

Ольга ПЕТРАКОВСЬКА,

д-р техн. наук, професор

ORCID: 0000-0002-9437-9730

Марія МИХАЛЬОВА,

д-р техн. наук, доцент

ORCID: 0000-0002-2242-5507,

Київський національний університет будівництва і архітектури, м.Київ

ІДЕНТИФІКАЦІЯ СТЕЙКХОЛДЕРІВ ПРИ ФОРМУВАННІ ОБМЕЖЕНЬ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ

Планування землекористування є фундаментальним механізмом забезпечення ефективного, раціонального та сталого використання земельних ресурсів. У контексті глобальних викликів, таких як стрімка урбанізація, зростання антропогенного навантаження та необхідність кліматичної адаптації, якість просторового планування та, зокрема, встановлення обмежень на використання земель, набуває критичного значення. Раціональне планування сприяє сталому розвитку територій через оптимальний розподіл земель, збереження природного середовища, формування збалансованої просторової структури та запобігання деградації ґрунтів.

Проблема полягає в тому, що відсутність комплексної, прозорої та своєчасної ідентифікації стейкхолдерів під час формування обмежень на використання земель часто призводить до конфліктів інтересів, соціальної напруги та прийняття необґрунтованих, неефективних управлінських рішень. Такі рішення, як правило, не враховують повний спектр економічних, екологічних та соціальних наслідків, підриваючи принципи сталого розвитку.

У статті розглянуто питання ідентифікації стейкхолдерів у процесі формування обмежень щодо використання земель як ключового інструменту забезпечення збалансованого землекористування, узгодження інтересів зацікавлених сторін та реалізації принципів сталого розвитку територій. Ідентифікація стейкхолдерів дає змогу виявити та збалансувати їхні потреби й очікування, які в подальшому впливають на обґрунтованість прийняття рішень. Проведено аналіз стейкхолдерів за алгоритмом, що передбачає визначення рівня їхнього впливу та зацікавленості. Виокремлено основні групи учасників – землевласників, територіальні громади, органи влади, бізнес та інвесторів. Доведено, що всі сторони тісно взаємопов'язані, а ефективне прийняття управлінських рішень можливе лише за умови їхньої активної участі у процесі планування. Найбільш зацікавленими у формуванні обмежень є територіальна громада. Групами осіб, які мають найбільший вплив є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та суб'єкти господарювання. Єдиний спосіб забезпечити обґрунтоване прийняття рішення - це залучення до процесу всіх без винятку стейкхолдерів.

Ключові слова: *стейкхолдери, обмеження щодо використання земель, територіальна громада, органи влади, інвестори, землевласники/крисувачі.*

Актуальність теми. Планування землекористування є одним із найважливіших механізмів забезпечення ефективного та сталого використання земельних ресурсів. При цьому раціональне планування землекористування є одним з ключових чинників забезпечення сталого розвитку територій, оскільки спрямовано на оптимальний розподіл земельних ресурсів, збереження природного середовища, формування збалансованої просторової структури та запобігання забрудненню і деградації земель. В умовах зростання антропогенного навантаження, урбанізації та інтенсивного освоєння територій посилюється значення формування обмежень щодо використання земель. Процес формування обмежень безпосередньо пов'язаний з інтересами різних груп стейкхолдерів – державних органів, територіальних громад (ТГ), власників/ користувачів земельних ділянок, інвесторів тощо, інтереси яких не завжди узгоджуються між собою.

Відсутність комплексної ідентифікації стейкхолдерів у процесі формування обмежень щодо використання земель призводить до виникнення конфліктів інтересів між учасниками, соціальної напруги та необґрунтованих рішень. Щоб уникнути таких наслідків, необхідно забезпечити системний підхід до визначення всіх зацікавлених сторін, оцінити рівень їхнього впливу та зацікавленості у процесі прийняття управлінських рішень. Саме ідентифікація стейкхолдерів дає змогу виявити та збалансувати їхні потреби й очікування які в подальшому впливають на обґрунтованість прийняття рішень. Тому, дослідження питань щодо ідентифікації стейкхолдерів у контексті формування обмежень щодо використання земель є актуальним науковим і практичним завданням. Воно сприяє узгодженню інтересів суб'єктів земельних відносин та впровадженню принципів сталого розвитку у просторове планування.

