

УДК 711.1

В. О. Яценко

*кандидат архітектури, професор кафедри ландшафтної архітектури  
Київського національного університету  
будівництва і архітектури*

## **ДОГОВІР ЯК ОДИН З ШЛЯХІВ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ГРУПОВИХ ФОРМ РОЗСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ**

*«... як свідчить досвід, зокрема України, суспільна єдність може бути не лише передумовою, а й однією з цілей політики модернізації і досягатиметься в процесі здійснення суспільних перетворень...»*

*Перегуда Є.В.*

Анотація: в статті в процесі аналізу еволюційності розвитку адміністративно-територіального устрою України, як основи формування специфіки системи розселення визначено роль і значення договірних дій як одного з шляхів реформування суспільних відносин в системах розселення.

Ключові слова: територіальна громада, децентралізація, договір, групова форма розселення, Україна, еволюція.

Одним з шляхів реалізації методики встановлення спільних меж територіальних громад як групових форм розселення можна вважати договірну концепцію. В історії – це, мабуть, найбільш поширена концепція визначення сусідських інтересів. Історично концепція була сформована досить давно в роботах Т.Гоббса, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо та інших. Як механізм «договір» став шляхом переходу людей від хаотичного стану відносин до договірного, що сприяло історично до укладу самого договору. Як правило, процес має поверхові і тільки перспективні аспекти і не враховує ані глибинні механізми, ані аналіз суб'єктів та їх попередні взаємовідносини. При формуванні нової форми спільних меж в рамках державного управління така теорія доповнюється теорією насилля на законодавчому рівні.

В процесі формування територіальних громад держава є зовнішнім чинником, що здійснює насилля над процесом, а не впливає на результат процесу.

Однак владний вплив є не що інше як втручання не стільки в межі як соціальний простір громади. В історії такий вплив відомий як шлях примусу,

складання угод, інформаційного маніпулювання. Сила державності «завжди знаходить собі виправдання в праві». [1] Процес утворення територіальних громад як групових систем розселення є не що інше як договір соціальних груп з елементами «наси́льства» над існуючою системою адміністративного поділу, вираженого в вигляді внесення змін до нього.

Групова форма розселення в адміністративному розумінні є апаратом впливу на спільну взаємодію соціальних груп територіальної громади.

Історично процес можна прослідити на зміні територіального поділу та зміні влади в Україні. Як відомо перші суттєві зміни в адміністративному поділі по створенню системності, поки що влади, стали кроки Володимира та Ярослава в Київській Русі. Суть розділити землі на окремі частини з своїм управлінням з державними стандартами.

Насправді, зберігалася вертикаль влади як в управлінні так і в призначенні. Принцип горизонтальної влади наступав після того як спадкоємцем ставав хтось із братів або близьких.

Теорію родинних утворень доповнює М. Грушевський, стверджуючи, що систему доповнювали землі-громад, ради між князями та між князями і громадами. [2]

«Місцеве самоврядування», за даними істориків, здійснювалося на рівні окремих громад. Саме початок нового тисячоліття вважається початком роздробленості завдяки розвитку горизонтальної влади.

Саме насильницька концепція була основою горизонтальної влади, яка спонукала до жорстокої боротьби за сусідні землі. Насильницька форма установа законів адміністративних меж продовжилась за часів Литовського князівства.

Період коли починає впроваджуватись практика відбирання земель, заміна одних земель іншими, земля стає нагородою за службу та інше. В управлінні формується чітка система ієрархії насилля: воевода-староста повіту-помічники старости за характером діяльності.

Магдебурзьке право XIV-XV ст.. в деякій мірі обмежило втручання в управління і діяльність міст, проте призначення керівних органів було правом короля.

Наступним історичним етапом став розподіл українських земель та адміністративне управління у складі Речі Посполитої.

Розподіл земель на воеводства, а ті, в свою чергу, на повіти. Повіт трактувався як групове утворення поселень з землями, якими володів феодал. Форма розселення, управління, і володіння перетворюються у несумісні дії. Як результат періоду можна охарактеризувати з позиції зовнішнього насильства в системі управління та внутрішнього насильства за переділ земель.

Суттєвих змін система адміністративного устрою України набула в XVII столітті. Система поєднувала два види управління – це польовий устрій, який поєднував як військову форму так і адміністративну, окремою формою стала Запорізька Січ.

Одночасно, в деяких містах, таких як Чернігів, Полтава, Ніжин, Остер, Вінниця, Бар та містах в яких було введено інститут магдебурзького права раніше, полковий устрій на територію не поширювався. Система управління територіями знову за допомогою насильницьких методів почала привласнювати та відбирати землі у тих хто ними володів раніше.

Система розселення набирала феодального характеру, коли володіння було підпорядковано полковому устрою і суверенності окремих територій.

