ОКРЕМІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ПРОЄКТОМ ФОРМУВАННЯ КОМПЛЕКСНОГО ПЛАНУ ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

О. Ковалишин, д. е. н.

ORCID ID: 0000-0002-7045-2462

А. Тригуба, д. т. н.

ORCID ID: 0000-0001-8014-5661

Львівський національний аграрний університет

<https://doi.org/10.31734/architecture2021.22.132>

Ковалишин О., Тригуба А. Окремі аспекти управління проєктом формування комплексного плану просторового розвитку територіальної громади

Розглянуто зміни в законодавчому забезпеченні регулювання земельних відносин та управління земельними ресурсами новосформованих територіальних громад, які спрямовані на досягнення збалансованого розвитку землекористувачів територій. Проаналізовано проблеми, які в них виникли, щодо вирішення питань ефективного використання земельних та інших природних ресурсів.

Визначено, що комплексний план просторового розвитку територіальної громади, новий вид документації, є складним науковим проєктом, потужним інструментом в управлінні земельними та природними ресурсами громади, визначає економічний розвиток, планувальні та проєктні рішення щодо їх використання. Розглянуто правове та інформаційне забезпечення його формування. Подана вихідна інформація, на основі якої повинні формуватися планувальні та проєктні рішення. Обґрунтована необхідність проведення інтегрованого просторового планування, де кожен рівень забезпечується управлінням послідовними рівнями деталізації, а інформаційна взаємодія відбуватиметься в прямому та зворотному напрямках.

Управління проєктом формування комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, побудованого на процесному підході, дозволяє виконавчим органам місцевих рад врахувати такий важливий аспект, як орієнтація на ефективне та раціональне використання земель. Запропонована покрокова схема управління проєктом формування комплексного плану просторового розвитку територіальної громади, прийняття планувальних та проєктних рішень. Виконання на визначених етапах поставлених завдань із залученням відповідних фахівців сприятиме підвищенню організації планувальних процесів, методів їх проведення, прийняттю рішень, метою яких є визначення сталих, соціальних та екологічно орієнтованих, суспільно затребуваних та економічно доцільних форм використання земель.

Ключові слова: управління проєктами, планування, проєктні рішення, територіальні громади.

Kovalyshyn O., Tryhuba A. Some aspects of management of the project of a complex plan of the territorial community spatial development

The article considers changes in the legislation on regulation of the land relations and land resources management of new-established territorial communities, which are intended to achieve sustainable development of the land use of the territorial communities. The research supplies analysis of the problems, faced by the communities concerning solution of the problems of efficient use of the land and other natural resources.

It is determined that the complex plan of the territorial community spatial development is a new kind of documentation that is a complicated scientific project, a powerful instrument of management of the land and natural resources of the community. The plan defines the community economic development, planning and project decisions. The work studies the legal and information supply of its completion. The authors supply initial information, which should be used for making the planning and project decisions. The research justifies the necessity to make the integrated planning, in which each level is supported by management of the sequent levels of detailing, and informational interaction is both in direct and reverse directions.

Management of the project of formation of a complex plan of the territorial community spatial development, which is based on the process approach, is primarily determined by the executive local authorities' consideration of the important aspect of land use, particularly their focus on effective and rational use of land. The research suggests a step-by-step scheme in management of the project of formation of the complex plan of the territorial community spatial development, planning and project decisions. At the defined stages, fulfilment of the set tasks by involving the appropriate specialists will contribute to improvement of the planning processes organization, methods of their fulfilment, decision making, which are aimed to determine the sustainable, socially and ecologically focused, socially demanded, and economically expedient forms of land use.

Key words: project management, planning, project decisions, territorial communities.

Постановка проблеми. Проведена реформа децентралізації влади в Україні внесла суттєві зміни в законодавче поле у сфері земельних відносин та управління земельними ресурсами, які спрямовані на досягнення збалансованого розвитку землекористування територіальних громад. Новоутворені громади зіштовхуються зі складною ситуацією щодо вирішення питань ефективного планування й використання земельних та інших природних ресурсів на своїй території. Законом України від 17 червня 2020 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [7] поставлено завдання розробки комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади. Комплексний план передбачає узгоджене прийняття рішень щодо цілісного (комплексного) просторового розвитку населених пунктів як єдиної системи розселення і території за їх межами, розробляється та затверджується з метою забезпечення сталого розвитку територіальної громади з дотриманням принципу збалансованості державних, громадських і приватних інтересів та з урахуванням концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади. Підходи, що враховують місцеві умови, та інтегровані підходи територіального розвитку сприяють ефективності й результативності політики у сфері розвитку завдяки визначенню територіальних ресурсів і стимулюванню внутрішнього потенціалу розвитку, що дозволяє адаптувати різні заходи до місцевих умов. Зважаючи на зазначене, важливим є розгляд особливостей управління проектом формування комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у теоретико-методологічні основи розвитку планувальних та проектних рішень просторового розвитку територіальних громад зробили вчені О. Дорош, М. Габрель, Ш. Ібатуллин, А. Мартин, Р. Курильців, А. Третяк, М. Хвесик та ін. Водночас питання управління проектом формування комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади є важливим та актуальним.

