

УДК 711.1

к. архітектури Яценко В.О.,  
viktoryathenko@ukr.net, orcid.org/0000-0002-6054-729X,  
Київський національний університет будівництва і архітектури

## НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЯК МІСТОБУДІВНИЙ ПРОЦЕС ЗМІНИ СИСТЕМИ РОЗСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ

«Від такого за яким сценарієм розвиватиметься політичний процес в Україні залежатиме й розвиток механізмів взаємодії між центральними та місцевими органами виконавчої влади» [1]

*Проаналізовано особливості політичних процесів в історичному розрізі та вплив їх на формування системи розселення. Виділено чотири етапи, які вплинули на сучасний етап формування національної політики децентралізації та утворення нового суб'єкту містобудівної діяльності – групової системи розселення локального рівня.*

*Ключові слова: децентралізація, містобудівний процес, територіальна громада, реформа, система розселення.*

**Постановка проблеми.** Політичні процеси та їх зміни в Україні завжди були пов'язані з змінами в стратегії розвитку планувальної структури на всіх рівнях містобудівної діяльності. Визначення відповідності планувальних процесів до вимог суспільства сьогодні потребує значних і суттєвих змін у всіх сферах життя. Суспільство впевнене, що на старій політичній, соціальній, економічній основі, подальшого розвитку не існує. Швидкі зміни технологій, екологічні проблеми, прорахунки системи управління та невдале керівництво, яке неспроможне запропонувати стратегію перспективного розвитку, розбалансованість законів, застарілі норми, реальність усвідомлення ситуації в науці і практиці всіх сфер діяльності людини – це неповний перелік сучасного стану суспільства в державі.

«Мы живем в эпоху когда расстояние от самых безумных фантазий до современной реальной действительности сокращается с невероятной быстротой», - таке передбачення сьогодення в свій час описував Максим Горький.

Реальність не встигає за фантазіями і навпаки призводить до того, що люди руйнують навколишнє середовище, не бажаючи використовувати більш ефективно уже урбанізовані території. Як і багато інших систем розселення України є яскравим прикладом краху існуючої державної розбалансованої структури.

Метою роботи є прослідити еволюційний процес державотворення та відображення його в містобудівній діяльності.

**Сутність вивченості.** Дослідженнями питань адміністративного устрою відносно впливу його на формування політики різних напрямків діяльності суспільства значних результатів досягли в історії, філософії, географії, управлінні, економіці та інших. [2, 3, 4]

В містобудівній сфері та системі розселення такі дослідження найбільш характерні для: Білоконя Ю.М., Дьоміна М.М., Фільварова Г.І., Фоміна І.О., Богорада Д.І., Доценко А., Пітюренко Ю. та ін.

За останній час увага до визначення напрямків розвитку планувальних питань, як місцевого так і регіонального рівнів значно знизилась.

Сьогодні потрібна нова доктрина містобудівного планування в основі якої інноваційна стратегія направлена на формування середовища яке буде спроможне забезпечити умови соціально-економічного розвитку нових планувальних структур, групових систем розселення локального рівня – територіальних громад.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Переглядаючи історію загострення актуальності робіт у сфері децентралізації можна виділити кілька етапів. За багатовіковий період існування України, як держави, зміни адміністративного поділу та меж відбувались десятки раз. І кожного разу під впливом тих чи інших, зовнішніх чи внутрішніх чинників відбувався територіальний перерозподіл, змінювалася система об'єднання територій та форми управління ними. Затверджена нова концепція децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування і адміністративного устрою має складатися з трьох рівнів кожному з яких притаманні певні основні повноваження та види містобудівних робіт на стадії місцевого та регіонального планування. За останні десятиліття Україна як самостійна і незалежна держава зіштовхнулася із необхідністю вирішення низки важливих політичних, економічних, соціальних, етнічних, культурних та інших змін і проблем.

