



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПЛАНУВАННЯ ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА



2024



АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПЛАНУВАННЯ ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД¹

¹ Підготовлено станом на 14.06.2024

Ця публікація була підготовлена за підтримки Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Польщі, Данії та Словенії. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю його авторів та не обов'язково відображає позицію Програми «U-LEAD з Європою», Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Польщі, Данії та Словенії.

ЛИПЕНЬ 2024



ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
ЗАВДАНА ШКОДА ТА ПОТРЕБИ У ВІДНОВЛЕННІ	5
ОСНОВНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ, ЯКІ ДІЮТЬ У СФЕРІ ПЛАНУВАННЯ ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	9
СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ	12
ПРОСТОРОВЕ ПЛАНУВАННЯ	19
ФІНАНСОВЕ ПЛАНУВАННЯ	21
ІНШІ ПЛАНУВАЛЬНІ ДОКУМЕНТИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ	22
ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ПЛАНУВАЛЬНИХ ДОКУМЕНТІВ ТА ЇХ СТРАТЕГІЧНА ЕКОЛОГІЧНА ОЦІНКА.....	23
КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ	25
ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОАНАЛІЗОВАНОЇ ПОЛІТИКИ	31



ВСТУП

Планування відновлення та розвитку територіальних громад є обов'язковим елементом публічного управління на місцевому рівні.

Водночас, цьому процесу в сьогоденних умовах характерні невизначеність, різноманіття вимог, неузгодженість нормативно-правових актів, які регулюють стратегічне, просторове та бюджетне планування відновлення та розвитку територіальних громад.

В цій аналітичній записці проведено аналіз правового регулювання питання планування відновлення та розвитку територіальних громад. Зокрема, ця публікація охоплює перелік нормативно-правових актів, які діють у цій сфері, опис поточної ситуації щодо руйнувань, планування відновлення та розвитку територіальних громад. Стратегічне планування відновлення розвитку територіальних громад розглядається у взаємозв'язку з просторовим та фінансовим плануванням.

За підсумками аналізу визначено ключові проблемні питання органів місцевого самоврядування та сформульовано висновки й пропозиції з удосконалення нормативно-правового забезпечення щодо планування відновлення та розвитку територіальних громад.

ЗАВДАНА ШКОДА ТА ПОТРЕБИ У ВІДНОВЛЕННІ

Передумовами відновлення та його планування є завдані агресією російської федерації шкода та збитки.

На міжнародному рівні з метою узагальнення даних щодо таких шкоди та збитків Світовим банком, Урядом України, Європейським Союзом та ООН спільно підготовлено відповідний звіт – Швидку оцінку шкоди та збитків RDNA3. Цей звіт є вже третім таким документом, який охоплює період 02.2022 – 12.2023. Відповідно до даних RDNA3 прямі збитки інфраструктурі складають близько 152 млрд дол. США, а потреба у відновленні обрахована в обсязі 486 млрд дол. США.

Найбільшої шкоди (55,9 млрд дол. США або 37 % усіх прямих збитків) завдано житловому фонду України – близько 10 % пошкоджено або зруйновано. Руйнувань різного ступеня зазнали близько 2 млн житлових приміщень.

Сектор транспорту зазнав теж значних збитків – майже 33,6 млрд дол. США або 22 % від загального обсягу прямої шкоди.

За напрямом «Торгівля та промисловість» збитки складають 15,6 млрд дол. США або 10 % від загального обсягу.

Енергетика зазнала близько 10,6 млрд дол. США прямих збитків; сільське господарство – 10,3 млрд дол. США; освітня інфраструктура – 5,6 млрд дол. США; комунальні послуги – 4,9 млрд дол. США; водопостачання та водовідведення – 4,0 млрд дол. США; культура і туризм – 3,5 млрд дол. США; довкілля, управління природними ресурсами та лісове господарство – 3,3 млрд дол. США; телекомунікації та цифрова інфраструктура – 2,1 млрд дол. США; охорона здоров'я

– 1,4 млрд дол. США; ірригаційні системи та управління водними ресурсами - 0,7 млрд дол. США; цивільний захист та реагування на надзвичайні ситуації – 0,4 млрд дол. США; юстиція та публічне управління – 0,3 млрд дол. США; соціальний захист – 0,2 млрд дол. США.

