

УДК 351.82:349.41

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ МАЛИХ ІСТОРИЧНИХ МІСТ (на прикладі міста Люботин)

Кравченко С. Г.,
к. держ. упр.,

начальник відділу з питань містобудування та архітектури виконкому
Люботинської міської ради,
м. Люботин

Досліджено вплив державної політики щодо земельних відносин на розвиток урбанізованих територій малих історичних міст у процесі децентралізації. Розглянуто інструменти державного впливу на стан територіального розвитку за допомогою механізмів державного регулювання земельних відносин і можливості збереження пам'яток шляхом їх відновлення та подальшого пристосування.

Ключові слова: розвиток урбанізованих територій, державна політика щодо земельних відносин, механізми державного регулюван, збереження пам'яток.

Kravchenko S. H.,

PhD in Public Administration,
Head of Urban Planning and Architecture Department
of Executive Committee of Liubotyn City Council, Liubotyn

GOVERNMENT POLICY IN LAND RELATIONS UNDER CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF URBAN AREAS OF SMALL HISTORIC TOWNS (on example of Lyubotin town)

The effect of state policy on development of land relations in urban areas small historic towns in the process of decentralization. Instruments of state impact on regional development through the mechanisms of state regulation of land relations and the possibility of conservation through their recovery and subsequent adjustments.

Key words: development of the high-urbanized territories, cities, public policy, priorities, mechanisms.

Постановка проблеми. Питання розвитку урбанізованих територій малих історичних міст не можна розглядати без урахування основних методологічних засад державної політики щодо формування земельних відносин. У процесі децентралізації виникає багато суперечливих моментів, які безпосередньо стосуються ставлення держави до “низових” територій, мають обмежені місцеві ресурси і державне “навантаження” у вигляді пам'яток культурної спадщини, в тому числі пам'яток архітектури національного значення, що в більшості випадків знаходяться в аварійному стані. Це обурює громаду та вимагає в процесі збереження та подальшого пристосування пам'яток детального дослідження можливостей державної політики розвитку щодо зазначених територій з урахуванням розробки нових підходів до вирішення “земельних питань”.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що державна політика у сфері земельних відносин на практиці залишається недостатньо ефективною, а механізми регулювання в процесі децентралізації вимагають розробки нових підходів, що могли б забезпечити якісний розвиток урбанізованих територій і збереження їх культурного та історичного наповнення.

Вивченню теоретичних, методичних і практичних напрямів державного регулювання в різних сферах національної економіки свої праці присвятили багато дослідників, зокрема О. Амосов, Г. Атаманчук, В. Вакуленко, Ю. Дем'янчук, А. Дегтяр, О. Долгальова, Д. Карамішев, М. Корецький, А. Кузнецов, Ю. Куц, М. Латинін, В. Мамонова, А. Мельник, Г. Одінцева та ін.

© Кравченко С. Г., 2016

У роботах зазначених дослідників закладено методологічне підґрунтя для аналізу функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин, втім цими науковцями, виходячи з досліджуваної ними тематики та поставлених завдань, лише частково охоплюються державне регулювання земельних відносин у цій галузі, в тому числі і в розрізі охорони пам'яток. Це свідчить про необхідність поглиблення подальших розвідок, розробки нових підходів для реалізації державної політики щодо земельних відносин, в тому числі стосовно використання пам'яток архітектури, як ресурсу місцевого розвитку в руслі децентралізації.

Мета статті – дослідити державну політику щодо земельних відносин в умовах децентралізації урбанізованих територій малих історичних міст (на прикладі м. Люботин).

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні в Україні ситуація щодо володіння, користування і розпорядження землею залишається складною та вимагає невідкладного поліпшення. Найгострішими проблемами є: незавершеність процесів реформування економічних та правових відносин власності; недосконалість системи державного управління у сфері використання і охорони земель, земельного законодавства та інфраструктури ринку земель, нерозвинутість автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, відсутність механізму економічного стимулювання використання і охорони земель. Виходячи з того, що на сьогодні не достатньо реалізуються заходи щодо перспективного прогнозування розвитку земельних відносин та не визначена оптимальна модель сільськогосподарського землекористування, відповідно і роботи із запровадження засад раціонального землекористування проводяться досить повільно. Низькою залишається ефективність використання земель як у сільському господарстві – через невизначеність системи регулювання земельних відносин, так і щодо урбанізованих, міських територій.