Містобудівна та архітектурна діяльність не має можливості різких змін, як політика, в силу того, що результатом її діяльності є матеріальне середовище в якому існує людина. Століттями формувалась мережа поселень виходячи з природних, економічних, соціальних, демографічних та інших умов і змінити її характер зміною одного з них неможливо.

Мережа доповнювалась в процесі розвитку всіма функціями системності, що дає право сьогодні її розглядати як систему розселення різних рівнів.

Історія до XIX ст. налічує багато теорій і тенденцій розвитку містобудівної діяльності. XX ст. внесло зміни до стратегічного ставлення до

поселень як об'єктів життєдіяльності людини та взаємодії з оточуючим середовищем як системних утворень.

Місто розглядається як центр системи розселення, яке впливає на адміністративні межі та їх перерозподіл (рис. 1).

Конкретизація специфіки економічного та політичного статусу вимагає нової системи адміністративного законодавчого закріплення необхідних територій на регіональному рівні. Розвиток системи розселення є відображенням економічного розвитку окремих регіонів країни, комплексною взаємодією всіх функціональних елементів.

На початку періоду незалежності України, відповідно до статистичних даних, рівень урбанізації досяг 66,7%. За міжнародним рейтингом країна відноситься до неуспішних окремих регіонів аграрно-індустріальних країн.

Не ефективнішими є показники демографічних індексів: чисельність населення з 52,2 млн. чоловік, менш ніж за 10 років знижується до 46 млн. чол., тобто дорівнює показникові 1968 року. Цей процес за роки незалежності продовжував і продовжує сьогодні зменшенню населення країни і, у свою чергу, руйнує історично сформовану територіальну систему розселення. [1]

На сьогодні Україна перебуває на дуже непростому переломному етапі свого розвитку зміни адміністративно-територіального устрою та децентралізації управління.

Повертаючись в минуле можна прослідити, що вчені багатьох спеціальностей давали періодизацію системотворення розселення, враховуючи особливості своєї професії.

Найбільш відомі і обґрунтовані позиції пов'язані з еволюціонізмом історичних етапів державотворення, не менш повно виглядають і обґрунтування архітектурних періодів.

Містобудівна аргументація періодизації найбільш цілісно розглянута в роботах Білоконя Ю.М., Доценко А., Фоміна І.О. [2, 3, 4], де охарактеризовано еволюціонізм парадигм зміни мережі поселень до систем розселення сучасного типу.

Для містобудівної практики і теорії важливий інтерес представляє генезис земельних відносин в Україні та їх вплив на формування системи розселення. [5] Як результат, наводяться основні періоди, а саме:

- зародження земельних відносин;
- зародження і перший етап розвитку земельних відносин на Русі (період Київської Русі);
- розвиток земельних відносин і їх регулювання в XVII-XVIII ст.;
- криза кріпосної системи господарювання. Основні положення селянської реформи 1861 р.;

