

11. Обушний М. І. Політологія : Довідник / М. І. Обушний, А. А. Коваленко, О. І. Ткач ; за ред. М. І. Обушного. – К. : Довіра, 2004. – 599 с.
12. Пантюхін В. О. Організаційна структура органів місцевого самоврядування в сучасній Україні : Монографія / В. О. Пантюхін. – Луганськ : Вид-во ВНУ ім. В. Даля, 2009. – 192 с.
13. Політична система та інститут громадянського суспільства в сучасній Україні : Навч. посібник / Ф. М. Рудич, Р. В. Балабан, Ю. С. Гансуров та ін. – К. : Либідь, 2008. – 440 с.
14. Соболев В. О. Словник з соціології / В. О. Соболев, І. П. Рущенко. – Харків : Ун-т внутр. справ, 1999. – 112 с.
15. Социальные технологии : Толковый словарь / Отв. ред. В. Н. Иванов. – Москва – Белгород : Луч – Центр социальных технологий, 1995. – 309 с.
16. Управління людськими ресурсами: (Понятійно-термінол. слов.): Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. Г. В. Щокіна, О. В. Антонюка, М. Ф. Головатого. – К. : МАУП, 2006. – 496 с.
17. Чапала Г. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство: проблеми співвідношення / / Г. Чапала // Право України. – 2004. – № 2. – С. 127–132.
18. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. Шаповал // Право України. – 2012. – № 3. – С. 48–54.

*Панченко Тамара Федотівна, доктор архітектури, професор,
Яценко Віктор Олександрович, кандидат архітектури, доцент,
Київський національний університет будівництва і архітектури*

**ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК ГРУПОВА ФОРМА
РОЗСЕЛЕННЯ: СИЛЬНІ І СЛАБКІ СТОРОНИ,
МОЖЛИВОСТІ І РИЗИКИ**

Суттєві перетворення в політичній, соціально-економічній та містобудівній сферах, які проходять в Україні, не можуть не впливати на просторове їх відображення, а саме на реформування системи розселення. Це, в першу чергу, стосується системи розселення локального рівня – міських та сільських поселень, які найбільше зазнають кардинальних змін з позиції впливу різних сфер існування суспільства: погіршення умов проживання і незадовільне інженерне забезпечення, нецільове використання землі і самовільне її освоєння, знищення природи, погіршення екології і ще багато недоліків архітектурно-містобудівної діяльності та неузгодженого галузевого законодавства. Разом з тим відомо, що саме нормативно-законодавча база має необхідний об'єм інструментів, за допомогою яких можна впливати на покращення стану середовища проживання людини. Це і регламенти системи освіти, науки, проектної діяльності містобудівного регулювання, інформаційні ресурси, можливість впливу на систему управління територіальними об'єктами різних ієрархічних рівнів.

Проблемне покращення і реформування розселення, спроби деякої ідеалізації цього процесу мають свою історію еволюції. Так, лише за останні 100 років в Україні було запропоновано велику кількість як урбаністичних, так і дезурбаністичних ідей і концепцій, які в значній мірі були пов'язані із змінами політичної та соціальної ситуації.

Так, наприклад, у 1920–1930 рр. була здійснена спроба надати об'єктам розселення організуючого імпульсу, у 1940–1970 рр. – упорядкування та відновлення міських і сільських поселень, у 1980–1990 рр. – системність та агломераційність і, нарешті, на початку XXI століття – формування групових форм розселення (як складових загальної системи розселення України), з чіткими адміністративними межами, економічною стратегією розвитку як урбанізованих, так міжселенних територій.

Для української теорії та практики містобудування і регіонального планування характерним було те, що велика увага приділялась процесам просторової взаємодії поселень, зокрема, тенденціям соціально-економічних та демографічних зв'язків між поселеннями різних типів та різних рівнів, які формують територіальні об'єднання з спільною планувальною структурою. Саме просторовий розвиток і є основою регіонального планування, яке в нашій країні досягло високого рівня як в теорії, так і у практичному вирішенні.

Головним завданням при цьому на всіх рівнях регіонального планування було упорядкування загальнодержавної територіальної структури та всіх її підсистем. [1]

На початку незалежності України, відповідно до статистичних даних, рівень урбанізації досяг 66,7 %. Однак, навіть з таким показником, в цілому країна за міжнародним рейтингом відноситься до неуспішних окремих регіонів аграрно-індустріальних країн у порівнянні з рівнем урбанізації деяких західних країн, який становить 85–90 %. [3]

Неефективними є показники демографічних індексів: чисельність населення з 52,2 млн. чоловік, менш ніж за 10 років знижується до 46 млн. чол., тобто дорівнює 1968 р. Цей процес за роки незалежності продовжував і продовжує сьогодні сприяти зменшенню населення країни і у свою чергу руйнує історично сформовану територіальну систему розселення. [3]

Зауважимо деякі сильні і слабкі сторони, можливості і ризики нового підходу до реформування групових форм розселення на базі сучасного комплексного процесу управління і адміністративних змін.

