

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ, УПРАВЛІННЯ,  
ПРАВА ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ  
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Освітньо-професійна програма Зв'язки з громадськістю  
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування  
Ступінь вищої освіти Магістр

**ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ**

Завідувач кафедри \_\_\_\_\_

Тамара ЛОЗИНСЬКА

12 грудня 2022 року

## **КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

**на тему: «Комунікаційна складова процесу розроблення комплексного  
плану просторового розвитку території громади»**

виконала здобувач вищої освіти заочної форми навчання

**Чепурна Катерина Володимирівна**

Керівник кваліфікаційної роботи

Тамара ЛОЗИНСЬКА

**Полтава – 2023 року**

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження** визначають такі сучасні тренди у науковій спільноті як пріоритетність ідей і цілей концепції сталого розвитку, зростаючий інтерес до управління розвитком територій і вдосконалення практики комплексного просторового планування. Раціональна організація системи просторового планування сприяє соціально-економічному розвитку громад і регіонів, підвищенню якості життя населення. Для сучасної України особливо важливі розробки з комплексного управління розвитком територій, оптимальної організації життєвого простору. Проте, комунікаційні аспекти просторового планування розвитку громад мало враховується під час прийняття державних рішень у галузі регіональної політики.

Різноманітні аспекти просторового планування досліджували вітчизняні і зарубіжні науковці та практики. Так, сутність і призначення планів просторового розвитку території розкрито у доробках Ю. Брикайло, М. Гевела, І.В. Ігнатенко, М.О. Кизим, Н.С. Самотій, І.Б. Семигуліна, Н. Кузьо, Є.О. Маруняк, А.Р. Надьон, Г.В. Олексюк, Ю.М. Палехи, Н.М. Попадинець, І.В. Ярошенко та інших. Окремі аспекти комунікацій органів публічної влади у процесі просторового планування висвітлено у працях Л. Антонової, В. Беглиці, О.В. Берданової, В.М. Вакуленко, Л. Козлової, Р.М. Костюкевича, Б.О. Король, К.М. Майстренко, О.Г. Михайлової. Серед зарубіжних науковців просторове планування досліджували Матіас Спалівьєроа, Люк Бурбумб, Монтсеррат Гібер, Райнер Даніельзик, Анжеліка Мюнтер, Йошіхіде Секімото, Тошікадзу Сето та інші.

**Зв'язок роботи з науковими темами.** Кваліфікаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт Полтавського державного аграрного університету за темою «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (номер державної реєстрації 01170003104, 2017-2026 рр.).

**Мета та завдання дослідження.** Мета дослідження – виявити роль комунікаційної складової просторового планування та обґрунтувати можливості

його вдосконалення задля підвищення ефективності управління сталим розвитком територій громад.

Для реалізації поставленої мети було передбачено розв'язання таких завдань:

- розкрити теоретико-методологічні засади просторового планування;
- надати характеристику комунікацій у процесі розроблення комплексного плану просторового розвитку території громади;
- обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення комунікаційної складової процесу розроблення комплексного плану просторового розвитку території громади.

**Об'єкт дослідження** – система просторового планування в Україні.

**Предмет дослідження** – інструменти і суб'єкти сучасного просторового планування.

**Методи дослідження.** В роботі використано комплекс теоретичних методів, зокрема: системно-структурний і системно-логічний, порівняльно-географічний, картографічний, історичний, логічний, статистичний, графічний та узагальнення.

**Інформаційна база.** Теоретичною та методологічною базою дослідження послужили результати досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених у галузі просторового планування, викладених у наукових працях, періодичних виданнях, методичних та практичних посібниках. У процесі роботи проаналізовано вітчизняні та міжнародні правові акти, чинне законодавство ЄС у відповідній галузі. Використано дані щодо просторового планування, розміщені на сайтах міністерств і територіальних громад України.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Окремі положення і висновки магістерської дипломної роботи мають наукову і практичну цінність. Зокрема, запропоновано комплекс заходів, які дозволять удосконалити процеси планування просторового розвитку територіальних громад на основі використання сучасних комунікаційних технологій, з урахуванням умов інтенсифікації технічних і технологічних змін.

До елементів наукової новизни можна віднести:

**удосконалено:**

структурно-логічну схему комунікаційних зв'язків суб'єктів просторового планування, що включає структури й організації на локальному, регіональному і національному рівнях, відповідні інструменти комунікації та цифрові платформи для обміну даними;

**набуло подальшого розвитку:**

- наукове знання про основні форми комунікаційної роботи органів публічної влади під час просторового планування;
- комунікаційний план територіальної громади у сфері просторового планування;
- інструменти комунікації органів місцевого самоврядування на різних етапах розроблення комплексного плану просторового розвитку території громади.

**Практичне значення одержаних результатів.** Отримані результати будуть корисними робочим групам з розроблення комплексних планів просторового розвитку територій громад, а також відділам / організаціям, відповідальним за реалізацію комунікацій в громаді. Запропоновані в роботі орієнтовний комунікаційний план та інструменти комунікації дозволять органам самоврядування побудувати ефективну систему залучення стейкхолдерів на усіх етапах життєвого циклу планування просторового розвитку територіальної громади. Висновки та теоретичні положення дослідження доведені до рівня конкретних пропозицій і можуть бути використані під час розроблення комплексного плану просторового розвитку Котелевської територіальної громади.

**Особистий внесок здобувача.** Кваліфікаційна робота є самостійно виконаною науковою працею, в якій основні науково-теоретичні положення, авторські розробки, висновки та рекомендації, зокрема ті, що становлять наукову новизну, отримано та сформульовано автором самостійно і відповідно розкрито у списку наукових публікацій.

**Апробація результатів дослідження.** Основні результати дослідження за темою кваліфікаційної роботи оприлюднені у формі доповідей.

**Публікації.** За результатами проведеного дослідження опубліковано тези: «Стратегічні пріоритети розвитку громади», які включено до збірника матеріалів студентської наукової конференції Полтавського державного аграрного університету. 15-16 травня 2023 року. Том I. Полтава: РВВ ПДАУ, 2023. 206 с. С.97-99.

«Комунікування процесу розроблення комплексних планів на місцевому рівні», які включені до збірника матеріалів 2-ї конференції молодих учених «Перспективи регіонального та місцевого розвитку». 23 листопада 2023 р. **Львів.**

**Структура та обсяг кваліфікаційної роботи.** Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Основний зміст викладено на 56 сторінках друкованого тексту, робота містить 2 таблиці, 10 рисунків та 10 додатків.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ

#### **1.1. Понятійно-термінологічний та методологічний аспекти просторового планування**

За останні десятиліття новаторські підходи до територіально-просторового планування призвели до нових уявлень про організацію простору та облаштування територій, а також про роль стратегій у галузі територіально-просторового планування у контексті сучасного публічного управління.

Просторове планування є значною мірою функцією державного сектора, і покликане вплинути на майбутній розподіл діяльності на територіях громад і регіонів; забезпечити більш раціональну територіальну організацію використання земель та зв'язок між видами землекористування, збалансованість потреб розвитку та необхідності охорони навколишнього природного середовища й досягнення соціальних і економічних цілей. Просторове планування включає заходи з координації та поліпшення політики, що проводиться в інших галузях економіки, для більш рівномірного розподілу економічного розвитку на конкретній території. Тому просторове планування є важливим інструментом забезпечення сталого розвитку громад і підвищення якості життя населення.

Європейська конвенція з просторового планування характеризує його як географічну проекцію економічної, соціальної, екологічної та культурної політики суспільства та одночасно як наукову дисципліну, інструмент управління та політики, розроблену як міждисциплінарний, комплексний підхід, орієнтований на збалансований просторовий розвиток та його фізичну організацію відповідно до комплексної Стратегії сталого розвитку [5]. Аналіз, адаптація та апробація кращих практик та сучасних технологій у просторовому плануванні необхідні для більш ефективного управління та розвитку

територіальних громад. Відповідно, необхідно узагальнити досвід просторового планування у своїй країні та за кордоном і впроваджувати на розумній основі найкращі практики у вітчизняне просторове планування.

Просторове планування – це свідоме формування зовнішнього середовища, за допомогою якого створюються передумови для демократичного, довгострокового, збалансованого просторового розвитку, формування землекористування, якісного життєвого та забудованого середовища, що враховує потреби та інтереси членів суспільства, сприяючи екологічно безпечному, а також економічно, культурно та соціально стійкому розвитку [6].

Просторове планування покликане виконувати ряд важливих функцій:

- сприяти територіальній згуртованості за рахунок більш збалансованого соціального та економічного розвитку громад і регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності;
- сприяти більшій збалансованості та доступності;
- покращувати доступ до інформації та знань;
- сприяти зменшенню збитків для навколишнього середовища;
- сприяти примноженню та охороні природних ресурсів і природної спадщини;
- сприяти примноженню культурної спадщини як фактору розвитку;
- сприяти освоєнню енергоресурсів за дотримання норм безпеки;
- сприяти розвитку високоякісного сталого туризму;
- зменшувати вплив стихійних лих [6; 8].

Просторове планування – один із інструментів управління розвитком території і географічний вираз містобудівної, економічної, соціальної, культурної та екологічної політики держави, органів муніципального та громадського самоврядування. Воно включає розробку стратегій, планів і проектів розвитку конкретних територій, в рамках яких здійснюється координація різних суб'єктів господарської діяльності щодо створення спільної інфраструктури, раціонального природокористування, охорони та благоустрою навколишнього середовища, підвищення якості життя населення. Просторове

планування як інструмент управління розвитком території враховує географічну розмірність певного виду діяльності, економічні виміри відстаней, можливість поєднання лінійних комунікацій та інших мережевих структур. Воно передбачає «роботу» з територією як природно-ресурсним капіталом та об'єктом ландшафтного проектування, що здійснюється на державному, регіональному та локальному рівнях управління. Горизонтальна взаємодія міжмуніципального та міжрегіонального планування дозволяють вирішувати загальні проблеми, спільно досягати бажаних результатів [8].