Метою даної статті є ідентифікація стейкхолдерів у процесі формування обмежень щодо використання земель, що сприятиме забезпеченню узгодженості інтересів усіх учасників при формуванні обмежень, і як наслідок, підвищенню ефективності управління земельними ресурсами.

Виклад основного матеріалу. Використання методів і механізмів управління земельними ресурсами повинно сприяти забезпеченню прав власності і врахуванню інтересів усіх зацікавлених сторін. невід'ємною та обов'язковою умовою процесу планування землекористування є партисипація, оскільки саме залучення зацікавлених сторін забезпечує узгодження суспільних, економічних та екологічних інтересів, підвищує легітимність рішень і сприяє їхній ефективній реалізації. Принцип партисипації передбачає не тільки максимальне залучення та інформування громадськості щодо процесу розроблення документів з розвитку територіальної громади та врахування всіх відповідних інтересів, але і прийняття до уваги різних думок на всіх етапах прийняття рішень.

Кількість зацікавлених сторін у просторовому розвитку залежить від рівня прийняття рішень (місцевий, регіональний, національний), розміру території та мети проєктів. Ключовим елементом є соціальна активність різних груп. Надмірна кількість учасників ускладнює процес (збільшує витрати, тривалість та складність рішень). Проте, обмежене коло знижує прозорість та призводить до недостатнього врахування думок стейкхолдерів. Важливо забезпечити оптимальну кількість і репрезентативність учасників для узгодження інтересів громади та формування збалансованої, ефективної стратегії розвитку.

Шляхи залучення зацікавлених сторін до планування землекористування та прийняття рішень на різних рівнях є предметом активного обговорення та дослідження серед науковців, політиків і громадських діячів [1, 3-7, 10, 11].

Аналіз зацікавлених сторін в роботі проводився за наступним алгоритмом:

- ✓ вивчення завдань управлінського або проєктного рішення, рівня реалізації та масштабів проєкту;
- ✓ ідентифікація осіб або груп, на яких може вплинути формування обмежень;
- ✓ ідентифікація осіб або груп, які мають безпосередній вплив на формування обмежень;
- ✓ аналіз характеристик виявлених стейкхолдерів;
- ✓ дослідження впливу зацікавлених осіб для подальшого дослідження;
- ✓ визначення рівня впливу зацікавлених на процес формування обмежень та рівня їхнього інтересу від формування обмежень.

Позиція зацікавленої сторони може змінюватися в залежності від виду обмеження, яке формується. Це може бути пов'язано із змінами цільового призначення земель, формами власності, змінами в довкіллі тощо. До ключових характеристик зацікавлених сторін, що підлягають аналізу, належать їхній рівень повноважень у прийнятті рішень щодо формування обмежень та ступінь зацікавленості у змінах, спричинених цими рішеннями. Оскільки умови можуть змінюватися, аналіз стейкхолдерів є ітеративним і потребує періодичного перегляду.

Існує загальноприйняте визначення, стейкхолдери – це особа чи організація, які мають один або більше інтересів у прийнятті рішення або діяльності, має певне відношення (пряме чи опосередковане) до них [5]. У цьому дослідженні до зацікавлених осіб відносяться фізичні та юридичні особи, які зацікавлені/або ні в формуванні обмежень, особи чия діяльність пов'язана із технологічними процесами їх формування і хто впливає на процес прийняття рішення щодо формування обмежень.

У результаті аналізу учасників процесу планування та формування обмежень землекористування визначено основні групи стейкхолдерів: землевласники й землекористувачі, територіальні громади, органи влади, суб'єкти господарювання та інвестори.

Сучасною світовою тенденцією є зростання ролі громадськості у процесах управління. Уряди різних країн, особливо на місцевому рівні, експериментують з різними способами залучення громадян до процесу прийняття рішень [8]. Характер і мета цих ініціатив може відрізнятися, але їх об'єднує те, що вони «прагнуть розширити способи, за допомогою яких звичайні громадяни можуть ефективно брати участь у прийнятті рішень, які безпосередньо впливають на їхнє життя, а також впливати на них» [2].