Феодальна форма набувала свого характерного виду: воєводства, повіти і староства. Насильницькі дії Московщини спонукали до нової реформи в 1708 році. Було створено 8 губерній, пізніше 11, які формувались з долей як базових одиниць. [3] Форма обрання управління була в вигляді призначень і контролю низових органів. В 1719 році «доли» були об'єднані в провінції які в свою чергу ділились на дистрикти, а в 1727 році знову були запроваджені повіти з поділом на волості і стани. З приходом до правління Катерини II вводиться жорстка вертикаль управління територіями з призначенням керівних органів. Знищується Запорізька Січ, вводиться система переселень, на більшості земель поширюється імперська система – адміністративно-територіального устрою. Війна з Туреччиною змушує знову переглянути та реформувати адміністративно-територіальний устрій в головному східної частини Українських земель.

В результаті територія України в середині XIX століття поділяється на дев'ять губерній – Волинська, Київська, Подільська, Таврійська, Катеринославська, Херсонська, Харківська, Чернігівська, Полтавська. Губернії поділялися на повіти, а повіт на волості, в деяких містах додатково був поділ ще на гміни. [4]

Система управління майже повністю обмежувала вплив нижніх ланок в діяльність вищих. Владні структури свій вплив підсилюють змінами поліцейської системи створивши представників на всіх рівнях аж до сільського дільничого. До початку XX століття, а саме аграрної реформи повіти знову поділили на волості та громади як одиниці сільських груп поселень або окремих поселень.

І як не дивно головним чинником волосного центру стає відстань до нього всього 12 км, щось нагадує сучасний підхід, незважаючи на зовсім інший стан і умови розвитку інфраструктури.

Змінюючи кількість рівнів адміністративної структури на протязі всього часу залишається вертикаль влади незмінною та насильницькою.

Система адміністративних реформ продовжує видозмінювати систему управління по формі, залишаючи незмінним її декларативність та неструктурованість по суті, при цьому центр бере під свій контроль низові органи, яким «надаються» повноваження.

Вісімнадцяте століття закінчується п'ятиступеневою адміністративною системою, яка стає на думку багатьох вчених початком зародження бюрократії.

Системою, яка породжує велику кількість неузгодженостей в тому числі і в сфері містобудування. За такої ситуації на території України була створена Малоросійська губернія з 20 повітами, які підпорядковувались центральній владі і проіснувала до початку ХХ століття.

Місцева влада залишається неструктурованою, проте Уряд робить певні кроки до покращення стану і в 1919 році проголошується незалежність Української Соціалістичної Радянської республіки, ухвалюється Конституція. [5]

Важливим стає отримання федеративності в відношеннях з Росією, проте влада не стає самостійною, а продовжує бути складовою Росії. Розглядаючи формування адміністративного устрою як еволюційного процесу Ю.М.Білоконь в ХХ столітті виділяє три етапи: [6]

- перетворення губерній (1917-1923 рр.);
- створення округів і перехід до областей (1925-1928 рр.);
- створення і розвиток областей (1932-1974 рр.).

сьогодні проблема перебудови адміністративно-територіальної системи знову виникла в зв'язку з змінами в політичній і економічній сферах.

Ринкова економіка, демократизація систем управління, самоуправління на місцях на договірних принципах, зростання природоохоронних пріоритетів, децентралізація і створення горизонталі управління без насильницьких дій вертикалі потребують реформування адміністративно-територіального устрою країни.

Сучасний етап розвитку – це просторовий аналіз соціально-економічних відносин, містобудівної діяльності, природно-ландшафтних, екологічних, етнографічних, демографічних та інших умов, які впливають на формування нових форм розселення, якими стають територіальні громади, утворені на договірних принципах відповідності кожного суб'єкта нової адміністративної одиниці.

Повертаючись до історичного шляху процесу державотворення можна прослідити і формування системи розселення України від окремих князівств до територіальних громад. З часом міста ставали центрами мультиетнічного

середовища, формувалась система ієрархії поселень територіального поділу – зароджувалась і формувалась система розселення, яка в різні періоди приймала характер функціональної необхідності, примусового копіювання, насильницького підпорядкування, відстоювання своєї незалежності при цьому поєднуючи в собі чотири простори, соціально-політичний, економічний, культурний і духовний.

Починаючи з 90-х років ХХ ст. в Україні посилюються дезурбанізаційні процеси пов'язані з новою формою відносин. Система договорів на землю, майно, відносин, форм праці, утворення різних форм власності набирає неконтрольованого характеру, що призводить до розбалансування нормативно-правової бази. Така ситуація змушує до закладки конституційних засад місцевого самоврядування, які регламентуються нормативно-правовими актами і утворюють правові і фінансові основи діяльності.

Проте економічний стан всіх суб'єктів спонукає до економічної суперечки умов об'єднання. Нерівномірність інфраструктури затрудняє функціонування горизонталі влади та визначення пріоритетності розвитку суб'єктів територіальної громади. Складно перерахувати всі перепони на шляху на який уже суспільство стало і повернути немає можливості, тому головним завданням є розбудова стратегії, підкріплення її законодавчою та нормативною базою.

