

## SOCIAL SCIENCES

### Державна стратегія децентралізації як процес формування групових систем розселення на локальному рівні в Україні

В. О. Яценко

Кафедра ландшафтної архітектури Київського національного університету будівництва і архітектури, м.Київ, Україна  
Corresponding author. E-mail: viktoryathenko@ukr.net

Paper received 08.12.17; Revised 12.12.17; Accepted for publication 15.12.17.

<https://doi.org/10.31174/SEND-HS2017-147V25-17>

**Анотація.** В статті проаналізовано особливості реформи адміністративного характеру в Україні за період ХХ – початок ХХІ століття. Виділено чотири основні етапи, які формували парадигму необхідності соціальних, економічних та політичних змін. Визначено роль та особливості містобудівної діяльності кожного етапу. Звернено увагу на можливі ризики та негаразди покvapливих процесів без урахування системних наукових фахових розробок.

**Ключові слова:** реформи, адміністративні зміни, територіальна громада, групова система населених місць, містобудівна діяльність, періоди та етапи реформ.

**Вступ.** Суттєві перетворення в політичній, соціальній та економічній сферах, які проходять в Україні не можуть не впливати на розвиток населених пунктів і реформування всієї системи розселення.

Зміна системи адміністративного устрою, визначення пріоритетів перспективного розвитку у вигляді нової форми об'єднань, територіальних громад, змушує все частіше переглядати історію розвитку з метою відновлення втрачених основ, державотворення України.

Протягом багатьох років підкреслювалась важливість децентралізації проведення адміністративних реформ управління в країні. Проте для впровадження цього принципу, необхідно приймати в рахунок багато зовнішніх і внутрішніх умов для проведення самих реформ. Без необхідних оцінок подібні програми не тільки погіршують старі проблеми системи розселення, а і оголюють, через різноманітні ризики і загрози, нові сфери невизначеності стратегії розвитку. Досвід показує, що передача відповідальності, повноважень і обов'язків на той рівень, де їх виконання буде найбільш ефективним, відчуло зіткнення з новими проблемами. Приклади неефективності таких реформ наблидалися в деяких країнах в процесі їх розвитку, а саме в невизначеності розвитку інфраструктури, регулювання землекористування, відношенні до природних ресурсів та іншому. Це доказало, що оптимізація управлінських рішень на місцевому рівні не завжди буде відповідати регіональним планам та сподіванням.

**Огляд публікацій по темі.** Об'єднання територіальних громад, децентралізація та інші заходи з реформування системи організації влади в Україні, сьогодні потребують удосконалення та доповнення новими інструментами, які б враховували роль всіх суб'єктів у розвитку районів, регіонів та держави в цілому.

Фундаментальними дослідженнями упорядкування систем стали роботи Д.Богорада, А.Вишневського, В.Давидовича, В.Лаппо, І.Фоміна, Ю.Білоконя, Г.Фільварова та ін.

Принципи архітектурно-планувальних перетворень систем досліджували Ю.Бочаров, М.Дьомін, М.Хауке, В.Ступоченко та ін.

Аналогічні дослідження проводилися і зарубіжними дослідниками такими як: Г.А.Малоян, Е.Н.Перцик, В.В.Покшишевський, Б.С.Хорев, Ж.Боже-Гарньє, Гедес, Готман, А.Крензмін, П.Селф, Ж.Шабо та ін.

Проблеми розвитку системи розселення України досліджувалися як за радянських часів так і в період незалежності нашої держави. Серед спеціалістів у сфері розселення особливого значення набуває дослідження Ю.Білоконя, А.Доценка, М.Дьоміна, Ю.Пітюренка, Г.Фільварова, І.Фоміна та інших [1, 2, 3, 4, 5, 6].

**Мета.** Мета публікації полягає у здійсненні аналізу стану початкового процесу формування територіальних громад як групових систем населених місць з позиції містобудівної діяльності, просторового проектування та ресурсної спроможності території.

