

УДК 711.1

к.арх., професор Яценко В.О.,
Київський національний університет будівництва і архітектури**ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА – «СУЧАСНИЙ ФЕОДАЛІЗМ»,
САМОВРЯДУВАННЯ ЧИ РЕЗУЛЬТАТ ПРОГНОЗНОГО
РЕГІОНАЛЬНОГО ПЛАНУВАННЯ**

Розглянуто позитивні та негативні сторони процесу формування територіальних громад як групових форм розселення локального рівня.

Ключові слова: територіальна громада, система, самоврядування, розселення, стратегія.

Довготривалі розмови про децентралізацію, нову форму відносин територіальну громаду точиться в Україні вже багато років. 1 квітня 2014 року уряд затвердив Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. За Концепцію в Україні має бути побудована проста та логічна система місцевого самоврядування, яка здатна забезпечити нормативне і комфортне життя українських громадян у містах та селах. А поки що за останні 8 років постійних розмов в Україні зникло ще 500 сіл повноцінних суб'єктів системи розселення. Розмов які стосуються в головному системи адміністрування процесу, чи залишаться районні та обласні адміністрації, а куди підуть працювати чиновники, коли буде ліквідовано дані гілки влади, які нові повноваження отримає вертикаль влади та багато подібного іще. Схвалена Урядом «Концепція» мала б бути складовою іншого нормативного акту – «Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» затвердженої в серпні 2014 року. [2] проте таке відчуття, що ці акти не мають ніяких спільних інтересів.

В Україні з лютого 2015 р. триває процес «добровільного» об'єднання територіальних громад. [3] Процес «поквапливого» реформування місцевого самоврядування, руйнації соціальної інфраструктури під назвою «оптимізація», примусова інколи не інформованого об'єднання та чергового знищення сільських населених пунктів руйнації системи розселення її історичної основи.

Поселення, як адміністративні одиниці у всі часи були островами сукупності громадян з тією чи іншою формою господарювання. З появою міст виникла проблема якимось чином регулювати співіснування його громадян. Так, Єгипетські міста, в своїй основі, підпорядковувалися релігійній ідеології, а головним архітектором ставав жрець, який мав значний вплив на фараона, диктував характер будівельної політики, через що вважався державним

архітектором. Давня Греція, Платон, Арістотель – дає поняття міста, держави, території, філософії містобудівного права.

Розглядаючи містобудівні роботи Гіпподама Арістотель все ж не покидає мрію про створення ідеального міста. Продовженням містобудівної політики став Давній Рим з трактатом Вітрувія «Десять книг про архітектуру». Саме трактат Вітрувія являє собою цілісну систему архітектурних обмежень і правил для роботи зодчого, що сьогодні ми називаємо нормативною базою. Послідовником давньоримських досягнень в архітектурі та містобудуванні стало Візантійське архітектурно-будівельне законодавство.

Як результат, поява сотень нових міст заснованих і забудованих за єдиними правилами та стандартами. Особливо це стосується культових споруд, які заборонялось змінювати навіть в будь-яких дрібницях.

Середньовіччя, Західна Європа, Магдебурзьке право – звід основних законів, за якими може управлятися торгово-промислове місто. (XIII ст.). Магдебурзьке право було першим універсальним законодавством, яке можна було застосувати у будь-якому місті й яке виходило з принципу права міста на самоврядування. Термін самоврядування не зважаючи на теорії ідеальних і утопічних міст стає ідеологією системи управління та організації громади міста. Термін самоврядування, як процес адміністративних перетворень в Україні став актуальним з початком формування України як незалежної держави.

Стара форма адміністративно-територіального устрою на якій будувалася стратегія містобудування та регіонального планування в своїй основі була побудована на ієрархії важливості – міст, виробництва, економіки і т.д. їх сталого розвитку.

І тільки в 80-х роках XX століття виникають проблеми екології, перенаселення, скупчення поселень, агломерування, ресурсний голод. Як причина негараздів, на думку багатьох дослідників в різних сферах, є базова помилка системи управління і взаємодії всіх рівнів суспільних відносин систем розселення.

Нова форма адміністративно-територіального поділу – це спроба зміни стратегії розвитку системи розселення на нових принципах системи управління. Розвиток, виходячи з ресурсних можливостей, а не з позиції необґрунтованих вимог вертикалі влади.

Базою для нової стратегії розвитку як головної системоформуючої одиниці має стати територіальна громада, як групова форма розселення, об'єднання обов'язків людей, поєднання з їхніми можливостями.

Містобудівна діяльність, яка також і на даний час є декларативною в черговий раз робить спробу наздогнати соціальні процеси не пропонуючи своїх поглядів, ледь встигає виконувати постанови та накази.

Результати уже сьогодні надто сумні. Стратегія Генеральної Схеми розселення, як головного державного закону, що відображає економічний розвиток країни є важливим документом для розвитку процесів нового адміністративного поділу. Проте це стратегія державного розвитку яка має знайти своє відображення на нижчих рівнях не в вигляді виконання постанов, а в ініціативній розбудові її.

