

методик аналізу та синтезу загроз систем на різних ієрархічних рівнях. Закладена ідея використання моделі п'ятивимірного простору держави для обґрунтування підходів до зміцнення національної безпеки. Тут можливий підхід використання всього масиву інформації і розгляду всіх вимірів та їх взаємодій. Враховуючи труднощі параметризації частини з них слід застосовувати методи якісного аналізу, таким чином вдається врахувати характеристики, які не піддаються кількісному вимірюванню. Зберігається недолік суб'єктивізму в оцінках ситуацій, а тому слід ширше застосовувати експертні методи.

3. Виділені чинники підвищення безпеки держави за ступенем впливу на проблему можна розділити на загальні й спеціальні, лімітуючі й стимулюючі. Лімітуючі визначають можливості існування системи в певних умовах. До спеціальних відносяться ті, що стосуються тільки певних регіональних ситуацій. На загрози та результати конфлікту вплив мають величина території, система річок, політична стабільність, історичний досвід державотворення, етнічна однорідність і кількість поселень, природні багатства, рівень освіти населення, рівень бідності.

4. Використання запропонованої методики для аналізу можливих загроз окреслює вимоги до просторової політики держави. Проте в майбутньому слід розглядати увесь масив просторових взаємодій України для прогнозування можливих загроз і превентивних реакцій на них

#### **Список використаних джерел**

1. Габрель М. М. Просторова організація містобудівних систем : моногр. / М. М. Габрель ; [Нац. акад. наук України; Ін-т регіональних досліджень НАН України]. – К. : Видавничий дім А.С.С, 2004. – 400 с.
2. Гаврилишин Б. Д. Дороговказ в майбутнє / Б. Д. Гаврилишин. – К. : Основи. – 238 с.
3. Коротаев А. В. Урбанизация и политическое развитие Мир-Системы: сравнительный количественный анализ / А.В. Коротаев, Л.Е. Гринин // История и математика: макроисторическая динамика общества и государства. – М. : Комкнига, 2007. – С. 102–141.
4. Моисеев Н. Н. Алгоритмы развития / Н. Н. Моисеев. – М. : Наука, 1987. – 304 с.

*Перегуда Євген Вікторович, доктор політичних наук, професор,  
Київський національний університет будівництва і архітектури,  
Місержи Світлана Дмитрівна, кандидат політичних наук, доцент,  
Національний медичний університет ім. О. О. Богомольця*  
**ЗЕМЕЛЬНА СКЛАДОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЯК ЧИННИК  
ЛАНДШАФТНОГО ПЛАНУВАННЯ**

В опублікованій на сайті Національної спілки архітекторів України Національній доповіді «Про стан справ і перспективи архітектурно-урбаністичної сфери» [14] є підрозділ 1.5 «Безсистемність територіального управління». Однією з причин такої безсистемності у ньому названо «вузький

прогнозовий горизонт мислення влади», яка «переважно обмежується миттєвими інтересами, в кращому випадку в міжвиборчий період». З цим не можна не погодитись. Відтак логічно буде зробити висновок, що системність прийде тоді, коли з'явиться такий суб'єкт планування, який буде мислити на більш-менш стратегічну перспективу.

Водночас у доповіді відсутні будь-які рекомендації, що для цього треба робити. І хоча в ній перераховуються суб'єкти правового регулювання, скоріше цей список сформований за принципом «згадати усіх». До нього увійшли аж 13 суб'єктів (архітектор-урбаніст; громадянин; органи державної влади - по кожній з гілок влади: законодавча, виконавча, судова; органи місцевого самоврядування; органи самоорганізації; громадянське суспільство - громадські організації; НСАУ – Спілка; інші професійні спільноти, які виступають суб'єктами самоврядних професійних організацій; замовник на конкретний об'єкт; страховик; власник об'єкта; експлуатуюча організація; навчальні заклади). Хто є пріоритетним для взаємодії? Які механізми взаємодії? На ці та інші питання у доповіді відповідей немає.

Перспектива появи суб'єкта стратегічного територіального планування країни пов'язана не з одним або групою конкретних заходів. Це може стати результатом лише в цілому консолідації суспільства на усіх його рівнях – від рівня села до загальнонаціонального рівня, появи відповідальних перед суспільством політичних сил, які будуть здатні вирішувати проблеми країни в режимі суспільного діалогу тощо. Рамки тез не дають змогу навіть на самому загальному рівні висвітлити усі рекомендації з цих питань. Тому ми обмежимося одним питанням, вирішення якого є важливою передумовою становлення системних підходів до територіального планування країни.