Постановка завдання. Наше завдання – розкрити окремі аспекти управління проектом розробки комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади та визначити його роль у забезпеченні формування сталого землекористування.

Виклад основного матеріалу. Новоутворені громади зіштовхуються зі складною ситуацією щодо використання земельних та інших природних ресурсів, насамперед через:

– недооцінку складності та специфіки земельних перетворень під час земельної та економічної реформ в Україні;

– майже повну відсутність у новоутвореній територіальній громаді інформації про права на землю та інші природні ресурси, їх облік, потенціал, стан використання та охорони;

– безсистемне та некомпетентне вирішення завдань земельної реформи на територіях місцевих рад, зокрема відсторонення територіальних громад від розпорядження землями в межах їхньої території, відсутність розмежування земель державної та комунальної власності;

– незадовільне законодавче та інформаційне забезпечення й захист прав власності сільського населення на землю та інші природні ресурси;

– ігнорування проблем, що виникнуть при введенні в економічний обіг землі як капіталу, ресурсно-інтегрованого підходу до розвитку територій у процесі трансформації земельних відносин [10].

Саме тому сьогодні перед ними стоїть завдання провести комплексне інтегроване планування, яке поєднує різноманітні заходи на різних рівнях і в різних секторах, забезпечуючи прийняття стратегічних рішень і синоптичний погляд на ресурси та зобов'язання відповідних суб'єктів. Інтегроване планування створює центральний вузол, де стикаються інституційна ініціатива та розподіл ресурсів. У контексті інтегрованого (загального) планування екологічні, економічні, соціальні та культурні чинники поєднуються для прийняття рішень щодо використання земель та об'єктів, які повинні забезпечити збалансований територіальний розвиток [4].

Основою формування комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади повинна бути відповідна концепція – документ стратегічного планування, який може розроблятися на замовлення органу місцевого самоврядування із залученням місцевих жителів, суб'єктів господарювання, що зареєстровані та/або здійснюють господарську діяльність на території відповідної територіальної громади чи мають намір здійснювати таку діяльність у межах відповідної території, і визначає довгострокові, міждисциплінарні, просторові та соціально-економічні пріоритети розвитку території, є вихідними даними для розроблення містобудівної документації на місцевому рівні на принципах сталого розвитку з метою підвищення якості життя, доступності та рівності можливостей, сприяння розвитку соціальних суспільних відносин та ділової активності, оптимізації адміністративної діяльності, відповідає державним і регіональним програмам розвитку та затверджується відповідним органом місцевого самоврядування.

Рис. 1. Вихідні дані та планувальні рішення комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади (сформовано авторами на основі [7]).

Комплексний план формується з двох основних частин, які передбачають його планувальні та проєктні рішення.

Планувальні рішення щодо перспективного використання всієї території територіальної громади складатимуться одночасно з містобудівною документацією на місцевому рівні та документацією із землеустрою (рис. 1) і визначатимуть планувальну організацію, функціональне призначення території, основні принципи й напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення, дорожньої мережі, інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, цивільного захисту території та населення від небезпечних природних і техногенних процесів, 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 [5; 7]. Вихідні дані та планувальні рішення комплексного плану подано на рис. 1. Аналізуючи схему (див. рис. 1), бачимо, що територіальним громадам необхідно сформувати велику кількість інформації про земельні та природні ресурси, які використовуються в різних галузях, але планувальні рішення в основному сконцентровано на містобудівній діяльності. Відсутні планувальні рішення щодо інших видів землекористувань, які б обґрунтовували соціально-економічну доцільність та екологічну безпеку їх використання.

Процес інтегрованого (комплексного) планування землекористування сільських територій матиме деякі відмінності від звичайного процесу планування. Основні відмінності полягають у мультирівневому та секторальному підходах до його створення, які вимагають розвитку як вертикальних, так і горизонтальних зв'язків, а також побудови нових структур для координації секторів. Отже, характерними рисами такого планування є багатоцільова орієнтація, багатозадачність, багаторівневність, міждисциплінарність, міжнародність, міжвідомчість [8].