Соціальній інфраструктурі завдано великої шкоди – майже 3800 закладів освіти (вищої, середньої та дошкільної) пошкоджено і 365 – повністю зруйновано; 1525 закладів охорони здоров'я – пошкоджено, майже 200 – зруйновано (станом на 08.02.2024). За останніми даними станом на 25.06.2024 збитків зазнали 2013 закладів культури, 1085 пам'яток культурної спадщини.

Регіонами, що зазнали найбільших збитків є Донецька, Харківська, Луганська, Запорізька, Херсонська та Київська області.

Сукупні економічні, соціальні та інші матеріальні втрати складають майже 499 млрд дол. США станом на 31 грудня 2023 року.

При плануванні відновлення муніципальної інфраструктури територіальних громад необхідно враховувати сферу та обсяги завданих збитків, що також має бути відображено в актах законодавства.

Таблиця 1**RDNA3: прямі збитки, втрати та потреби за областями (млрд дол. США)**

Область	Прямі збитки	Втрати	Потреба у відновленні
Регіони лінії фронту, проміжний підсумок	116.0	157.6	250.5
Донецька	38.7	39.0	73.9



Область	Прямі збитки	Втрати	Потреба у відновленні
Запорізька	13.5	30.4	33.6
Луганська	17.8	19.1	39.0
Миколаївська	5.6	11.1	14.2
Харківська	27.8	32.3	54.9
Херсонська	12.6	25.7	35.0
Регіони підтримки, проміжний підсумок	5.3	81.3	36.3
Вінницька	0.2	9.3	4.7
Дніпропетровська	2.9	39.3	16.4
Кіровоградська	0.2	5.7	2.7
Одеська	1.3	15.2	7.2
Полтавська	0.8	12.0	5.3
Тилові регіони, проміжний підсумок	1.2	47.5	19.1
Волинська	0.1	4.6	1.7
Закарпатська	0.3	2.9	1.4
Івано-Франківська	0.1	5.6	1.9
Львівська	0.3	11.3	3.3
Рівненська	0.1	3.5	1.6
Тернопільська	0.0	3.9	1.7
Хмельницька	0.2	6.9	3.6
Чернівецька	0.0	1.6	0.7
Черкаська	0.2	7.2	3.2
Регіони, де було відновлено контроль, проміжний підсумок	22.9	135.7	80.8



Область	Прямі збитки	Втрати	Потреба у відновленні
м. Київ	2.2	27.4	8.2
Житомирська	1.1	6.2	4.7
Київська	11.2	82.7	42.5
Сумська	3.0	8.8	10.4
Чернігівська	5.5	10.6	15.0
Належність до регіону не визначено, загалом по Україні	7.1	77.2	99.5

ОСНОВНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ, ЯКІ ДІЮТЬ У СФЕРІ ПЛАНУВАННЯ ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД:

1. [Конституція України](#), прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року.
2. [Бюджетний кодекс України](#), затверджений Законом України від 8 липня 2010 р. №2456-VI.
3. Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР «[Про місцеве самоврядування в Україні](#)».
4. Закон України від 23 березня 2000 р. 1602-III «[Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України](#)».
5. Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3059-III «[Про Генеральну схему планування території України](#)».
6. Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV «[Про державні цільові програми](#)».
7. Закон України від 17 лютого 2011 р. «[Про регулювання містобудівної діяльності](#)».
8. Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII «[Про засади державної регіональної політики](#)».
9. Закон України від 20 березня 2018 р. 2354-VIII «[Про стратегічну екологічну оцінку](#)».
10. Закон України від 15 грудня 2020 р. 1082-IX «[Про Державний бюджет на 2021 рік](#)»
11. Закон України від 20 червня 2022 року № 2320-IX «[Про управління відходами](#)».
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р.



№ 106 [«Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм»](#).

13. Постанова Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2020 р. № 695 [«Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки»](#).

14. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2021 р. № 853 [«Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад»](#).

15. Постанова Кабінету Міністрів України від 1 вересня 2021 р. № 926 [«Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації»](#).

16. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 2022 р. № 1159 [«Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади \(її частини\) та внесення змін до них»](#).

17. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2023 р. № 731 [«Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад»](#).

18. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2023 р. № 947 [«Про затвердження Порядку розроблення, погодження та затвердження місцевих планів управління відходами»](#).

19. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2021 р. № 1363-р [«Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року»](#).

20. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 р. № 1219-р [«Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад»](#).

21. Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 22 вересня 2022 р. № 172 [«Про затвердження Порядку формування Концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади»](#).



22. Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 21 грудня 2022 р. № 265 «[Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад](#)».

