

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.071.6:323.21

ОПТИМІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РОЗВИТКУ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ В КОНТЕКСТІ ОСНОВНИХ ПОЛОЖЕНЬ МАГДЕБУРЬСЬКОГО ПРАВА

Кравченко С. Г.,

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

Досліджено вплив норм магдебурзького права на формування відносин між державними та самоврядними органами влади. Здійснено аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо впровадження змін до юридичних норм та устрою “самостійних” міст. Розглянуто особливості статусу таких міст та можливості застосування основ зазначеного права для здійснення державної політики розвитку щодо збереження історичних ареалів та традиційного характеру середовища, а також рівень відповідальності громад за збереження пам'яток і пристосування їх до потреб урбанізованих територій.

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

Kravchenko S. H.,

*PhD in Public Administration, Head of Town Planning and Architecture Division,
Liubotyn City Council of Kharkiv Region,
Lyubotyn*

OPTIMIZATION OF STATE POLICY OF URBANIZED TERRITORIES DEVELOPMENT WITH REFERENCE TO MAGDEBURG LAW

The impact of Magdeburg Law on formation of relations between the state and self-government bodies has been researched. The domestic and foreign experience of introducing changes into the legal norms and organization of “free cities” has been analyzed. The specific status of those cities and the possibility to apply the said law to the state developmental policy as regards preservation of historical areas and a traditional environment, as well as the responsibility of communities for safeguarding the monuments and adapting them to urbanized territories' needs have been considered.

Key words: Magdeburg Law, territorial community, urbanized territories, monuments of national significance, small historical towns, local government, zones of historical areas

Постановка проблеми. Децентралізація, як беззаперечно позитивний для розвитку місцевих громад крок, реалізується сьогодні виходячи з суто сучасних потреб щодо розвитку урбанізованих територій. Але оскільки сама ідея надання значних повноважень містам має свою історію становлення відносин між державними та місцевими органами, важливо, спираючись на джерела, досліджувати й ураховувати вітчизняний і зарубіжний досвід громад, де свого часу успішно долали такі протиріччя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчує, що піднята проблематика раніше вже активно досліджувалась, різні її аспекти вивчалися

вітчизняними й зарубіжними вченими. В науковій літературі дослідженню проблем місцевого самоврядування, в тому числі з'ясуванню ролі держави у сфері місцевого розвитку, присвячено праці М. Воронова, Є. Глухачова, Р. Давидова, М. Корнієнка, В. Куйбіди, Ю. Куца, В. Мамонової, О. Пастернак, В. Погорілка, М. Пухтинського, Ю. Тодици. Зокрема, проблеми управління німецьких міст так званого німецького чи саксонського права досліджували В. Антонович, М. Владимирський-Буданов, А. Грицкевич та ін. Але з огляду на те, що досвід управління німецьким містом Магденбургом уже багато років демонструє модель успішного управління силитебними територіями, що є на сьогодні досить важливим для становлення та розвитку сучасних українських міст, такий аспект потребує подальшого більш глибокого дослідження.

Метою статті є дослідження впливу основ Магдебурзького права на формування сучасних владних відносин між державним і самоврядним рівнями, виходячи з особливостей статусу таких міст та можливості застосування основ зазначеного права для здійснення державної політики розвитку щодо збереження та використання ресурсів міст, зокрема збереження історичних ареалів і традиційного характеру середовища, враховуючи, в тому числі, й рівень відповідальності громад за збереження пам'яток і пристосування їх потреб до урбанізованих територій.

Виклад основного матеріалу. Основи Магдебурзького права і сьогодні мають бути стратегічним пріоритетом державної політики розвитку сельбищних територій. Починаючи ще з середньовіччя Магдебурзьке право сприймалося як міське право, за яким міста звільнялися від управління і суду великих земельних власників та представників державних органів, що давало змогу створювали органи місцевого самоуправління. Воно закріплювало права міських купців, міщан і ремісників, було юридичним проявом успіхів міського населення у боротьбі проти феодалів.

Незважаючи на те, що Магдебурзьке право встановлювало порядок виборів і функції органів міського самоуправління, суду, купецьких об'єднань, цехів, регулювало питання торгівлі, опіки, спадкування, визначало покарання за різні види злочинів т.і н. протягом XIII–XVIII ст., багато в чому його основні положення актуальні й сьогодні.