**Матеріали та методи.** Початок ХХ століття революційні потрясіння, громадянська війна, утворення нових форм господарювання в процесі колективізації, приведення до єдиних стандартів всіх видів діяльності, в аграрній сфері колгоспи, в промисловості державне підприємство. По суті, таким чином, вводилась жорстока політика державного контролю і терору. Все, що не вкладалось в поняття колгоспної діяльності чи державного підприємства ставало класовим ворогом і підлягало знищенню. Жорстка вертикаль влади з елементами насильства, заклала підвалини психології, яка діє і до нинішнього часу. Що вище в ієрархії, то більші потреби і менша віддача суспільству, більше амбіцій при низькому професійному рівні, врешті решт – системна корумпованість всієї верикалі.

Розглянемо, яким чином проходила трансформація свідомості суспільства і чи були якісь позитивні моменти на перспективу змін, як формувалась містобудівна і регіональна політика і чи здатна вона була суттєво вплинути на перебіг історичних процесів та адміністративних змін в Україні.

Розглядаючи ХХ початок ХХІ століть з позиції формування містобудівної політики можна виділити чотири головних етапи: початок ХХ століття; 50 років радянського способу ведення господарства; перебудова – втрата державної влади на нижніх рівнях

зародження корумпованих кланів; децентралізація, територіальні громади.

визначення причин, які їх спонукали і результати та наслідки їх реалізації можна згрупувати в чотири основні етапи за XX – початок XXI ст.

3 позиції здійснення реформ в державі та

**Таблиця 1. Реформування та трансформація суспільних відносин (період XX – початок XXI ст.)**

Етап	Реформа	Суть процесу
1	Початок XX століття, колективізація	Втрата власника, господаря землі, зародження нового виду селянського виробника – виробник, виконавець, колгоспна форма господарювання, робітник.
2	50 років радянського способу ведення господарства	Знищення основи фермерського господарства у вигляді хутірських поселень, скупчення населення в відносно не фермерського типу поселення (села, смт). Укрупнення поселень, зміна історичної системи розселення.
3	Перебудова – втрата державної влади на нижніх рівнях, зародження корумпованих кланів на всіх рівнях управління, спроба відновити власну відповідальність виробника за свою діяльність	Розпаювання між окремими суб'єктами землі малими долями 1,5-2-3 га, що не дає можливість повноцінно вести сільське господарство відповідно до вимог технологічного характеру. Мутація феодальних принципів. Одночасно зароджується принцип корпоративного володіння, що веде до скупки паїв. На ринок виходить два суб'єкти діяльності – великі корпорації, які не завжди мають відношення до сільськогосподарської чи виробничої діяльності володіння землею для них це лише вкладення надлишкових капіталів, які з часом, шляхом продажу можна буде в кілька разів збільшити. Мова не йде про покращення діяльності, а тільки на деякий час збереження своїх статків у виді землі та ще й з деякими прибутками від діяльності на ній. Це ще одна помилка, яка була зроблена державою до процесу продажу землі, який так інтенсивно сьогодні проштовхують окремі кола владних структур. Законсервовані кошти у вигляді землі великими корпораціями на другий день після Закону про продажу будуть виставлені на торги. А хто покупець? Відповідь на це питання невзможі дати ні один спеціаліст, селянин-виконавець неспроможний та і не здатний до придбання землі більше чим вона може прогодувати його сім'ю, от і залишається або змінювати цільове призначення або продаж іноземним інвесторам. Ні перше ні друге для України не є виходом, а лише втрата своєї самостійності і незалежності, яка базується саме на головному багатстві – землі.
4	Децентралізація, територіальні громади	Об'єднання спільної діяльності за недостатньо спрогнозованими стратегічними принципами може привести до ситуації, коли занепавші господарства після об'єднання будуть неспроможні самостійно розпоряджатися тим чим вони володіють. Принцип виконавця дуже швидко зведе на нівець всі інвестиції, тому що характером їх використання буде неформально керувати корумпована система державного управління і вихід буде знову один, коли появиться «успішна» людина, як представник великої корпорації і запропонує знову плату тільки вже в заміну на повноцінне володіння землею. І навіть, якщо, фермерське господарювання і отримає на старті якісь можливості у вигляді землі і інвестицій, всерівно через брак техніки, інфраструктури, слабкі закони, корумпованість влади, воно через деякий час змушене буде відмовитись від подальшої боротьби за виживання, а не розвиток.