У процесі координації такої діяльності слід враховувати специфіку територій:

- наявність багатьох видів природних ресурсів (грунт, лісова рослинність, вода, корисні копалини тощо), які, як правило, є неконцентрованими, розосередженими та іммобільними;

- врахування не тільки можливості використання місцевих поновлюваних ресурсів, але також

і умов їхнього відновлення, що потребує додаткових затрат;

- особливі вимоги щодо організації невиробничої структури, де на перший план виходить не комерційний, а соціальний підхід;

- потребу в застосуванні інших нормативів через особливості місцевих ресурсів;

- обмеженість фінансових ресурсів, відповідно багато планових заходів можуть бути здійснені лише за рахунок зовнішніх надходжень (наприклад, за державними цільовими програмами або з інших джерел);

- забезпечення населення робочими місцями [1; 4; 6].

Необхідно дотримуватись «...науково обґрунтованого розподілу земельних ресурсів між галузями економіки для раціонального розміщення продуктивних сил, комплексного економічного і соціального розвитку регіонів, формування сприятливого довкілля». Важливо, щоб «...організація використання та охорони земель відбувалась з урахуванням конкретних зональних умов, відповідності екологічних, економічних та соціальних суспільних інтересів, які забезпечують високу ефективність виробництва, екологічний аспект, тобто збалансованість та стабільність довкілля, агроландшафтів» [2]. Особливого значення потрібно надавати сільськогосподарському землеволодінню і землекористуванню з дотриманням екологічних вимог, охорони земельних ресурсів, збереження та відтворення родючості ґрунтів [9].

Структура інтегрованого просторового планування землекористування у територіальних громадах має ієрархічну схему, де кожен рівень планування забезпечується управлінням послідовними рівнями деталізації, а інформаційна взаємодія відбуватиметься в прямому та зворотному напрямках. Процес планування землекористування вимагає добре налагодженої організації та координації.

Проєктні рішення комплексного плану щодо перспективного використання території територіальної громади формуються з урахуванням вимог законодавчих актів та інших обов'язкових до виконання нормативних документів щодо використання та охорони територій; вихідних даних; концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади (за наявності), що формується у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, містобудування та архітектури [7] (рис. 2). Комплексний план також повинен міс-

тити відомості, передбачені ст. 45¹ Закону України «Про землеустрій». Для публічності представлення інформації його відомості містять просторові дані, метадані та інші елементи, що складають проєктні рішення і розробляються у формі електронного документа.

З огляду на вищенаведене, комплексний план є складним, наукомістким документом, який

вимагає співпраці не тільки фахівців містобудування та землепорядкування, а й з екології, ведення лісового та водного господарства, захисту територій тощо. Це комплексний процес, який вимагає відповідних методів управління командою і ресурсами, що дозволить досягти поставленої мети забезпечення сталого землекористування.

Проектні рішення комплексного плану

Щодо визначення складу угідь; відповідних категорій земель; межі та правові режими всіх режимоутворювальних об'єктів та всіх обмежень у використанні земель (у тому числі обмежень у використанні земель у сфері забудови), встановлених до або під час розроблення проєкту комплексного плану (у тому числі межі та правові режими територій і об'єктів природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісогосподарського призначення, земель водного фонду, прибережних захисних смуг, водоохоронних зон, пляжних зон, інших охоронних зон); межі та правові режими використання історичних ареалів населених місць, внесених до Списку історичних населених місць України (можуть включатися при затвердженні генерального плану населеного пункту в межах території територіальної громади), зон санітарної охорони, санітарно-захисних зон і зон особливого режиму використання земель; положення концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади; розрахунок потреб у будівництві об'єктів житлової нерухомості, у тому числі соціального житла, об'єктів громадського обслуговування, комунальної та інженерно-транспортної інфраструктури; перспективна функціонально-планувальна структура; параметри демографічного, економічного, екологічного, соціального і територіального розвитку територіальної громади; параметри територіального розвитку населених пунктів; створення центрів обслуговування, інженерно-транспортної інфраструктури та дорожньої мережі з метою формування повноцінного життєвого середовища; визначення територій, на яких передбачено здійснення заходів перспективного (довгострокового) та першочергового (короткострокового і середньострокового) будівництва та благоустрою; встановлення правового режиму використання територій; формування мережі закладів освіти, охорони здоров'я з дотриманням нормативних відстаней; землі (території) загального користування; межі територій, необхідних для розміщення об'єктів, щодо яких відповідно до закону може здійснюватися примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності; території для заповідання, заліснення, ренатуралізації та відновлення торфовищ, водно-болотних, лучних, степових та інших цінних природних екосистем; земельні ділянки для передачі у комунальну власність;

землі (території): для безоплатної передачі у власність земельних ділянок державної та комунальної власності; для продажу земельних ділянок державної та комунальної власності або прав на них на земельних торгах; для продажу або передачі у користування земельних ділянок державної, комунальної власності без проведення земельних торгів; звіт про стратегічну екологічну оцінку (розділ «Охорона навколишнього природного середовища»);

ландшафтного планування;

заходів з охорони навколишнього природного середовища (земель, вод, лісів та інших природних ресурсів), формування екомережі та виконання затверджених Кабінетом Міністрів України планів управління річковими басейнами;

заходів з інженерної підготовки та захисту територій;

заходів щодо збереження та охорони нерухомих пам'яток культурної спадщини, захисту традиційного середовища.