Дослідники особливостей Магдебурзького права як нового типу міського самоуправління вважали, що воно виникло в 1188 р., коли було надано привілей на самоврядування місту Магдебург у Німеччині, не на порожньому місці. Це право спиралося на середньовічні німецькі правові джерела такі, як Саксонське Зерцало, Швабське Зерцало та постанови шефенів (присяжних) Магдебургу. Це говорить про значний проміжок часу в якому формувались звичаєві та власні традиції. І Магдебурзьке право було результатом багаторічного відбору тих чи інших норм існування людських поселень та розуміння вищого державного керівництва необхідності здійснення таких новацій. Норми Магдебурзького права врегульовували також суспільно-правові відносини в межах міста, порядок суду та судочинства, заходи кримінального покарання, внутрішню структуру та діяльність купецьких корпорацій, ремісничьких цехів, торгівлі. Місто було звільнено від управління та суду феодалів. На відміну від тогочасних норм судова гілка влади та поліційна система на сьогодні підпорядковуються профільним міністерствам та мало в чому можуть бути залежні від органів самоврядування і відповідно фінансуються з державного бюджету, що на сьогодні може бути предметом дослідження щодо децентралізації.

Норми Магдебурзького права встановлювали певні правила поведінки та поведінки міщан. Так, особа, що переїздила до міста й бажала стати його

жителем, повинна була скласти присягу на вірність місту. Вважалося, що повноправним громадянином може бути лише повнолітній чоловік християнського віросповідання, що відрізнявся благочестивою поведінкою. Така особливість була б дуже актуальною сьогодні, що суттєво підвищило б рівень відповідальності виборців та відповідно обмежило доступ до виборчих скриньок суспільно-пасивних мешканців, а також підвищувало б рівень патріотизму щодо зазначених територій.

У перші роки застосування Магдебурзького права в Польщі та Україні правом офіційного тлумачення його норм володів суд Магдебургу. Проте таким правом був наділений суд Кракова, а потім, згідно з привілеєм, наданим Владиславом III у 1441 р., Львів отримав право тлумачення Магдебурзького права на всіх українських землях. Львівський магістрат став вищим апеляційним органом. Також Львів отримав право затримувати злочинців з інших міст і судити їх за власними законами. З польських міст подібними привілеями був наділений лише Краків. Також тлумаченню права слугували ортілії, тобто роз'яснення сутності правових вимог, що великі міста надсилали у менші. Значення міського самоврядування зменшилося з переходом українських земель до складу Росії. Хоча Магдебурзькі привілеї, наприклад Києва, підтверджувалися царями, першим з яких був Олексій Михайлович у 1654 р., а останнім Олександр I у 1804 р., воно не відіграло помітної ролі в централізованій російській державі. На початку XIX ст. у Києві було споруджено пам'ятник на честь набуття містом Магдебурзького права.

Одними з привілеїв була можливість місцям користуватися великою кількістю земель, які оточували місто, та відповідно заходити в ліса і води зі всіма їх вигодами. Переводячи в сучасні реалії природокористування, можна додати і інші ресурси, зокрема збереження пам'яток культурної спадщини та пристосування їх як елементу національної традиції, до подальшого використання, що й забезпечило б їх прибутковість або самодостатність. Однак при дослідженні ресурсних можливостей урбанізованих історичних територій у більшості випадків їх розглядають з точки зору збереження земель, лісових насаджень, традиційної та альтернативної енергетики, що безперечно теж є дуже важливим. Втім термінова інвентаризація цих ресурсів та розробка заходів по їх збереженню чи оптимізації їх використання не повинна відволікати увагу держави від такого важливого елементу наповнення територій, як безпосередньо об'єкти культурної спадщини.

Досліджуючи аспекти Магдебурзького права, розуміємо, що оточуюче середовище з його природними багатствами і раніше мало вагомий вплив на можливість розвитку міст. Однак однією з основних вигод було розташування міст, їх доступність до торгових шляхів і відповідно можливість збирання відповідних коштів у місцеву казну. Повертаючись у сучасну добу, до переліченого можна додати пам'ятки культурної спадщини та, зокрема, природи й архітектури. На жаль, у деяких випадках виникає конфлікт інтересів між державою та місцевим самоврядуванням, особливо коли питання стосується пам'яток національного значення, якими за логікою та законодавством повинна опікуватися держава. Але не завжди території розглядаються в комплексі з їх історичним і культурним наповненням. У більшості випадків вони не досліджуються як ресурс стратегічного довгострокового планування, а в кращому випадку – як інструмент для вирішення завдань у короткостроковій перспективі. Так, при розробці стратегій розвитку історичних територій не завжди постає і знаходить своє відображення при стратегічному плануванні питання збереження культурного ресурсу оточуючого середовища, його традиційного характеру з архітектурним та історичними наповненням довкілля. Такий

стан не сприймається громадою як один із державних пріоритетів. Втім від ігнорування з боку держави цього питання воно не втрачає своєї гостроти, а в населених пунктах з найбільшим антропогенним навантаженням набуває особливої актуальності, що вимагає більш відповідального підходу і повинно розглядатись як державний ресурс, мати певне нормативне забезпечення та домінувати при розробці стратегій і концепцій щодо розвитку таких місць.