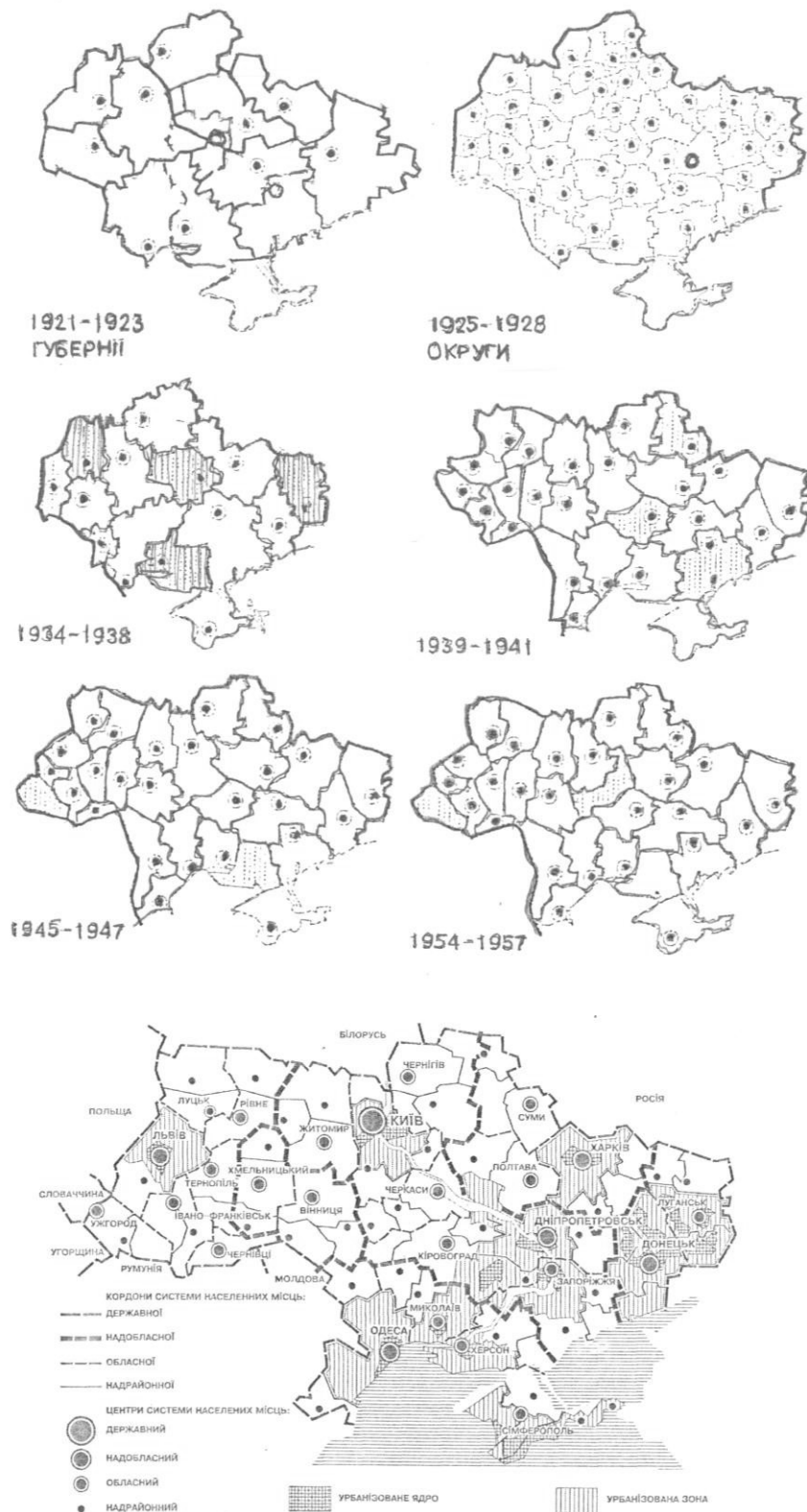


Рис. 1. Еволюція адміністративно-територіального поділу України XX ст.

- Столипінська аграрна реформа (1905-1916 рр.);

- перше прийняття положення про землеустрій (1911 р.);
- державна монополія на землю. Декрет про землю 1917 р.;
- Земельний кодекс України 2001 р.;
- Закон України «Про землеустрій» 2003 р.

Розглядаючи сучасну реформу в системі землекористування та створення нового адміністративно-територіального устрою (територіальні громади) в історичному аспекті Малієнко А.М. виділяє етапи, які змінювали особливості взаємовідносин держави і суспільства: [6]