Згідно чинного законодавства України комплексний план просторового розвитку території територіальної громади (надалі – Комплексний план) – одночасно містобудівна документація на місцевому рівні та документація із землеустрою, що визначає планувальну організацію, функціональне призначення території, основні принципи і напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення, дорожньої мережі, інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, цивільного захисту, охорони земель та інших компонентів навколишнього природного середовища, формування екомережі, охорони і збереження культурної спадщини та традиційного характеру середовища населених пунктів, а також послідовність реалізації рішень, у тому числі етапність освоєння території [37].

Комплексне просторове планування в Україні розпочалося ще до повномасштабного вторгнення рф. На той час серед основних його переваг для громад зазначалися: можливості залучення інвесторів, розвитку соціально-економічного життя у громадах. Сьогодні усі ці переваги об'єднані основною – необхідністю повоєнного відновлення громад [15]. Розроблення комплексного плану територіальної громади відбувається у три етапи – підготовчий, основний та завершальний – і передбачає узгоджене прийняття рішень щодо цілісного (комплексного) просторового розвитку населених пунктів як єдиної системи розселення і території за їхніми межами [43] та передбачає обов'язкову участь громадян. Затверджується комплексний план з обов'язковим врахуванням державних, громадських та приватних інтересів (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Схематичне зображення сутності Комплексного плану [43]

Комплексний план має складну структуру і поєднує в собі 10 видів містобудівної та землевпорядної документації (рис. 1.2):

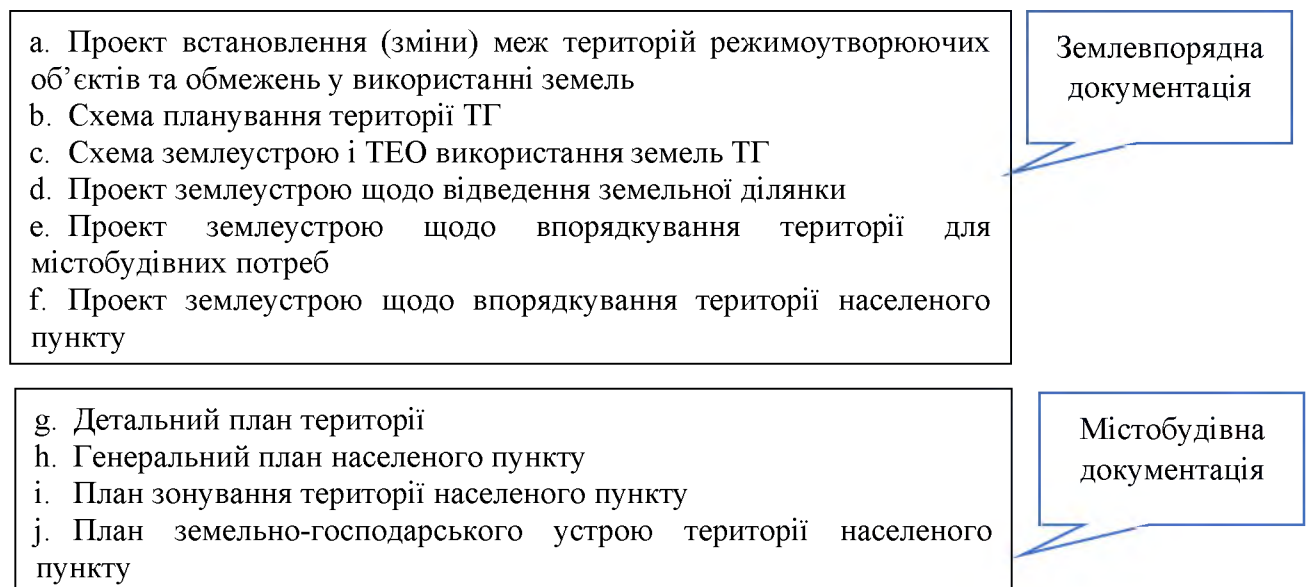


Рис. 1.2. Види документації, що поєднує Комплексний план [43]

Для забезпечення активного залучення жителів громади і представників локального бізнесу до просторового планування передбачається можливість розроблення Концепції інтегрованого розвитку територіальної громади, яка

слугуватиме основою для формування технічного завдання на розроблення Комплексного плану. Якщо ж і концепції інтегрованого розвитку відсутня, завдання на Комплексний план має проходити процедуру громадського обговорення у відповідності до Постанови Кабміну [33].

У контексті міжнародних порівняльних досліджень у галузі просторового планування використовується типологія країн за підходами та ступенем конвергенції у контексті європеїзації. У цьому документі позначено чотири підходи до систематизації управління регіональним розвитком: 1) традиції урбанізму, 2) управління землекористуванням, 3) регіонально-економічний підхід, 4) комплексний всеосяжний підхід (табл. 1.1).

*Таблиця 1.1*

**Критерії класифікації систем просторового планування країн-членів ЄС [47; 57; 58; 60]**

| Традиції урбанізму                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Управління землекористуванням                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>– Просторове планування у містобудуванні</li> <li>– Регулювання просторового розвитку, зонування території</li> </ul> <p>Країни-представники: середземноморські країни-члени ЄС</p>                                                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Зонування землекористування</li> <li>– Взаємодія державних та муніципальних органів управління</li> </ul> <p>Країни-представники: Великобританія</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Регіональний економічний підхід                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Комплексний всеосяжний підхід                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>– Регіональне цілепокладання</li> <li>– Скорочення регіональних відмінностей</li> <li>– Інтеграція просторового планування до регіональної політики</li> <li>– Просторова політика проблемних територій</li> <li>– Просторове планування соціальної сфери</li> <li>– Управління розвитком територій</li> </ul> <p>Країни-представники: Франція та меншою мірою Португалія</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ієрархія планів (від національного до місцевого рівнів)</li> <li>– Перенесення акценту з економічного розвитку на просторове планування</li> <li>– Координація політик, які мають територіальний ефект</li> <li>– Визначення керівних принципів просторового розвитку</li> <li>– Покладання відповідальності за планування на місцеві та центральні органи влади</li> </ul> <p>Країни-представники: Нідерланди, країни Північної Європи, Австрія та Німеччина</p> |

До того ж в деяких країнах, наприклад, у Німеччині, використовується також ландшафтний підхід, який характерний і для сучасної практики

просторового планування в Україні.

Отже, ключовими завданнями просторового планування є горизонтальна та вертикальна координація між різними рівнями управління, урядовими та неурядовими організаціями та громадянами. Це призводить до досягнення інтеграції та узгодженості між різними обов'язками та повноваженнями, що дозволяє уникати їх дублювання, що сприяє стратегічному баченню розвитку територій.

## 1.2. Роль комунікацій в управлінні просторовим розвитком

Комплексний план території територіальної громади покликаний вирішувати ряд завдань, пов'язаних з різними сферами: економічною, адміністративно-правовою, екологічною, інфраструктурною, містобудівною та соціальною (рис. 1.3).



Рис. 1.3. Взаємозв'язок сфер впливу комплексного плану [43]

Усі ці сфери пов'язує між собою саме комунікація – конструктивний діалог між усіма учасниками публічної влади, задіяних у просторовому плануванні, результатом якого має бути просторовий розвиток. Під просторовим розвитком

розуміють, передусім, сукупність управлінських пріоритетів, економічних чинників, містобудівних пріоритетів, архітектурних рішень. У стратегічному відношенні комунікації – елемент механізму публічного управління, що є «офіційним, юридично цілеспрямованим регламентованим рухом індивідуальних суб'єктів управління до соціальної спільності із збереженням за цими суб'єктами певної автономності, самостійності, самодіяльності, індивідуальності» [17]. Просторовий розвиток та управління ним значною мірою розглядаються як комплекс економічних, архітектурних та управлінських пріоритетів, при цьому дуже мало уваги приділяється комунікаціям. Комунікації відповідають за високоякісні суспільні відносини та відносини між громадами та місцевою владою. Отже, комунікація – один із життєво важливих але рідко вживаний інструмент просторового розвитку. Тим більше, що в контексті інформаційного суспільства контекстні комунікації для просторового розвитку нині кардинально змінюються.

Весь спектр комунікацій поділяють на внутрішні і зовнішні, а комунікативний процес включає такі обов'язкові елементи:

- відправник – особа, яка генерує ідею, або збирає та передає інформаційні дані;
- власне інформація, безпосередньо повідомлення;
- канали передавання інформації та засоби її передавання;
- одержувач – особа/установа, для якої призначене інформаційне повідомлення та яка її інтерпретує [17].

У площині комунікаційного підходу органи публічного управління, що розробляють стратегічне планування, здійснюють інформування, планування, обговорення, пропаганду та інші дії, які сприяють досягненню цілей документа, розширюють можливості участі громадян у прийнятті управлінських рішень, формують ефективне партнерство, розуміють цінності соціальних зв'язків тощо. Обов'язком органів публічної влади є пояснення громадянам, що саме вони роблять і чому (Додаток А). А в умовах військового стану принципи прозорості і відкритості стають першочерговими [20].

На переконання фахівців [22; 26] комунікації у сфері просторового планування не повинні залишатися лінійними, а ставати двосторонніми або багатосторонніми, симетричними, інтегрованими, швидкими, інтерактивними, легкими. Йдеться як про комунікації горизонтальні, peer-to-peer, так і про комунікації вертикальні, між населенням і тими, хто формує та реалізує рішення щодо просторового розвитку. Наслідком цього стало те, що такі найважливіші для просторового розвитку чинники, як суспільство у сенсі community, сусідство опинилися поза системою пріоритетів відповідних програм та настроїв населення. Гудвілл проектів просторового розвитку погано формується, якщо взагалі не ігнорується. Тим часом, у контексті просторового розвитку ефективно збудована комунікація здатна забезпечити реалізацію наступних вкрай важливих для проектів просторового розвитку функцій:

- інформаційну – інформування населення територій, охоплених проектами просторового розвитку;
- мотивуючу – залучення активних громадян до обговорення, коригування, модифікації проектів просторового розвитку, можливо, в тому числі за рахунок елементів гейміфікації;
- консолідуючу – згладжування протиріч між владою та мешканцями та, з іншого боку, об'єднання активних громадян у спільноти за місцем проживання;
- дослідницьку – отримання інформації про настрої мешканців, охоплених проектами просторового розвитку територій;
- іміджеву – формування відчуття відкритості влади.

Сьогодні для забезпечення цих функцій недостатньо просто звернутися до комунікаційних інструментів. Необхідно усвідомити їх нові риси та властивості, що сформувалися чи формуються в рамках інформаційного суспільства.