Усі учасники процесу встановлення обмежень прагнуть отримати вигоду при мінімальних втратах, вирішуючи соціальні, екологічні чи економічні завдання. Однак для кожного з них поняття вигоди має свій унікальний зміст, а інтереси можуть бути принципово протилежними. Пошук балансу у визначенні поняття «вигода» залишається актуальним завданням, особливо коли йдеться про використання земель. Цей баланс інтересів є динамічною категорією, що залежить від пріоритетів і значущості об'єктів розвитку у просторі та часі.

Надалі більш детально розглянемо виявлені вище основні групи стейкхолдерів в процесі формування обмежень.

Органам місцевого самоврядування (ОМС) делеговані повноваження представляти суспільні інтереси, які можуть бути політизованими і спрямованими на утиск інтересів, як окремих ТГ, так і юридичних та фізичних осіб. Зусилля ОМС мають бути спрямовані на забезпечення сучасних умов життєдіяльності міста/громади та їх мешканців, що також іноді потребує обмеження прав власника. Органи місцевого самоврядування відповідають за затвердження та контроль за дотриманням обмежень.

Повноваження та завдання органів виконавчої влади (ОВД) визначаються їхнім статусом і сферою діяльності. Центральні та територіальні ОВД відіграють ключову роль у розвитку землекористування та формуванні обмежень. Серед центральних органів, що реалізують відповідні повноваження, – Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство культури та стратегічних комунікацій України, а також Державне агентство лісових ресурсів, Державна екологічна інспекція, Державна служба геології та надр, Державне агентство водних ресурсів, Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна інспекція архітектури та містобудування тощо. Відповідно до законодавства, ОВД виконують контрольні, наглядові та управлінські функції.

Землевласниками/користувачами можуть виступати суб'єкти державної, комунальної та приватної власності (органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади та фізичні та юридичні особи). В залежності від суб'єкта права, технологія формування обмежень та підстави – однакові, проте, відрізняються ініціатори, та джерела фінансування проєктних робіт. Землевласники/користувачі – біль за всіх зазнають впливу через введення обмежень, при цьому, може бути додатковий непрямий вплив від обмежень щодо використання земель/земельних ділянок в межах прилеглої території.

В групу суб'єктів господарювання об'єднані юридичні та фізичні особи, які займаються професійною комерційною діяльністю в різних сферах, об'єднаних цілями регулювання землекористування. До них віднесені фахівці в областях просторового планування, землеустрою, кадастру, ГІС, геодезії, екології, економіки, права тощо. Фахівці в областях просторового планування та землеустрою безпосередньо є розробниками документації, що є підставами для встановлення обмежень і забезпечують правову, технічну та технологічну підтримку при прийнятті рішень щодо формування обмежень.

Інвесторами можуть бути фізичні та юридичні особи, громадські організації та фонди тощо. Окремо необхідно звернути увагу на міжнародні фінансові інституції (Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку), які підтримують проєкти розвитку в Україні, особливо під час повоєнної відбудови. Інвестування будь-якого проєкту інвестор зацікавлений в оптимізації використання земельних ділянок, які можуть бути обмежені. Наприклад, за умов є мінімізація впливу землекористування на навколишнє середовище, інвестор буде вимушений запроваджувати заходи щодо зменшення цього впливу і витратити додаткові кошти.

Заключним етапом дослідження є побудова матриці впливу і зацікавленості залучених осіб (рис. 1), яка представляє квадрат, поділений на чотири квадранта. По вертикалі відображена сила впливу стейкхолдера на процес прийняття рішення (вгорі – значний вплив, знизу – незначний/відсутній). По горизонталі – зацікавленість стейкхолдера від незначного до значного.