- реформа Сігізмунда-Августа (1552-1557 рр.). Перехід від оброчного до барсько-феодального господарювання;
- реформа селянської визвольної війни під керівництвом Б.Хмельницького. Розвиток вільного селянського землеволодіння;
- відміна кріпосного права (1861 р.). Розподіл поміщицьких володінь від селянських, розвиток латифундій, введення сільського та особистого господарювання. Зародження аграрної промисловості;
- Столипінська реформа (1907-1911 рр.). Закріплення селянської індивідуальної форми господарювання;
- реформи радянської влади (1917-1918 рр.). Знищення поміщицького, церковного державного володіння, створення задатків розвитку індивідуального та колективного кооперативного господарювання;
- реформа «соціалізації» сільського господарства (1918-1921 рр.). Примусове колективне господарювання у вигляді комун, кооперативів, на базі колишніх поміщицьких володінь;
- нова економічна політика НЕП (1921-1928 рр.). Розвиток всіх форм господарювання – індивідуального, групового, дрібноселищного;
- колективізація (1929-1935 рр.). Створення державного феодального ладу на селі в вигляді формування державних володінь (колгоспів) з закріпленням за ними селян. Збереження присадибного господарювання;
- реформи М.С.Хрущова – перехід до економічних методів управління господарчою діяльністю;
- перебудова (1991 р.), розпад не тільки держави, а і поява можливості заволодіння державною власністю і надання її форми особистої власності. Буржуазний переворот, з в'ялим переходом в громадянську війну по переділу державної власності. Поява фермерського господарювання та орендне господарювання пайових наділів великими холдингами.

Ні один з авторів не дає конкретної назви сучасного періоду (початок XXI століття). Нинішня реформа по створенню нових територіально-економічних відносин як завжди розпочалось з державної волі без яких би то не було наукових обґрунтувань. Тому процес буржуазного реформування, а воно є саме

таким в міру своєї слабкій підготовці поки що діє наосліп, пробуючи то залучати іноземний досвід та впроваджувати непрофесійні стратегії. В кінцевому результаті страждає система розселення через відсутність гарантій стабільності в розвитку. Відсутність наукової бази реформування, непроінформованість стану суспільних відносин і інтересів на всіх рівнях системи розселення, відсутність кадрового складу системи управління і багато іншого все більше підтверджує прогноз довгострокового нинішнього процесу реформування з значними втратами уже досягнутого.

Розглянутий історичний екскурс трансформації свідомості суспільства відносно політичних і соціальних змін дає можливість визначити позитивні моменти, які лягли в основу сьогodнішньої реформи і як зміни містобудівної і регіональної політики здатні вплинути на перебіг адміністративних змін в Україні. Як показує аналіз періодизації реформ найбільш суттєвий вплив на реформування системи розселення в Україні спричинили політичні та соціальні зміни ХХ – початок ХХІ ст. В даний період можна виокремити чотири головні етапи, використовуючи системний підхід в регіональному плануванні на основі парадигм розвитку комплексу науки, суспільства і практики містобудування запропонований Ю.М.Білоконем, що є не що інше, як програма за якою ми повинні формувати подальший етап розвитку територіального планування. [1]

Спробуємо проаналізувати виділені чотири етапи реформаторських процесів і визначити роль містобудівної діяльності. Як результат містобудування і регіональне планування стояли 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 1

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

Етапи	Основні елементи реформування	Містобудівне та територіальне планування
1	2	3
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.

1	2	3
III	Вертикаль влади втрачає конт-роль на нижньому рівні, зберігаючи формальні терито-ріальні 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 кореспондуються з загальнодержавними. Період дії ста-рих СНПів 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 органі-зації територій. 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 інфра-структури системи розселення імітування реформаторських дій. Процес реформування адміністративного устрою ні фінансово ні матеріально не був підготовлений. Ситуація із земельними питаннями ство-рена таким чином, що земля може стати товаром не на користь українського вироб-ника. Відсутнє системне державне управління процесами. Модель нової реформи сформована не на комплексі всіх сфер діяльності, а за звичасм 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 містобудів-ного характеру зводиться до перерозподілу земель, зміні цільового призначення, необґрунтоване збіль-шення територій населених пунктів за рахунок сільськогосподарських зе-мель. Горизонталь влади територіаль-них громад необізнана з процесом вертикалі містобудівних робіт. Революційність процесу створення територіальних громад без чіткої обґрунтованої містобудівної доку-ментації призведе до тривалих негативних процесів і наслідків.