Сивак Т. В. наголошує на «необхідності суттєвого реформування комунікативної діяльності в публічному управлінні та приділення значної уваги саме стратегічному плануванню й використанню сучасних інноваційних інструментів і технологій у справлянні стратегічного впливу на цільові аудиторії з метою досягнення стратегічних цілей» [46, с. 42].

Комплексний план просторового розвитку території громади (далі – План) увінчує ієрархію системи документів територіального планування. Задає напрямки розвитку, що конкретизуються в інших документах – схемах територіального планування громади, генеральних планів поселень, проектах планування територій окремих зон та ділянок.

План може бути основним інструментом: координації, прогнозування, залучення, маркетингу та політики місцевого органу влади. На основі цих інструментів можна зробити висновки про ефективність розробленого документа, його місце у документах містобудівного проектування громади і регіону [15].

Інструмент координації має сприяти довгостроковим узгодженим діям різних органів влади щодо вирішення певних цілей та завдань у сфері розвитку громади. Для здійснення цього інструменту координації у Плані мають бути: чіткі та продумані цілі та завдання; керівництва до дії (держпрограми, містобудівні документи та ін.), орієнтовані певні механізми управління; цільові показники, на основі яких можна побудувати систему контролю.

За допомогою інструмента прогнозування можливо ефективно використовувати наявні потенційні ресурси у часі та просторі. Для цього у стратегії мають бути: чіткі уявлення про існуючу та майбутню ресурсну базу; має бути побудована чітка система пріоритетів; продумана взаємопов'язана система соціально-економічних та просторових показників.

Інструмент залучення громадян буде платформою суспільної взаємодії. З цієї точки зору План повинен мати: привабливе бачення, здатне транслюватись у медійних форматах (інтернет, друковані медіа, виставки тощо); ясність, дохідливість і наочність для широкої аудиторії; можливість громадського контролю над ходом реалізації Плану у вигляді відкритої системи моніторингу містобудівної діяльності громадськими організаціями.

Інструмент маркетингу сприятиме залученню до громади зовнішніх ресурсів. Для цього План повинен мати такі якості: представляти чітку позицію території в існуючій геополітичній та економічній ситуації; мають бути

розставлені акценти на сильних сторонах, перевагах та особливостях у регіональній, міжнародній чи національній конкуренції за ресурси; акцент зроблено більше на стимули, ніж на обмеження; стратегія План має бути інформаційно відкритим та прозорим. Необхідно розкрити привабливість для інвестицій з боку держави та міжнародної аудиторії.

Для зміцнення легітимності та авторитету влади сприятиме інструмент політики. Для здійснення цього інструменту у Плані мають бути: акценти на соціальних пріоритетах; чітка ясність політики, що проводиться; наявність заходів, що дозволяють досягти швидких та відчутних результатів.

Складені разом ці п'ять інструментів дозволять зробити План максимально ефективним – як у сенсі управління, так і комунікації. Залежно від орієнтації влади, акцент у Плані може бути зроблений на тому чи іншому аспекті, приділяючи більше уваги питанням управління чи врахуванні інтересів якомога ширшого кола громадян. Водночас стимулювання жителів до участі у розвитку території має прагматичну сторону. Адже з розвитком засобів інтерактивної комунікації у мешканців є можливість ділитися ідеями та інформацією щодо концепції Плану. Податки, сплачувані жителями, набудуть більшої ваги у міських і сільських бюджетах завдяки поділу витрат з управління територіями та більшої уваги до побажань жителів як фактичних співінвесторів.

В цілому План вирішує такі завдання [11]: зміцнення становища громади у регіональному, національному та міжнародному масштабі; стимулювання економічного розвитку громади; регулювання розвитку інфраструктури; забезпечення рівності можливостей розвитку всім складовим громади (старостати, райони міста); забезпечення взаємозв'язку зростання чисельності населення та розвитку інфраструктури; захист природних ресурсів; забезпечення ефективних транспортних зв'язків; стимулювання зацікавлених сторін у просторовому розвитку громади.

Конструктивний діалог між населенням, органами місцевого самоврядування, громадським сектором, бізнес-структурами з питань, що стосуються мешканців усієї територіальної громади, як процес формулювання

бачення майбутнього стану території своєї громади та шляхів його досягнення дозволить отримати ряд позитивних результатів (рис. 1.4).

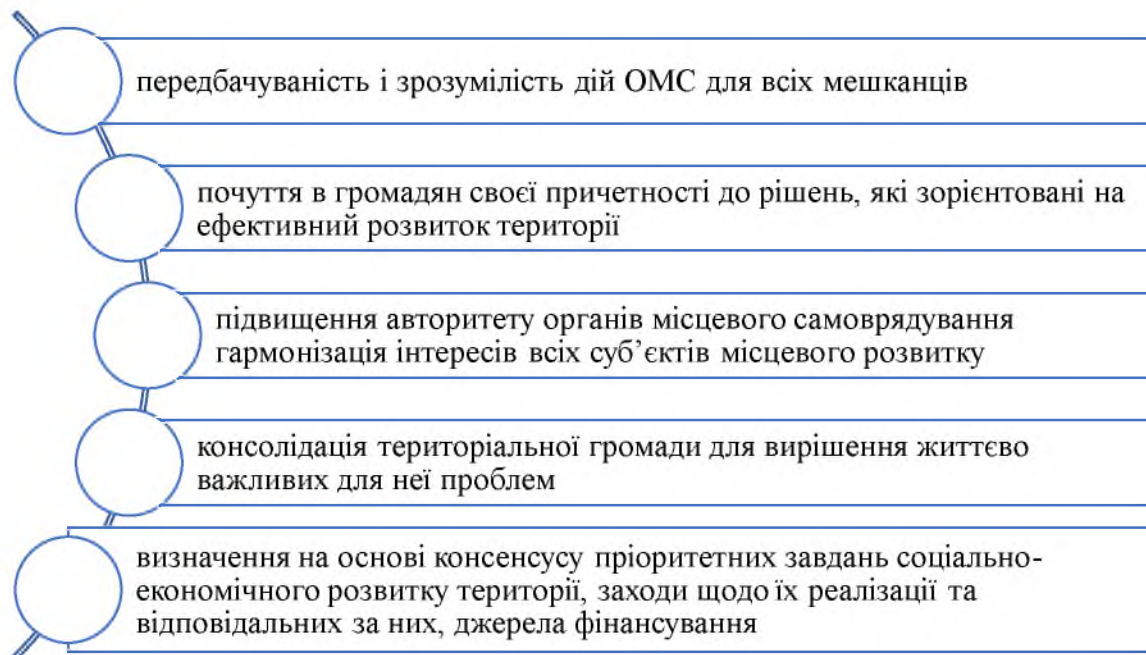


Рис. 1.4. Результати ефективної комунікації при розробленні Плану [складено автором]

Для того, щоб стати ефективним елементом системи управління просторовим розвитком, комунікація має бути: мережевою за структурою та формою; багаторівневою; системною; пов'язана з управлінськими рішеннями, тобто симетричною; враховувати роздробленість аудиторій та мережевий характер зв'язків між ними; інтерактивною; оперативною; практично значущою для адресатів комунікації; стратегічно спланованою; технологічно реалізованою та доступною.

## Висновки до розділу 1

Стратегічні документи стали легітимним і доволі поширеним засобом визначення найбільш актуальних питань територіального розвитку громад й обґрунтування механізмів та інструментів досягнення цілей сталого розвитку.

Одним і важливих результатів розробки стратегічних документів (планів, програм, стратегій) є те, що у процесі їх підготовки відбуваються продуктивні зміни щодо налагодження міжсекторної співпраці, зміцнення місцевого самоврядування, стимулювання діалогу і консенсусу між жителями територіальної громади та представниками влади.

Вивчення зарубіжних та вітчизняних підходів до організації просторового планування показало, що державна політика у цій галузі стає найбільш ефективною, якщо вона базується на конструктивному діалозі та виражена в системі документів стратегічного характеру з чітко визначеними цілями вдосконалення розміщення продуктивних сил і формування територіально-суспільних систем із заданою якістю життя населення.

## РОЗДІЛ 2

### ХАРАКТЕРИСТИКА КОМУНІКАЦІЙ У ПРОЦЕСІ РОЗРОБЛЕННЯ КОМПЛЕКСНОГО ПЛАНУ ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЇ ГРОМАДИ

#### **2.1. Аналіз структури суб'єктів просторового планування та їх комунікативних зв'язків**

Ефективне територіально-просторове планування допомагає уникнути дублювання зусиль різних учасників цього процесу, таких як державні структури, комерційні забудовники, громади та приватні особи. Це має дуже важливе значення, оскільки багато з перерахованих вище питань мають міжгалузевий характер і потребують відповідного підходу. Територіально-просторове планування є державною функцією на всіх рівнях. У зв'язку з цим необхідно забезпечити чітку комунікацію на всіх рівнях управління.

На національному рівні уряд несе відповідальність за розробку базової політики, яка одночасно ініціює та спрямовує процес прийняття рішень, створюючи умови для ефективного планування на регіональному та місцевому рівнях. До найважливіших завдань належить прийняття ефективного базового законодавства, координація діяльності з іншими секторами та між регіонами (включаючи транскордонні регіони), моніторинг дотримання національних керівних норм і принципів на регіональному та місцевому рівнях, а також виявлення вузьких місць у процесах планування та здійснення проектів. Загальнонаціональні органи влади також відповідають за надання підтримки регіональним та національним органам влади у дотриманні загальнонаціональних керівних норм, зокрема через зміцнення потенціалу з погляду професійних експертних знань та політичного керівництва [8].

Основним завданням на регіональному рівні є підготовка та координація загальної регіональної стратегії територіально-просторового розвитку, розрахованої на 15-20 років. Ця робота має здійснюватися за участю

регіональних та місцевих зацікавлених сторін. Регіональна адміністрація також відповідає за надання підтримки місцевим органам влади шляхом надання їм інформації про національні та регіональні пріоритети, встановлення охоронних зон, планування та реалізацію масштабних удосконалень інфраструктури та проведення екологічної оцінки й огляду значущих для регіонального рівня планів та проектів, а також шляхом надання керівних вказівок та допомоги місцевим органам влади за рахунок розроблення інструментів місцевого планування.

