

Котов І. В.<https://orcid.org/0009-0004-5368-1919>

Державний податковий університет

ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ В УМОВАХ ПОВОЄННОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ТА ПРОЛОНГОВАНОЇ ЗАГРОЗИ

Стаття присвячена розкриттю особливостей планування відновлення територіальних громад України в умовах повоєнної трансформації та пролонгованої загрози. Загальновідомо, що повномасштабне вторгнення російської федерації на територію нашої держави спричинило безпрецедентні руйнування інфраструктури та масове переміщення населення. Відновлення територіальних громад не може бути простим поверненням до довоєнного стану. Воно вимагає глибокої післявоєнної трансформації на принципах «build back better» (відбудувати краще, ніж було). Головна складність цього процесу полягає в унікальних умовах. Так, територіальні громади змушені планувати розвиток в умовах пролонгованої військової, безпекової та економічної загрози. Це, в свою чергу, потребує кардинальної зміни підходів до стратегічного планування, де безпековий фактор стає базою для формування будь-яких стратегій.

Таким чином, планування відновлення територіальних громад України в умовах повоєнної трансформації та пролонгованої загрози вимагає повної відмови від стандартизованих підходів на користь адаптивного управління. Ефективність відбудови безпосередньо залежить від чіткої диференціації стратегій для прифронтових, деокупованих і тилових територій, де безпековий фактор інтегрується в певне просторове та економічне рішення. Створення стійких громад можливе лише за умови впровадження стандартів безпекової інфраструктури, цифровізації управління через систему DREAM для залучення інвестицій та збереження людського капіталу. Саме використання такого комплексного підходу дозволить перетворити кризові виклики на інструменти системної модернізації місцевого самоврядування.

Визначено, що стратегічне планування виступає визначальним механізмом збалансованого та стабільного розвитку територіальних громад. Його ефективність залежить від інтеграції сучасних методів економічного аналізу, а також поєднання передового міжнародного досвіду з вітчизняною практикою. Наведено стратегічні підходи до планування відновлення громад залежно від безпекового статусу територій. Встановлено, що спроби запровадження уніфікованого алгоритму відновлення для всіх територіальних громад є деструктивними, оскільки кожна категорія територій потребує специфічного інструментарію та принципово різних за тривалістю часових періодів планування.

Ключові слова: територіальні громади, післявоєнне відновлення, планування, повоєнна трансформація, пролонгована загроза.

Постановка проблеми. Через повномасштабне російське вторгнення Україна зазнала катастрофічних руйнувань житлової, соціальної та критичної інфраструктури. Це змусило територіальні громади діяти в умовах абсолютно унікальних для світової практики викликів. Традиційні підходи до регіонального розвитку та стратегічного планування, що орієнтувалися на стабільність макроекономічних показників та мирний час, повністю втратили свою ефективність. На даний час відновлення територіальних громад не може обмеж-

уватися лише відтворенням зруйнованих об'єктів або простим поверненням до довоєнного стану. Воно потребує докорінної системної модернізації та повоєнної трансформації на принципах «build back better» (відбудувати краще, ніж було).

Специфіка цього процесу полягає в тому, що планування та відбудова мають відбуватися в надзвичайно складних умовах пролонгованої загрози. Навіть після завершення активних бойових дій тривалий час зберігатимуться високі ризики повторних ударів, мінної небезпеки, руйнування логістичних