23. Наказ Міністерства культури та інформаційної політики України від 31 травня 2023 р. № 306 «[Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стратегічних і програмних документів стосовно розвитку культури на регіональному та місцевому рівні](#)».

24. Наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 11 липня 2023 р. № 486 «[Про затвердження Методичних рекомендацій щодо змісту розроблення регіональних програм з охорони довкілля](#)».



СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ

Стратегія розвитку та план відновлення територіальної громади.

Основним нормативним актом, яким встановлено вимогу планування відновлення та розвитку на рівні територіальної громади є Закон України «Про засади державної регіональної політики». Цю вимогу було запроваджено змінами до згаданого Закону (доповнено статтями 111, 112 та 113), які набули чинності у липні 2022 року.

Так, з метою планування розвитку територіальних громад (крім міст Києва та Севастополя) сільські, селищні, міські ради затверджують стратегії розвитку територіальних громад. Змінами до Закону України «Про засади державної регіональної політики» встановлено термін виконання цієї норми – 18 місяців з дня набрання чинності Законом, яким зміни вносились, тобто – до 27 січня 2024 року.

Методичні рекомендації щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад затверджено наказом Міністерства розвитку громад та територій України від 21 грудня 2022 року № 265.

Відповідно до цих Методичних рекомендацій розроблення стратегії розвитку територіальної громади має відбуватися на строк та з урахуванням пріоритетів, що визначені Державною стратегією регіонального розвитку України та відповідною регіональною стратегією розвитку.

Однак, на час затвердження Методичних рекомендацій пройшов майже рік від повномасштабної збройної агресії

рф проти України і виклики, пріоритети, цілі та завдання як Державної стратегії регіонального розвитку України, так і регіональних стратегій розвитку перестали бути актуальними. І на них не можна вже опиратися при розробленні місцевих стратегій розвитку, що затримує розроблення стратегій розвитку територіальних громад.

Для територіальних громад, на території яких відбувалися бойові дії та/або які були тимчасово окуповані, та/або території яких зазнали руйнувань об'єктів критичної інфраструктури, соціальної інфраструктури, об'єктів житлового фонду внаслідок ведення бойових дій Законом запроваджено новий функціональний тип – території відновлення, а також можливість розробляти інший, простіший планувальний документ – план відновлення та розвитку територіальної громади.

Порядок розроблення такого плану, як і плану відновлення та розвитку регіонального та національних рівнів, був затверджений Кабінетом Міністрів України 18 липня 2023 р. – через рік, після внесення відповідних змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики».

Однак, розроблення виконавчими органами сільських, селищних та міських рад планів відновлення та розвитку територіальних громад було затримане ще двома іншими взаємопов'язаними причинами:

- незатвердженим переліком територій відновлення, для яких такі плани відновлення та розвитку повинні були бути розроблені;

та, зважаючи на це,

- відсутністю офіційного оголошення про початок розроблення планів відновлення на всіх рівнях: національному, регіональному та місцевому.

Тим не менше, оскільки органи місцевого самоврядуван-

ня мали гостру потребу у такому планувальному документі, декілька десятків територіальних громад за підтримки проєктів міжнародної технічної допомоги таки розробили власні плани відновлення та розвитку.

Пунктом 120 Плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів від 30 грудня 2022 р. 1219-р розроблення плану відновлення та розвитку територіальної громади передбачено у строк протягом одного року з дати завершення тимчасової окупації.

Слід зазначити, що територіальні громади опинились у різних умовах у питанні розроблення стратегії розвитку. Зокрема, крайні протилежні варіанти, такі:

- територіальна громада була утворена у 2020 році і до того не мала власного планувального документу, який би поширювався на всю її територію, а не на окремі населені пункти (здебільшого міста);
- територіальна громада складається з одного населеного пункту і має чинну стратегію розвитку.

Щодо формування планів відновлення, то найскладнішими тут для органів місцевого самоврядування були такі питання, зокрема як:

- визначення реальної чисельності населення та побудова демографічного прогнозу з урахуванням складно прогнозованих міграційних процесів, що залежать від багатьох факторів (безпекова ситуація та перспективи деокупації територій, строки, напрями та обсяги відновлення інфраструктури, програми підтримки та інтеграції ВПО в Україні, програми підтримки українців закордоном тощо);
- визначення сценаріїв економічного розвитку територіальної громади;
- визначення усіх реальних обсягів шкоди, завданої те-

риторіальній громаді через збройну агресію РФ проти України;

- визначення строків, напрямів та обсягів відновлення з урахуванням таких принципів, як інклюзивність, енергоефективність, екологічність, «будуй краще, ніж було» та ін.;
- пошук та залучення ресурсів для покриття значних витрат на відновлення та розвиток;
- врахування безпекової ситуації у планах відновлення та розвитку.