Стратегічне планування (а не управління в ручному, реактивному, режимі) можливе лише за наявності господаря. Якщо брати сферу просторового планування за межами населених пунктів, то в першу чергу, на нашу думку, йдеться про становлення власника земель. Раніше один з авторів цього матеріалу у своїх працях [17; 18] спробував довести, чому саме земельне питання є центральним в ході нинішньої політики децентралізації.

Агропромисловий комплекс розглядається нинішньою владою як стратегічна галузь, як джерело модернізації країни. Це значною мірою пов'язане з кризою у важкій індустрії, несприятливою ситуацією на світових ринках. Водночас наявним у неї земельним ресурсом Україна розпоряджається неефективно. Досить сказати, що частка сільськогосподарських земель в Україні (71,3%) у 6,5 разів перевищує середній світовий показник (11%), а орних земель на душу населення (0,80 га) в ній у 6 разів більше за ФРН та Великобританію, понад вдвічі більше за загальносвітовий показник (0,35 га) [5]. Питома вага сільського населення – близько третини, чого немає в жодній розвинутій країні. Вище цей показник лише у Польщі (39%), проте цікаво, що частка зайнятих у сільському господарстві Польщі нижче, ніж в Україні [1]. Отже, в Україні існує аграрне перенаселення [8]. Усе це свідчить не лише про низьку продуктивність сільського господарства України, що веде до надвеликої

собівартості продукції, а й про значний потенціал земельної власності з точки зору саме ландшафтного планування, оскільки майбутні хазяї земель будуть вимушені виводити значну частину сільськогосподарських земель зі сфери сільськогосподарського виробництва.

В останні місяці суспільно-політичні події у сфері майбутнього перерозподілу земель за межами населених пунктів значно інтенсифікувались. Тому варто висвітлити інформаційний ряд, щоб аналізувати, до чого це може призвести.

У серпні 2017 р. Прем'єр-міністр доручив підготувати проект законодавчого врегулювання управління землями в межах об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ підготувало законопроект. 6 вересня проект був ухвалений урядом. Він передбачає передачу ОТГ повноважень з управління державними землями – розпорядження ними, передачі у власність та користування, зміни цільового призначення приватних земель, передачі в оренду тощо. У держави залишаються повноваження з розпорядження стратегічними ділянками [11].

В середині вересня було нарешті оприлюднено прийняту ще у червні постанову Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) про впровадження пілотного проекту щодо проведення електронних земельних торгів [9].

Внесений на розгляд парламенту законопроект не був схвально прийнятий у профільних парламентських структурах. Комітет з питань аграрної політики зареєстрував проект постанови про відхилення проекту, а 4 жовтня низка народних депутатів внесла альтернативний законопроект, який передбачає передати регіонам повноваження навіть з контролю за використанням та збереженням земель, призначення інспекторів тощо.

24 жовтня на засіданні Ради регіонального розвитку у присутності Президента України КМУ відсторонив Олега Цвяха з посади голови Держгеокадастру, а наступного дня звільнив його з посади. Приводом стала скарга голови однієї з райдержадміністрацій. Екс-керівникові закидали гальмування виділення ділянок ветеранам АТО, але головне – призначення у регіони «смотрящих» тощо.

9 листопада Верховна Рада вносить зміни до законодавства про державну службу. Були скасовані конкурси, на підставі яких КМУ мав подавати Президенту України кандидатури глав місцевих держадміністрацій. Водночас було скасовано заборону на членство глав адміністрацій у політичних партіях [6].

Наступного дня на засіданні Національної ради реформ глава держави заявив про необхідність ліквідації подвійних реєстрів на земельні ділянки [19], зміни функцій кадастру та передачі місцевим бюджетам повноважень щодо розпорядження землею [16]. Водночас Петро Порошенко заявив про необхідність найскорішого, до кінця 2018 р., заповнення Держгеокадастру, внесення до нього інформації про усі земельні ділянки [20].