ланцюгів тощо. Це змушує територіальні громади розробляти гнучкі та адаптивні стратегії, де безпековий фактор перетворюється із зовнішньої перешкоди на головний елемент будь-яких рішень. Відтак, виникає необхідність у переоцінці методології формування Програм комплексного відновлення та Стратегій розвитку. Необхідно чітко диференціювати підходи до планування залежно від специфіки територій. Усе це визначає актуальність дослідження інструментів, що дозволяють забезпечити інституційну стійкість, інвестиційну привабливість та життєздатність територіальних громад в умовах невизначеності та безпекових ризиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дану проблематику досліджували такі науковці як О. Євсюкова, Ю. Лісневська, Т. Лозинська, Ю. Окуньовська, О. Склярська, О. Стецюк, А. Ткачук, Ю. Третяк, О. Шевченко та інші. Попри значну кількість наукових напрацювань, більшість наявних досліджень розглядає відновлення як процес, що має розпочатися виключно після настання сталого миру. Водночас поза увагою науковців залишається методологічний інструментарій для громад, які змушені функціонувати в умовах пролонгованої загрози, коли ризики ескалації, транскордонних ударів та логістичних блокад зберігаються ще довгий період.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття особливостей планування відновлення територіальних громад України в умовах повоевної трансформації та пролонгованої загрози.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення сталого розвитку та високої якості життя в громадах під час післявоєнного відновлення потребує принципово нових підходів до територіального стратегічного планування. Досягти цієї мети територіальні громади можуть через оцінку сильних і слабких сторін, формування ефективних планів дій, залучення жителів до прийняття рішень та впровадження інструментів моніторингу. Стратегічне планування виступає визначальним механізмом збалансованого та стабільного розвитку територіальних громад. Його ефективність залежить від інтеграції сучасних методів економічного аналізу, а також поєднання передового міжнародного досвіду з вітчизняною практикою. Цей інструмент дозволяє поєднувати довгострокове прогнозування (розробку стратегій розвитку громад на 7–10 років) із короткотерміновим плануванням через програми соціально-економічного розвитку та цільові програми на 1–3 роки. Таким чином, інструменти стратегічного планування дозволяють інтегрувати в межах єдиної системи довгострокові

цілі розвитку громади, критерії їхнього виконання та ключові напрями їх досягнення.

Кожна територіальна громада в Україні зараз вирішує багато питань, які наразі є невідкладними. Мова йде про допомогу в евакуації людей із небезпечних місць, де ведуться бойові дії, прийняття тимчасово переміщених українців, забезпечення їх житлом, харчуванням та іншими необхідними для життя речами тощо. У зв'язку з зазначеним заслуговують на увагу різноманітні громадські ініціативи щодо відбудови та розвитку територіальних громад за допомогою інноваційних цифрових підходів, що існують в Україні. Зазвичай такі ініціативи сприяють формуванню Програми відновлення тих міст і сіл, що постраждали від дій РФ чи стали осередком кризових явищ (на кшталт, окупованих територій, які були звільнені ЗСУ). За приклад може слугувати ГО «Центр логістики розвитку громад», об'єднує команду ІТ компаній м. Северодонецька Луганської області [1].

Стратегічне планування забезпечує основу для всіх управлінських рішень та функцій управління. Без стратегічного планування, організації не зможуть чітко визначити мету і напрямки діяльності. Процес стратегічного планування забезпечує основу для управління організацією і стає все більш актуальним задля забезпечення конкурентних переваг організації, підприємства тощо. Можна вважати, що стратегічне планування, як сукупність дій і рішень керівництва, що мають призвести до розробки специфічних стратегій, це єдиний спосіб прогнозування майбутніх можливостей, основа для прийняття рішень та вибір найбільш доцільних шляхів досягнення цілей. Розроблені стратегії сприяють виживанню організації в довготерміновій перспективі. Для підприємств стратегічне планування – це вид господарської діяльності, що характеризується показниками результативності, ефективності, а для територіальних громад це інструмент управління їх соціально-економічним розвитком. Так як стратегічне планування з одного боку – процес послідовного здійснення пов'язаних між собою етапів з метою досягнення заздалегідь визначеного соціально-економічного ефекту, а з іншого боку – сукупність прийнятих рішень територіальними органами в рамках визначених стратегій, керівникам територіальних громад необхідно враховувати подвійний зміст його тлумачення для визначення його місця в загальній системі управління соціально-економічним розвитком територіальних громад [2].

У сучасних умовах стратегічне планування виступає ключовим інструментом муніципаль-

ного управління, ефективність якого підтверджена практикою економічно розвинених держав. Воно являє собою цілісний та послідовний процес розроблення й прийняття управлінських рішень, спрямованих на забезпечення сталого розвитку територіальної громади шляхом формування бачення її перспективного стану та визначення механізмів його досягнення. Базою стратегічного планування є комплексна оцінка зовнішніх факторів і внутрішніх ресурсів території, а його результатом – вироблення узгоджених із громадськістю дій, що консолідують ресурси та зусилля ключових суб'єктів місцевого розвитку [3].

Варто зазначити, що планування відновлення територіальних громад в Україні на сьогоднішній день регулюється оновленим законодавством, ключовим елементом якого є Програма комплексного відновлення області, території територіальної громади. Дана програма визначає просторові, соціально-економічні та екологічні пріоритети ліквідації наслідків бойових дій. Проте на практиці виникає методологічна колізія. Так, традиційні Стратегії розвитку громад (орієнтовані на довгострокові цілі до 2027 чи 2030 років) і Програми комплексного відновлення області часто існують як паралельні, слабо інтегровані між собою документи. В умовах воєнного стану та повоєнної трансформації виникає потреба в ієрархічному підпорядкуванні цих документів, де Програма комплексного відновлення області виступає оперативним інструментом просторового реагування, а Стратегія розвитку – концептуальною основою трансформації людського та економічного капіталу.

