

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ ІСТОРИЧНИХ МІСТ

Кравченко С. Г.,

*к. держ. упр., начальник відділу з питань містобудування,
архітектури та держархбудконтролю виконкому Люботинської міської ради,
м. Люботин*

Проаналізовано стан урбанізованих територій історичних міст та вплив на їх розвиток громад, на територіях яких знаходяться пам'ятки національного значення. Розглянуто особливості статусу пам'яток та рівень відповідальності громад за їх зберігання і пристосування до майбутнього використання. Наведено конкретні приклади вирішення зазначених питань на місцевому рівні. Визначено основні напрямки подальшого розвитку громад, що знаходяться у зоні прилягання до історичних ареалів.

Ключові слова: територіальна громада, урбанізовані території, пам'ятки національного значення, малі історичні міста, місцеве самоврядування, зони історичних ареалів.

Kravchenko S. G.,

*Candidate of Sciences in Public Administration (PhD), Head of Town Planning and Architecture
Division, Liubotyn City Council of Kharkiv Region, , Liubotyn*

TERRITORIAL COMMUNITY UNDER STATE POLICY DEVELOPMENT OF URBANIZED TERRITORIES OF HISTORICAL CITIES

Analysis of urbanized territories of historical cities has been made and their impact on community development in the areas where monuments of national significance are located evaluated. Specific features, status of monuments and the level of communities' responsibility for their preservation and adaptation to future use have been considered. Concrete examples of resolving the said issues at the local level are given. The main directions of further development of communities, which are located in the zone adjacent to historical areas, have been determined.

Key words: territorial community, urbanized territories, memorial monuments of national importance, small historical cities, local government, zones of historical areas.

Основна частина урбанізованих територій країни – це території населених пунктів, де і відбуваються більшість процесів, пов'язаних із життєдіяльністю населення. Від якісної планувальної та структурної організації, а також від повноти забезпечення населення послугами залежить ставлення людей до влади та до її інституцій. Саме через те, що бачать громадяни з вікон своїх осель, від того, який настрій у їх сім'ях, від віри в можливість вирішувати посталі проблеми та впливати на фактори, які їх породжують, від розуміння необхідності збереження об'єктів культурної спадщини і залежить активність громадян та їх бажання відчувати себе частиною громади та співпрацювати з місцевою владою.

Постановка проблеми. Одною з причин, що обмежують розвиток територіальних громад як низових складових місцевого самоврядування, є наявність різних позицій щодо сприйняття місцевої влади (громади) та держави (державного регулювання), їх ролі у розвитку відповідних територій. Наявність різних підходів, як до розуміння понять “державна” та “громада”, так і бачення їх функцій у процесі розвитку, не дають формувати повну структуру місцевих ресурсів та відповідно ефективно й раціонально використовувати ресурсну базу даних територій. Особливо актуально це для малих історичних міст, де основним ресурсом можуть бути пам'ятки національного значення, якими згідно чинного законодавства опікується держава, і найбільші

© Кравченко С. Г., 2016

протиріччя виникають у процесі передачі таких пам'яток на утримання територіальних громад. Це потребує додаткового обґрунтування та практичних рекомендацій щодо вдосконалення такого механізму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчує, що дана проблематика недостатньо досліджена, але різні її аспекти давно вивчаються вітчизняними й зарубіжними вченими. У науковій літературі дослідженню проблем місцевого самоврядування, у тому числі з'ясування ролі держави у сфері місцевого розвитку, присвячено праці М. Воронова, Є. Глухачова, Р. Давидова, М. І. Корнієнка, В. Куйбіди, Ю. Куца, В. Мамонової, О. Пастернак, В. Погорілка, М. Пухтинського, Ю. Тодики, а теорії виникнення та розвитку громад, природність їх прав вивчали Н. Гербер, А. Токвіль, О. Лабанд, О. Гірке, Р. Моль, О. Васильчиков та інші дослідники. А оскільки на сьогодні передумови до остаточного вирішення цього питання відсутні, воно потребує подальшого більш глибокого дослідження.

Метою статті є розробка шляхів законодавчого закріплення мотивацій громад до збереження традиційного характеру середовища історичних населених місць і, в першу чергу, урбанізованих територій країни, де знаходяться пам'ятки архітектури національного значення. Для цього поставлено завдання щодо дослідження чинної законодавчої бази та державних механізмів з метою підготовки пропозицій стосовно реалізації наявного історичного та природного наповнення територій, як основного ресурсу їх розвитку.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні не існує привабливого для інвестора чи місцевих громад шляху вирішення питань збереження пам'яток історії та архітектури, насамперед національного значення як найбільш значущих. На жаль, з плином часу не пристосовані до подальшого існування пам'ятки дуже швидко руйнуються, що є одною з найбільших проблем. Враховуючи, що такі об'єкти є національним надбанням, дуже важливо знайти рішення щодо них на законодавчому рівні.