Територіально-просторове планування на місцевому рівні спирається на стратегії, розроблені як на національному, так і на регіональному рівнях. Місцеві плани мають особливу важливість, оскільки вони залучають і торкаються кінцевого користувача. Місцеві органи влади мають готувати нормативні документи, що стосуються планування, встановлювати пріоритетні напрямки діяльності, сприяти підготовці місцевих комплексних планів просторового розвитку (далі – План), координувати планування з органами влади сусідніх районів, залучати до участі місцеве населення за допомогою технологій планування на основі широких консультацій населення, вживати активних заходів для заохочення розвитку, а також вести моніторинг здійснення стратегій та пропозицій, наприклад, забезпечуючи дотримання конкретного законодавства, що стосується планування.

Складність структури суб'єктів просторового планування – організацій, установ, дотичних до процесу розроблення документа – обумовлює необхідність налагодження ефективних комунікаційних зв'язків на різних рівнях: державному, регіональному та місцевому [47].

Національний рівень суб'єктів просторового планування включає:

- Державний проектний Інститут «ДІПРОМІСТО»;
- Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України;
- Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України;
- Державна служба геології та надр України;
- Державний фонд документації із землеустрою України;

- Фонд державного майна України.

На регіональному рівні інформацію та документи стосовно планування потрібно узгоджувати з такими інституціями:

- Структурний підрозділ ОДА у сфері охорони навколишнього природного середовища тощо;
- Департамент охорони здоров'я обласної державної адміністрації;
- Районний відділ обласного управління Держгеокадастру України;
- Обласне управління Держгеокадастру України;
- Районна державна адміністрація області.

На місцевому рівні до розроблення Плану долучаються:

- Відділи, структурні підрозділи ОМС: голова, секретар, землевпорядник, державний реєстратор, адміністратор ЦНАП, архітектор та ін.;
- Населення громади;
- Організації громадянського суспільства;
- Бізнес.

Окрім цього тісні комунікації у вигляді усних переговорів, документообігу для отримання консультацій, інформаційних даних та ін. здійснюються з такими зовнішніми по відношенню до громад суб'єктами:

- СЕО-організації – сертифіковані фахівці якої здійснюють стратегічну екологічну оцінку Плану;
- вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку кваліфікованих спеціалістів, задіяних просторовому плануванню (Додаток Б);
- вітчизняні та зарубіжні експерти, ментори, консультанти – надають технічну, організаційну, інформаційну й консультаційну підтримку громадам у процесі планування (наприклад, USAID «ГОВЕРЛА», USAID «АГРО», Всеукраїнська асоціація громад);
- науковці сфер геоінформаційних технологій, фотограмметрії, дистанційного зондування, інженерної геодезії, управління земельними ресурсами, містобудування та просторового планування, технологій будівництва;

– розпорядники вихідних даних, які надають інформаційні дані: структурний підрозділ ОДА у сфері паливно-енергетичного комплексу, енергозбереження та раціонального використання енергетичних ресурсів; підприємства з постачання електроенергії всіх форм власності; регіональний офіс водних ресурсів у області, обласне управління лісового та мисливського господарства та інші, деталізований перелік яких наведено у додатку В.

Окрім цього, суб'єкти просторового планування послуговуються цифровими платформами / реєстрами для збору, аналізу і візуалізації даних, ведення реєстрів тощо. Це такі платформи як;

- Державний реєстр речових прав на нерухоме майно;
- Державний земельний кадастр;
- Державний містобудівний кадастр;
- Єдиний державний демографічний реєстр;
- Держгеокадастр України;
- Екосистема DREAM;
- Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань;
- Єдиного державного адресного реєстру (ЄДРА) – на етапі формування;
- Єдиний державний реєстр будівель і споруд (ЄДРБС) – на етапі формування;
- Єдиний державний реєстр адміністративно-територіальних утворень (ЄДРАТО) – на етапі формування;
- Дія;
- Геоінформаційна система (ГІС). Зокрема, ГІС – це система апаратно-програмних засобів і алгоритмічних процедур, що створена для цифрової підтримки, поповнення, управління, маніпулювання, аналізу, математико-картографічного моделювання й образного відображення географічно координованих даних.

Таким чином, структурно-логічна схема комунікаційних зв'язків суб'єктів просторового планування виглядає наступним чином (Рис. 2.1).

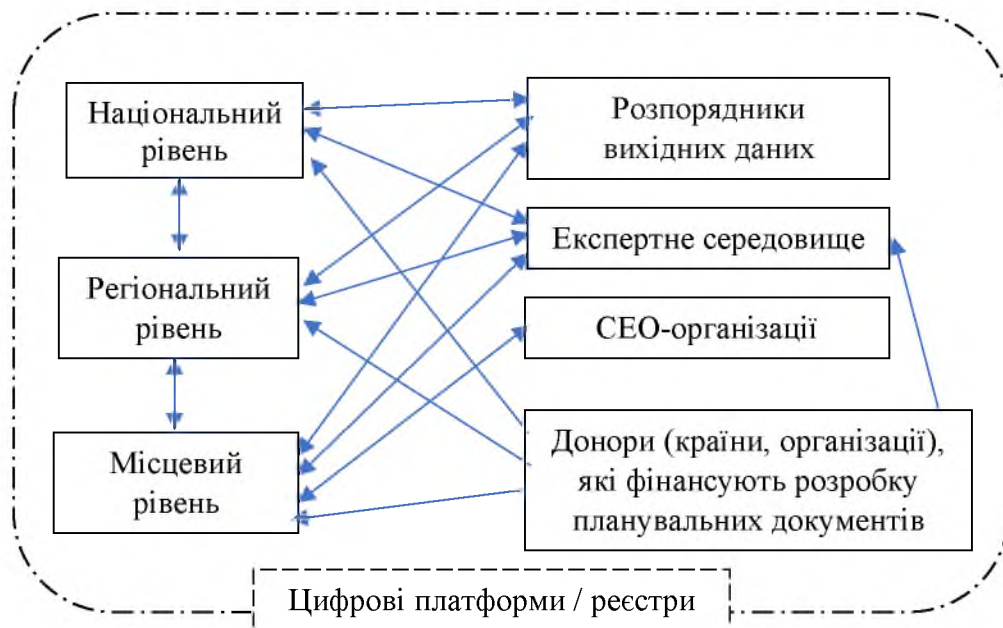


Рис. 2.1. Структурно-логічна схема комунікаційних зв'язків суб'єктів просторового планування в Україні [розроблено автором]

Основними інструментами комунікації при цьому є: рішення і розпорядження, відповідних рад, протоколи засідань робочих груп, календарні плани, тендерна документація, звіти, аналітичні записки, ГІС-мапи, містобудівна документація, креслення, картографічна основа, сертифікати, експертні висновки, анонси та оголошення, робочі зустрічі, інформаційні сесії, громадські обговорення, офіційне листування засобами електронно зв'язку, накази, постанови та інші нормативно-правові і розпорядчі документи органів публічної влади, вихідні дані для стратегічного планування. Каналами оприлюднення інформації у процесі планування і його результати є: єдиний державний вебпортал відкритих даних; офіційний вебсайт Мінвідновлення; вебсайти відповідних рад, геопортал громади (за наявності).

Отже, процес розробки комплексного плану просторового розвитку території громади передбачає тривалу спільну взаємодію між суб'єктами просторового планування на національному, регіональному та місцевому рівнях. Підготовлені фахівці у цій сфері й ефективна комунікація є запорукою того, що розроблений документ сприятиме сталому розвитку громади.

## 2.2. Комунікації у просторовому плануванні: вітчизняна і зарубіжна практика

Процес просторового планування в Україні розпочався ще в 2015 році і на сьогодні закріплений у численних законодавчих і нормативних документах [28 – 37]. За даними дослідження Всеукраїнської асоціації громад, проведеного у січні 2023 року, 25% громад від їх загальної кількості в Україні опанували інструменти просторового планування згідно розробленої методології управління землями і впроваджують прийняті Парламентом закони щодо земельної реформи [1]. З-поміж 440 громад майже всі використовують модель управління місцевими землями, розроблену за підтримки Програми USAID АГРО, що фінансується Урядом США (рис. 2.2).



Рис. 2.2. Характеристика залученості громад до просторового планування (станом на січень 2023 р.) [складено за: 1]

Дослідження показало, що важливим чинником, що сповільнює процеси просторового планування, є застаріла картографічна база [42]: 402 громади з 440 мають потребу в актуалізації картографічної основи, з яких лише 29 громад мають картографічну основу, виготовлену протягом останніх 10 років та лише 2 громади зараз її розробляють. Більшість громад зазначили про високу вартість

процедури оновлення картографічної бази – за попередніми оцінками це 1 – 5 млн. грн. і вище, проте, в основному, готова співфінансувати актуалізацію картографічної основи у розмірі до 1 млн грн, лише 18 громад готові виділити для цього понад 1 млн грн. [1; 38]. Це свідчить про те, що потреба в оновленні картографічної основи зараз перевищує фінансові можливості громад, і без додаткового фінансування вирішити цю проблему не можливо. 180 громад (40%, що пройшли опитування) заявили про наявність прийнятого рішення про розробку комплексних планів просторового розвитку територій громад (далі – План). Половина з них створили робочі групи з фахівців громади, представників сфери бізнесу та громадськості. Сформоване завдання на розробку Плану вже мають 37 громад, тобто п'ята частина з них. Решта громад вказали на потребу в експертній допомозі щодо розробки завдання. Тобто, існує велика потреба в підтримці громад, зокрема в частині розробки інструментів автоматизованого формування завдання на розробку Плану [38]. 155 громад (35%) розпочали процес збору вихідних даних, з них 17 самостійно завершили цей процес. Інші ж громади, за відсутності власних фахівців, потребують підтримки експертів щодо організації збору вихідних даних. Ця потреба може бути задоволеною шляхом проведення вебінарів та тренінгів.

З 440 громад 42 громади (10%) повідомили, що розробили Концепцію інтегрованого розвитку території громади або Програму комплексного відновлення території громади, які також є вихідними даними для розробки Плану [1; 38]. 295 громад (67%), тобто дві третини загальної кількості анкетованих громад вказали орієнтовну вартість розробки комплексного плану на суму більшу за 1 млн. грн. Лише половина громад готові виділяти кошти на такі види робіт. 295 громад (67%) з 440 мають оприлюднені дані про земельні ресурси громади. Отже, розробка комплексного плану для громад потребує додаткової фінансової та експертної підтримки з боку держави й донорів.