Аналіз сучасного стану урбанізованих територій малих історичних міст як особливого сегменту малих міст України показує, що забезпечити прискорення соціально-економічного розвитку, їх культурне та духовне відродження на початковому етапі децентралізації не можливо без державної підтримки, виваженої державної політики щодо комплексного розвитку таких територій, які у більшості випадків є депресивними та не мають чітких перспектив розвитку.

Найбільш поширеними в Україні є малі міста, які належать до категорії центрів низових локальних систем розселення та господарських центрів місцевого значення (майже 50 % загальної кількості міст). Багато з таких міст, що мають значні рекреаційний, оздоровчий, природний та історико-культурний потенціали, є малими історичними містами. Виходячи з наявності таких ресурсів, ці міста можуть бути санаторно-курортними, рекреаційними, історико-архітектурними, культурними та туристичними центрами. Але, крім зазначеного, такі міста, як правило, мають і недостатні економічні можливості існуючих підприємств, аварійний стан об'єктів систем водо-, енерго-, теплопостачання та водовідведення, а також критичну ситуацію із збереженням історико-культурної спадщини. Втім одним з основних ресурсів будь-яких територій є земельні ресурси. Це є підґрунтям складностей, які виникають в процесі земельних відносин, там де знаходяться об'єкти культурної спадщини, в тому числі такі, що є нерухожими пам'ятками архітектури та вимагають розробки спеціальної землевпорядної і містобудівної документації.

Важливу роль у дотриманні, необхідних для збереження зазначених об'єктів, процедур, відіграє система державного регулювання земельних відносин, вітчизняне становлення якої припадало на 1990 – 2001 рр., та характеризується формуванням національної системи земельного і містобудівного законодавства, створенням та функціонуванням

центральных органів виконавчої влади у сфері управління земельними ресурсами і регулювання містобудівних процесів, а також створенням спеціальних контролюючих органів виконавчої влади у сфері захисту та охорони земель, державного архітектурно-будівельного контролю. Але основним поштовхом до розвитку системи державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування взагалі, є система земельного та містобудівного законодавства і відповідно, вироблення державної політики та її практичної реалізації уповноваженими органами виконавчої влади, іншими суб'єктами правовідносин у цій сфері.

Втім стратегічні документи щодо розвитку урбанізованих територій повинні розроблятися у відповідності до стратегічних пріоритетів розвитку держави. За основну мету Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” визначено досягнення європейських стандартів життя та наближення до повноправного членства в Європейському Союзі. Крім основних пріоритетних сфер, зокрема щодо децентралізацію влади та реформи державного управління, до пріоритетних напрямів віднесено дерегуляцію і охорони здоров'я. Індикаторами успіху стратегічних реформ визначено входження до “Топ-20” в Рейтингу легкості ведення бізнесу, отримання чистих надходжень прямих іноземних, рівень довіри експертного середовища до суду, оновлення складу державних службовців, підвищення частки коштів місцевих бюджетів в державному бюджеті [6].