Вкрай важливо дослідити шляхи мотивування потенційних інвесторів, органів місцевої влади та місцевого самоврядування в контексті розвитку територіальних громад щодо відпрацювання досконалого механізму захисту традиційного характеру середовища історичних населених місць країни як основного ресурсу їх розвитку. Говорячи про позитивні зміни в законодавстві [1], привабливі новації щодо інвестування, держава не часто згадує про органи влади на рівні громад, про їх права та проблеми розвитку підпорядкованих їм територій. Особливо важливо, коли це стосується історичних територій малих населених пунктів [2], які дуже обмежені у своїх ресурсах.

Питання, чи має громада окрему, відмінну від держави владу, чи є вона і настільки незалежною від держави публічно-правною корпорацією, чи міцно включена в державний організм і виконує тільки функції органу держави, вже давно досліджується науковцями [3]. Аналіз природи територіальної громади як первинного суб'єкта свідчить про її історичну першість. А. Токвіль та його послідовники науково обґрунтували теорію вільної громади, яка вказує на природність прав громади. Симпатичні цієї теорії (Н. Гербер, А. Токвіль, О. Лабанд та ін.) вважали, що поряд з трьома загальноновизнаними гілками влади (законодавчою, виконавчою та судовою) повинна бути визначена й четверта – громадська. Громада має право на самостійне і незалежне від центральної влади існування за своєю природою, зокрема, держава не утворює, а лише визнає її. В цьому і є реальна альтернатива державній автократії у владних системах, заснованих на принципах децентралізації та самоврядування. Інші дослідники у своїх роботах розвивали думку про те, що життя суспільства, держави є життям його складових – громад, і тільки розвиток цих складових є джерелом розвитку цілого, тобто громади. Прогрес, на думку цих дослідників,

полягає у диференціації життя цілого, уособленні функцій, самотньому вдосконаленні кожної окремої частини. Провінціям (як частинам цілого) має бути надана якомога більша автономія: це дозволить їм вирішувати виключно “місцеві питання”, що забезпечить їх розвиток і утворення позитиву для розвитку всієї держави (цілого). Без розвитку місцевого життя і самодіяльності неможливий вільний позитивний розвиток суспільства [3]. Але у випадку з малими історичними містами з наявними на їх територіях пам’ятками архітектури національного значення ця теорія не вкладається в поняття “місцеві питання” та викликає дискусію: чи є пам’ятки архітектури національного значення місцевими проблемами? Чи має право держава (як сукупність громад) питання національного значення перекладати на місцевий рівень (на одну з громад)?

Але в той же час відповідно до положень господарської (громадсько-господарської) теорії як “послідовниці” попередньої теорії органи місцевого самоврядування не є державними і мають виняткове право на задоволення потреб громади в усіх сферах крім політичної та оборонної. Тобто більшість аспектів економічного, соціального, культурного життя громади можуть вирішувати самостійно, попри ведення справ, які мають державний характер. Автори цієї теорії (О. Гірке, Р. Моль, О. Васильчиков) зробили акцент на змісті комунальної діяльності. Теорія базується на тому, що територіальний колектив є елементом насамперед громадянського суспільства і держава не втручається у місцеві справи: вони вирішуються самими територіальними громадами.

Зазначені теорії набули свого узагальнення і розвитку в громадянській теорії місцевого самоврядування, яка вбачала сутність самоврядування у наданні місцевій спільноті можливості самій реалізовувати свої громадські інтереси та зберігала за урядовими органами відання тільки державними справами. Таким чином зберігається конфлікт інтересів – протиставлення територіальної громади – державі, громадських інтересів – політичним, вимагаючи, щоб суспільство та держава дбали про свої власні інтереси. У такому протиставленні полягала основа повної самостійності органів самоврядування [3].

Всупереч такої теорії можна стверджувати, що наявність так званих “природних прав громади” свідчить не стільки про автономію, скільки про певний “суверенітет” територіальної громади та її органів, що є шкідливим та небезпечним для унітарної держави [4], та може бути передумовою утворення елементів, так званого сепаратизму територій.