Головною проблемою інституційного забезпечення є надмірна централізація ухвалення рішень щодо фінансування через державні фонди (наприклад, Фонд ліквідації наслідків збройної агресії) при недостатній субсидіарності та фінансовій автономії самих громад. Оптимізація планування вимагає цифровізації процесів. Використання інформаційних систем та платформи DREAM (Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management) дозволяє територіальним громадам здійснювати моніторинг збитків в режимі реального часу, забезпечувати прозорість для міжнародних партнерів та створювати інвестиційні паспорти територій навіть за умов високої невизначеності.

Стратегічне планування розвитку територіальних громад в умовах війни зазнає законодавчих змін, процесуальних коректив. Розробка грамотних стратегій розвитку з їхньою достовірною екологічною оцінкою є необхідною і наразі нагальною

для громад, які знаходяться поза зонами активних бойових дій для розгортання низки нових програм та проєктів, спрямованих на повоєнний соціально-економічний розвиток України. Огляд документації стратегічного планування на рівні громад засвідчує, що здебільшого у стратегіях розвитку громади не визначають структурно-функціонального типу території, до якого вони належать згідно із Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 р., що значною мірою формалізує Стратегію та є ознакою неузгодженості державних та регіональних стратегічних документів із місцевими. Існує також суперечлива ситуація щодо синхронізації періодів реалізації стратегій: хоч більшість Стратегій розроблені до 2027 року, все ж є громади, які прийняли свої стратегічні документи на період до 2025 року або до 2030 року. Для громад, які мають розроблені стратегії розвитку, потрібно внести корективи та змінити пріоритети та короткострокові програми на 3–5 років ефективного використання свого потенціалу та забезпечення нагальних потреб громадян і економічної безпеки у різних умовах. Натомість громади, які зазнали втрат в часі війни розробляють Програми відновлення, які містять комплекс заходів з відбудови громади із зазначенням джерел їхнього фінансування, строків виконання та проміжного контролю. Повоєнна відбудова України розглядається як комплекс дій щодо утвердження світових трендів та інновацій міського розвитку, нових підходів у просторовому плануванні. В процесі повоєнного відновлення слід вбачати можливість для того, щоб зробити українські міста та громади кращими [4].

Узагальнюючи викладене, слід зазначити, що стратегічне планування є ключовим інструментом управління розвитком територіальних громад, який забезпечує узгодженість дій органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та громадськості. Воно сприяє ефективному використанню внутрішнього потенціалу території, чіткому визначенню пріоритетів соціально-економічного розвитку та підвищенню конкурентоспроможності громади в цілому. Системність, послідовність і наукова обґрунтованість стратегічного планування дозволяють не лише прогнозувати можливі ризики, а й формувати ефективні механізми їх мінімізації та подолання. Саме з огляду на це стратегічне планування виступає фундаментом сталого розвитку територіальних громад, забезпечуючи баланс між поточними потребами населення та довгостроковими цілями розвитку [5].

Варто зазначити, що в умовах пролонгованої загрози нівелюються універсальні підходи до

регіонального розвитку. Територіальні громади України втратили однорідність через різний рівень наближеності до зони бойових дій та масштабів руйнувань, що вимагає чіткої типологізації для диференційованого планування. На основі безпекових факторів, географічного положення та наявного ресурсного потенціалу варто виділити три ключові типи територій, для кожного з яких має формуватися індивідуальна модель відновлення та розвитку, див. табл. 1.

Відтак, зважаючи на дані, наведені у табл. 1 можна дійти висновку, що спроби запровадження уніфікованого алгоритму відновлення для всіх територіальних громад є деструктивними. Кожна категорія територій потребує специфічного інструментарію та принципово різних за тривалістю часових періодів планування. Так, у прифронтових зонах капітальне будівництво великих об'єктів є недоцільним через постійну загрозу руйнувань, тому стратегічна увага зміщується на мобільність та автономність. На деокупованих територіях пріоритетом стає гуманітарне очищення та базове виживання системи. Натомість тилові території переходять від логіки швидкого реагування до глибокої структурної модернізації та індустріалізації, приймаючи на себе економічний та людський потенціал постраждалих регіонів.