Майже всі громади вказали, що провели чи проводять реєстрацію права комунальної власності на землю. Близько половина з них розпочинали виділення землі для висадки лісів, рекреаційних об'єктів, лісосмуг тощо, а також виділення

об'єктів культурної спадщини з охоронними зонами. Це означає, що територіальні громади здійснюють просторове планування і є висока потреба в розробці комплексних планів для їх сталого розвитку. Окрім того, залишається актуальною потреба громад в фахівцях з питань землеустрою та містобудування і їх технічне забезпечення. Майже всі громади мають фахівців, але лише 25% з них мають персональні комп'ютери та менше 10% мають фахівців, які працюють з ГІС [38].

Успішний досвід розроблення Плану у супроводі експертів за підтримки міжнародних програм (USAID «ГОВЕРЛА» у співпраці з Програмою USAID АГРО) мають кілька пілотних громад. Зокрема, Кіптівська і Паланська територіальні громади Чернігівської області; Пісочинська і Роганська громади Харківської області. Власне, комунікаційний процес у Кіптівській громаді здійснювався наступним чином. По-перше, на всіх етапах розробки документу відбувалося інформування усіх зацікавлених сторін на сайті громади. Для презентації жителям результатів напрацювань робоча група організувала публічні обговорення з презентацією стратегій і виставкою відповідних матеріалів. Напередодні презентації Плану організовано виставку, тому учасники могли завчасно ознайомитись з матеріалами концепції та сформулювати своє враження. Після обговорень проведено воркшоп у форматі «світового кафе», до участі в якому запрошено усіх бажаючих. Паралельно з цим проведено опитування за методом “idea box”. Для дослідження думки молоді проект Плану презентували в одній зі шкіл та зібрали думки і пропозиції учнівської молоді. З метою дослідження спеціальних питань (розміщення туристичних об'єктів, пунктів сортування відходів тощо) здійснили ряд інтерв'ю та огляд території разом з місцевими мешканцями. Всю зібрану інформацію робоча група узагальнила і нанесена на картосхеми [12].

Аби зібрати додаткові ідеї та пропозиції від мешканців громади матеріали ключових стратегічних сесій просторового планування представили в ЦНАПі, а також місцевій школі. Молодь долучилася до стратегічного планування через “idea box”. Відтак, за результатами громадського обговорення сформовано ряд

пропозицій до Плану [12]: формування та розвиток туристичного кластера в селі Вовчок; розмістити грибоварню та передбачити будівлю для розміщення цеху для виробництва палет; включити екосело в Розівці, туристичний маршрут вздовж річки Десни до туристичного кластеру.

Результати цієї роботи в подальшому слугуватимуть основою для напрацювання методології просторового планування територій громад в нових умовах з акцентом на відновлення територій. В цілому процедури і комунікаційні процеси по розробці Плану в інших громадах однакові. Органи місцевого самоврядування інформують населення про переваги розроблення такого документа як для всієї громади, такі і для мешканців; пояснюють, як вплине відсутність Комплексного плану на громаду; обґрунтовують видатки, необхідні для оплати послуг з розробки документа (Додаток Г).

Один із важливих комунікаційних документів – Рішення територіальної громади про розроблення Комплексного плану (Додаток Д). Фізичні та юридичні особи можуть подавати свої пропозиції для врахування їх інтересів під час розробки Комплексного плану. Приймають такі пропозиції протягом 30 календарних днів з наступного дня після опублікування інформаційного повідомлення (Додаток Е) на сайті громади. Вказують контактні дані (адресу електронної пошти, юридичну адресу, номер телефону для довідок) для надсилання письмових пропозицій.

Процедура розробки Плану передбачає створення Робочої групи з формування завдання на розроблення Комплексного плану. До її складу можуть входити посадовці, депутати, експерти, представники органів самоорганізації населення, громадських організацій, бізнесу, установ та організацій [25] Кандидатури приймають протягом 10 робочих днів з моменту оприлюднення повідомлення (Додаток Ж) на офіційному сайті громади. Саме робоча група збирає і опрацьовує надіслані пропозиції, узагальнює їх і оприлюднює на офіційному сайті (Додаток З). Якщо пропозиції реалістичні, отримують підтримку з боку громадян і депутатського корпусу – їх включають до плану.

Вітчизняний досвід роботи в просторовому плануванні та оцінка кращих

практик ЄС [47; 58] дозволяють говорити про наявність суттєвих відмінностей у переважних підходах до просторового планування. Проте крім структури та змісту документів, що розробляються, відрізняється і сам підхід до реалізації участі громадськості в плануванні території. При регулюванні просторового розвитку в країнах ЄС прийнято спиратися на ретельний аналіз різноманітних процесів, що відбуваються в екологічній, економічній, технологічній та соціальній сферах. Чим більше представників різних сфер діяльності та верств суспільства братиме участь у розробці та експертизі документів просторового планування, тим вища ймовірність ефективної реалізації проектів. У всіх країнах ЄС громадяни з пасивних споживачів стають учасниками процесів ухвалення управлінських рішень [58]. Таким чином, системи просторового планування набувають відкритості, переходячи до дорадчої та інтерактивної форми, що охоплює як вертикальні, так і горизонтальні зв'язки.

На даний момент у багатьох країнах домінують традиційні форми залучення населення: публічні слухання, консультації, виставки та громадські зустрічі, хоча очікується, що в майбутньому провідну роль матимуть консультації через інтерактивні веб-сайти. Необхідно з'ясовувати, що може мотивувати громадян вкладати в розвиток громади власні ідеї. Основний момент полягає в тому, що участь без перерозподілу влади – марнування часу, коли всі думки розглянуті, але приймаються рішення, вигідні лише одній стороні. Саме тому у всьому світі розвиваються нові кооперативні та інтерактивні методи громадянської участі у просторовому плануванні.

Одним з таких методів може бути географічний онлайн-опитувальник, який використовується для виявлення географічних даних з різних тем та контекстів. Подані в ньому матеріали супроводжує інтерактивна карта, що дозволяє респондентам вносити відповіді на питання, пов'язані з географічними особливостями території, що планується. Такий опитувальник здатний надати планувальникам для аналізу локалізовані дані про повсякденний досвід мешканців та сприйняття ними середовища громади в цілому або окремих його аспектів. Підвищений попит на такі нові методи пошуку джерел даних для

збирання досвіду, думок та уподобань жителів викликаний більш вираженою увагою влади до сталого розвитку та залучення населення, а розвиток геопросторових технологій та соціальних мереж дозволяє використовувати нові типи геоінформаційних даних. В результаті з'являються нові ГІС-методи для участі громадськості та залучення великих груп осіб.

Відповідно до діючого законодавства, публічні слухання (громадське обговорення) – це єдина обов'язкова форма участі громадян в обговоренні документів містобудівної діяльності. Так звані необов'язкові форми участі громадян використовуються рідко. Ними можуть бути конференції, звернення громадян до органів місцевого самоврядування, їх зборів та опитування. Пасивність населення під час обговорення проектів пояснюється недостатньою довірою до політиків та державних інститутів, особливостями менталітету населення і, як наслідок, низькою громадянською активністю. Закритість інформації не дозволяє побудувати конструктивний діалог між громадянським суспільством та представниками влади. Багато в чому це відбувається через відсутність офіційних вимог щодо надання макетів та схем існуючої забудови, а також через стислість текстової та наочної інформації на публічних слуханнях, що ускладнює розуміння ситуації пересічними мешканцями.

В цілому, незважаючи на існуючі законодавчо встановлені можливості для участі населення в обговоренні проектів, що розробляються з розвитку територіальних громад, в повному обсязі вони не застосовуються і реалізуються виключно формально. В ігноруванні інтересів та думок пересічних громадян криється головний недолік вітчизняного просторового планування. Лише в окремих громадах помітно деяке підвищення активності громадян і громадських структур у процесі прийняття управлінських рішень, але таких позитивних прикладів поки що мало. У світлі сказаного досвід країн ЄС у сфері просторового планування може бути корисним.

## Висновки до розділу 2

Територіальна громада має відігравати дуже важливу роль у підготовці управлінських рішень, плану комунікацій та контролю за ними. Коли громадяни беруть участь у вирішенні проблеми і процесі ухвалення рішення, то вони стають співучасниками вирішення проблеми, що існує в їхній громаді. У такому разі набагато менш імовірно, що ці громадяни виступлять проти прийнятого рішення. Та й самі рішення, прийняті місцевою владою, скоріш за все, будуть більш ефективними. Все це надзвичайно важливо для успішної розробки і реалізації комплексного плану просторового розвитку території громади.

Світовий досвід свідчить, що комплексний план просторового розвитку, який на стадії розроблення спирається на широку громадську підтримку, має більше шансів на успішне втілення, ніж документ, який викликає значну громадську опозицію чи просто невідомий громаді. Більшість рішень органів влади стосуються населення. Якщо люди знають про ці рішення та вважають, що вони також брали участь в їхній розробці, вони скоріше за все дотримуватимуться політики, закладеній у документі просторового планування.

## РОЗДІЛ 3

### ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ КОМУНІКАЦІЙНОЇ СКЛАДОВОЇ ПРОЦЕСУ РОЗРОБЛЕННЯ КОМПЛЕКСНОГО ПЛАНУ ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЇ ГРОМАДИ

#### **3.1. Комунікаційний план громади як ключовий елемент механізму залучення громадян до просторового планування**

Кожна комунікаційна кампанія має свої особливості, оскільки зв'язки з громадськістю – складова частина системи управління та public relations, потрібно планувати як невід'ємну частину стратегії організації. Вона має ґрунтуватися на серйозному дослідженні. Необхідно ретельно продумувати кампанію, відстежувати її ведення, щоб бути впевненим: усе, що роблять фахівці у цій галузі, досягає поставленої мети та протікає у потрібному часовому режимі. Зрештою, результати роботи потрібно ретельно оцінити. Рішення про проведення ПР-кампанії приймається у разі, коли потрібно:

- мотивувати нову поведінку/дію;
- посилити існуючу позитивну поведінку/дію
- модифікувати негативну поведінку/дію.