Вплив	Значний	1 Органи виконавчої влади Органи місцевого самоврядування Суб'єкти господарювання	2 Територіальна громада Інвестори
	Незначний/відсутній	4	3 Землевласники/користувачі
		Незначна/відсутня	Значна
		Зацікавленість	

Рис. 1. Матриця впливу і зацікавленості залучених осіб
Джерело: складено авторами

Перший квадрант – включає впливові групи осіб при формуванні обмежень. До них відносяться органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та суб'єкти господарювання. ОВД відповідальні за: реалізацію державної політики щодо земельних відносин, які виникають при формуванні обмежень; земельнопорядних заходів, необхідних для їх формування, розробку нормативно-правових актів, які регламентують обмеження; створення баз даних і забезпечення доступу до інформації про встановлені обмеження, а також інші контрольно-наглядові функції. Інтереси ОМС, мають бути спрямовані на: збереження функціональної цілісності та планувальної організації території; підвищення інвестиційної привабливості території; розвиток місцевої інфраструктури; забезпечення екологічної безпеки; збереження природних ресурсів та соціальної рівності. Органи виконавчої влади/місцевого самоврядування в межах своїх повноважень також відповідають за затвердження документації та контроль за дотриманням обмежень. Суб'єкти господарювання мають безпосередній вплив на формування обмежень через розробку різних видів документації для їх встановлення.

Друга група – це «життєва сила» управлінського рішення/проекту. В цю групу входять найвпливовіші групи осіб та одночасно з найвищим рівнем зацікавленості в обґрунтованому прийнятті рішень щодо формування обмежень - територіальна громада та інвестори. Інтереси ТГ спрямовані на забезпечення прав населення на отримання необхідних послуг; покращення рівня інженерного та транспортного обслуговування населення; розвиток місцевої інфраструктури; забезпечення екологічної безпеки; збереження природних ресурсів та соціальної рівності, для чого безпосередньо і встановлюються обмеження. Найбільшим інтересом інвесторів є мінімізація витрат та максимальна прибутковість при використанні земельних ділянок. Очевидно, впливовість обох є потенційно дуже високою, але інтереси цих учасників можуть не співпадати в частині соціальних і економічних питань. Тому взаємозгодженості цих зацікавлених осіб має приділятися особлива увага.

В третю групу включені учасники, зацікавленість яких у формуванні обмежень дуже висока, однак вони не мають значного впливу. До них відносимо землевласників/користувачів, які перш за все відчувають на собі негативний вплив від встановлених обмежень, тому потребують лояльного відношення, підтримки та забезпечення справедливих та прозорих рішень. Їхні інтереси зосереджені на захисті

прав власності/користування, збереженню економічної ефективності використання земельних ділянок та можливостей їх розвитку.

Аналіз показав, що серед визначених у дослідженні груп немає незацікавлених або таких, що не впливають на прийняття рішень щодо встановлення обмежень.

Висновки.

В результаті дослідження процесу планування землекористування виявлені основні стейкхолдери зацікавлені і залучені до формування обмежень зокрема, землевласники/землекористувачі, територіальна громада, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання, інвестори. В результаті аналізу доведено, що з числа визначених учасників процесу, відсутні незацікавлені, або ті, що не мають будь-якого впливу на прийняття рішень щодо встановлення обмежень.

Всі зацікавлені групи тісно пов'язані між собою, їхні ролі і інтереси взаємозалежні і можуть змінюватися. Найбільш зацікавленими у формуванні обмежень є територіальна громада. Групами осіб, які мають найбільший вплив є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та суб'єкти господарювання. Єдиний спосіб забезпечити обґрунтоване прийняття рішення - це залучення до процесу всіх без винятку стейкхолдерів.