Цей підхід характеризується низкою передових кроків, непередбачених криз з необхідністю змін адміністративних меж, а також спробами запропонувати нову ефективну систему місцевого управління територіальним розвитком об'єднаних міських і сільських поселень на локальному рівні.

Відомо, що управління – це свідомий вплив людини (суспільства, влади тощо) на різні об'єкти і процеси в навколишньому середовищі з метою надати їм певної спрямованості і отримати бажані результати. [2]

З точки зору теорії організації управління передбачає об'єктну та суб'єктну структуру: об'єктна структура – це сама форма нового

адміністративно-територіального устрою; суб'єктна структура – це формування різних гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової), системи місцевого самоврядування, органів територіально-галузевого управління, груп фактичних членів суспільства тощо.

Передбачено, що нова система державного управління в Україні має бути створена шляхом проведення нової адміністративної реформи, у «Концепції» якої, запропонованій Державною комісією з проведення адміністративної реформи у 1998 р., формулюються важливі завдання:

- формування ефективної організації виконавчої влади (як на центральному так і на місцевому рівнях управління);
- створення сучасної системи місцевого самоврядування;
- розроблення нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;
- організація на нових засадах державної служби в органах місцевого самоврядування;
- запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

Така перспектива стосується, в основному, системи управління на тих ієрархічних рівнях, де головним суб'єктом повинна бути нова форма групового розселення – територіальна громада як інтегрована адміністративна одиниця і, одночасно, як суб'єкт господарської діяльності.

Як новостворене містобудівне утворення, територіальна громада має сильні та слабкі сторони з позиції її самоорганізації, формування та функціонування, а також перспективні можливості для розвитку та передбачені ризики на цьому шляху.

До сильних сторін формування територіальних громад відносяться:

- історично сформовані планувальна структура населених пунктів та їх господарчий комплекс, що забезпечує «сталий» розвиток інтегрованих об'єктів;
- визначеність ролі населених місць в Генеральній схемі планування території України, а також у містобудівній документації регіонального рівня;
- реальна незалежність сформованих територіальних громад у виборі стратегій свого розвитку;
- гнучкість та можливість зміни напрямків і форм господарчої діяльності в межах економічного плану розвитку систем розселення вищих рівнів;
- можливість залучення різних джерел фінансування для економічного розвитку та вигідних форм співробітництва з місцевими та іноземними суб'єктами;
- свобода вибору при впровадженні передових практик щодо формування стратегічної програми організації та функціонування нового виду групової форми розселення.

Наведені позитивні чинники створення територіальних громад, можуть бути реалізовані за певних можливостей:

а) вільної форми співробітництва, застосування передового досвіду розвитку вже створених територіальних громад як нового виду групових форм розселення;

б) запровадження та розвитку горизонтальних зв'язків співробітництва різних територіальних громад на принципах сусідства взаємовигідного розвитку;

в) участі у міжнародних об'єднаннях як самостійних суб'єктів господарської діяльності при спільному розподілі праці та збереження своїх стратегічних і економічних планів;

г) перспективи залучення коштів для розвитку на загальноєвропейських засадах фінансової взаємодопомоги.

Крім позитивних сторін організації самих територіальних громад як повноцінних групових форм розселення локального рівня, їх координації та взаємодії, слабкими сторонами цього процесу є непередбачені ризики і загрози.

До них відносяться:

- відсутність повноцінної інформативної бази (статистика, кадастр, демографія тощо) як на період об'єднання, так на перспективу існуючого стану наукового прогнозу можливого розвитку як територіальної громади в цілому, так і окремих об'єктів інтеграції;

- невизначеність мети об'єднання, оскільки існує різниця економічного стартового потенціалу різних об'єктів, у зв'язку з чим одні суб'єкти мають наміри до об'єднання для реалізації власних інтересів, інші – не мають подібних намірів за принципом «свій до свого по своє»;

- відсутність законодавчої бази стратегічних програм розвитку територіальних громад загальнодержавної схеми розвитку системи розселення різних рівнів (регіонального, районного, локального), в тому числі і нових форм розселення які відповідають запитам місцевого самоврядування;

- ресурсна обмеженість для розвитку територіальних громад, оскільки головним ресурсом є земля, яка, на даний час, є власністю держави і передається громадам у користування; відсутність законодавчих передумов; стратегічних напрямків розвитку; інвесторські інтереси нецільового використання території громади – все це є суттєвими ризиками для створення територіальної громади, як нового виду форм групового розселення.

Згадаймо актуальний на сьогоднішній день для суспільних процесів вислів Вольтера «Земля – это огромный театр, в котором одна и та же трагедия играется под различными названиями». Під цим слід розуміти, що, яку форму «гри» обере суспільство, буде залежати, чи успішним буде бажаний розвиток, чи примарним. Однак більш прагматичним у цьому контексті є вислів Марка Твена «Покупайте землю, этот товар больше не производится». Цьому також є сучасне підтвердження як стихійний процес умовного відродження «феодалного землеустрою», шляхом накопичення земель за допомогою різних схем – скупка паїв, неофіційна оренда, земля як винагорода, юридично неоформлене підсобне господарство, або фермерство. Наявність таких об'єктів і відповідних ним суб'єктів ставить під питання власності «рівнозначність» їх у

межах територіальної громади та спричиняє загрози виникненню одноосібного власника. Це одна із самих слабких сторін даного процесу – як узгодити інтереси різних суб'єктів різних форм власності та розмежувати їх інтереси в нових групових формах територіально-адміністративного об'єднання.

