

**Яценко В.О.,**  
кандидат архітектури,  
доцент кафедри ландшафтної архітектури  
Київського національного університету будівництва  
і архітектури

## **МІСТОБУДІВНІ АСПЕКТИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА РОЗВИТКУ НОВОГО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*«Мы живем в эпоху, когда расстояние от самых безумных фантазий до современной реальной действительности сокращается с невероятной быстротой».*

Максим Горький

Суспільство сьогодні потребує безпрецедентних змін у всіх сферах життя, воно впевнене, що на старій політичній, соціальній, економічній основі подальшого розвитку не існує. Глобалізація, швидкі зміни технологій, екологічні проблеми через знищення природи, нездатність керівництва запропонувати стратегію перспективного розвитку, розбалансованість законів, норм, реальних ситуацій у науці і практиці всіх сфер діяльності людини – це неповний перелік сучасного стану суспільства в державі.

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.

«Від того, за яким сценарієм розвиватиметься політичний процес в Україні, залежатиме й розвиток механізмів взаємодії між центральними та місцевими органами виконавчої влади» [4].

Адміністративно-територіальний устрій є скелетом держави, кожен рівень якого відповідає за механізм управління всіх його елементів.

За багатомісячний період існування України як держави зміни адміністративного поділу та меж відбувалися десятки раз. І кожного разу під впливом тих чи інших, зовнішніх чи внутрішніх чинників відбувався територіальний перерозподіл, змінювалися система об'єднання територій та форми управління ними.

Основними етапними періодами історії формування адміністративно-територіального устрою України можна назвати:

IX–XII ст. – період становлення земель-князівств Київської Русі (рис. 1);

XVI–XV ст. – перерозподіл частини територій України між державами-завойовниками: Польщею, Литвою, Росією;

XVIII ст. – відродження півдня України та заснування ряду міст, які в подальшому стали містами – обласними центрами (Кіровоград, Дніпропетровськ, Херсон, Миколаїв, Одеса та ін.) (рис. 1);

XIX – початок XX ст. – Україна часів гетьмана Павла Скоропадського;

XX ст. – створення СРСР, Україна об'єднує західні і східні території і стає окремою республікою;

XX ст. – зміни кордонів між I і II світовими війнами (рис. 2);  
сучасний адміністративно-територіальний розподіл на області та райони (рис. 2).

У свою чергу містобудівна діяльність ледь-ледь встигала за всіма змінами і до XIX ст. головним об'єктом містобудування залишалося місто. Оточуюче середовище (території) слугувало ресурсною базою існування міст і, як правило, не було об'єктом містобудівної діяльності.

«... градостроительство не является отраслью народного хозяйства. Но оно призвано обеспечить сбалансированное в ресурсном, в первую очередь, в экологическом и социально-демографическом отношениях размещение и функционирование отдельных отраслей народного хозяйства в пределах той или иной территории» [3].

Історія до XIX ст. налічує багато теорій і тенденцій розвитку містобудування та ставлення до міста. Перші міста Месопотамії на 8–25 тис. жителів, Гіпподамова система і перші регулярні плани міст Греції, інженерна структура міст Риму, уособлення міста-фортеці середньовіччя, феодальне, княже, боярське, церковне місто та ін.

XIX ст. внесло зміни до стратегічного ставлення до міста як об'єкта життєдіяльності людини та оточуючого середовища. Місто розглядають як центр системи розселення, яке впливає на адміністративні межі та їх перерозподіл. З'являються терміни: місто; передмістя; місто-підприємство або системний комплекс; місто – соціальна система норм і законів, комфорту, регульованого середовища; місто функціонально орієнтованого міського простору, управління, науки, виробництва та ін.

