддалені робочі місця або облаштувати захищені приміщення з доступом до інтернету та електроживлення безпосередньо в укриттях.

Щодо класичної електро- та пожежної безпеки, то в сучасних умовах вона також набуває нових особливостей. Масове використання генераторів, зарядних станцій та джерел безперебійного живлення під час відключень електроенергії створює додаткове навантаження на електричні мережі адміністративних будівель, які часто не розраховані на таку потужність. Це підвищує ризик коротких замикань та пожеж. Тому критично важливим є проведення позапланових замірів опору ізоляції, перевірка заземлення та забезпечення приміщень, де працює комп'ютерна техніка, вуглекислотними вогнегасниками, які дозволяють гасити загоряння електроустановок під напругою без пошкодження обладнання.

В умовах перманентного стресу, викликаного війною та професійними викликами, питання збереження ментального здоров'я персоналу виходять на передній план. Робота над відновленням зруйнованих громад вимагає від фахівців не лише технічних знань, а й високого рівня емпатії та психологічної стійкості (резильєнтності). Постійний контакт з історіями людських трагедій, візуалізація руйнувань та необхідність приймати складні рішення в умовах обмежених ресурсів можуть стати тригером для розвитку вторинної травматизації або професійного вигорання.

Для профілактики таких станів роботодавцю необхідно впроваджувати заходи психогігієни на робочому місці. Це передбачає створення сприятливого психологічного клімату в колективі, де заохочується взаємопідтримка та відкрите обговорення проблем. Важливим є чітке розмежування робочого та особистого часу, що особливо складно в умовах ненормованого графіку, який часто диктують реалії воєнного часу. Доцільним є залучення професійних психологів для проведення тренінгів зі стресостійкості, навчання технік саморегуляції та надання індивідуальних консультацій працівникам, які відчують ознаки емоційного виснаження.

Охорона праці в контексті інтелектуальної діяльності також нерозривно пов'язана з підтримкою професійної компетентності. Високий рівень кваліфікації працівника є запорукою його впевненості у своїх діях та зниження рівня стресу. Впровадження нових методик планування, складних ГІС-технологій та постійні зміни в законодавстві вимагають від фахівців безперервного навчання. Організація регулярних курсів підвищення кваліфікації, участь у вебінарах та обмін досвідом з колегами з інших громад не лише підвищують якість роботи, а й слугують профілактикою професійної деформації, даючи відчуття розвитку та перспективи.

Таким чином, забезпечення належних умов праці для розробників програм відновлення - це комплексне завдання, що вимагає синергії технічних заходів безпеки, організаційних рішень та психологічної підтримки. Лише створивши безпечне та комфортне середовище, ми можемо розраховувати на те, що фахівці зможуть ефективно виконувати свою місію з відбудови та розвитку українських громад.

ВИСНОВКИ

У магістерській кваліфікаційній роботі наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічних засад та розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення процесу створення Програм комплексного розвитку територіальних громад в умовах повоєнного відновлення та євроінтеграції.

Результати проведеного дослідження дають підстави сформулювати наступні висновки:

— Теоретичні засади розвитку.

Досліджено еволюцію понятійно-категоріального апарату та встановлено, що сучасна парадигма розвитку територіальних громад зазнала докорінних змін. Відбувся перехід від вузькогалузевого економічного планування до концепції інтегрованого просторового розвитку. Доведено, що територіальна громада в сучасних умовах має розглядатися як складна соціо-економічна система, де простір (земельні ресурси, інфраструктура, довкілля) виступає ключовим активом капіталізації. Стратегічне управління розвитком тепер базується на гармонізації трьох компонентів: економічної спроможності, соціального комфорту та просторової ефективності.

— Нормативно-правове регулювання.

Аналіз законодавчої бази засвідчив, що прийняття Закону України № 711-IX стало поворотним моментом у реформуванні системи планування. Введення інституту Комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади ліквідувало історичний дуалізм між містобудівною та земельпорядною документацією. Це дозволило створити єдиний управлінський документ, який поширює юрисдикцію громади на всю її територію (а не лише на населені пункти), спрощує процедури зміни цільового призначення земель для інвесторів та запроваджує обов'язковість стратегічної екологічної оцінки (СЕО).

— Методологія відновлення.

Визначено, що повномасштабна агресія РФ зумовила необхідність адаптації методологічного апарату до умов воєнного стану. Специфічним інструментом антикризового реагування визначено Програму комплексного відновлення, яка виступає тактичною ланкою між оцінкою руйнувань та довгостроковим плануванням. Обґрунтовано, що методологічним ядром програм відновлення має стати принцип «Build Back Better» («Відбудувати краще, ніж було»), який передбачає відмову від механічного відтворення застарілої радянської інфраструктури на користь створення безпечного, енергоефективного та інклюзивного середовища.