Перейшовши від теоретичної частини дослідження до практичних аспектів суспільних та державних відносин, які говорять про досить виражену наявність протиріч, необхідно відзначити, що на сьогодні одним з заходів, які мають бути терміново розроблені є вдосконалення механізму передачі громадам (у комунальну власність) пам’яток архітектури національного значення. Попри те, що сьогодні в Україні законодавча база щодо захисту традиційного характеру середовища населених місць країни і в першу чергу збереження пам’яток архітектури та історії національного значення напрацьована досить повно, питання передачі пам’яток національного значення недостатньо відпрацьовано.

На часі термінова інвентаризація наявного стану цих об’єктів та розробка заходів по їх збереженню чи оптимізації їх використання. На жаль, не часто постає питання збереження культурного ресурсу оточуючого нас середовища, його традиційного характеру з архітектурним та історичними наповненням, що мало б бути одним з державних пріоритетів. Від ігнорування з боку держави цього питання воно не втрачає своєї гостроти, а тільки набирає особливої актуальності. В найбільш урба-

нізованих територіях ця проблема вимагає більш відповідального підходу і повинна розглядатися як державний ресурс, а за умов передачі об'єктів культурної спадщини на місцевий рівень – громадам, на землях яких вони розташовані, відповідно як суспільний ресурс та мати відповідне нормативне забезпечення.

На жаль, на прикладі пам'ятки архітектури національного значення “Палац заміської садиби”, що знаходиться в м. Люботині Харківської області, де Харківська обласна рада разом з Люботинською міською радою за підтримки облдержадміністрації намагалися спільно врятувати цю пам'ятку через Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), можна побачити всі недоліки системи державного регулювання щодо розвитку територіальних громад малих історичних міст.

Збереження та пристосування пам'ятки архітектури національного значення “Палац заміської садиби”, яка є однією з чотирьох пам'яток національного значення, що входять до “Комплексу споруд заміської садиби” (князів Святополк-Мирських, і належить до обласної комунальної власності, та облаштування під'їзду до м. Люботина з боку автомагістралі Харків – Красноград – Перещепине дало б поштовх для економічного і культурного розвитку не тільки громади м. Люботина та депресивної на сьогодні частини міста, але й за умови реалізації підготовлених виконкомом проєктів – до ДФРР і регіону в цілому.

Люботинською міською радою неодноразово піднімалися питання щодо збереження та пристосування зазначених пам'яток та комплексного вирішення питання розвитку м. Люботина, зокрема Гіївки, де на відстані більше 1 км від швидкісної автодороги розташована зазначена пам'ятка. В останні роки руйнація пам'ятки посилилась (зафіксовано навмисні підпали, які викликали пожежу), це активізувало наші зусилля на місцевому рівні, про що свідчать численні звернення до державних органів та їх структурних підрозділів як виконкому Люботинської міської ради, так і громадських організацій та окремих громадян. Виходячи з того, що для залучення інвесторів чи отримання державного фінансування на збереження пам'яток, необхідно привести у належний стан містобудівну документацію, за рахунок бюджету м. Люботина розроблено картографічну основу міста, історико-архітектурний опорний план (зараз у процесі погодження та доопрацювання), ведеться розробка генерального плану і плану зонування міста в межах Люботинської міської ради, що є одними з головних вимог містобудівного законодавства.

Розуміючи, що ні Обласний комунальний заклад ЛСШ I-III ступ. “Дивосвіт”, який є балансоутримувачем пам'ятки, де впродовж 8 років вже не проводиться навчальний процес, ні АТ “Колос”, що придбало прибудову до зазначеної пам'ятки і на яке при відчуженні майна табору “Надія” (що знаходиться поруч із пам'яткою) покладалась чітка забор'язання щодо забезпечення передбаченого пам'яткоохоронним законодавством, не вживаються заходи зі збереження пам'ятки, виконком Люботинської міської ради ініціював ряд заходів. Починаючи з 2015 р., виконком намагається через проєкти ДФРР отримати можливість державного фінансування робіт зі збереження та пристосування зазначеної пам'ятки, а також з улаштування виїзду з міста на швидкісну автодорогу, що звичайно відкрило б для громаді Люботина значні перспективи як із забезпечення безпечного транспортного зв'язку, так щодо туристично-рекреаційного розвитку міста.

Але, на жаль, у минулому році проєкти, які пройшовши попередній відбір та оцінку й перемогли на регіональному рівні, незважаючи на формальну підтримку відповідальних структур, як облдержадміністрації так і обласної ради (гарантійний лист на співфінансування розробки ПКД був наданий головою обласної ради та Люботинським міським головою), були відхилені Мінрегіоном України.