Але питання розвитку малих історичних міст, на територіях де розташовані пам'ятки національного значення, доцільно розглядати на конкретних прикладах, в руслі заходів з реалізації Стратегії розвитку Харківської області на період до 2020 р. [3] як напрямку державної політики, зокрема на прикладі м. Люботин, що має статус історичного міста та потерпає від зазначених вище проблем. На території м. Люботин знаходиться 522 пам'ятки, 500 з яких це пам'ятки археології, у більшості своїй – це залишки скіфських курганів, які розташовані на розпайованих землях колишнього радгоспу. Це утворює деякі суперечності щодо збереження та експлуатації пам'яток, які по суті перебувають у приватній власності та не мають чітких обмежень щодо її збереження та експлуатування. Нажаль, на практиці, держава своїми “перепонами”, які часто густо тільки ускладнюють процес збереження пам'яток шляхом їх пристосування, навпаки тільки обмежує можливість їх збереження. Але крім зазначених, в м. Люботині є пам'ятки культурної спадщини, серед яких, дві визначні, що включені до Державного реєстру нерухомих пам'яток України [3]. Це пам'ятки архітектури національного значення – Міський парк (Ландшафтний парк XIX ст. “Швейцарія”) та Комплекс споруд заміської садиби (1820–1901 рр. – колишній маєток князів Святополк-Мирських). Зазначений Комплекс включає в себе будівлю службового корпусу заміської садиби (Ротонда – 1820 р.), палац заміської садиби (1820–1870 рр.), парк заміської садиби зі ставком та віковими дубами (1883 р.), Свято-Миколаївську церкву заміської садиби (1843 р.), що в свою чергу теж є пам'ятками національного значення та згідно з чинним законодавством знаходяться під охороною держави [1]. Свого часу, чиновники всіх рівнів не достатньо спонукали місцеву владу до розробки спеціальної землепорядної документації, щодо включення зазначених пам'яток до історичних земель і на тепер склалося так, що багато земель по функціональному призначенню є фактично приватизованими селищними територіями.

Сьогодні особливо гостро стоїть питання збереження Палацу заміської садиби, що входить до складу зазначеного Комплексу, розташованого на землях Люботинської громади, але є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ та міст Харківської області та перебуває у стані прогресуючої руйнації.

Усвідомлюючи, що місто, виходячи з ресурсної бази, має розвиватися в туристично-рекреаційному напрямку, та зважаючи на те, що держава багато років не виділяє кош-

ти на розробку науково-проектних робіт для визначення історичних ареалів та ведення пам'яткоохоронних робіт щодо зазначеної пам'ятки [2], для унеможливлення її подальшої руйнації виконком Люботинської міської ради виступив заявником трьох проектів, фінансування яких можливо з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) [5], що на сьогодні є ефективним інструментом державної політики направленої на розвиток урбанізованих територій.

Один із цих проектів “Реабілітаційні роботи на пам'ятці архітектури національного значення (рег. № 200030/2-Н) – Палац заміської садиби в м. Люботині по вул. Хижного № 16/19 пов'язані з реконструкцією під суспільно-культурний центр патріотичного виховання молоді та реабілітації учасників АТО і осіб з тимчасово окупованих територій” [5] є першим з проміжних проектів об'єднаних на підставі ключових заходів, розробленого виконкомом Люботинської міської ради, технічного завдання до проекту “Туристично-рекреаційний кластер як шлях до відновлення традиційного характеру урбанізованих територій малих історичних міст та розвитку самодостатності громад в руслі децентралізації (на прикладі м. Люботина)”, що увійшов до Плану заходів на 2015 – 2017 рр. (№ 1.124) з реалізації “Стратегії розвитку Харківської обл. на період до 2020 р.”, затвердженої рішенням обласної ради від 18.06.2015 р. [4].

Проектами передбачено комплексне вирішення проблем розвитку міста Люботина шляхом відновлення для суспільного та комерційного використання зазначеної пам'ятки за допомогою створення суспільно-культурного та реабілітаційного центру (п-кт №1), вирішення питань розробки якісної містобудівної та землепорядної документації, детальних планів центральної частини міста та їх історичних ареалів, що чітко визначить потенційні можливості міста та надасть зрозумілі і прозорі можливості для інвесторів (п-кт № 2), а також улаштування надійного під'їзду до міста з боку швидкісної автодороги (яка проходить на відстані 1,6 км від Палацу), що не тільки наблизить пам'ятку до обласного центру але й забезпечить надійну і комфортну доступність до основних логістичних центрів (п-кт № 3).

Щодо інституційного забезпечення, то зазначені проекти включені до програм соціального та економічного розвитку Харківської області [7], та м. Люботина на 2016 р., а також до програми розроблення (оновлення) містобудівної документації та інвестиційних проектів щодо сталого розвитку території Люботинської міської ради на 2016 – 2018 рр., які затверджені відповідними рішенням Харківської обласної та Люботинської міської рад.