Базовим елементом планування в умовах перманентних ризиків виступає концепція *resilience* (життєстійкості). Вона визначає здатність системи нейтралізувати деструктивний вплив зовнішніх факторів, гнучко підлаштовуватися під зміни та забезпечувати сталий розвиток у кризовому середовищі за трьома основними напрямками:

1. Просторовий безпековий елемент. Будь-яке рішення має містити безпекові вимоги. Це обов'язкове проектування подвійного призна-

чення (укриття в кожній новій будівлі, захищені підземні паркінги), деконцентрація виробничих потужностей (відмова від радянських гігантських заводів на користь мережі малих підприємств) та посилення фізичного захисту об'єктів критичної інфраструктури.

2. Фінансово-інвестиційні інструменти. Залучення приватного капіталу в громади з пролонгованою загрозою неможливе без інструментів страхування воєнних ризиків (через міжнародні інституції або державні фонди). Громади мають активно впроваджувати механізми публічно-приватного партнерства та створювати умови для «зеленого» фінансування, що підвищує їхню привабливість для міжнародних партнерів.

3. Збереження людського капіталу. Планування має базуватися на принципах інклюзивності, безбар'єрності (враховуючи велику кількість осіб з інвалідністю та ветеранів) та партисипації (залучення громади до обговорення Програми комплексного відновлення території). Якщо мешканці та внутрішні переселенці не братимуть участі у формуванні майбутнього своєї громади, інституційна довіра зменшиться, що призведе до незворотної міграції населення за кордон.

На думку вітчизняних науковців А. Ткачука, Ю. Третяка, Україна отримала шанс на прискорене здобуття членства в ЄС, тому планування відбудови та регіонального розвитку за умов сучасності потрібно гармонізувати з європейськими правилами, здобувати досвід та довіру зарубіжних партнерів до наших планів та їх реалізації. Ризики щодо вчасності, комплексності та реалістичності підготовлених планів відновлення виникають за рахунок військових викликів, які суттєво впливають на послаблення спроможності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування

Таблиця 1

Стратегічні підходи до планування відновлення громад залежно від безпекового статусу територій

Тип територіальної громади	Період пданування	Інструменти і технології	Напрямок розвитку
Прифронтові та прикордонні	Короткостроковий 6–12 місяців	Мобільні сервіси, інформаційні системи для моніторингу руйнувань, хмарні сховища	Швидкомонтовані модульні конструкції, підземна та автономна інженерія
Деокуповані	Середньостроковий 1–3 роки	Технічне та гуманітарне розмінування, еко-аудит, цифрова система DREAM	Капітальний ремонт житла, відновлення логістики, зв'язку та ЦНАПів
Тилові	Довгостроковий до 2030 року	Публічно-приватне партнерство, Програми комплексного відновлення, індустріальні парки	Капітальне розширення житлового фонду, нові логістичні центри

Джерело: складено автором

тощо. Саме тому необхідна ефективна координація зусиль усіх учасників процесу відновлення територіальних громад. На думку зазначених вище науковців таку роль може виконувати Національна рада з відновлення України від наслідків війни, яка водночас не може і не має замінити у власному функціонуванні органи виконавчої влади, які відповідалі з політику відновлення [6].

Крім цього, існує також і низка суттєвих суперечностей у нормативно-правових актах, що регламентують стратегічне планування та містобудівну діяльність у сфері відновлення територіальних громад. Сформована система планування відновлення територій на даний час позбавлена конкретних механізмів реалізації напрацьованих планів, зокрема у містобудівній сфері. Крім того, невирішеними залишаються питання фінансового, кадрового, методичного та ресурсного забезпечення відповідних заходів. Ефективним інструментом вирішення вище наведених проблем є впровадження проектного підходу, що дозволить синхронізувати стратегічне планування відбудови із містобудівною діяльністю та стане основою для реалізації конкретних місцевих ініціатив. Водночас надзвичайно важливим є залучення експертного середовища, потенційних інвесторів і представників громадськості на всіх етапах та рівнях ухвалення рішень.

Висновки. Таким чином, можна дійти висновку щодо деструктивності традиційних підходів до

стратегічного планування в умовах воєнного стану та повоєнної трансформації. Умови пролонгованої загрози зумовлюють необхідність інтеграції безпекових критеріїв у процеси ухвалення будь-яких просторових, економічних чи інвестиційних рішень на рівні громад. Відновлення громад не може бути простим відтворенням довоєнного стану, а має базуватися на принципі «build back better» (відбудувати краще, ніж було), поєднуючи модернізацію з адаптивністю до потенційних воєнних ризиків.