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

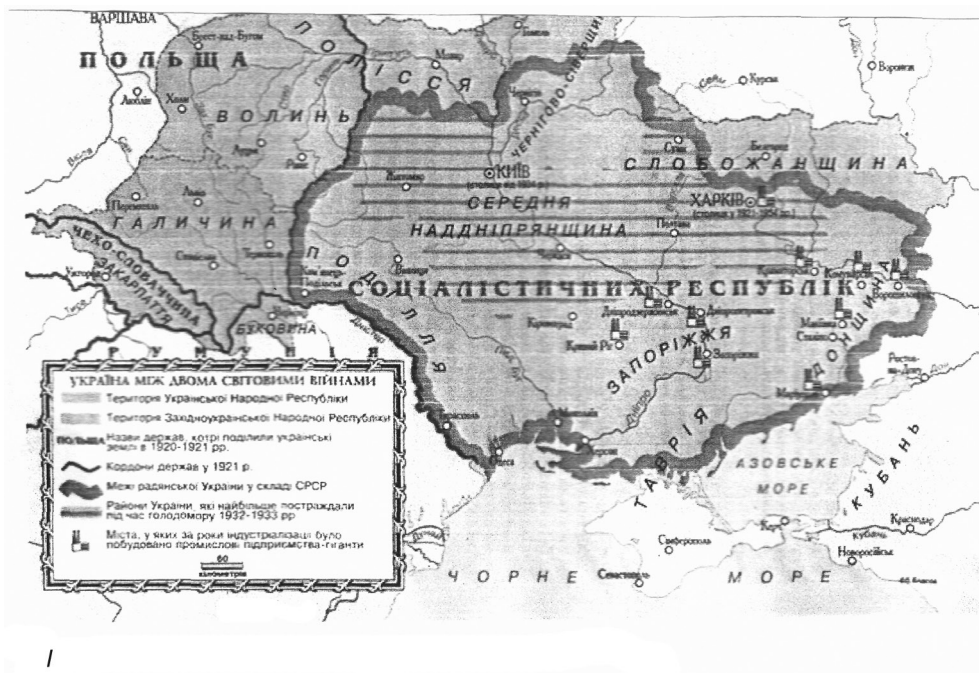


I



II

Рис. 1. Адміністративний поділ та межі України: I – перша спроба адміністративно-територіального поділу України (землі-князівства часів Київської Русі); II – XVIII ст. – відродження півдня України та зонування міст Кіровограда, Дніпропетровська, Херсона, Миколаєва



I



II

Рис. 2. Адміністративний поділ та межі України: I – Україна між двома світовими війнами (1940 р.); II – сучасний стан обласного поділу України

На сьогодні Україна перебуває на дуже непростому переломному етапі свого розвитку зміни адміністративно-територіального устрою та децентралізації управління. Надзвичайно складна економічна, політична та соціальна ситуація. Нестабільність старої форми правління змушує знову приймати радикальні рішення, як у політичній сфері, так і адміністративній, економічній, соціальній та ін. Значних труднощів зазнає і система містобудівної діяльності.

Нова форма адміністративно-територіального поділу на основі децентралізації влади – це спроба зміни парадигми розвитку, як політично-адміністративної структури управління, так і удосконалення системи територіального планування. Парадигма не зростання заради зростання, а зростання заради розвитку, використання території не для сьогоднішніх потреб, а для потреб суспільства та ефективного використання ресурсів.

Головною складовою є зміна пріоритетів у системі адміністративного управління. Система розселення має відповідати сучасності, потребам людини.

Базою для нової парадигми повинна стати система завдань соціальних, економічних, політичних, містобудівних та інших, які потребують комплексного перегляду та вирішення.

Згідно з новим законом про місцеве самоврядування територіальна громада має право створювати органи місцевого самоврядування, самостійно вирішувати питання місцевого значення шляхом регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ виходячи з інтересів місцевого населення. Для містобудівної діяльності, яка будувалась, як і інші, за чіткою вертикаллю, починаючи від Генеральної схеми розселення і до населеного пункту, виникає необхідність її коригування. Так, регіональне планування держави в колишньому СРСР виходило головним чином з економічної доцільності розміщення виробництва в окремих регіонах з вирішенням трьох соціальних проблем, а саме [1]:

- вирівнювання умов життя населення на всій території держави;
- охорони природних ресурсів та навколишнього середовища;
- створення планової системи розміщення населення на території держави.