Одним з функціональних призначень п-ту № 1, є саме здійснення функції реабілітації громадян, в тому числі і зазначених категорій. У процесі реалізації указаних проектів ДФРР щодо збереження пам'ятки (Палацу) та її пристосування для надання важливої соціальної функції – реабілітації громадян, дасть змогу, в руслі концепції туристично-рекреаційного розвитку м. Люботина, поєднати туристичну складову, з ідеєю реабілітації громадян у вигляді так званого “медичного туризму”. На сьогодні це поняття найчастіше сприймається, як таке, що означає поєднання, у закордонних турах, лікувальних та оздоровчих процедур з суто туристичним спрямуванням, і розглядається, в основному, як поїздки з України за кордон. На наш погляд, за умови забезпечення зручного механізму орендування земель та інших питань, і високої якості медично-оздоровчих та рекреаційних послуг, шляхом співпраці з державними та приватними структурами відповідного профілю з США, Ізраїлю та країн Європи, в рамках державно-приватно-суспільного партнерства та при утворенні комфортних умов, розвитку туристичної інфраструктури на екологічно чистих вітчизняних територіях, можливо задовольнити попит на надання таких послуг, і для іноземних громадян.

У той же час на першому етапі, зважаючи, що розвиток внутрішнього туризму є одним з пріоритетних стратегічних завдань щодо забезпечення сталого розвитку, доцільно ввести в обіг поняття “внутрішнього медичного туризму”, що в рамках реалізації зазначених проектів та передбачених Стратегією перспектив утворення туристично-рекреаційного кластеру, дало б змогу надавати, на території відновленої пам’ятки, якісні медичні-оздоровчі та туристично-рекреаційні послуги для громадян України. Наведений приклад дій Люботинської міської ради є спробою активної реалізації органом місцевого самоврядування за допомогою інструментів державної політики розвитку, позиції громади, готової надати всіляке сприяння для збереження об’єктів культурної спадщини (як об’єктів туризму) та їх пристосування (в межах пам’яткоохоронного та природоохоронного законодавства), в даному випадку під центр реабілітації громадян зазначених та інших категорій.

З даного дослідження можна зробити висновки щодо доцільності подальших розвідок у напрямку вивчення земельних відносин як важливого чинника державної політики розвитку урбанізованих територій малих історичних міст. Зокрема, виходячи зі світового досвіду, для системного врегулювання питань щодо збереження та подальшого пристосування пам’яток архітектури та здійснення державної політики щодо земельних відносин в умовах децентралізації необхідно поєднувати зусилля органів місцевого самоврядування та територіальними підрозділів центральних органів виконавчої влади, що забезпечують здійснення владних повноважень.

Досліджуючи стан пам’ятки архітектури від провадження якісної державної політики щодо земельних відносин можна дійти висновку, що важливим фактором для громади і потенційних інвесторів є питання реалізації в межах зазначеного проекту, інших комерційних проектів подальшого пристосування пам’яток, здатних вивести зазначений реабілітаційний центр на рівень прибутковості, забезпечити нові робочі місця і в процесі утворення вітчизняного туристичного продукту вирішити важливе для громади та держави завдання перетворення депресивної території міста на зону випереджуючого розвитку.

Список використаних джерел

1. Закон України “Про охорону культурної спадщини” // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 39.
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. Державний реєстр нерухомих пам’яток України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244948281&cat_id=244910406.
4. План заходів на 2015 – 2017 роки з реалізації “Стратегії розвитку Харківської обл. на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua/dokumenti/plan-yrobot/2015rik/75060>.
5. Перелік проектів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dfr.minregion.gov.ua/Projects-list>.
6. Президент України Петро Порошенко оприлюднив основні положення програми розвитку України “Стратегія-2020” [Електронний ресурс] / УНІАН. – Режим доступу : www.unian.ua/politics/989833-poroshenko-opriyudniv-tezi-strategiji-2020.html.
7. Програма соціального та економічного розвитку Харківської області на 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oblrada.kharkov.ua/ua/press-center/news/14260-zatverdzheno-programu-ekonomichnogo-i-sotsialnogo-rozvitku-oblasti-na-2016-rik>.

Надійшла до редколегії 31.03.2016 р.