Разом з тим, у відповідь на неодноразові заклики громадського сектору, Асоціації міст України, Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України було сформовано перелік територій відновлення (у вересні 2023 р.) , а також розроблено оновлену редакцію Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки (у квітні 2024 р.). Однак, обидва документи досі (на момент складання цієї аналітичної записки) не затверджені.

Програма комплексного відновлення території територіальної громади (її частини) та концепція інтегрованого розвитку.

Іншим законодавчим актом – Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», а саме змінами до цього Закону, які набули чинності у червні 2022 року (Закон України № 2254-IX), було запроваджено можливість розроблення програми комплексного відновлення території територіальної громади (її частини).

Відповідно до статті 15² Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» розроблення програми комплексного відновлення території територіальної громади не є обов'язковим, здійснюється за рішенням виконавчих органів сільської, селищної, міської ради та передбачає низку

заходів зі збору та аналізу даних, перегляд містобудівної документації, формування проєкту, залучення спеціалізованих організацій, фінансування таких робіт та проведення на різних етапах громадського обговорення тощо.

Однак, всупереч нормам зазначеного Закону, Порядком розроблення плану відновлення та розвитку територіальної громади пропонується зобов'язати органи місцевого самоврядування розробити програму комплексного відновлення території територіальної громади в разі, якщо:

- зруйновано та/або пошкоджено понад 15 % житлового фонду територіальної громади та/або окремих населених пунктів;
- чисельність населення змінилася порівняно із чисельністю станом на 1 січня 2022 р. більше ніж на 25 %;
- рішення про розроблення програми комплексного відновлення прийнято в установленому законодавством порядку.

Розроблення програми комплексного відновлення території територіальної громади потребуватиме додаткового фінансування та часу (не менше 6 місяців), що значно затримує розроблення Планів відновлення та розвитку територіальних громад.

При цьому у публічній площині профільне Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України рекомендує розроблення програм комплексного відновлення території територіальної громади – усім сільським, селищним, міським радам та військовим адміністраціям.

Також, у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено можливість розроблення на рівні територіальної громади концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади, як документу стратегічного планування, який визначає довгострокові, міждисци-

плінарні, просторові та соціально-економічні пріоритети розвитку території, є вихідними даними для розроблення містобудівної документації на місцевому рівні, відповідає державним і регіональним програмам розвитку.

Обидва документи, не зважаючи на запровадження Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», не належать до містобудівної документації.

Програма соціально-економічного розвитку територіальної громади.

Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» на місцевому рівні передбачено розроблення *програми економічного і соціального розвитку міст на короткостроковий період* (на 1 рік).

Крім того, цим Законом передбачено також розроблення прогнозів економічного і соціального розвитку міст на *середньостроковий період* (на 5 років).

Водночас, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад серед іншого належить затвердження *програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць*.

Також у Конституції України закріплено, що територіальні громади села, селища, міста затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку (стаття 143).

Враховуючи проведену реформу та укрупнення територіальних громад, розроблення програм соціально-економічного та культурного розвитку фактично відбувається на базовому рівні – на рівні територіальної громади, а не на рівні окремого міста, селища чи села.



Прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку територій передбачені також Бюджетним кодексом України (стаття 75¹).

Відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики» програми економічного і соціального розвитку територіальних громад належать до документів стратегічного планування державної регіональної політики, а також є інструментом реалізації регіональних стратегій розвитку.

ПРОСТОРОВЕ ПЛАНУВАННЯ

Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади.

Перелік містобудівної документації, що розробляється на місцевому рівні, було доповнено новим планувальним документом – комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади. Такий комплексний план, на відміну від генеральних планів населених пунктів, розробляється на всю територію територіальної громади.

Вимогу щодо розроблення комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади встановлено змінами до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», які набули чинності у липні 2020 року. Такими змінами передбачено також щорічну субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад.

На практиці ця субвенція була передбачена лише у Законі України «Про державний бюджет на 2021 рік» в обсязі 62,55 млн грн. Такого обсягу вистачило б не більше, як на розроблення 6 комплексних планів просторового розвитку території територіальної громади, зважаючи на вартість розроблення такого документу (10 - 30 млн грн).