Список літератури:

1. Berghöfer, A., Wittmer, H., Rauschmayer, F. Stakeholder participation in ecosystem-based approaches to fisheries management: A synthesis from European research projects. *Marine Policy*. 2008. 32. P. 243–253.
2. Framework for effective land administration: A reference for developing, reforming, renewing, strengthening, modernizing, and monitoring land administration. 2020. URL: https://ggim.un.org/meetings/GGIM-committee/10th-Session/documents/E-C.20-2020-29-Add_2-Framework-for-Effective-Land-Administration.pdf.
3. Fung, A., & Wright, E. O. (2003). Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance. The real utopias project IV. London, England: Verso.
4. Goodijk, R. Corporate governance and stakeholder management: The ING-case. *Corporate Ownership and Control*. 2003. 1(1). P. 159–167.
5. Lizunova A., Petrakovska O., Mykhalova M. Modern role of stakeholders in Ukrainian land and environmental management. *Acta Scientiarum Polonorum, Formatio Circumiectus*. 2023. № 22(2). P. 69–77
6. Parmar, B. L., Freeman, R. E., Harrison, J. S., et al. Stakeholder theory: The state of the art. *Management Faculty Publications*. 2010. (99). URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/346447581.pdf>
7. Petrakovska O., Mykhalova M. Financing Instruments for the Urban Land Development in Ukraine. Methods and Concepts of Land Management. *Diversity, Changes and New Approaches*. 2020. P. 283-292.
8. Smith, G. Power beyond the ballot: 57 democratic innovations from around the world. 2005. The Power Inquiry.
9. Земельний Кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 3-4, ст.27. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
10. Михальова М.Ю. Структурно-функціональна модель забезпечення балансу інтересів при відчуженні земельних ділянок для суспільних потреб. *Містобудування та територіальне планування*. 2017. № 64. С. 290-296.

11. Петраковська О.С., Михальова М.Ю. Джерела фінансування розвитку міських земель в Україні. *Містобудування та територіальне планування*. 2021. №77. С. 388-397
12. Петраковська О.С., Михальова М.Ю. Концептуальна модель формування обмежень щодо використання земель. *Смарт технології*. 2024. № 2(15). С. 133–138.
13. Про державний земельний кадастр. Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>
14. Трегуб М. В. Обґрунтування принципів партисипативного управління земельними ресурсами. *Наукова весна 2024: матеріали XIV Міжнародної науково-технічної конференції аспірантів та молодих вчених 2024*. С. 54-55

Olga PETRAKOVSKA, Mariia MYKHALOVA

Identification of stakeholders in establishing land use restrictions

Land use planning is a fundamental mechanism for ensuring the efficient, rational, and sustainable use of land resources. In the context of global challenges such as rapid urbanization, increasing anthropogenic load, and the necessity of climate adaptation, the quality of spatial planning, and specifically the establishment of land use restrictions, becomes critically important. Rational planning promotes sustainable territorial development through optimal land distribution, preservation of the natural environment, the formation of a balanced spatial structure, and prevention of land degradation.

The problem lies in the fact that the absence of comprehensive, transparent, and timely identification of stakeholders during the formulation of land use restrictions often leads to conflicts of interest, social tensions, and the adoption of unjustified and ineffective management decisions. Such decisions typically fail to take into account the full spectrum of economic, environmental, and social consequences, thereby undermining the principles of sustainable development.

This article addresses the issue of stakeholder identification in the process of formulating land use restrictions as a key instrument for achieving balanced land use, reconciling the interests of concerned parties, and implementing the principles of sustainable territorial development. Stakeholder identification enables the discovery and balancing of their needs and expectations, which subsequently influence the justification of decision-making. The methodology involved a stakeholder analysis utilizing an algorithm that determines their level of influence (Power) and level of interest (Interest), often through a Power-Interest matrix. This analysis led to the delineation of the main participating groups, including: landowners and land users, territorial communities (local population), governing bodies (executive authorities and local self-government), businesses, and investors. It is demonstrated that all parties are closely interconnected, and effective management decision-making is possible only under the condition of their active and inclusive participation in the planning process. The territorial community is identified as the group most interested in the formation of restrictions. Conversely, the groups with the greatest influence are the executive authorities, local self-government bodies, and economic entities (businesses).

The main conclusion emphasizes that the only reliable way to ensure justified, socially acceptable, and sustainable decision-making regarding land use restrictions is the involvement of all stakeholders without exception in the process. Ignoring the interests or influence of any group renders the plan declarative and likely to result in social and economic conflict.

Keywords: land-use planning; stakeholder identification; participation; land-use restrictions; sustainable development.