Рис. 2. Проектні рішення комплексного плану просторового розвитку територіальних громад (сформовано авторами на основі [7])

Рис. 3. Покрокова схема в управлінні проектом розробки планувальних та проектних рішень комплексного плану просторового розвитку територіальної громади (розроблено авторами)

Прогнозування перспективного використання ресурсів території територіальної громади, прийняття планувальних і проектних рішень у комплексному плані територіального розвитку вимагає визначення відповідних кроків його реалізації (рис. 3).

Управління проектом формування комплексного плану просторового розвитку територіальної громади передбачає виконання певних завдань з необхідним рівнем деталізації та залученням певного кола фахівців. Для розробки проектних рішень необхідно виконати роботи з виявлення проблем у громаді, здійснити збір даних, чітко окреслити проблеми та розробити можливі шляхи їх вирішення, дати їм оцінку та здійснити вибір рішення.

Прийняття рішення вимагає організації команди виконавців, планування виконання, налагодженої координації роботи. Головне завдання – спланувати час, витрати та ресурси з метою адекватної оцінки завдань, які необхідно виконати, та ефективного управління ризиками впровадження проекту.

Врахування ризиків проекту змінює цінність реалізації інтересів його учасників, а відповідно й цінність проекту, що змінює сам процес його виконання, структуру учасників, умови фінансування, вихідний результат (продукт проекту) [3; 6].

Для впровадження передбачуваних заходів важливо сконцентруватись на виборі методів управління землекористуванням громад на засадах сталого розвитку. Кожен із визначених етапів є

складним та вимагає проведення моніторингу виконання запланованих завдань.

Висновки. Управління проектом формування комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, побудованого на процесному підході, дозволить виконавчим органам місцевих рад організувати його виконання та врахувати важливий аспект ефективного використання земельних та природних ресурсів. Сформовані кроки з поставленими завданнями сприятимуть підвищенню організації планувальних процесів, методів їх проведення, залученню відповідних фахівців до виконання та прийняттю рішень, метою яких є визначення сталих, соціальних та екологічно орієнтованих, суспільно затребуваних та економічно доцільних форм землекористувань.

Бібліографічний список

1. Дорош О. С., Мельник Д. М., Дорош А. Й. Концепт розподілу функцій управління землекористування в контексті розвитку територіальних громад. *Збалансоване природокористування*. 2017. № 3. С. 97–103.
2. Другак В. М., Курильців Р. М., Третяк Н. А. Нова парадигма управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні. *Земельне право України*. 2012. № 2. С. 14–21.
3. Ідентифікація ризиків цінності проектів створення кооперативів кормозабезпечення сімейних молочних ферм / А. Тригуба та ін. *Вісник Львівського національного аграрного університету: агроінженерні дослідження*. 2018. № 22. С. 177–186. doi: 10.31734/agroengineering2018.01.177.

4. Курильців Р. М. Просторове планування землекористування як основа інтегрованого управління сільськими територіями. *Економічний вісник*. 2016. № 4. С. 105–112.
5. Мартин А. Г. Розвиток землеустрою в Україні: сучасний стан та перспективи. URL: <http://zsu.org.ua/andrij-martin/83-2011-02-16-15-44-25> (дата звернення: 06.01.2021).
6. Марченко В. М. Управління ризиками цінності проекту. *Бізнесінформ*. 2019. № 12. С. 221–227. doi: 10.32983/2222-4459-2019-12-221-227.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель: Закон України від 17.06.2020 р. № 711-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71120#Text> (дата звернення: 06.01.2021).
8. Третяк А. М., Третяк В. М. Зонування земель: законодавчий колапс та наукові засади планування розвитку землекористування об'єднаних територіальних громад. *Агросвіт*. 2020. № 23. С. 3–9.
9. Хумарова Н. І. Екологоорієнтоване стратегічне планування розвитку територій. Одеса: Ін-т проблем ринку та екон.-екол. досліджень НАН України, 2011. 408 с.
10. Kovalyshyn O., Pendzei L. Determination of the main directions of balanced land use by the analitic hierarchy process. *TECA Quarterly Journal of Agri-Food Industry*. 2020. № 20 (2). P. 83–90.

Стаття надійшла 20.07.2021