Одним з основних завдань державної політики щодо розвитку міст обласного значення (до цієї категорії відносять міста, які на сьогодні в Україні мають найбільше владних повноважень, що і відповідає нормам Магдебурзького права) є збереження традиційного характеру населених місць і в першу чергу пам'яток національного значення в зоні урбанізованих територій та закріплення можливостей їх, особливо при формуванні стратегій розвитку малих історичних міст.

Незважаючи на те, що охорона об'єктів культурної спадщини є одним із пріоритетних завдань як держави в цілому, так і органів місцевого самоврядування, в основу якого покладено вимоги нормативно-правових актів, а також державних й обласних програм у пам'яткоохоронній галузі, у стратегіях розвитку малих історичних міст не завжди знаходять місце відповідні дієві заходи і можливості їх реалізації.

На сьогодні міста, які користуються більшістю норм Магдебурзького права, все таки тісно пов'язані з системою державного регулювання як на місцевому, так і на державному рівні, зокрема посередництвом стратегій. Національна стратегія щодо збереження культурної спадщини ґрунтується на узгодженій системі стратегічного планування, що у свою чергу базується на координації таких процесів на центральному, регіональному та місцевому рівнях. Таким чином, стратегії розвитку малих історичних міст обласного значення відповідно узгоджуються зі стратегіями розвитку областей та держави в цілому на період до 2020 р., які у свою чергу повинні корелюватися з Генеральною схемою планування території України, схемами планування адміністративно-територіальних одиниць різного рівня, генпланами [1]. Вказана категорія міст, крім зазначеного, має розробляти й погоджувати історико-архітектурні опорні плани цих населених місць і документально підтверджувати цінність культурної спадщини населеного місця та історико-культурну цінність його території, що впливає на визначення меж історичних ареалів. Отже, проблема розвитку урбанізованих територій малих історичних міст, на розв'язування якої спрямовано заходи щодо переходу країни до сталого розвитку, полягає у визначенні стратегічних напрямів трансформації державної політики відповідно до принципів такого розвитку.

Але реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на сьогодні не задовольняє потреб суспільства у наданні населенню доступних публічних послуг і не забезпечує підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, в тому числі недостатньо впливає на збереження оточуючого середовища з його історичним наповненням. Перегляду вимагають насамперед принципи використання територіальної громадою наявних природних та історичних ресурсів і пов'язане з цим підвищення благополуччя населення.

На сьогодні для визначення стратегічних напрямків розвитку таких міст, які мають відшуковувати кошти на підтримку пам'яток, вкрай важливо досліджувати шляхи ефективної експлуатації місцевих ресурсів, особливо зважаючи на їх обмеженість. До останніх можна віднести джерела бюджетного фінансування туристичного та рекреаційного спрямування, що можуть бути задіяні за умови захисту традиційного характеру середовища і в першу чергу

в процесі збереження і пристосування пам'яток архітектури та історії національного значення. Законодавча база України щодо захисту традиційного характеру середовища населених місць і насамперед збереження пам'яток національного значення напрацьована досить повно. Це є складовою державної політики щодо вирішення питань охорони об'єктів культурної спадщини та збереження автентичності середовища урбанізованих територій [2].

Тому стратегічно важливим напрямком державної політики розвитку малих історичних міст, одним із принципів існування яких є збереження та пристосування об'єктів культурної спадщини і природного середовища до подальшого використання, вбачається впровадження ефективних механізмів економії енергоресурсів, зокрема підвищення технічного рівня і екологічної безпеки опалювальних приладів шляхом застосування новітніх ефективних технологій спалювання палива, в тому числі за рахунок розвитку екологічно чистої енергетики відновлюваних джерел – будівництва вітрових міні-електростанцій, використання сонячної енергії тощо. Аналогічні питання стосуються також проблем економного та ефективного освітлення, що поєднувало б основну функцію призначення об'єктів культурної спадщини з питаннями енергозбереження, їх експлуатації та збереження. Вирішення цих завдань повинно корелюватися з технічною стороною розв'язання проблем збереження культурної спадщини, оскільки це напряму пов'язано з регламентами збереження безпечного технічного стану будівель і споруд, категорії пам'яток, їх утримання та експлуатації як потенційних об'єктів туризму.