Існуюча трьохрівнева система регіонального планування: загальнодержавний, регіональний, місцевий рівні достатньо-обґрунтовані і пройшли свою апробацію часом. Але система передбачає жорстку вертикаль робіт, які базуються на організації територій, що знаходяться в різних формах власності: державній, орендній, особистій. Власність диктувала завжди характер використання земель, що не завжди співпадало з місцевими можливостями, бажаннями і також проектними рішеннями.

Розглядаючи зону ризику розробки містобудівної документації сьогодні можна, з великою ймовірністю віднести до неї рівень районного та базового (місцевого) характеру. Зберігаючи вертикаль управління відсутня зворотня зона реакції горизонталі територіальних громад, як головних системоформуючих одиниць розселення України.

Такою буферною зоною узгодження інтересів містобудівної діяльності міг би стати рівень поняття територіальної громади, як групової форми розселення локального рівня.

Вид проектних робіт, що є проміжним між проектами районного планування та генеральними планами населених пунктів.

Як результат (негативний) для системи розселення на даний час є занадто зтяжний термін реформування системи адміністративно-територіального поділу. Зрозуміло, що виконавча влада всіма силами старається зберегти контроль над всіма процесами, що в свою чергу в деяких питаннях переходить до занадто покvapливих реформувань місцевого самоврядування застосовує формальні підходи. Затягування процесу дає можливість не законним діям по зміні власності на землю, переведення, зміни цільового призначення поза стратегічними планами схем і проектів районного планування, розвитку тіньового ринку землі тощо.

Як приклад, населений пункт в якому за двісті років населення досягло однієї тисячі чоловік готує і погоджує документацію з перспективою необхідності переведення земель під житлову забудову на 10-20 тисяч жителів, і тільки на першу чергу 5 років.

Звичайно не потрібно багато доказів, щоб зрозуміти, що існуючі районні адміністрації, які є розпорядниками міжселенських земель створили з селищних рад феодальні володіння, які в ніякій мірі не відповідають пропозиціям районних планувань.

Такий підхід зводить нанівець всі інші розділи роботи як то інженерна інфраструктура, рекреаційна, культурна, система побутового обслуговування.

Особливо складна ситуація створюється в зонах впливу великих міст, де «модний» процес субурбанізації став, уже сьогодні, технічним, екологічним бар'єром розвитку як міста так і передмістя.

«Заповнення» територій саме так, а не архітектурно-обґрунтоване освоєння під функцію житла і логістики видозмінених сільськогосподарських земель, створило незрозумілий вид розселення з об'єктами, які не мають і не можуть мати будь-якого обґрунтування в соціально-економічному балансі району. Такі утворення, що виникли в структурі територіальних громад стають тільки користувачами та можуть спонукати до подальшої дестабілізації розвитку економічного потенціалу системи розселення в цілому.

І якщо сьогодні процес формування територіальних громад (без активної участі спеціалістів в сфері містобудування) ледь рухається то адміністративна система гіперактивно продовжує упорядковувати феодальну систему свого управління і володіння землею.

Уже на початку процесу переходу на нову форму відносин виникає ряд незрозумілих суб'єктів, принаймні для держави по створенню системи саме відродження феодального ладу шляхом накопичення земель за допомогою різних схем – скупка паїв, незрозуміла оренда, земля як винагорода людині, яка через деякий час буде змушена продати за безцінь, міфічне ведення підсобного господарства або фермерства. І все це сьогодні виражено в володінні окремими особами десятків і сотень гектарів, які розпоряджаються землею виходячи з своїх потреб та побажань. Яким чином такий власник буде «рівнозначним» суб'єктом територіальної громади, чи можливо він буде такою громадою одноосібно? Це одна з самих слабких сторін, а саме як узгодити інтереси різних власників, різних форм власності та розмежувати їх інтереси в нових групових формах територіального адміністративного об'єднання.

Як стимулом упорядкування мала б стати тимчасова призупинка освоєння земель до повного проектного обґрунтування їх можливостей з позиції горизонталі влади – територіальної громади.

Саме такими документами може стати проект економічного та містобудівного обґрунтування існуючого стану та перспектив розвитку групової форми розселення локального рівня – територіальної громади.

Проект, який має враховувати місцеві інтереси територіальних громад з перспективними планами, закладеними в районній та обласній схемах.

Базовий або локальний рівень регіонального планування – групова система розселення дає можливість розглядати комплексно землі в межах населених пунктів і за межами що належить територіальній громаді.

Сучасна стратегія реформування відносин вертикалі влади та місцевих громад була започаткована в кінці 90-х на початку 20-х р.р., коли була спроба змінити систему формування місцевих бюджетів виходячи з можливостей.

Спроба закінчилась поразкою і вертикаль адміністративного впливу залишилась. Слідуючим невдалим кроком став 2005 рік, коли ситуація стала настільки актуальною, що знову була запропонована адміністративно-територіальна реформа, яка нажалі диктувалась зверху, а не була волевиявленням громад.