Ідея створення групових форм розселення для спільного виходу з кризового стану всіх сфер розвитку є чи не єдиним правильним шляхом врятувати ще не знищену економіку країни. Значна частина напрацювань системного підходу в Україні розвивається вже кілька десятиків років і сьогодні задача архітекторів полягає не в придумуванні нових «велосипедів», а логічно проаналізувати свій досвід науки, теорії і практики, особливо в сфері регіонального та містобудівного планування. Так відсутні сучасні нормативні документи, але нам їх ніхто краще не запропонує ніж ми самі, да законодавча база створює закони і не відповідає за їх виконанням, але зміни потрібні.

А чому законотворець як архітектор, не несе відповідальність за свій професійний витвір. В архітектурі є поняття супроводження проекту, авторський нагляд, здача в експлуатацію та отримання паспорту де вказується на самому початку автор. Це як апробація чи впаде чи буде стояти. Можливо так і закони, якщо це професійна діяльність законотворців, мають мати таку ж систему реалізації своїх інколи безглузких вдумок. І через моніторингову соціальну систему через якийсь період визначати чи можна випадковій пропозиції давати статус закону чи автор має нести покарання за нанесені затрати. Чому лікар відповідає за результат операції, а тоді ще лікує поки

людина не піде з лікарні своїми ногами, а законотворець придумав і не відпочиває.

Такий ліричний відступ має велику долю можливостей покращити наш стан. Ми зараз займаємось абсурдними справами, видали закон про територіальні громади, бігом стали заганяти за якимись вимогами в ці утворення, без обґрунтованих стратегій розвитку. Але саме дивне – це те, що в нас немає зовсім нормативної бази крім рекомендацій, як би ми могли зробити у себе оглядаючись на інші країни. Це тому, що мова в першу чергу йде про території, і нею мають займатися спеціалісти з планувальних питань тому, що саме регіональне планування здатне об'єднати зусилля географів, економістів, демографів, соціологів, фізиків, управлінців, промисловців, аграрників і створити прораховані стратегічні перспективи розвитку кожної системи і країни цілому. Але має бути чітка система обмежень та правил, які будуть закладені в загальну системну роботу.

Коли ми займаємось наукою ми згадуємо про поняття системності дане Л.Бертоланфі, який визначив спільні риси ієрархічної побудови містобудівних об'єктів від окремих міст до їх регіональних сукупностей. [2]

Використовуємо любе визначення системності із сорока приведених В.Н.Садовським відповідно до

своїх потреб. [3] Розглядаємо запропоновану стратегічну модель Казаряна А.С. розвитку, побудовану на принципах чи процесах здатних об'єднати міжтеоретичні проблеми систем. [4] Ми створюємо нові системи забудови – три головні концепції системи: упорядкованість, взаємозв'язок і цілісність. [5]

Системний підхід в регіональному плануванні на основі побудови парадигм розвитку комплексу науки, суспільства і практики містобудування запропонований Ю.М.Білконем є не, що інше як програма за якою ми повинні формувати наступний етап розвитку територіального планування. [6]

Нинішній процес формування групових систем локального рівня розпочався без на то необхідних

норм на основі тільки законодавчих настанов, тому саме ліквідація дефіциту продуманих раціональних норм, зважених кроків, не формальних, здатні врівноважити можливі ризики та загрози.

Спробуємо проаналізувати виділені чотири етапи реформаторських процесів і визначити роль містобудівної діяльності. Як результат містобудування і регіональне планування стояло на других та третіх позиціях і його задачею було обґрунтувати та виправдати якимось чином занадто швидкі, а інколи непрофесійні дії влади. В дійсності наукове підґрунтя фахових спеціалістів в сфері містобудування та регіонального планування мало стати міцним фундаментом майбутнього процесу державотворення.

**Таблиця 2.** Порівняльна таблиця політико-адміністративних процесів та відповідних процесів в містобудуванні та регіональному плануванні