В стратегіях розвитку повинні знайти своє відображення і питання зменшення територіальних диспропорцій у якості життя за рахунок зміцнення містобудівного каркасу та покращення інфраструктури населених міст для збільшення доступності та можливостей експлуатації пам'яток як потенційних об'єктів туризму. Для цього важливим аспектом є оновлення схеми планування територій, в тому числі розробка плану зонування з визначенням чітких меж, функціональної спеціалізації та принципів узгодженого управління розвитком урбанізованих зон. Одним із шляхів забезпечення сталого розвитку малих історичних міст, збереження традиційного характеру середовища та розвитку самодостатності громад у руслі децентралізації може бути застосування кластерної моделі розвитку та управління історичними територіями.

Висновок. Підсумовуючи, можна констатувати, Магдебурзьке право з моменту свого становлення та в подальшому доопрацюванні відіграло важливу роль у розвитку місцевого самоврядування, в тому числі й в Україні, й на сьогодні трактується сучасними авторами як показник “європейськості”, важливий крок до “інтеграції українства в європейську спільноту” [3, с. 186], а також як показник потенційних можливостей покращення стосунків з іншими сусідніми державами. Основні методологічні засади державної політики сталого розвитку, в тому числі й виходячи з норм Магдебурзького права, визначаються передусім, як шлях до забезпечення високої якості життя та навколишнього природного середовища для нинішнього і майбутніх поколінь, що за своєю суттю полягає у збалансованому соціально-економічному й екологічному розвитку, відповідальному господарюванні, упровадженні механізмів відтворення довкілля, раціонального використання природно-ресурсного потенціалу країни, забезпечення екологічної безпеки та соціальної захищеності. Для малих історичних міст це ще й оптимальне вирішення проблем збереження пам'яток. На жаль, у більшості випадків держава залишає за собою тільки право контролю за дотриманням законодавства, перекладаючи інші турботи зі збереження пам'яток на місцеве самоврядування з його занадто малими для вирішення таких питань бюджетами. Це свідчить про незбалансованість державних інте-

ресів як у природоохоронній, так і в пам'яткоохоронній сфері, що в кінцевому рахунку не забезпечує належного економічного зростання урбанізованим територіям, негативно позначається на аспектах соціальної політики та вимагає подальшого дослідження можливих шляхів забезпечення сталого розвитку.

Список використаних джерел

1. Наукові основи національної стратегії сталого розвитку України / [за наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М. А. Хвесика]; Державна установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України". Київ: ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. 40 с.
2. Закон України "Про охорону культурної спадщини" (1805-14). *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 39.
3. Резніков А. В. Магдебурзьке право: українські варіації на тему європейських традицій (історико-правовий нарис): монографія / МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ. Луганськ: РВВ ЛДУВС, 2006. 208 с.

Надійшла до редколегії 31.03.2017 р.

УДК 35:004:37

ІНФОРМАТИЗАЦІЯ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ ЯПОНІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Краснова Н. С.,

архіваріус загального відділу,

*Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Розглянуто зміст понять "інформатизація" та "інформатизація освіти", визначено поняття "інформатизація загальної середньої освіти". Проаналізовано можливість адаптації досвіду інформатизації загальної середньої освіти Японії в умовах України.

Ключові слова: інформатизація, інформатизація освіти, інформатизація загальної середньої освіти.

Krasnova N. S.,

*Archivist of General Department, KRI NAPA,
Kharkiv*

INFORMATIZATION OF GENERAL SECONDARY EDUCATION IN JAPAN: EXPERIENCE FOR UKRAINE

The content the notions of 'informatization' and 'informatization of education' have been considered; the concept of 'informatization of secondary education' is defined. The possibility of adapting the experience of informatization of secondary education of Japan in the context of Ukraine has been analyzed.

Key words: informatization, informatization of education, informatization of secondary education.

Постановка проблеми. Обравши вектор євроінтеграції, Україна визнає необхідність реформування системи загальної середньої освіти, одним із чинників якої є її інформатизація. Підвищення ефективності видів діяльності в системі освіти безпосередньо залежить від створення й використання інформаційних технологій.

Метою статті є визначення поняття "інформатизація загальної середньої освіти", аналіз та можливості адаптації досвіду інформатизації загальної середньої освіти в Японії в умовах України.

© Краснова Н. С., 2017