В інформаційній кампанії у рамках процесу територіального планування можна виділити кілька складових:

1. Визначення потенційних спірних та конфліктних моментів, які будуть актуалізовані документом територіального планування. Процес територіального планування потенційно конфліктогенний, оскільки проектні рішення мають змінити звичну ситуацію. Це завжди порушує чийсь інтереси чи суперечить чиймось цілям. Крім того, у більшості громад є політична опозиція, яка постійно здійснює за чинну владу аналіз проблем, труднощів та помилок. Тому можна і потрібно скористатися в аналізі ситуації для планування інформаційної кампанії критичними висловлюваннями опозиції.

2. Визначення цілей публічних слухань (планування та програмування).

Цілі визначаються залежно від ставлення керівництва громади до громадських слухань. Якщо розглядати публічні слухання як нав'язану Містобудівним кодексом необхідність, то цілі лежатимуть у формально-адміністративній площині виконання запропонованих кодексом процедур. А якщо розглядати публічні слухання як ресурс управління – ресурс отримання додаткового знання про проблеми та труднощі громади, ресурс для того, щоб коригувати проектні рішення до їх затвердження, ресурс формування репутації тощо – у цьому випадку цілі публічних слухань включатимуть цілі управління.

3. Визначення цільових груп. Для технології зв'язків із громадськістю немає спільної аудиторії. Кожне повідомлення чи дія повинна мати цільового адресата – з ким встановлюється комунікація. Цією якістю повідомлення в рамках кампанії зі зв'язків із громадськістю (у тому числі й опосередковані ЗМІ) відрізняються від повідомлень, які надходять безпосередньо від ЗМІ.

4. Дії та комунікація – ключові повідомлення, які можна розглядати як переклад проблеми мовою даної цільової аудиторії, відбір мас-медіа та техніки впливу.

5. Результативність програми. Наведену в додатку таблицю (Додаток И) можна розглядати як матрицю для створення програми кампанії зв'язків з громадськістю з метою просторового планування розвитку території територіальної громади. Комунікаційний план складається за схемою, що наведена на рис. 3.1.



Рис. 3.1. Етапи комунікаційного плану [20]

Він описує черговість взаємозв'язків розробників плану – представників ОМС з ключовими зацікавленими особами. При складанні конкретної програми перелік цільових груп доповнюється відповідно до специфіки громади. У разі виникнення спору чи конфлікту щодо проектних рішень територіального

планування коригуються питання у відповідній цільовій групі. До процесу розробки документу просторового планування об'єктивно не можливо залучити всіх без винятку громадян та групи спільнот. Тому на підготовчому етапі важливо оптимально звузити коло осіб, хто представлятиме інтереси широкого кола зацікавлених сторін. Практично це можна зробити, визначивши найактивніших громадян у суспільному житті, ініціативні групи (до прикладу, ВПО), які зацікавлені відобразити свої інтереси у планувальному документі.

Зацікавлена сторона / зацікавлена особа / заінтересована сторона (від англ. stakeholder) – це фізичні та юридичні особи, які мають легітимний інтерес у діяльності органів місцевого самоврядування, тобто певною мірою залежать від них або можуть впливати на її діяльність. Тобто, це можуть бути будь-які особи, групи або організації, які можуть претендувати на увагу відповідної організації, її ресурси або результат діяльності або ж зазнають впливу від цього результату.

Виділяють три основні категорії зацікавлених сторін, які доцільно залучати до процесу розробки комплексного плану (рис. 3.2).

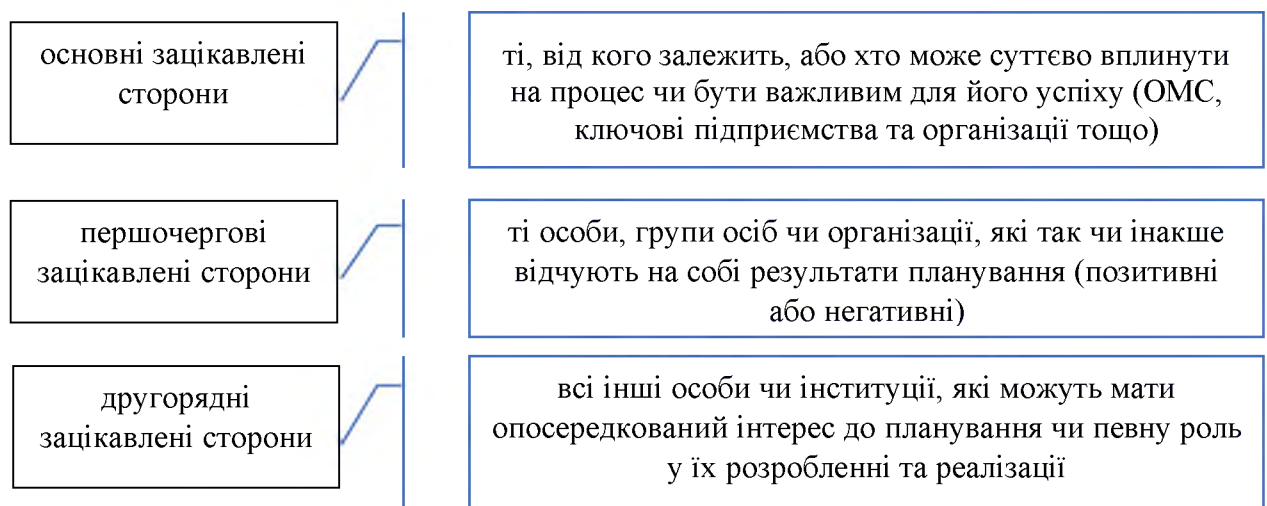


Рис. 3.2. Категорії зацікавлених сторін у розробці комплексного плану [3]

Ретельний аналіз зацікавлених сторін доцільно здійснювати на кожному етапі стратегічного планування. Ключовими кроками аналізу зацікавлених осіб

є такі (рис. 3.3) [3].

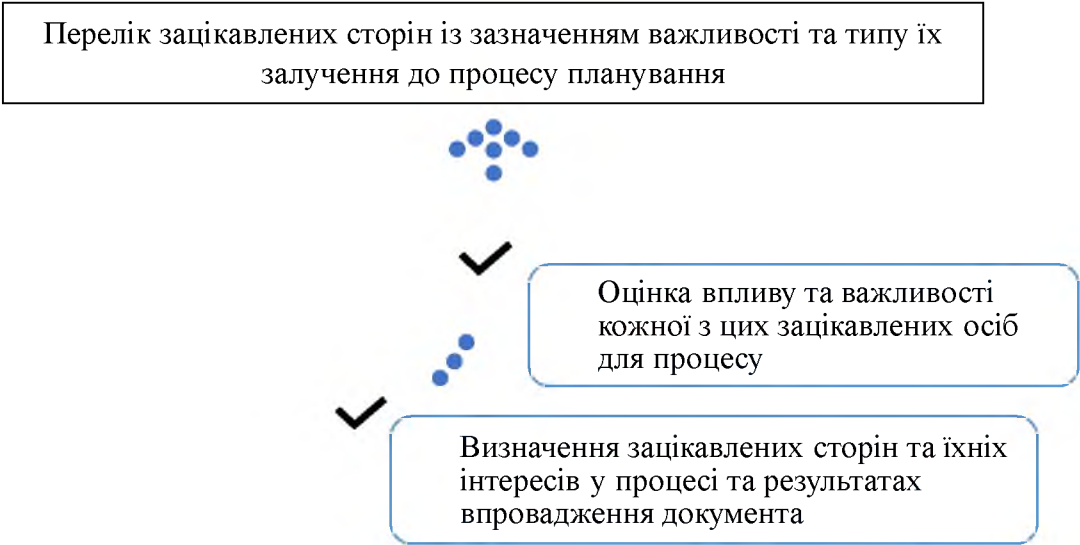


Рис. 3.3. Категорії зацікавлених сторін у розробці комплексного плану [3]

Для зручності використання перелік зацікавлених сторін доцільно вести у вигляді таблиці (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

**Перелік і типи залучення зацікавлених сторін [3]**

| Тип залучення                      | Зацікавлені сторони |   |   |    |
|------------------------------------|---------------------|---|---|----|
|                                    | 1                   | 2 | 3 | „„ |
| Ігнорувати                         |                     |   |   |    |
| Інформувати                        |                     |   |   |    |
| Консультуватися                    |                     |   |   |    |
| Співпрацювати і залучати до роботи |                     |   |   |    |
| Залучати до прийняття рішень       |                     |   |   |    |
| У межах власних повноважень        |                     |   |   |    |

Після визначення рівня залучення жителів необхідно обрати форми і методи, які б забезпечили ефективне залучення. Ефективними формами громадської участі у процесі планування територіального можуть бути такі: програми цільового інформування громадськості; «гарячий» телефон, громадські приймальні; соціологічні опитування та фокус-групи; громадські слухання; хакатони, робочі і тематичні групи з підготовки пропозицій до стратегічного документа; представництво громадськості в місцевій раді;

інтерактивні теле- і радіодебати; голосування з різних питань стратегічного документа через засоби масової інформації; заходи під відкритим небом: прогулянка вулицями, фотофіксація проблемних місць, пікніки, фестивалі; спільні дослідження.

Отже, у вітчизняній і зарубіжній практиці добре зарекомендували себе форми залучення жителів через систему освіти, через ЗМІ, дослідження думки через телефонне опитування та інші. Для налагодження ефективних комунікацій з метою розроблення комплексного плану розвитку територіальної громади необхідно знати інтереси й можливості окремих груп і відповідних цільових аудиторій громади, оскільки технологія комунікації для кожної аудиторії може бути специфічною, зрозумілою та доцільною саме для цієї аудиторії. Виходячи з цього комунікаційний план стане дієвим інструментом посилення комунікацій у процесі просторового планування.