Вирішення проблем було в розробці ряду спеціалізованих проектних робіт, таких як:

- схеми розвитку та розміщення виробничих сил та виробництва;
- схеми розселення;
- схеми та проекти регіонального планування.

Реалізація проектних рішень, як правило, стикалася з певними ускладненнями. І одним з головних була неможливість фінансового та економічного забезпечення нижніх рівнів територіальних структур.

Стратегія розвитку повністю підпорядковувалася вертикалі, територіально-галузевому плануванню та проектуванню, в якому кінцевим суттєвим елементом було поселення (місто).

Нова політична стратегія децентралізації влади та нової системи самоврядування змушує поглянути на всі три соціальних завдання регіонального планування з іншої точки зору.

Законопроект № 656-VIII від 31.08.2015 передбачає, що систему адміністративно-територіального устрою України будуть складати адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України. Декілька громад формують райони. Органом місцевого самоврядування громади є рада громади як представницький орган. Матеріальною основою місцевого самоврядування є: земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти власності громади.

Територіальна громада – це сукупність жителів населених пунктів, що входять до складу адміністративно-територіальної одиниці громади; громада – територіальна громада з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці [2] (рис. 3).

Вишгородська громада:

Лютіж, Старі Петрівці, Нові Петрівці, м. Вишгород, с. Гута Межигірська.

Гостомельсько-Бучанська громада:

м. Буча, Гостомель, Ворзель, Горенка, Блиставиця, Озера, Луб'янка, Мироцьке, Микуличі, Немішаєво.

Ірпінська громада:

Михайлівська Рубежівка, Забуччя, Козинці, Діброво-Ленінське, Хмільна, Ірпінь.

Дмитрівська громада:

Дмитрівка, Стоянка, Мила, Капітанівка, Гореничі, Петрушки, Шпитьки, Мрія, Лісне, Гурівщина, Любимівка, Бузова, Личанка, Горбовичі, Гнатівна, Лука, Музичі, Неграші.

Борщагівська громада:

Петропавлівська Борщагівка, Софіївська Борщагівка, Чайки.

Вишнівська громада:

м. Вишневе, Петрівське, Крюківщина, Гатне.

Боярська громада:

м. Боярка, Білогородка, Шевченкове, Тарасівка, Юрівка, Віта Поштова, Нове, Малютянка, Забір'я, Княжичі, Жорнівка, Новосілки.

Хотівська громада:



Рис. 3. Варіант формування територіальних громад у західній частині при- міської зони м. Києва: 1 – межа міста Києва; 2 – межі територіальних громад; 3 – перспективна кільцева автодорога; 4 – населені пункти

Хотів, Чабани, Новосілки, Лісники, Круглик, Кременище, Ходосів- ка, Іванковичі, Підгірці-Романків.

Існуюча система містобудівної політики України з її нормативно- правовою базою не бере до уваги системну природу суб'єктів територі- ального планування, їх залежність та індивідуальність, економічний потенціал чи резерв економічного розвитку міста-центру, дотримуючись чіткого розуміння суб'єкта планування (країни, області, району, окре- мого міста) [5]. Саме визначення інтенсивності впливу міста-центру на прилеглі території змушує звернути увагу на його врахування. В своєму дослідженні Г. Підгрушний трактує цей вплив як єдиний суспільно-те- риторіальний комплекс. На прикладі Києва автор виділяє зони інтенсив- ного впливу до 60 км та райони категорій «центральної» і «периферій- ні» – 60–120 км.

Запропонована система територіальних громад з сумнівом передбачала всі ризики, що можуть виникнути при реалізації, з урахуванням їх соціально-економічного статусу з «периферійності» і «центральноності».

Ще з однією проблемою змушені будуть мати справу спеціалісти в сфері регіонального та міського планування – це суб'єкт та об'єкт.