Для розроблення та затвердження комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади Законом передбачено граничний термін – 1 січня 2025 р.

Слід зазначити, що до складу комплексного плану обов'язково включаються планувальні рішення детальних планів територій, на яких планується розміщення за рахунок дер-



жавного або місцевого бюджету об'єктів, передбачених Генеральною схемою планування території України та схемою планування області.

Відповідно до Закону України «Про Генеральну схему планування території України» така Генеральна схема визначає пріоритети та концептуальні вирішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі.

Водночас, Генеральна схема планування території України була затверджена ще у 2002 році, а її реалізація була розрахована на два етапи: 2001-2010 та 2011-2020 роки. Отже, ймовірно, така Генеральна схема планування території України, не є на сьогодні актуальною через появу нових викликів, проблем та потреб розвитку.

ФІНАНСОВЕ ПЛАНУВАННЯ

Планування доходів та витрат сільських, селищних, міських територіальних громад здійснюється шляхом розроблення місцевого бюджету.

Відповідно до Бюджетного кодексу України проєкт місцевого бюджету на плановий бюджетний період ґрунтується на показниках, визначених у прогнозі місцевого бюджету, схваленому у році, що передує плановому (стаття 75). Такий прогноз місцевого бюджету складається в межах середньострокового бюджетного планування.

Місцевий фінансовий орган щороку спільно з іншими головними розпорядниками бюджетних коштів відповідно до цілей та пріоритетів, визначених у прогнозних та програмних документах економічного і соціального розвитку України і відповідної території, та з урахуванням Бюджетної декларації складає прогноз місцевого бюджету - документ середньострокового бюджетного планування, що визначає показники місцевого бюджету на середньостроковий період і є основою для складання проєкту місцевого бюджету (стаття 75¹).



ІНШІ ПЛАНУВАЛЬНІ ДОКУМЕНТИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Окрім зазначених вище планувальних документів, актами законодавства передбачені також вимоги щодо розроблення на місцевому рівні значної кількості планувальних документів, зокрема галузевих, або їх інтеграція до стратегії розвитку територіальної громади, плану відновлення та розвитку територіальної громади.

Наведемо декілька таких прикладів.

1. У 2021 році був схвалений Операційний план реалізації у 2022-2024 роках Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року. Одним із заходів такого Операційного плану передбачено розроблення місцевих стратегій адаптації до зміни клімату або включення питань адаптації до зміни клімату до стратегій розвитку територіальних громад та планів заходів з їх реалізації, а також до програм економічного і соціального розвитку міст.

2. У 2022 році прийнято Закон України «Про управління відходами» Статтею 52 цього Закону передбачено розроблення місцевих планів управління відходами – планів управління відходами для кожної територіальної громади.

3. У 2023 році Планом заходів на 2023 – 2024 роки з реалізації Національної стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року одним із завдань для органів місцевого самоврядування є розроблення місцевих планів заходів із впровадження безбар'єрного простору, або включення окремого розділу про створення безбар'єрного простору планів відновлення та розвитку.

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ПЛАНУВАЛЬНИХ ДОКУМЕНТІВ ТА ЇХ СТРАТЕГІЧНА ЕКОЛОГІЧНА ОЦІНКА

Взаємозв'язок документів.

Для ефективної реалізації політики регіонального та місцевого розвитку важливим є взаємозв'язок стратегічних планувальних документів із просторовими та фінансовими.

Для реалізації програм і проєктів розвитку територіальної громади, спрямованих на реалізацію стратегії розвитку територіальної громади, не визначено окремого джерела фінансування. Водночас, Бюджетним кодексом України та Законом України «Про засади державної регіональної політики» передбачено Державний фонд регіонального розвитку, за рахунок якого фінансуються програми і проєкти регіонального розвитку, які забезпечують виконання завдань Державної стратегії регіонального розвитку, а також відповідних регіональних стратегій розвитку. Хоча, фінансування Державного фонду регіонального розвитку з державного бюджету у 2022-2024 роках відсутнє.

Отже, прямий взаємозв'язок стратегії розвитку територіальної громади та місцевого бюджету не передбачений законодавством. Однак, є такий зв'язок через програми соціально-економічного розвитку територіальної громади, який передбачений частиною сьомою статті 64 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цією нормою встановлено, що кошти бюджету розвитку місцевого бюджету спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території.



Взаємозв'язок стратегічного планування з просторовим на місцевому рівні передбачений частиною четвертою статті 7 Закону України «Про засади державної регіональної політики», якою встановлено, що документи стратегічного планування і реалізації державної регіональної політики повинні узгоджуватися з відповідною містобудівною документацією.