У цьому році проект ДФРР “Туристично-рекреаційний кластер як напрям державної політики щодо розвитку малих історичних міст (на прикладі м. Люботина)”, підготовлений виконкомом Люботинської міської ради, до якого, зокрема, увійшли завдання № 11 “Реставрація пам’ятки архітектури національного значення (рег. № 200030/2-Н) Палац заміської садиби в м. Люботині по вул. Хижного, 16/19 із пристосуванням під суспільно-культурний центр патріотичного виховання молоді та реабілітації учасників АТО” (розробка ПКД передбачалась за рахунок місцевих бюджетів у 2016 р.) та завдання № 13 “Реалізація будівельного проекту “Під’їзної дороги до м. Люботина з боку автомобільної дороги Харків – Красноград – Перещепине” у Харківській області (розробка ПКД передбачалась за рахунок місцевих бюджетів у 2016 р.) щодо можливості їх реалізації у 2017 р. – було відхилено ще на рівні регіональної комісії ДФРР. Формальний привід для відхилення цілком зрозумілий – відсутність затвердженої ПКД (яку планувалось розробити за рахунок обласного бюджету, виходячи з належності об’єкта та неможливість державного фінансування через те, що зазначений об’єкт (Палац), не знаходиться у власності громади м. Люботина.

Але без чіткого розуміння питань збереження, пристосування і подальшої експлуатації пам’ятки прийняти її у власність Люботинської громади, враховуючи значний обсяг будівельних робіт та відповідну процедуру, зважаючи на статус пам’ятки, без відповідної державної фінансової підтримки та аналогічної підтримки на обласному рівні, виходячи, в тому числі, з належності об’єкта, громада не вбачає можливим.

Наразі незрозуміло, чому вирішення питання збереження пам’ятки національного значення, яка, крім того, ще й знаходиться у спільній власності територіальних громад області та на балансі обласного комунального підприємства, не ініціюється з обласного рівня з пропонуванням механізму, який забезпечив би територіальній громаді м. Люботина її утримання. Відсутність конструктивних пропозицій громада сприймає як бажання перекласти на її плечі вирішення питань державного значення. Втім, зважаючи на посилення руйнації пам’ятки, нагальне вирішення питання бачимо в першу чергу у виділенні з обласного бюджету коштів на розробку ПКД з відновлення та пристосування пам’ятки та розробки ПКД з улаштування виїзду на автодорогу Харків – Красноград – Перещепине, що значно підвищить доступність до пам’ятки.

На жаль, Бюджетний кодекс України не надає можливості фінансувати такі об’єкти з різних бюджетів, що унеможлиблює спільне (з обласного бюджету та бюджету м. Люботина) утримання, збереження та пристосування пам’ятки.

Висновки. Таким чином, аналіз стану нормативного правового регулювання місцевого самоврядування, яке має забезпечувати належні умови розвитку місцевих громад, свідчить про наявність невирішених проблемних питань. Подальше вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування особливо важливо для розвитку територіальних громад малих історичних міст. На сьогодні це актуально шляхом, збереження та пристосування для суспільних та комерційних потреб, в межах законодавства, пам’яток архітектури національного значення, які знаходяться на зазначених територіях та визначення їх основним ресурсом розвитку територій, враховуючи ландшафтні особливості та природні феномени територій. Вкрай необхідно урегулювати на законодавчому рівні та надати можливість здійснення фінансування з різних бюджетів заходів по збереженню пам’яток. Це посилить мотивацію територіальних громад та органів влади різних рівнів отримувати можливість здійснення спільних заходів та спонукатиме територіальні громади малих історичних міст до прийняття у свою власність зазначених об’єктів. За умови державної підтримки

реалізація зазначеного дасть змогу не тільки збереження пам'яток національного значення та сталого розвитку громад, але й забезпечить можливість розвитку історичних територій у туристично-рекреаційному напрямку.

Список використаних джерел

1. Про охорону культурної спадщини (1805-14) : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 39. – Ст. 333.
2. Порядок визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/318-2002-p>.
3. *Батанов О. В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / О. В. Батанов ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Концерн “Вид. Дім Ін Юре”, 2003. – 512 с.
4. Основи муніципального права України : навч. посіб. / за ред. М. І. Корнієнка. – К., 2000. – 286 с.

Надійшла до редколегії 18.10.2016 р.