**Висновок.** Як показує еволюційний аналіз здійснення державних реформ у адміністративній, земельній та містобудівній сферах здійснювався за ініціативи і вимог держави, зміни політичних систем та без особливої участі професіональної думки. Законодавча база підпорядковувалась політичним доктринам, що не завжди приводило до розвитку, а частіше до зворотного.

Період в 25 років виявився підготовчим періодом по визначенню політичної стратегії країни. Єдине, що залишилось, це території з

сформованого історично системного розселення, яка постійно руйнується за допомогою непрофесійних дій реформаторів. Тому надважливим є передбачити головний ризик сьогodнішніх реформ не дати збанкрутувати неспішно утвореним новим адміністративним утворенням, а децентралізація системи управління має бути відображенням політики розвитку, а не занепаду.

Від того за яким сценарієм буде розвиватись політичний процес в Україні залежатимуть містобудівні процеси покращення життя суспільства.

### Список літератури

1. Перегуда Є.В. Виконавча влада України. Політико-правові аспекти модернізації. Монографія. – К., 2013.
2. Дубович І.А. Країнознавчий словник. 5-е видання перероблено і доповнено. Київ, Знання, 2008. – 839 с.
3. Білоконь Ю.М. Регіональне планування (Сутність та значення): Навчальний посібник / За ред. І.О.Фоміна. – К.: Укрархбудінформ, 2001.
4. Доценко А.І. Територіальна організація розселення (Теорія і практика). – К.: НАН України, РВПС України. К.: «Фенікс», 2010 – 536 с.
5. Фомин И.А. Историческая периодизация градостроительной теории в Украине (20-40-е гг.) // Региональные проблемы архитектуры и градостроительства, вып. 2. - Одесса: Астропринт, 1998.
6. Куліков П.М., Кузьміч О.Й., Ліщук В.А. Генезис земельних відносин в Україні і їх вплив на формування сучасних земельних відносин. Містобудування та територіальне планування: Наук.-техн.збірник. Відп.ред. М.М.Осетрін. Вип. 21. – К.: КНУБА, 2005. - 380 с.
7. Малиєнко А.М. Альтернативный взгляд на аграрную реформу и политику в Украине. Под редакцией профессора А.М. Малиенко. – Киев, - 2009.
8. Яценко В.О. Державна стратегія децентралізації як процес формування групових систем розселення на локальному рівні в Україні: Science and education a new dimension humanities and Social Sciences V (25), ISSUE 147, Budapest, 2017 – p.67.

Кандидат архітектури, професор Яценко В.А.,  
Київський національний університет будівництва і архітектури

**НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ, КАК  
ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС ИЗМЕНЕНИЯ СИСТЕМЫ  
РАССЕЛЕНИЯ УКРАИНЫ**



В статье проанализированы особенности политических процессов в историческом разрезе и влияние их на формирование системы расселения. Выделены четыре этапа, которые повлияли на современный этап формирования национальной политики децентрализации и образования нового субъекту градостроительной деятельности - групповой системы расселения локального уровня.

Ключевые слова: децентрализация, градостроительный процесс, территориальное общество, реформа, система расселения.

**Candidate of architecture, prof. Yathenko V.O.  
Kiev National University of Construction and Architecture**

### **NATIONAL POLITICS OF DECENTRALIZATION AS TOWN-PLANNING PROCESS OF CHANGE OF SYSTEM SETTLEMENT UKRAINE**

In the article the features of political processes in a historical cut and influence of them are analyzed on forming of the system of settlement. Four stages that influenced on the modern stage of forming of national politics of decentralization and formation new to the subject of town-planning activity are distinguished - group system of settlement of local level.

Keywords: decentralization, town-planning process, territorial society, reform, system of settlement.