### **3.2. Рекомендації щодо посилення комунікаційної складової процесу просторового планування**

На сьогодні, окрім позитивних змін та тенденцій, питання просторового планування має і ряд проблем. Деякі з них не встигли вирішити через початок повномасштабної військової агресії росії в Україні, деякі виникли вже під час війни. Це, зокрема: відсутність картографічної основи для створення комплексних планів – в деяких громадах вона застаріла, в деяких – зовсім відсутня; труднощі на місцях із внесенням даних з комплексного плану до Держгеокадастру та містобудівних кадастрів; брак власних ресурсів у органів місцевого самоврядування, у зв'язку з чим необхідно повернути субвенцію Держбюджету для розробки комплексних планів та активізувати залучення коштів міжнародних фінансових організацій.

Аналіз практики просторового планування і викликів, з якими стикаються громади на сучасному етапі свідчить про відсутність цілісного бачення всієї

території громади, оскільки в громадах, переважно, розвиваються великі чи центральні населені пункти, а маленькі вважаються безперспективними, в них залишається стара містобудівна документація 60-80-х рр., вони не мають розвитку. Неузгодженість містобудівної та землепорядної документації, що проявляється в приватизації земельних ділянок в межах «червоних» ліній, що унеможливорює в подальшому прокладання комунікацій (водопостачання і водовідведення), звужує частину дороги, забирає в пішоходів тротуар і створює небезпеку на дорозі. Неузгодженість у видачі земельних ділянок під проектний природно-заповідний фонд, що ускладнює заповідання цих природних об'єктів [39].

Відповідно до діючого законодавства, публічні слухання (громадське обговорення) – це єдина обов'язкова форма участі громадян в обговоренні документів містобудівної діяльності. Так звані необов'язкові форми участі громадян використовуються рідко і часто формально. Ними можуть бути конференції, звернення громадян до органів місцевого самоврядування, їх зборів та опитування. Пасивність населення під час обговорення проектів пояснюється недостатньою довірою до політиків та державних інститутів, особливостями менталітету населення і, як наслідок, низькою громадянською активністю. Закритість інформації не дозволяє побудувати конструктивний діалог між громадянським суспільством та представниками влади. Багато в чому це відбувається через відсутність офіційних вимог щодо надання макетів та схем існуючої забудови, а також через стислість текстової та наочної інформації на публічних слуханнях, що ускладнює розуміння ситуації пересічними мешканцями.

Отже, проблеми у практиці вітчизняного просторового планування можливо згрупувати таким чином [38; 39]:

1) проблеми теоретико-методологічних та методичних аспектів: неоднозначність понятійно-термінологічного апарату; відсутність чітких методик, інструкцій та рекомендацій з розробки документів; складність координації науково-проектних розробок, недоліки у використанні електронної

обробки інформації; неякісний моніторинг та оцінка повноти реалізації розроблених та затверджених документів.

2) недосконалість нормативно-правової бази: має місце неузгодженість документів щодо стратегії соціально-економічного розвитку регіонів різного ієрархічного рівня та з територіального планування регіонів та громад, а також документів містобудівного проектування.

3) недоліки у практиці планування: просторовим плануванням у більшості випадків зайняті фахівці у галузі архітектури та містобудівного проектування, яким бракує знань проектного менеджменту і стратегічного бачення; складність отримання вихідну інформацію на регіональному рівні; недостатнє залучення до процесів планування експертної спільноти, бізнесу та населення, що тягне за собою відсутність прозорості у процесах розробки та реалізації документів; конфлікт містобудівних цінностей та принципів із приватними інтересами бізнесу. Окремо доцільно виділити проблеми / перешкоди, пов'язані із низьким рівнем залучення громадськості до просторового планування (рис. 3.4).

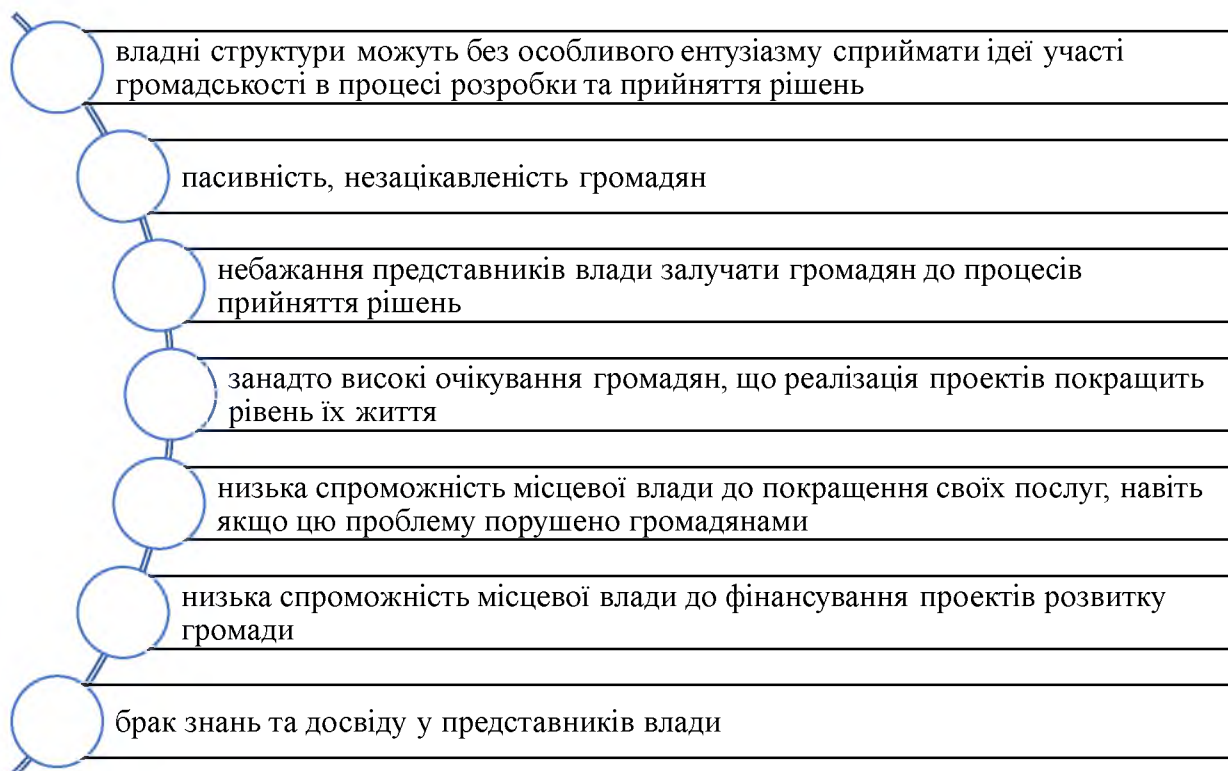


Рис. 3.4. Проблеми залучення громадськості до просторового планування  
[розроблено автором]

Зазначений перелік не є вичерпним. Залежно від культурного середовища, політичної ситуації, рівня освіти, традицій та багатьох інших факторів, що виникають в житті суспільства та громади, можуть з'явитися інші ризики та перешкоди. Однак, незважаючи на це, громадяни мають право і повинні брати участь у місцевому самоврядуванні, обговоренні важливих питань територіального розвитку і завдання влади – забезпечити це право. Як правило, люди не хочуть бути залученими у внутрішні організаційні проблеми органів місцевого самоврядування. Проте вони прагнуть брати участь у прийнятті рішень, що безпосередньо їх стосуються. Тому органам влади треба вчитися залучати людей.

Необхідно також враховувати той факт, що частина громад України мають розробляти комплексні плани просторового розвитку громад з урахуванням критеріїв і пріоритетів відновлення, норм діючої законодавчої бази щодо просторового планування. Разом з тим, як зазначає аналітикиня Тетяна Лукеря, через відсутність чіткої координації громади стикаються із проблемою пріоритезації сфер відновлення та планування. Часто органи місцевого самоврядування вирішують проблеми ситуативно.

Отже, враховуючи вищевикладене, для ефективного розроблення комплексних планів необхідно реалізувати комплекс першочергових заходів, таких як [16]:

1. Систематизація норм законів «Про засади державної регіональної політики» та «Про регулювання містобудівної діяльності», зокрема, в частині розробки Програм комплексного відновлення.

2. Визначення «плану відновлення громад» одним із компонентів стратегій та врегулювання можливості вносити зміни до планувальних документів для регіонів, які зазнають руйнувань через воєнні дії.

3. Урегулювання загальнонаціональної політики щодо повернення ВПО та біженців; визначення населених пунктів, які не підлягають відбудові у короткостроковому періоді; відновлення та розвиток «територій з особливими умовами» (враховуючи близькість до кордону з рф, низька густота населення та

ін.).

4. Розроблення універсальної методики розрахунку кількісних показників для прогнозування структури населення та соціально-економічного розвитку громад з метою визначення пріоритетних сфер.

5. Покращення комунікації між представниками центральної виконавчої влади і громад у сфері контексті підготовки стратегічних планувальних документів, забезпечення фахівців громад методичними матеріалами. Це вкрай необхідно для максимального врахування потреб громад та підготовки планів відповідно до єдиного стандарту.

6. Розроблення навчальних програм підвищення кваліфікації представників ОМС, організація систематичної експертної консультативної підтримки як у сфері просторового планування, так і у сфері комунікацій.

7. Визначення системи внутрішнього аудиту та контролю на всіх етапах виконання планів та системи зворотного зв'язку, що дозволить оперативно зреагувати та вчасно виявити проблему.

Поділяємо думку дослідників [47, с. 95-96], що участь громадськості не має обмежуватися тільки рівнем територіальних громад, а повинна проводитися також і на вищих рівнях планування – регіональному та національному. Розвиток спроможності залучення громадськості можливий через інтернет мережу за допомогою державної інформаційної системи територіального планування. Результатом має стати двостороння форма комунікації, яка передбачає крім інформування громадян також і отримання їх відгуків про зміст документа територіально-просторового планування. Для цього можуть використовуватися додаткові способи залучення громадськості: дискусійні форуми або онлайн-формуляри для висловлення пропозицій.

Згідно дослідження [2] усі аспекти комунікації державних інституцій і суспільства сьогодні набувають ознак цифрової комунікації. Це означає, що для комунікацій у процесі просторового планування актуальними стають їх інтерактивність, мультимедійність, оперативність та екстериторіальність. Сьогодні існує значна диспропорція в доступі різних груп населення до

сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, що призводить до формування різних рівнів їх засвоєння цими групами населення. Тому для збільшення ефективності комунікацій суб'єкти комунікаційного процесу мають використовувати систему різних каналів передавання інформації та використовувати не єдину концепцію, а систему концепцій комунікацій для гарантування ефективного просторового планування.