Слід зазначити, що інтереси правлячих політичних сил у сфері перерозподілу державних земель значно змінились за останні роки. Як відомо,

у 2001 р. Земельний кодекс наклав мораторій на приватизацію земель сільськогосподарського призначення. З того час мораторій постійно продовжується. Протягом тривалого періоду причиною цього була невирішеність питання з розмежуванням земель за межами населених пунктів між державою та місцевими громадами. У 2012 р. парламент нарешті вирішив це питання. Він ухвалив закон, за яким землі за межами населених пунктів, якщо вони не були приватними, автоматично оголошувались землями державної власності, а розпорядження ними переходило до держадміністрацій [7]. Це рішення було пов'язане з централізованою політичною структурою попередньої влади, однозначним домінуванням в органах влади однієї партії, наявності у владі визнаного арбітра в особі тодішнього глави держави. Логічно, що землі мала розподіляти держава, у якій бенефіціаром була одна партія. Але це рішення не призвело до зняття мораторію та інтенсифікації розподілу земель за межами населених пунктів. На нашу думку, це було пов'язане з тим, що тодішня влада централізованою та організованою була лише ззовні. Насправді усередині правлячої партії були суперечності не менші, ніж у стані сьогодишньої влади, але вони були витіснені з центрального, загальнодержавного, рівня на нижчі рівні суспільного управління, зокрема на регіональний рівень, на рівень відносин між територіальними органами центральних органів виконавчої влади, структурами місцевих держадміністрацій, органами місцевого самоврядування, що й блокувало перерозподіл земель.

Після зміни влади у 2014 р. прагнення еліт щодо перерозподілу земель не змінилися, але змінилися інститути, які визначали механізми такого перерозподілу. Влада навіть формально перестала бути централізованою, стала плюралістичною. Жодна політична сила у ній не має контрольного пакету. Це призводить не лише до зміни форми державного правління й повернення до редакції Конституції від грудня 2004 р., а й до зміни політики у багатьох сферах, й зокрема до проголошення політики децентралізації. З одного боку, це було пов'язане зі стрімкою активізацією внаслідок Євромайдану громадянського суспільства та скороченням ресурсів державного центру, з іншого – це давало змогу усім партіям – бенефіціарам влади – отримати свій шмат влади та ресурсів на місцевому рівні. Механізмом такої інвазії партій на місцевому рівні став інститут об'єднаних територіальних громад.

Доказом цього, на нашу думку, стали результати виборів до ОТГ наприкінці жовтня цього року. Хоча, за даними Комітету виборців України, представники БПП «Солідарність» були обрані головами 60 ОТГ, в частині депутатського корпусу та електоральної підтримки президентська сила не має контрольного пакету. За кількістю депутатів вона навіть поступилася одній з інших парламентських партій [22]. Причому своїх депутатів та навіть голів ОТГ мають не лише парламентські, а й зовсім дрібні партії, як-от «За конкретні справи», «Сила людей» тощо. Більше того, навіть серед партійних кандидатів, за деякими даними, частіше перемагали ті, хто самовивсувався [3]. Таким чином, влада на рівні ОТГ підтвердила плюралістичний її характер.

Водночас заходи бюджетної та іншої децентралізації, які здійснювались урядом у попередні роки, мали неоднозначні наслідки. Як свідчать результати дослідження Міжнародного центру перспективних досліджень, у 2016 р. показник фінансового здоров'я міст за 10-бальною шкалою зріс з 5,6 до 6 балів, але цей самий показник щодо регіонів, навпаки, знизився з 6,4 до 5,9 балів [4].

Відтак політика децентралізації потребує суттєвого ресурсного посилення регіонів. Єдиним очевидним таким ресурсом й є земельна власність [15], що, як ми бачили вище, співпадає з інтересами політичних сил й з чим й була пов'язана поява законопроекту про передачу ОТГ повноважень з розпорядження державними землями.

Областями зі значними масивами земель держвласності є Сумська, Чернігівська, Вінницька, Кіровоградська, Харківська, Полтавська, Дніпропетровська, Одеська. Тут сконцентровано по 470-637 тис. га земель сільгосппризначення. Доходи від введення їх в обіг оцінюють у 10-20 млн. доларів США на одну область. Кошти планується використати на будівництво доріг, соціальних об'єктів тощо. Слід зазначити, що у 2014-2015 рр. через земельні аукціони було передано в оренду 12,5 тис. га земель державної та 2,4 тис. га – комунальної власності. По землях некомерційного призначення середня орендна плата склала відповідно 87,1 тис. та 10,3 тис.грн./га на рік, що, на думку експертів, свідчить про більшу ефективність управління саме органами місцевого самоврядування.

Відтак складовим « нової » влади – партіям та організаціям – при розподілі землі вигідно мати справу не з державою, а з місцевим самоврядуванням у тих одиницях, де вони мають вплив. Інструмент ОТГ зручний для цього. З одного боку, він далекий від центру, з іншого – достатньо великий, щоб відсікти від битв за землю місцевий бізнес. Агентами партій у цій сфері, тобто партійним інструментом освоєння земель стануть аграрні холдинги [13]. До речі, 9 листопада з'явилися результати дослідження на замовлення Української аграрної конфедерації, згідно з якими агрохолдинги краще хазяйнують за фермерів [12].