А модель адміністративно-територіальної реформи, яка пройшла вже кілька трансформацій і різновидностей починаючи з пропозицій Інституту трансформації в 2005 році до останнього проекту Закону «Про засади та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» від 28.01.2016 р., в своїй основі не дає повного трактування договірної системи, а ще на початковому етапі даються тільки «рекомендації» територіальних формувань за технічними в більшості факторами.

Розглядаючи проект Закону від 28.01.2016 р., дуже важко знайти якусь долю саме архітектурно-містобудівної діяльності. Чомусь така проектна документація, яка досліджує та розробляє стратегію територіального формування областей, районів, майбутніх громад, представлена земельними питаннями.

Хоч земельні питання це досить вузька сфера діяльності, яка має право голосу після схем і проектів районного планування, розроблених на підставі розвитку природно-господарчого комплексу. Принаймні така практика сформувалась у всіх передових країнах Європи. Чітка ієрархія системи містобудівної документації унеможливорює суб'єктивність рішень, якщо її не спрощувати, пропускати або об'єднувати етапи, замінювати роботами

незрозумілого рівня та характеру, необґрунтовано змінювати рішення закладені вищим рівнем.

Чому територіальна громада вважається як процес визначення земельних відносин? Чому (стаття 155) «Порядок зміни меж міста» посилається тільки на базовий рівень без врахування рівнів регіонального планування? Адже саме територіальна громада є не що інше, не населений пункт, а групова форма розселення, що є об'єктом регіонального планування, яке потребує врахування не тільки місцевих умов.

Територіальна громада – це об'єднання не тільки людей, а шлях знаходження групової форми розселення свого економічно вигідного не тільки їй, а всій системі розселення, щоб не виникали в подальшому і так уже надто складні земельні питання в процесі розвитку. Проте, як завжди, вирішили рухатись і навіть визначились куди, на чому і договір уклали і тут згадали про дорожню карту.

Звичайно такий підхід допомагає зберігати насильницький вплив, а правила договору стають не шляхом покращення, а його намірами. Створена групова форма розселення – територіальна громада отримує частково в спадок правила вертикального впливу.

Теорія розселення України як основа адміністративного поділу носить еволюційний характер, який можна охарактеризувати трьома етапами:

- період до ХХ століття як період змін державних кордонів, політичних впливів та договірних систем як в управлінні так і в самому адміністративному розподілі;
- період ХХ століття, ідеологічна та політична стабільність формують жорстку вертикаль влади насильницького характеру та адміністративної підпорядкованості (управління розселенням);
- період кінця ХХ початку ХХІ століття, період змін політичного диктату, вплив соціальних, екологічних аспектів, побудова нової ієрархічної структури, системи адміністративно-територіального устрою та зміни об'єктів регіонального планування на локальному (базовому) рівні.

Проте третій період ще в значній мірі зберігає адміністративний вплив на вертикаль відносин, що вимагає значних доробок та уточнень в механізм договору, формування розвитку нового об'єкту адміністративного устрою – територіальної громади як основи розвитку суспільства України.

## Список літератури

1. Ефименко А. Я. История украинского народа / Ефименко А. Я. – К.: Лыбидь, 1990. – 512 с.
2. Грушевський М. С. Історія України-Руси. В 11 т., 12 кн. / Грушевський М. С. Редкол.: П. С. Сохань (голова) та ін. – К.: Наукова думка. 1991-2000. – Т.3: До року 1340, 1992. – С. 197-213.
3. Ключевский В. О. Сочинения: в 8 т. / Ключевский В.О. – М.: Изд-во соц.-эконом.лит., 1956-1959. – Т.1 – 1956 – 428 с.
4. Перегуда Є.В. Виконавча Влада України. Політико-правові аспекти модернізації: монографія / Є.В.Перегида. – К.: Логос, 2013 с. – 408 с.
5. Конституция Украинской Социалистической Республики: утвержденная Всеукраинским съездом Советов в Заседании 10 марта 1919 года и принятая в окончательной редакции Всеукраинским Центральным Комитетом в Заседании 14 марта 1919 года II Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / (упоряд. І. О. Кресіна) – (2-е вид.змін і доп.), - К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України 2006.
6. Білоконь Ю.М. Регіональне планування. Теорія і практика. За редакцією І. О. Фоміна. Київ, 2003.

## Аннотація

В статье в процессе анализа эволюции развития административно-территориального устройства Украины, как основы формирования специфики системы расселения, определена роль и значение договорных действий как одного из путей реформирования общественных отношений в системах расселения.

Ключевые слова: территориальная община, децентрализация, договор, групповая форма расселения, Украина, эволюция.

## Abstract

In the article in the process of analysis of evolutionary of development of administrative-territorial device of Ukraine, as bases of forming of specific of the system of settlement are certain role and value of contractual actions as one of ways of reformation of public relations in the systems of settlement.

Keywords: territorial society, decentralization, agreement, group form of settlement, Ukraine, evolution.