### **Висновки до розділу 3**

Враховуючи обмеженість бюджетних ресурсів, і відповідно, необхідність залучення фінансової допомоги міжнародних донорів, фахівці громад мають уже сьогодні освоювати навички: з проєктного дизайну, налагодження міжмуніципального і трансграничного співробітництва, роботи з цифровими інструментами, зокрема, з системою DREAM, через яку фінансуватимуться проєкти громад. Вони мають володіти навичками просування ідей для громадськості в соціальних мережах, досліджувати потреби цільової аудиторії (це і опитування, і узагальнення та інтерпретація даних та ін.) та взаємодіяти з нею. Необхідні знання ділової етики та етики переговорів, щоб залучати інвесторів і донорів; презентувати громаду на міжнародному рівні. Тобто, публічні службовці повинні вміти управляти комунікаціями як на рівні громади, так вищих рівнях.

Для вирішення цих питань необхідна відповідна система комунікацій між ОМС та експертним середовищем, а також між фахівцями громад для обміну досвідом і кращими практиками. Вирішення окреслених проблем можливе за умов успішної комунікації, в т.ч., цифрової, між усіма суб'єктами просторового планування на всіх рівнях публічної влади.

## ВИСНОВКИ

Питання відновлення українських громад є вкрай актуальним, і тому необхідно якомога краще спланувати та підготуватися до відновлення та реконструкції і тих громад, що зазнали руйнувань від війни, і тих, що безпосередньо не постраждали, але потребують розвитку. Саме комплексні плани просторового розвитку територій громад націлені на збалансований розвиток громад і територій. У зв'язку з цим дипломна робота спрямована на розв'язання актуальної задачі – виявити роль комунікаційної складової просторового планування та обґрунтувати можливості його вдосконалення задля підвищення ефективності управління сталим розвитком територій громад. Основні висновки та результати, які отримано в ході дослідження, полягають в наступному.

Один із інструментів управління розвитком території – просторове планування – є географічним виразом містобудівної, економічної, соціальної, культурної та екологічної політики держави, органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Воно включає розробку стратегій, планів і проектів розвитку конкретних територій, в рамках яких здійснюється координація різних суб'єктів господарської діяльності щодо створення спільної інфраструктури, раціонального природокористування, охорони та благоустрою навколишнього середовища, підвищення якості життя населення.

Доведено, що ефективно територіально-просторове планування допомагає уникнути дублювання зусиль різних учасників цього процесу, таких як державні структури, комерційні забудовники, громади та приватні особи. В умовах обмежених бюджетних ресурсів це має особливе значення, оскільки багато з перерахованих вище питань мають міжгалузевий характер і потребують відповідного підходу. Територіально-просторове планування є державною функцією на всіх рівнях. У зв'язку з цим необхідно забезпечити чіткий розподіл відповідальності всіх рівнях управління.

Назва документу «комплексний план» не випадкова, оскільки ця

документація розробляється колективом спеціалістів: архітекторів, землевпорядників, екологів, ґрунтознавців та інших. Акцентовано увагу на тому, що при відборі фахівців для розробки комплексних планів просторового розвитку територій громад необхідно враховувати кваліфікацію кожного учасника робочої групи.

Деякі країни вже досягли успіхів у сфері впровадження нових систем просторового планування та актуалізації існуючих. Вивчення зарубіжних та вітчизняних підходів до організації просторового планування показало, що державна політика у цій галузі стає найбільш ефективною, якщо вона: 1) виражена в системі документів стратегічного характеру з чітко визначеними цілями вдосконалення розміщення продуктивних сил та формування територіально-суспільних систем із заданою якістю життя населення. 2) базується на принципі партисипації, тобто, враховує інтереси жителів і розробляється за участі жителів. З огляду на ці обставини обмін накопиченим досвідом буде корисним для громад України. Найбільший інтерес має досвід просторового планування в країнах-членах Європейського Союзу.

На даний момент у країнах ЄС домінують традиційні форми залучення населення: публічні слухання, консультації, виставки та громадські зустрічі, хоча очікується, що в майбутньому провідну роль матимуть консультації через інтерактивні веб-сайти. Необхідно з'ясувати, що може мотивувати громадян вкладати в розвиток громади власні ідеї. Основний момент полягає в тому, що участь без перерозподілу влади – марнування часу, коли всі думки розглянуті, але приймаються рішення, вигідні лише одній стороні. Саме тому у всьому світі розвиваються нові кооперативні та інтерактивні методи громадянської участі у просторовому плануванні. Підвищений попит на такі нові методи пошуку джерел даних для збирання досвіду, думок та уподобань жителів викликаний більш вираженою увагою влади до сталого розвитку та залучення населення, а розвиток геопросторових технологій та соціальних мереж дозволяє використовувати нові типи геоінформаційних даних. В результаті з'являються нові ГІС-методи для участі громадськості та залучення великих груп осіб.

Процес просторового планування в Україні розпочався паралельно з реформою децентралізації. А умовах війни воно набуває особливої актуальності, оскільки виступає підґрунтям для розробки комплексної програми відновлення регіонів і країни в цілому. Військові дії сповільнили процес просторового планування. Окрім того, в громадах бракує відповідних фахівців. Так, згідно дослідження Всеукраїнської асоціації громад, із 440 опитаних представників громад, лише 40% офіційно прийняли рішення про розробку комплексних планів просторового розвитку, і тільки 8% з них змогли самостійно розробити технічне завдання та зібрати усі необхідні дані про земельні ресурси громади.

Ключовими завданнями просторового планування є горизонтальна та вертикальна комунікація між різними рівнями управління, урядовими та неурядовими організаціями та громадянами. Це призводить до досягнення інтеграції та узгодженості між різними обов'язками та повноваженнями, що дозволяє уникати їх дублювання, та сприяє стратегічному баченню розвитку територій. Разом з тим, громадам бракує знань і досвіду налагодження внутрішньої (між відділами, фахівцями всередині самої ОМС) і зовнішньої комунікації (між ОМС та установами / організаціями регіонального й національного рівня).

Головні переваги багатосторонньої комунікації для всіх учасників процесу планування полягають у підвищенні якості прийнятих рішень, дотриманні при вирішенні конфліктних ситуацій балансу між суспільними та приватними інтересами, чому сприяє розуміння потреб, уподобань та цінностей людей у спілкуванні з ними. Соціальний контекст та підвищення рівня довіри громадян стають головною турботою регіональних та місцевих органів влади. Жителі отримують можливість реалізувати свій творчий потенціал, змінити на краще середовище, в якому вони живуть. У населення виховується громадянська самосвідомість та відповідальність за майбутнє країни, регіону, міста. Бізнес сприяє пошуку можливостей впливу на процес прийняття рішень та вироблення напрямків політики, підтримує кращі практики та технології.

Оптимальною вважається система, за якої при розробці плану місцева

влада бере безпосередню участь спільно зі спеціалістами та залученими зовнішніми експертами й консультантами, представниками бізнесу і громадськості. На всіх етапах розробки Плану можуть брати участь мешканці території та решта заінтересованих осіб.

В роботі узагальнено методи системної організації комунікацій зі стейкхолдерами у процесі розробки комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади. Доведено, що якість процесу планування багато в чому залежить від вибору каналів комунікацій та методів подання інформації. Досліджено роль візуалізації даних при налагодженні сталої взаємодії з різними групами стейкхолдерів у процесі розробки стратегічних документів територіальної громади.

Особливість проектів розробки стратегічних документів територіальних громад полягає в тому, що вони потребують значної участі стейкхолдерів в ініціації, розвитку, моніторингу та оцінці результатів. Це потребує налагодження якісної системи взаємодії зі стейкхолдерами, використання широкого арсеналу методів та інструментів поширення і збору інформації. В цілому, незважаючи на існуючі законодавчо встановлені можливості для участі населення в обговоренні проектів з розвитку територіальних громад, в повному обсязі вони не застосовуються і реалізуються виключно формально. В ігноруванні інтересів та думок пересічних громадян криється головний недолік вітчизняного просторового планування. Лише в окремих громадах помітно деяке підвищення активності громадян і громадських структур у процесі прийняття управлінських рішень, але таких позитивних прикладів поки що мало.

Обґрунтовано, що життєвий простір громади – це спільна власність громадян, тому просторове планування має бути демократичним процесом, який дозволяє всім брати участь у ньому. Місцеві органи влади, відповідальні за планування, повинні інформувати мешканців про проекти планування і забезпечувати можливість громадськості долучитися і зробити свій внесок. Виділено п'ять рівнів участі за мірою впливу на процес планування і рішення:

- найнижчий рівень – інформування, яке передбачає «односторонню» дію.

Заінтересовані сторони не мають жодного впливу на прийняття рішення, однак мають бути поінформовані про процес та результати просторового планування;

- середній рівень – консультування та включення – передбачається, що результати участі мають бути враховані та відображені в проєкті плану, однак рішення приймається ініціаторами (ОМС) або відповідальними за процес просторового планування;

- найвищий рівень – співпраця та уповноваження, які передбачають спільну розробку та спільне прийняття рішення (тобто, документ, план), що має бути втілене в життя.

Наскрізними елементами залучення, що супроводжують кожен етап розробки плану є інформування та громадська освіта в сфері просторового планування. Процес безпосередньої участі в розробці плану відбувається шляхом спільної роботи, обговорень та консультацій. На різних етапах використовуються різноманітні інструменти: воркшопи, круглі столи, форуми, обговорення, опитування громадської думки тощо. Рівень впливу на результат учасників процесу залучення спадає по мірі просування в роботі над концепцією: високий рівень впливу на початку та мінімальний вплив на завершальних етапах розробки.

Враховуючи результати проведеного дослідження, аналіз існуючих проблем у досліджуваній темі, в роботі запропоновані відповідні рекомендації. Зокрема: на постійній основі доцільно організувати навчання персоналу ОМС як у сфері просторового планування, так і у сфері комунікацій та діалогу. Необхідно також здійснювати просвітницьку діяльність серед жителів громади, аби вони розуміли: що таке просторове планування, навіщо воно потрібне, яка роль влади і громади у цьому процесі. Для успішного просторового планування важливим є ефективний комунікаційний план територіальної громади у даній сфері.