Етапи	Основні елементи реформування	Містобудівне та територіальне планування
I	Промисловий розвиток, розвиток світового аргарного ринку, загострення міждержавної конкуренції, військові дії за переділ міждержавних кордонів.	Система розселення міська і сільська. Сільське значно переважає міське. Зародження національної містобудівної школи в боротьбі урбаністичних та дезурбаністичних напрямків.
II	Знищення приватної форми господарювання, жорсткі адміністративні межі, формальна власність землі з жорстким контролем держави. Чергові соціальні розшарування суспільства.	Перехід на системний підхід вирішення задач народного господарства в схемах і проектах районного планування, типологізація, стандарти, Єдині норми і правила забудови без врахування факторів, або жорсткі обмеження.
III	Вертикаль влади втрачає контроль на нижньому рівні, зберігаючи формальні територіальні межі об'єктів господарювання змінюючи формально їх тільки назви. Влада не змінює звичних принципів праці, соціальних стандартів, формальні оцінки та оплата праці.	Поява місцевих норм забудови, які все більше не кореспондують з загальнодержавними. Період дії старих СНІПів і нових ДБН спроба створення нової нормативної бази. В архітектурній діяльності переважає бажання замовника, а не законодавча база, вносяться зміни до цільового призначення земель. Розробляються схеми обласних систем розселення, які в подальшому стають більш формальними ніж дійовими. Земельні питання беруть верх над обґрунтованими рекомендаціями по організації території. Набуває розмаху земельна корумпована система. Розробка і реалізація проектів відбувається при формальному їх погодженні.
IV	Розпад єдиної господарської системи країни. Перші кроки переходу країни на зовнішній ринок. Розбалансована цінова політика. Руйнація інфраструктури системи розселення імітування реформаторських дій. Процес реформування адміністративного устрою ні фінансово ні матеріально не був підготовлений. Ситуація із земельними питаннями створена таким чином, що земля може стати товаром не на користь українського виробника. Відсутнє системне державне управління процесами. Модель нової реформи сформована не на комплексі всіх сфер діяльності, а за звичаєм є закон, потрібно виконувати і хто перший той правильний.	Містобудівна діяльність залишилась осторонь процесу розробки стратегії об'єднання територіальних громад в єдині системи на локальному рівні. Відсутність нової нормативної бази та спроби створення її уже після розпочатого процесу. Постійні спроби перенести зарубіжний досвід та пристосувати до законів і постанов. Хаотичний процес розробки проектної документації містобудівного характеру зводиться до перерозподілу земель, зміні цільового призначення, необґрунтоване збільшення територій населених пунктів за рахунок сільськогосподарських земель. Горизонталь влади територіальних громад необізнана з процесом вертикалі містобудівних робіт. Револьюційність процесу створення територіальних громад без чіткої обґрунтованої містобудівної документації призведе до тривалих негативних процесів і наслідків.

**Результати та їх обговорення.**

Результатом дослідження та предметом обговорення стала порівняльна характеристика політичних реформ та містобудівної реалізації в сфері норм законів та практичної діяльності. Важливим є те, що існуюча система містобудівної діяльності на регіональному та місцевому рівнях втратила взаємозв'язок, який пропонується здійснити за допомогою формування нового об'єкту групових систем населених місць локального рівня, соціальним і адміністративним аналогом яких є територіальна громада.

Саме групова система, яка буде поєднувати процеси

взаємодії міських і позаміських територій, урбанізованих і природних, раціонального використання ресурсних можливостей на процес розвитку всієї системи розселення.

Нова форма відносин в містобудівній сфері на локальному рівні є елементом, що поєднає соціальні, економічні, територіальні системні функції, які направлені на розвиток як окремих поселень так і їх сумісного співіснування.

**Висновок.** Як показує аналіз реформ, які здійснювалися на теренах України у адміністративній, земельній та містобудівній реформах, процес

здійснювався за ініціативи і вимог держави, але з озиранням на те, що хтось уже зробив, незважаючи, що окремі країни відрізняються розмірами, регіональною різноманітністю, активністю регіональної політики, рівнем життєзабезпеченості та іншими ознаками.

Слід визначити, що в розробці останніх реформ ні обсяг знань ні фах авторів був недостатній для того, щоб розробити науково обгрунтовану стратегію яка б лягла в основу законодавчої та нормативної містобудівної бази.

Розпаювання земель, яке було здійснено заради забганки системи управління, сподобатись народоді, нанесло значної шкоди для здійснення нинішнього процесу створення територіальних громад. Землі, отримані в особисту власність, на протязі останніх 10-20 років використовували не за призначенням, попри всі проектні пропозиції, створився принцип «лоскутного одіяла», яке тепер потрібно упорядкувати і латати.

Процес соціального об'єднання людей в територіальні громади має трансформуватись в

системний організм – групові системи розселення на локальному рівні з горизонтальним управлінням та вертикаллю економічного розвитку країни цілому.