Стратегічна екологічна оцінка.

У 2018 році був прийнятий Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку». Цим Законом передбачено визначення, опис та оцінювання наслідків виконання документів державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення, виправданих альтернатив, розроблення заходів із запобігання, зменшення та пом'якшення можливих негативних наслідків.

Така оцінка стратегічних документів охоплює їх громадські обговорення та займає тривалий час.

У 2022 році до Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» було внесено виключення щодо її застосування для планів відновлення та розвитку.

Також, стратегічна екологічна оцінка не передбачена для програми комплексного відновлення території територіальної громади, місцевих бюджетів та бюджетних програм.

Разом з тим, з 2020 року набула чинності обов'язкова норма проведення оцінки для програм економічного і соціального розвитку.

КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ

Зважаючи на нормативно-правове забезпечення планування відновлення та розвитку на місцевому рівні та наведені вище обставини практичної його реалізації в сьогоднішніх умовах, вважаємо за доцільне оптимізувати систему планувальних документів.

Таку оптимізацію необхідно здійснювати, насамперед, виходячи з таких **ключових проблем у цій сфері**:

1. Перевантажена та неоптимізована система планувальних документів на місцевому рівні охоплює велику кількість стратегічних планувальних документів, затвердження яких передбачено на рівні територіальної громади:

- стратегія розвитку;
- план відновлення та розвитку;
- комплексний план просторового розвитку;
- програма комплексного відновлення території;
- концепція інтегрованого розвитку території;
- програма економічного і соціального розвитку;
- прогноз місцевого бюджету в межах середньострокового бюджетного планування;
- інші місцеві стратегії, плани, програми, зокрема галузеві.

Така перевантаженість спричиняє розпорошення обмежених фінансових та людських ресурсів, а також потребує



значного часу на розроблення великої кількості планувальних документів.

2. Відсутність на національному рівні затверджених документів, що визначають актуальне стратегічне бачення та пріоритети відновлення та розвитку України, не затверджений перелік територій відновлення стримують планування відновлення та розвитку територіальних громад.

Пріоритети відновлення та розвитку територіальної громади мають формуватися виходячи з внутрішніх потреб та можливостей територіальної громади, а також з урахування пріоритетів відновлення та розвитку, визначених на національному та регіональному рівнях. Водночас, не затверджено оновлені Державну стратегію регіонального розвитку на 2021 – 2027 роки, регіональні стратегії, Генеральну схему планування території України, відсутня і стратегія демографічного розвитку України та ін.

3. Незабезпеченість державним фінансуванням документів стратегічного планування: стратегій розвитку, програм комплексного відновлення територій, планів відновлення та розвитку. Ця проблема ускладнюється у зв'язку зі зменшенням доходів місцевих бюджетів, їх різною спроможністю, і має наслідком недостатність фінансування для відновлення та розвитку територіальних громад.

4. Відсутність цільового фінансування розроблення та/або оновлення містобудівної документації (особливо проведення зйомки території). Зменшення доходів місцевих бюджетів унеможлиблює виконання таких робіт за рахунок місцевих бюджетів. Проєкти міжнародної технічної допомоги покривають відповідну потребу лише частини територіальних громад. Непосильна (10 - 30 млн грн в залежності

від обсягу робіт та розміру територіальної громади) для більшості органів місцевого самоврядування вартість розроблення комплексних планів просторового розвитку території територіальної громади стримує планування та реалізацію проєктів відновлення. Передбачена Законом щорічна субвенція на їх розроблення, на практиці не включена до державного бюджету у 2022-2024 роках.

5. Не визначено особливостей процедури розроблення планувальних документів для різних територіальних громад відповідно до їх потреб.

Наявний на сьогодні підхід до планування відновлення ставить в однакові умови територіальні громади з різними потребами:

- а) які зазнали значних втрат людського капіталу та руйнувань;
- б) які зазнали і продовжують зазнавати постійних обстрілів (прикордоння та прифронтові території);
- в) які зазнали порівняно незначних руйнувань;
- г) які не зазнали руйнувань, але прийняли значну кількість ВПО.

Особливості прикордонних з рф та рб територіальних громад не дають можливості планувати відновлення та розвиток відповідно до чинних порядків розроблення планів та стратегій через вкрай низьку щільність населення, постійну небезпеку обстрілів, зупинку підприємницької діяльності, дефіцит коштів у місцевому бюджеті, складність побудови припущень та сценаріїв розвитку на середньо- та довгострокову перспективу, складність чи неможливість проведення громадського обговорення.