Подальше удосконалення системи стратегічного планування відновлення територіальних громад України в умовах повоєнної трансформації та пролонгованої загрози повинне ґрунтуватися на комплексному підході, що поєднує врахування інтересів населення, раціональне використання ресурсів та міжрівневу координацію органів влади із зацікавленими сторонами. Водночас системність цього процесу вимагає міжсекторальної інтеграції економічної та соціальної сфер у загальну стратегію території. Для успішної реалізації напрацьованих планів необхідно дослідити передовий міжнародний досвід і найкращі вітчизняні практики, а також активно залучати грантове фінансування, яке виступає ефективним інструментом підтримки та реалізації різногалузевих проектів відновлення і розвитку територіальних громад.

Список літератури:

1. Євсюкова О.В. Відновлення та розвиток територіальних громад в Україні: проблематика та процесуальна специфіка. *Держава та регіони*. 2023. № 4 (82). С. 110–118. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2023.4.19>.
2. Шевченко О., Лісневська Ю. Удосконалення системи стратегічного планування соціально-економічного розвитку територіальних громад. *Вісник Дніпровської академії неперервної освіти*. 2022. № 2 (3). С. 36–40. DOI: <https://doi.org/10.54891/2786-698X-2023-1-7>.
3. Лозинська Т. Стратегічне планування в громадах: теоретичне підґрунтя. *Наукові праці МАУП. Політичні науки та публічне управління*. 2025. Вип. 2 (78). С. 95–102. URL: <https://journals.maup.com.ua/index.php/political/issue/view/435/465>.
4. Склярська О.І., Стецюк О.В. Стратегічне планування розвитку територіальних громад в умовах війни. *Наука і техніка сьогодні*. 2025. № 1 (42). С. 381–394. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-6025-2025-1\(42\)-381-394](https://doi.org/10.52058/2786-6025-2025-1(42)-381-394).
5. Окуньовська Ю.В. Особливості планування розвитку деокупованих територіальних громад. *Політичне життя*. 2025. № 4. С. 32–38. DOI: <https://doi.org/10.31558/2519-2949.2025.4.5>.
6. Ткачук А., Третяк Ю. Про відновлення та регіональний розвиток після війни. URL: <https://www.csi.org.ua/news/pro-vidnovlennya-taregionalnyj-rozvytok-pislya-vijny/>.

Kotov I. V. FEATURES OF PLANNING THE RENOVATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF POST-WAR TRANSFORMATION AND PROLONGED THREAT

The article is devoted to revealing the features of planning the restoration of territorial communities of Ukraine in the conditions of post-war transformation and prolonged threat. It is well known that the full-scale invasion of the Russian Federation into the territory of our state caused unprecedented destruction of

infrastructure and mass displacement of the population. The restoration of territorial communities cannot be a simple return to the pre-war state. It requires a deep post-war transformation on the principles of “build back better”. The main complexity of this process lies in the unique conditions. Thus, territorial communities are forced to plan development in conditions of prolonged military, security and economic threat. This, in turn, requires a radical change in approaches to strategic planning, where the security factor becomes the basis for the formation of any strategies. Thus, planning the restoration of territorial communities of Ukraine in the conditions of post-war transformation and prolonged threat requires a complete rejection of standardized approaches in favor of adaptive management. The effectiveness of reconstruction directly depends on a clear differentiation of strategies for frontline, deoccupied and rear territories, where the security factor is integrated into a specific spatial and economic solution. The creation of sustainable communities is possible only if security infrastructure standards are implemented, management is digitized through the DREAM system to attract investments and preserve human capital. It is the use of such a comprehensive approach that will allow transforming crisis challenges into tools for systemic modernization of local government.

It is determined that strategic planning is a determining mechanism for the balanced and stable development of territorial communities. Its effectiveness depends on the integration of modern methods of economic analysis, as well as the combination of advanced international experience with domestic practice. Strategic approaches to planning the restoration of communities are presented depending on the security status of the territories. It is established that attempts to introduce a unified restoration algorithm for all territorial communities are destructive, since each category of territories requires specific tools and fundamentally different planning periods.

Keywords: *territorial communities, post-war reconstruction, planning, post-war transformation, prolonged threat.*

Дата першого надходження статті до видання: 16.07.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 03.08.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 15.10.2026