В програмах нової реформи щодо створення територіальних громад як групових форм розселення локального рівня чітко не визначено шляхи врегулювання різних форм власності на землю та ресурси, не вказано, який процент, які саме і на яких засадах будуть використовуватись землі державної власності, що здатна зруйнувати нову систему відносин при об'єднанні громад ще на початку її впровадження.

Значними загрозами для організації програми цієї реформи уже зараз можна вважати:

- економічну неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних повноважень та поєднання їх з делегованими законами;

- недостатність (а більше відсутність) ресурсів в бюджетній сфері на розвиток територіальних громад та розбудову інфраструктури;

- принципи договірної насильства як можливого відчуження земель населених пунктів, які необхідні для їх власного перспективного розвитку з метою вирішення проблем громади;

- низька інформативність місцевого населення, відсутність професійних кадрів, системи підготовки та перепідготовки кваліфікованих посадових осіб, здатних до організації та керівництва процесом;

- складна демографічна ситуація, посилення міграційних процесів у більшості територіальних громад за останні роки, що погіршує кількісні і якісні параметри людських ресурсів;

- існуючі бар'єри між владними структурами та населенням, закритість і непрозорість управлінської діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів тощо;

- декларативний характер і заполітизованість інформації про новий напрямок розвитку розселення, відсутність щодо містобудівної діяльності, регіонального планування як багатовекторної системи, у якій територіальні громади знайшли б своє законне місце;

- конкуренція між суб'єктами інтеграції, помилки при визначенні меж у процесі приєднання чи реформування населених пунктів, складність визначення обсягів земель для загальнодержавних цілей тощо. Таким чином тільки економічних та політичних обґрунтувань необхідності створення територіальних громад без врахування інтересів суспільства, без підготовлених законодавчо-нормативної бази – недостатньо.

Головним принципом реформування системи розселення у вигляді створення територіальних громад на локальному рівні повинен бути не переділ земель, не руйнування сталих відносин, а пошук нових форм взаємодії всіх суб'єктів самоврядної системи. Не зміна власників землі, а вивчення можливостей кожного населеного пункту, його природних багатств,

економічного стану для використання з метою ефективного суспільного розвитку громади.

В зв'язку з цими пріоритетними завданнями організації територіальних громад з позиції містобудівної діяльності є:

1) виконання відповідної містобудівної документації щодо визначення загальних меж, розмежування окремих об'єктів, вивчення територій спільних інтересів та загальнодержавного запасу у рамках нового адміністративно-територіального утворення;

2) оформлення юридичного статусу всіх видів поселень та їх об'єднаної системи в цілому, в тому числі утворень різного призначення за межами населених пунктів, але у межах громади, у межах адміністративного району;

3) введення мораторію на появу містобудівних новоутворень – котеджні містечка, бази відпочинку без прив'язки до планувального рішення територіальної громади, садово-дачні поселення, значні об'єкти підсобного господарства та адміністративного узгодження з органами самоврядування;

4) розроблення механізму ефективного використання територіальних ресурсів громади з урахуванням перспектив розвитку її населених пунктів, із дієвих засобів припинення процесів як деградації сільської сфери, так і міграції населення.

Першим кроком в цьому напрямку повинно бути внесення до законодавчої бази, а саме у Закони України «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про регулювання містобудівної діяльності» та інші, які мають стати дотичні до проблем створення адміністративно-територіальних громад; та, на основі, змін до цих законів необхідно розроблення нових ДБН під умовною назвою «Планування і забудова територіальних громад».

А поки що в Україні з лютого 2015 р. триває процес «добровільного» об'єднання територіальних громад, шляхом «поквапливого» реформування місцевого самоврядування при відсутності стратегії розвитку соціальної інфраструктури окрім скорочення та закриття її закладів, в багатьох випадках примусовість об'єднання за директив все ще існуючих адміністрацій районного та обласного рівнів на відміну того, щоб вивчати процес, а позитивні результати покласти в основу національної стратегії формування територіальних громад як нової форми групового розселення локального рівня.

Список використаних джерел

1. Демин Н. М. Управление развитием градостроительных систем / Н. М. Демин. – К. : Будівельник, 1991. – 185 с.
2. Білоконь Ю. М. Управління розвитком територій (Планувальні аспекти) / За ред. І. О. Фоміна. – К. : Укрархбудінформ, Київ, 2002. – 148 с.
3. Дубович І. А. Країнознавчий словник–довідник / І. А. Дубович. – 5-е видання, перероблене і доповнене. – К. :Знання, 2008. – 839 с.