6. Відсутній порядок прийняття рішень щодо доцільності відновлення населених пунктів, у яких повністю чи частково зруйновані об'єкти інфраструктури, що безпосередньо впливає на зміст планувальних документів з питань відновлення та розвитку.

Відсутність законодавчого регулювання щодо таких управлінських рішень та їх юридичних, соціальних та економічних наслідків стримує планування відновлення територіальних громад, де є населені пункти з повністю чи значно зруйнованою інфраструктурою.

7. Нереалістичні строки розроблення та затвердження планувальних документів:

- стратегії розвитку та плану відновлення та розвитку територіальної громади – до 27 січня 2024 р.;
- комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади – до 1 січня 2025 р. Для розроблення комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади необхідно від 2 років, значні фінансові витрати та компетентні фахівці. З 1 січня 2025 року відсутність такого документу призведе до неможливості визначати функціональне призначення території, що потрібно для планування та реалізації проектів відновлення.

8. Не затверджено правила ціноутворення робіт з розроблення комплексного плану просторового розвитку, а також нечіткі вимоги до його розробників (зокрема, щодо містобудівної частини відповідно до Закону України «Про архітектурну діяльність»). Їх відсутність спричиняє суб'єктивне ціноутворення на відповідні послуги, а також ризик щодо їх надання розробниками, які не мають достатньої кваліфікації чи досвіду.

9. Відсутність у органів місцевого самоврядування з тимчасово окупованих територій, які здійснюють свою діяльність з підконтрольної Україні території, доступу до функціоналу Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва. Такий доступ потрібен для підготовчих заходів з розроблення планувальних документів з питань відновлення та розвитку.

10. Дефіцит кваліфікованих кадрів, зокрема у сфері будівництва та архітектури, сертифікованих спеціалістів в галузі проєктування, стримує планування відновлення та розвитку територіальних громад, особливо, тих, на території яких велись активні бойові дії та/або була окупація.

11. Недоцільність проходження процедур, передбачених Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку», при розробці проєктів програм економічного і соціального розвитку територіальних громад.

Так, стратегічна екологічна оцінка передбачена для стратегій розвитку територіальних громад, одним з документів реалізації яких є програми соціально-економічного розвитку.

Крім того, територіальні громади прикордоння та які межують з територією активних бойових дій в умовах постійних обстрілів не мають можливості проводити повноцінні громадські обговорення та стратегічну екологічну оцінку (що також охоплює громадські обговорення) щодо планувальних документів (зокрема, програм соціально-економічного розвитку).

Висновки

Нормативно-правове забезпечення планування відновлення та розвитку територіальних громад охоплює десятки законів України та актів Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади.

Законодавством встановлені вимоги щодо розроблення значної кількості планувальних документів на місцевому рівні тоді, як на національному – відсутні (або не оновлені) документи, які мають визначати пріоритети та істотні умови для планування відновлення та розвитку територіальних громад.

Не достатньо врегульовано взаємозв'язки документів стратегічного, фінансового та просторового планування.

Правове регулювання планування відновлення та розвитку територіальних громад характеризується низкою проблем, які, насамперед, стосуються:

- перевантажена, неоптимізована система планувальних документів на місцевому рівні;
- не визначені національні пріоритети, істотні умови та особливості для відновлення та розвитку територіальних громад, з урахуванням їх особливостей (безпекових, соціальних, економічних, екологічних тощо);
- недостатність фінансового та кадрового забезпечення для розроблення та реалізації планувальних документів;
- нереалістичні строки розроблення планувальних документів в умовах воєнного стану.

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОАНАЛІЗОВАНОЇ ПОЛІТИКИ

Оновлення системи планувальних документів має виходити із таких критеріїв:

- мінімальна вартість та забезпеченість фінансуванням розроблення планувальної документації для органів місцевого самоврядування;
- максимальна ефективність;
- реалістичні строки розроблення планувальних документів;
- врахування у вимогах до розроблення планувальних документів відмінностей у потребах та обставинах територіальних громад;
- системність щодо внесення змін до законодавчих та підзаконних актів, їх взаємоузгодження.