— Структура та зміст документації.

На основі аналізу структури сучасних програмних документів встановлено, що комплексний план є мультикомпонентним документом, який поєднує стратегічне бачення (модель перспективного розвитку) з інструментами його фізичної реалізації (функціональне зонування, план земельно-господарського устрою). Виявлено, що критичною умовою дієвості плану є його інтеграція з містобудівним та земельним кадастрами, що забезпечує прозорість управління ресурсами.

— Аналітичний інструментарій.

Доведено, що якість планувальних рішень напряду залежить від достовірності вхідних даних. Систематизовано методичний інструментарій оцінки стану території, який включає: формування Профілю громади для аналізу соціально-економічної динаміки; застосування просторового моделювання для виявлення реального стану землекористування та інвестиційного потенціалу («грінфілди»); проведення SWOT-аналізу для визначення конкурентних переваг.

– Процедурні аспекти.

Аналіз процедури розроблення документації показав, що ключовим фактором легітимності та успішності програм є забезпечення реальної партисипації. Перехід від формальних громадських слухань до інструментів активного залучення (стратегічні сесії, робочі групи з представництвом громадськості не менше 51%) дозволяє мінімізувати конфлікти інтересів та сформувати у мешканців почуття відповідальності за майбутнє своєї громади.

– Напрями вдосконалення: взаємодія.

Обґрунтовано необхідність переходу до моделі багаторівневого врядування (multilevel governance), що базується на партнерстві у системі «держава – регіон – громада». Запропоновано механізми оптимізації взаємодії через інституціоналізацію діалогу на ранніх стадіях планування та узгодження стратегічних пріоритетів за принципом «зустрічних потоків», що дозволить уникнути розсинхронізації між регіональними стратегіями та місцевими планами.

– Напрями вдосконалення: цифровізація.

Визначено, що безальтернативним шляхом підвищення ефективності управління є цифрова трансформація. Впровадження геоінформаційних систем (ГІС) та створення «цифрових двійників» громад дозволяє забезпечити прозорість земельних відносин, ефективний моніторинг містобудівної діяльності та оперативну оцінку збитків. Критично важливою є інтеграція локальних даних у загальнодержавні реєстри (ДЗК, МБК).

– Напрями вдосконалення: безпека та стандарти.

Доведено необхідність імплементації європейських підходів до безпеки та енергоефективності у програми відновлення. Пріоритетними векторами визначено: забезпечення цивільного захисту населення (обов'язковість укриттів, зонування за рівнями ризику), впровадження стандартів енергоефективності NZEB у будівництві та створення безбар'єрного простору.

– Охорона праці.

Проаналізовано умови праці фахівців з розвитку громад та встановлено, що в умовах воєнного стану пріоритетним завданням стає забезпечення мінної безпеки під час польових робіт та дотримання алгоритмів дій під час повітряних тривог, а також профілактика професійного вигорання.

– Загальний підсумок.

Результати дослідження свідчать, що створення дієвих Програм комплексного розвитку вимагає від органів місцевого самоврядування відмови від формального виконання законодавчих норм на користь стратегічного, просторово-орієнтованого та людиноцентричного підходу. Реалізація запропонованих у роботі рекомендацій сприятиме перетворенню українських громад на самодостатні, інвестиційно привабливі та безпечні території, інтегровані у європейський простір.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Планування розвитку територіальних громад. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко / Асоціація міст України – К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 256 с
2. Закон України від 17.06.2020 № 711-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>
3. Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>
4. Директива 2001/42/ЄС <https://www.kmu.gov.ua/npas/248100281>
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.09.2021 № 926 «Порядок розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/926-2021-%D0%BF>
6. Постанова КМУ від 09.06.2021 № 632 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/632-2021-%D0%BF>
7. Горбата Л. М. Правові колізії та проблеми правозастосовчої практики у сфері планування територій територіальних громад.
8. Постанова КМУ № 695 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2025-%D0%BF#Text>
9. МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ РОЗРОБЛЕННЯ ПРОГРАМИ КОМПЛЕКСНОГО ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІЇ ГРОМАД <https://r2p.org.ua/storage/page/3836/ba4baaf24f354befb551fc2f0041b50338c91ace.pdf>
10. МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ЩОДО РОЗРОБЛЕННЯ КОМПЛЕКСНОГО ПЛАНУ ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ <http://csw.kart.edu.ua/article/view/308224>
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.01.2021 № 8 «Про затвердження Порядку розроблення, затвердження та реалізації стратегії розвитку та плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінювання реалізації зазначених стратегії та плану заходів <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF#Text>