Але, з огляду на наведений інформаційний ряд, між бенефіціарами влади (включно тими, які після Євромайдану входили до правлячої коаліції, але пізніше заявили про свою опозиційність) відсутній консенсус з цього питання. Свідченням цього є пропозиція накласти вето на урядовий проект та поява альтернативного проекту, наслідком прийняття якого можуть стати повне руйнування системи державного моніторингу та контролю за станом земельних ресурсів та повна безконтрольність місцевих влад щодо перерозподілу земель.

Водночас, з іншого боку, сили, які мають найбільший вплив на президентські структури та уряд, демонструють намір зміцнити позиції у сфері регіонального та місцевого управління за рахунок інших партій. Свідченням цього є ухвалений закон про скасування конкурсів при призначенні голів місцевих держадміністрацій та відновлення партійності останніх, а відтак й посилення контролю Президента за вертикаллю органів державної влади.

Підсумовуючи вищесказане, слід зазначити, що перерозподіл земель за межами населених пунктів є передумовою створення єдиної системи ландшафтного планування, формування вигідної для усіх громадян системи просторового планування країни. Але перерозподіл, який призвів би до реалізації цієї мети, потребує збереження системи державного управління, зокрема контролю, за використанням земельних ресурсів.

Проте система такого контролю не є самоцінною, а має суттєво підвищити ефективність. Держава має здійснити дії в напрямі створення інституційних передумов для цивілізованого перерозподілу земель. В останні місяці в цьому напрямі здійснені певні дії, зокрема ухвалено порядок обміну інформацією між Держгеокадастром та реєстром прав на нерухоме майно [2], що теоретично може усунути практику подвійних реєстрів. Але актуальною залишається більшість інших проблем, зокрема, визначення меж населених пунктів (на початок 2016 р. зареєстрували межі лише 50 населених пунктів з 29,7 тис.), інвентаризація земель (держбюджет на 2018 р. передбачає всеукраїнську нормативну грошову оцінку земель сільгосппризначення [10]), суцільна реєстрація ділянок державної та комунальної власності (нині зареєстровано лише 24 % ділянок державної власності), створення земельних банків, формування системи справедливого ціноутворення [21] тощо.

Водночас проаналізовані суспільно-політичні явища змушують висловити сумнів про можливість цивілізованого розв'язання вказаних та інших проблем. Рівень конфліктогенності у політичному середовищі свідчить не лише про наявність кількох сценаріїв розвитку, а й високу вірогідність кризового розвитку, що негативно віддзеркалюватиметься на становленні суб'єкта та перспективах просторового планування країни. Це й надалі актуалізовуватиме сформовані у середовищі політологів, архітекторів та інших звичку критикувати владу та ситуацію в країні, а також песимістичний погляд на перспективи ландшафтного проектування.

#### **Список використаних джерел**

1. Абрамюк І. Сільське господарство України та деяких інших країн [Електронний ресурс] / І. Абрамюк. – Режим доступу : <http://old.csi.org.ua/?p=2271>.

2. В Украине вводят новые правила аренды земли [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ubr.ua/market/agricultural-market/v-ukraine-vvodjat-novye-pravila-arendy-zemli-3857543>

3. Вибори в ОТГ: половина переможців – самовисуванці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://konkurent.in.ua/news/volin/20219/vibori-v-otg-polovina-peremozhciv-samovisuvanci-.html>.

4. Децентрализация помогла улучшить финансовое положение украинских городов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ubr.ua/finances/macroeconomics-ukraine/detsentralizatsija-pomohla-uluchshit-finansovoe-polozhenie-ukrainskikh-horodov-3857807>.

5. Екологія [Електронний ресурс] / С. І. Дорогунцов, К. Ф. Коценко, М. А. Хвесик та ін. – К.: КНЕУ, 2005. – 371 с. – Режим доступу : <http://buklib.net/books/24065/>.

6. Закон от 9.11.17 г. «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно отдельных вопросов прохождения государственной службы» // Новости нормативного регулирования. – 2017. – № 212. – С. 1.

7. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 6 вересня 2012 р. № 5245-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 36. – Ст. 472.

8. Ігнатенко М. Демографічні процеси в українському селі у 1991–2007 рр. [Електронний ресурс] / М. Ігнатенко. – Режим доступу : <http://vuzlib.com/content/view/1827/103/>.

9. Кабинет Министров. Постановление от 21.06.17 г. №688 «Некоторые вопросы реализации пилотного проекта по внедрению электронных земельных торгов и обеспечения хранения и защиты данных во время их проведения» // Новости нормативного регулирования. – 2017. – 18 вересня. – С. 1-2.