Враховуючи ключові проблеми системи планування на місцевому рівні та вищезазначені критерії, **пропонуємо:**

1. Для зосередження обмежених ресурсів та зусиль органів місцевого самоврядування на якісному та узгодженому плануванні відновлення та розвитку доцільно визначити сукупність планувальних документів для територіальної громади, що охоплює по одному документу з питань:

- стратегічного розвитку (відновлення);
- просторового розвитку;
- бюджетування.

У разі прийняття рішення про скасування програм соціального та економічного розвитку територіальних громад забезпечити одночасне внесення змін до таких актів законодавства: Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетного кодексу України, Закону України «Про засади державної регіональної політики», Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» та інших актів законодавства, якими такий документ передбачений.

2. Розробити та затвердити документи, що визначатимуть актуальне стратегічне бачення та пріоритети відновлення й розвитку на національному рівні, зокрема:

- внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку України на 2021-2027 роки».
- затвердити перелік територій відновлення;
- розробити стратегію демографічного розвитку України;
- розробити актуальну Генеральну схему планування території України до 2050 року.

Створити й наповнити Єдиний державний демографічний реєстр.

Забезпечити внесення змін до законодавства в частині надання органам місцевого самоврядування безоплатного доступу до необхідної статистичної інформації в розрізі те-

риторіальних громад з проведенням відповідного коригування плану державних статистичних спостережень.

Визначити актуальну методику обрахунку чисельності населення в умовах відсутності офіційних статистичних даних.

3. Забезпечити державне співфінансування документів стратегічного планування відновлення та розвитку територіальних громад (наприклад, за рахунок державного фонду регіонального розвитку, фонду ліквідації наслідків збройної агресії або спеціальної субвенції з державного бюджету).

4. Забезпечити цільове фінансування на розроблення (оновлення) містобудівної документації для територіальних громад. Зокрема:

- запровадити субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення (оновлення) містобудівної документації, зокрема комплексних планів просторового розвитку;
- надати органам місцевого самоврядування співфінансування з державного бюджету в обсязі 90 % для розроблення комплексних планів просторового розвитку території територіальної громади, у т. ч. для виготовлення топографо-геодезичної зйомки;
- дозволити спрямування залишків коштів дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад, що зазнали негативного впливу від збройної агресії РФ, на розроблення комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади.

5. Визначити особливості розроблення планувальних документів для різних функціональних типів територій загалом і врахувати різні особливості територій відновлення. Врахувати особливості прикордонних з РФ та РБ територіальних громад у нормативно-правових актах з питань розроблення планувальних документів для відновлення та розвитку територіальних громад.

6. Розробити та затвердити порядок прийняття рішень щодо доцільності відновлення населених пунктів, у яких повністю чи частково зруйновані об'єкти інфраструктури; визначити чіткі критерії та процедуру прийняття таких рішень, а також їх наслідки.

7. Відтермінувати:

- розроблення стратегій розвитку та планів відновлення та розвитку територіальної громади до 1 січня 2025 року;
- розроблення комплексних планів просторового розвитку території територіальної громади до 1 січня 2030 року та надати можливість органам місцевого самоврядування до цього терміну визначати функціональне призначення території детальним планом території або використовуючи Схеми планування території районів, затверджені в 2010-2018 роках, в частині містобудівної документації (за наявності).

8. Розробити та затвердити правила ціноутворення робіт з розроблення комплексного плану просторового розвитку та вимоги до його розробників.

9. Надати органам місцевого самоврядування з тимчасово окупованих територій, які здійснюють свою діяльність з підконтрольної Україні території, доступу до функціоналу Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва.

10. Забезпечити експертну підтримку розроблення планувальних документів з питань відновлення та розвитку, насамперед, щодо тих територій, на яких велися активні бойові дії та/або які перебували (перебувають) під окупацією рф.

11. Поновити дію норми пункту 3 частини другої статті 2 Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку», що діяла до 1 січня 2020 року, про не поширення дії цього Закону на програми економічного і соціального розвитку територіальних громад, які розробляються органами місцевого самоврядування на короткостроковий період.



Рецензент: **Рабошук Я. О.**, заступник Виконавчого директора Асоціації міст України, директор Аналітичного Центру АМУ

Автор: **Мельник Т.О.**, експертка Асоціації міст України з питань відновлення муніципальної інфраструктури, доктор філософії з публічного управління та адміністрування

За загальною редакцією **Слобожана О. В.**, Виконавчого директора Асоціації міст України, кандидата наук з державного управління



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

вул. Січових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053

+38 044 486 28 78 +38 067 103 58 88

info@auc.org.ua amu.inform@gmail.com t.me/auc_ua auc.org.ua