Період в 25 років був підготовчим періодом по формуванню влади, яка володіє основним капіталом в приватному використанні. Сьогодні не стоїть проблема скупити нею виробничі, промислові комплекси, єдине, що інтересує її земля. Тому надважливим є передбачити головний ризик сьгоднішніх реформ не дати збанкрутувати поспішно утвореним територіальним громадам, які будуть скуплені потім за безцінь великими корпораціями керівниками яких є представники владних структур, скуплені разом з нерухомістю і землею і це буде в рамках закону нинішнього буржуазного суспільства, яке існує, але так не називається. Хочеться надіятись, що, все ж таки, зупинимось і згадаємо слова одного з вождів племен Нігерії «Я вважаю, що земля належить величезній родині; багато хто помер, деякі живі, незліченна кількість її членів ще не народилася».

#### ЛІТЕРАТУРА

1. А.М.Малієнко, В.П. Ярмоленко Аграрна реформа і політика в Україні: Альтернативні погляди / А.М.Малієнко, В.П.Ярмоленко; за ред. А.М.Малієнка – Київ, Нічлава, 2017. – 168 с.
2. Берталанфи Л. Общая теория систем: Критический обзор. – В кн.: Исследования по общей теории систем. – М.: 1969, С. 23-82.
3. Садовский В.Н. Основания общей теории систем / В.Н.Садовский. – М.: Наука, 174 с.
4. Казарян А.С. Межтеоретические отношения и системность науки (исследовательский и методологический анализ) / А.С.Казарян – Ереван: изд-во Ан Армянской ССР, 1978 г.
5. Демин Н.М. Управление развитием градостроительных систем. – К.: Будівельник, 1991. – 185 с.
6. Білоконь Ю.М. Регіональне планування (сутність і значення). Навч. посібник за редакцією І.О.Фоміна. – Київ, 2001.

#### REFERENCES

1. A.M.Maliienko, V.P. Yarmolenko Agrarna reforma i politika v Ukraini: Al'ternativni poglyadi / A.M.Maliienko, V.P.Yarmolenko; za red. A.M.Maliienka - Kiiv, Nichlava, 2017. - 168 s.
2. Bertalanfi L. Obshchaya teoriya sistem: Kriticheskii obzor. - V kn. : Issledovaniya po obshchey teorii sistm. - M. : 1969, S. 23-82.
3. Sadovskiy V.N. Osnovaniya obshchey teorii sistem / V.N.Sadovskiy. - M. : Nauka, 174 s.
4. Kazaryan A.S. Mezhteoreticheskiye otnosheniya i sistemnost' nauki (issledovatel'skiy i metodologicheskii analiz) / A.S.Kazaryan - Yerevan: izd-vo An Armyanskooy SSR, 1978 g.
5. Demin N.M. Upravleniye razvitiyem gradostroitel'nykh sistem. - K. : Budivel'nik, 1991. - 185 s.
6. Bilokon' YU.M. Regional'ne planuvannya (sutnist' i znachennya). Navch. posibnik za redaktsiyeu I.O.Fomina. - Kiiv, 2001.

#### State strategy of decentralization as process of forming of the group systems of settlement is at local level in Ukraine

V. O. Yathenko

The article analyzes the peculiarities of administrative reform in Ukraine during the period of the XX - the beginning of the XXI century. There are four main stages that formed the paradigm of the need for social, economic and political change. The role and peculiarities of each stage of urban development activity are determined. Attention is paid to the possible risks and hardships of hasty processes without taking into account systemic scientific developments.

**Keywords:** Reforms, administrative changes, territorial community, group system of settlements, urban development activities, periods and stages of reforms.

#### Государственная стратегия децентрализации как процесс формирования групповых систем расселения на локальном уровне в Украине

В. А. Яценко

В статье проанализировано особенности реформ административного направления в Украине за период XX – начало XXI века. Выделено четыре основных этапа, которые формировали парадигму необходимости социальных, экономических и политических изменений. Определена роль и особенности градостроительной деятельности в каждом этапе, обращено внимание на возможные риски и просчеты поспешных процессов без учета системных научных профессиональных разработок.

**Ключевые слова:** реформы, административные изменения, территориальное общество, групповая система населенных мест, градостроительная деятельность, периоды и этапы реформ.