У квітні 2014 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». [1]

Концепція передбачає оптимальний розподіл повноважень між органами виконавчої влади на всіх рівнях та принципах субсидіарності та децентралізації.

Наступним документом стала «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року» затвердженою в серпні 2014 року. [2]

Для сфери містобудівної діяльності особливе значення мають ряд положень Державної стратегії, а саме:

- забезпечення нормативно правових умов для державного стимулювання об'єднання на добровільних засадах територіальних громад;
- удосконалення нормативно-правової бази щодо розширення можливостей розвитку міст як центрів економічного зростання;
- реалізація проектів транскордонного співробітництва;
- завершення процесу територіального планування та затвердження генеральних схем розвитку на регіональному рівні, у тому числі міст – обласних центрів.

Сьогодні маємо визнати, що цей незначний перебіг основних стратегічних дій залишається поза увагою містобудівної діяльності.

Це і неактивна позиція в процесі формування меж територіальних громад, якщо не повне відсторонення, а тільки сприйняття поділу як належне, повністю відсутня нормативна база, яка б давала можливість обґрунтувати і узаконити єдині правила і норми нової територіальної одиниці – територіальної громади, як групової форми розселення локального типу.

Як стимулювання з боку держави до об'єднання територіальних громад є не, що інше як «рекомендовані» засади по формуванню територіальних громад, а саме: домовляйтесь хто з ким, визначайтесь, хто головний, але межі ми вже вам визначили.

Тому велика кількість громад впізнавали і впізнають, що їх до когось приєднали як факт, який відбувся, принцип «примусовості». А, в дійсності, нормативна база можливостей об'єднання для розвитку громад на принципах самовизначення добровільності, політичної волі існуючих адміністрацій залишаються тільки побажаннями. Існуюча нормативна база не відображає самого процесу, тому потребує розробки нового ДБН під умовною назвою: «Планування і забудова територіальних громад - групових форм розселення локального рівня». Надважливим є визначення нормативних можливостей розвитку міст, населених пунктів, як центрів економічного зростання та територіального управління груповими системами локального рівня.

Ніхто чітко не усвідомлює як нова система буде працювати після такого тривалого застою, які мають бути спеціалісти, яка правильна пропорційна залежність їх. Як завжди з миру по нитці – бідному сорочка, а яка вона і чи підходить нікого це не турбує.

Сьогодні реформування системи розселення в вигляді територіальних громад має бути не в вигляді переділу землі та руйнуванні відносин, а в пошукові нових форм відносин всіх суб'єктів системи на всіх рівнях. Не зміна власників землі, а саме зміна відносин і вивчення можливостей кожного населеного пункту, природних багатств, економічного стану на всіх рівнях системи розселення.

Тому завданням надважливого значення сучасної системи з позиції містобудівної діяльності мають стати:

- привести у відповідність до нових умов містобудівної діяльності нормативну базу для всіх періодів організації і діяльності територіальних громад як групових форм розселення локального рівня;
- впорядкувати систему виконання містобудівної документації в визначенні та розмежуванні об'єктів нового адміністративно-територіального поділу;
- привести до фіксованого статусу систему всіх видів поселень, мається на увазі різноманітні утворення різного призначення за межами населених пунктів;
- на час проведення реформ призупинити появу новоутворень без адміністративно-територіальної прив'язки, такі як – котеджні містечка, бази різного виду та типу, незрозумілі території для ведення садівництва з правом

приватизації, розвиток підсобного господарства при відсутності як такого та багато інших;

- врегулювати систему розселення відповідно існуючої категорії населених пунктів згідно діючої Конституції та нормативно-законодавчої бази;
- запропонувати систему ефективного використання територіальних ресурсів з урахування перспектив розвитку населених пунктів, зупинки деградації сільської сфери в вигляді міграції населення.

Як перший крок виконання завдань повинна стати модернізація масиву нормативної бази містобудування не з позиції трансформування попередніх помилок, а з позиції вимог формування нової адміністративно-територіальної одиниці групи поселень з новими формами господарювання та відносинами.

Список літератури

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р., №333-р. (Електронний ресурс). – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/333-2014-%D1%80>.
2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р., №385. (Електронний ресурс) – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%B>.
3. Адамович С.В. Небезпеки та переваги утворення об'єднаних територіальних громад. // Зб. матеріалів конференції «Регіональна політика: законодавче регулювання та практична реалізація». – Київ, 2015.
4. Гошко Т. Нариси з історії Магдебурзького права в Україні, XIV- поч. XVII ст. / Т.Гошко; (наук. ред. Я.Дашкевич). – Львів: Афіша, 2002. – 252 с.

Аннотація

В статье рассмотрены положительные и отрицательные стороны процесса формирования территориальных общин как групповых форм расселения локального уровня.

Ключевые слова: территориальная община, система, самоопределение, расселение, стратегия.

Abstract

In the article positive and negative parties of process of forming of territorial communities are considered as group forms of settlement of local level.

Keywords: territorial society, system, self-government, settlement, strategy.