Проектна діяльність передбачає розробку регіональної документації і на її основі розробку проектів генеральних планів населених пунктів у їх адміністративних межах. Території, що розташовані за межами населених пунктів, перебувають на сьогодні в розпорядженні районних та обласних адміністрацій і можуть бути об'єктом відповідних схем та проектів районного планування. Два об'єкти, три суб'єкти управління. Місто в своїх межах, інші населені пункти та територія, яку часто називають зоною «спільних інтересів», упускаючи яких і кого. Для міста – як резерв розвитку, для поселень – місце постійного працевлаштування, для адміністрації – як васал управління. Звичайно, така ситуація аж ніяк не могла мати майбутнього, тому і містобудівна документація завжди наштовхувалася на складність узгодження головних рішень. Тому нові умови самоврядування створюють не територіальні зони спільних інтересів, а паритет двох суб'єктів їх інтересів на принципах економічної, соціальної та політичної державності.

Єдиний економічний простір з чітким розподілом власників та їх ролі в стратегії розвитку самостійності. Не формальне вирівнювання умов соціально-економічного розвитку регіонів, а економічні можливості та державне регулювання стабільного розвитку кожної територіальної громади як структурної складової держави.

Пріоритетність регіонів як можливість не додаткових дотацій, а відповідного регульованого росту в умовах розвитку місцевого самоврядування. Використання природних ресурсів, рекреаційних можливостей є не пріоритетом їх використання, а фактором розвитку й існування відповідних регіонів. Не піднесення економіки відсталих районів у рамках державної допомоги, а створення стратегії розвитку виходячи з можливостей та перспектив створення територіальних громад як основного і єдиного територіального, природного, економічного і соціального розпорядника.

Прогнозне планування на місцевому рівні в рамках державного управління має стати головною методологією стратегії регіонального планування – групової форми розселення територіальних громад. У містобудівній діяльності є необхідність розглядати територіальну громаду як конкретний об'єкт першого рівня ієрархії регіонального планування через її чіткі економічні, адміністративні, соціальні, фінансові, природні та інші можливості. Стратегія розвитку територіальних громад



стане конкретним завданням з розробки концепції містобудівних, архітектурних можливостей та перспектив. Такі принципи місцевого самоврядування, як народовладдя, законність, відкритість, колегіальність, субсидіарність, спроможність, самостійність, державність, захищеність, вимагають не тільки нової містобудівної стратегії, але й оновлення її форм діяльності, а саме нових нормативних баз, законодавчих актів, форм та видів проектної документації, перегляду дозвільної та узгоджувальної систем, ведення супроводжувальної діяльності в архітектурі з дотриманням вимог проектних рішень.

Поєднання інтересів держави з інтересами територіальних громад у сфері територіального усвідомлення можливостей максимально толерантного розвитку залежить від того, наскільки правильно буде побудована стратегія самого розвитку не на проживання, а на збагачення. І чи не головна роль у цьому буде належати містобудівній науці і практиці, які здатні поєднати всі галузі діяльності територіальних громад, районів, регіонів і держави як єдиного цілого мовою, зрозумілою всіма сферами суспільства.

### Список літератури

1. Білоконь Ю.М. Регіональне планування (сутність та значення): Навч. посібник / За ред. І.О. Фоміна. – К.: Укрархбудінформ, 2001.
2. Закон України Про місцеве самоврядування: Розвиток місцевого самоврядування в Україні. Липень – жовтень 2014 р. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2014.
3. Фильваров Г.И., Плешкановская А.М. Проблемы методологии экологического нормирования в градостроительстве. Зб. наукових праць «Досвід та перспективи розвитку міст України». – 2010. – Вип. № 9.
4. Перегуда Є.В. Виконавча влада України. Політико-правові аспекти модернізації. Монографія – К., 2013.
5. Підрушійий Г.П., Денисенко О.Г. Визначення впливу Києва на прилеглу територію в контексті завдань територіального планування. Зб. наукових праць «Проблеми перспективного розвитку м. Києва». – К.: Логос. – Вип. 23. – 2012.
6. Ткачук А. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (Робочий зошит). – К.: Легальний статус, 2013.