10. Кабмин предлагает провести в 2018 году всеукраинскую оценку сельхозземель [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://economics.unian.net/agro/2139939-kabmin-predlagaet-provesti-v-2018-godu-vseukrainskuyu-otsenku-selhozzemel.html>

11. Кабмин решил дать общинам заработать на земле 600 млн грн в год <https://bin.ua/top/212654-kabmin-reshil-dat-obshhinam-zarabotat-na-zemle.html>.

12. Лебедева О. Фермеры или агрохолдинги: кто из них эффективнее работает в Украине [Електронний ресурс] / О. Лебедева. – Режим доступу : <http://ubr.ua/market/agricultural-market/fermery-ili-ahrokholidinhi-kto-iz-nikh-effektivnee-rabotaet-v-ukraine-3857718>.

13. Лещенко С. В Украине возник новый класс олигархов [Електронний ресурс] / С. Лещенко. – Режим доступу : [http://www.ukrrudprom.com/news/V\\_Ukraine\\_voznik\\_noviy\\_klass\\_oligarhov.html](http://www.ukrrudprom.com/news/V_Ukraine_voznik_noviy_klass_oligarhov.html).

14. Національна доповідь «Про стан справ і перспективи архітектурно-урбаністичної сфери» від 11 жовтня 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nsau.org/Стаття/917/НСАУ:-НАЦІОНАЛЬНА-ДОПОВІДЬ-ПРО-СТАН-СПРАВ-І-ПЕРСПЕКТИВИ-АРХІТЕКТУРНО-УРБАНІСТИЧНОЇ-СФЕРИ>.

15. Негода В. У парламенті є розуміння, що без земельних повноважень об'єднані громади не зможуть повноцінно розвиватися [Електронний ресурс] / В. Негода. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=250401981&cat\\_id=244277212](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=250401981&cat_id=244277212).

16. Нове законодавство у земельній сфері ліквідує «смотрящих» у цій галузі та дозволить розширити повноваження місцевих громад – Президент [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.president.gov.ua/news/nove-zakonodavstvo-u-zemelnij-sferi-likviduye-smotryashih-u-44354>.

17. Перегуда Є. В. Децентралізація влади в Україні : символічні смисли та реальні інтереси / Є. В. Перегуда // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. – 2015. – №5–6(79–80). – С. 174–183.

18. Перегуда Є. В. Про деякі політичні та соціально-економічні механізми політики децентралізації / Є. В. Перегуда // Регіональна політика і децентралізація влади в Україні в контексті євро інтеграційних процесів : Збірник наукових праць / За ред. Ю. С. Шемшученка, І. О. Кресіної. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького ; Київський університет права НАН України, 2015. – С. 202 – 211.

19. Порошенко виступає за ліквідацію подвійних реєстрів на землю [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2017/11/10/7161397/>.

20. Порошенко распорядился заполнить Государственный земельный кадастр на 100% в сжатые сроки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.rbc.ua/rus/news/poroshenko-rasporiyadilsya-zapolnit-gosudarstvennyu-1510326680.html>.

21. Пятый элемент. Когда земля сможет заменить украинцам доллар [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://bin.ua/top/208954-pyatyj-yelement-kogda-zemlya-smozhet-zamenit.html>.

22. Результаты местных выборов – самая точная социология электоральных настроений, - политологи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.rbc.ua/rus/news/rezultaty-mestnyh-vyborov-samaya-tochnaya-1509460974.html>.

*Рибак Анатолій Іванович, доктор технічних наук, професор, академік,*

*Азарова Ірина Борисівна, кандидат технічних наук,*

*кафедра менеджменту та управління проектами,*

*Одеська державна академія будівництва та архітектури*

## **ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ НА БАЗІ КОНЦЕПЦІЇ ЖИТТЄВОГО ЦИКЛУ**

Необхідність співвіднесення темпів та напрямків розвитку людської цивілізації із оточуючим людиною середовищем та можливостями нашої планети призвела до виникнення так званої «концепції стійкого розвитку територій».

В рамках цієї концепції в 1994 р. була прийнята хартія "Міста Європи на шляху до сталого розвитку" (Ольборзька хартія) [1], Лейпцизька хартія сталого європейського міста [2], Європейська хартія міст II (Маніфест нової урбаністики) [3], та інші документи. Згідно ним, *місто стійкого зростання* - це місто, що забезпечує своїм нинішнім і майбутнім мешканцям такі умови життя і управління, які є одночасно стабільними (основні правила організації),