

УДК 352.36.

В. С. Колтун,

*доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного
управління при Президентові України*

ПУБЛІЧНИЙ ПРОСТІР У ПРОЦЕСАХ КОНСОЛІДАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

V. S. Koltun,

*doctor of science in public administration, docent, professor of the Department of Regional
Government, Local Government and City Administration National Academy of Public
Administration by the President of Ukraine*

PUBLIC SPACE IN THE PROCESSES OF CONSOLIDATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES

Статтю присвячено обґрунтуванню підходів до концептуалізації публічного простору у процесах консолідації територіальних громад, а саме: запропоновано визначення публічного простору як складової простору населеного пункту, яка є відкритою та доступною для членів, мешканців та гостей ТГ на постійній та безоплатній основі, що включає території загального користування, виділені відповідно до містобудівної документації та планів зонування, а також наземні, підземні, надземні частини будівель і споруд, спеціально призначені для використання необмеженим колом осіб з метою проведення комунікацій, професійної діяльності, дозвілля, рекреації, проведення масових заходів, організації пішохідних потоків тощо. Головною функцією публічного простору ТГ встановлено формування та використання комунікативного потенціалу. На основі аналізу нормативно-правової бази обґрунтовано доцільність закріплення поняття «публічний простір» та основні принципи його створення та формування у Статутах територіальних громад, що описано на прикладі м.Києва.

The article is devoted to the substantiation of approaches to the conceptualization of public space in the process of consolidation of territorial communities, namely: the definition of public space as a component of the residential area is proposed, which is open and accessible to members, residents and guests of the territorial communities on a permanent and royalty-free basis, including public areas, allocated in accordance with urban planning documentation and zoning plans, as well as ground, underground, aboveground parts of buildings and structures specially designed for use an unlimited range of persons for the purpose of communication, professional activity, leisure, recreation, mass events, organization of pedestrian streams, etc. The main function of the public space of territorial communities was the formation and use of communicative potential. Based on the analysis of the regulatory framework, the expediency of consolidating the concept of "public space" and the main principles of its creation and formation in the Statutes of territorial communities, as described by the example of Kyiv, is substantiated.

Ключові слова: *міське самоврядування, територіальні громади, публічний простір, статут.*

Key words: *local self-government, territorial communities, public space, statute.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У сучасних документах державної політики у сфері місцевого самоврядування зазначається, що ключовим завданням на сьогодні є формування спроможних територіальних громад та активізація процесів добровільного об'єднання територіальних громад (*дали – ТГ*) [6]. Одне із найбільш проблемних питань, з якими стикаються практики при забезпеченні реалізації процесів добровільного об'єднання ТГ, є формування єдиного соціокультурного простору на базі новоутвореної громади, подолання певної відчуженості мешканців різних населених пунктів та створення передумов для їх консолідації. Очевидною вбачається думка, що основним інструментом для розв'язання наведених задач є створення єдиного та спільного для всіх учасників процесу добровільного об'єднання ТГ комунікаційного простору, який буде спроможним забезпечувати реалізацію консолідуючої функції. На наше глибоке переконання, розв'язати вищенаведену проблему спроможний такий унікальний феномен, як «публічний простір» (*дали – ПП*).

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Класиком дослідження публічного простору став відомий німецький соціолог і філософ Ю. Габермас, якому належить характеристика ПП: «створений приватними індивідами, які збираються разом як громадськість і артикулюють проблеми суспільства» [10]. З т.з. Х. Арндт класичним публічним простором є давньогрецька агора та римський форум, що слугували місцем обговорення суспільно значущих питань [1]. Проблематика публічного простору в аспекті міського способу життя відображена у класичних працях А. Лефевра, Дж. Джейкобс, Р. Сеннета. У працях П.Бурдьє запропоновано підхід до аналізу ПП за розмежованими функціями – сферами (полями): економічним, політичним, культурним тощо [2]. Серед українських дослідників до розгляду даної проблематики звертались В. Середа, О. Злобіна, І. Тищенко та ін. М.Грищенко звертається до аналізу поняття «публічного простору міста» з соціологічної точки зору [3]. О. Котуковим розглянуто поняття «публічність», «публічний простір», «публічно-політичний простір» [7]. Як переконливо доводить здійснений аналіз наукових праць, публічний простір наразі входить до кола актуальних досліджень, однак, більшість вчених розглядає його у аспектах соціології, культурології, архітектури, урбаністики, а предметом спеціального опрацювання у галузі науки Публічне управління та адміністрування, вказане питання ще не перебувало, що підтверджує необхідність здійснення відповідного дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання) Статтю присвячено обґрунтуванню підходів до концептуалізації публічного простору у процесах консолідації територіальних громад

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У «Методиці формування спроможних територіальних громад» зазначається, що ОТГ формуються з метою забезпечення їх повної спроможності, яка, на наше переконання, характеризується широкою поліфонією тлумачень. Відповідне поняття вже виступало предметом нашого дослідження, у якому було обґрунтовано, що головною ознакою спроможної ТГ є здатність формувати, накопичувати та ефективно використовувати певний потенціал, що виступатиме ресурсом для подальшого динамічного розвитку. Визначальні риси вказаного потенціалу повинні відноситись не тільки і не стільки до матеріально-фінансової складової місцевого самоврядування, але і до соціо-культурних вимірів [4].

Вищенаведеними властивостями характеризується такий феномен, як «публічний простір». Варто наголосити, що відповідне поняття має ряд близьких, але не тотожних змістів, що позначаються термінами «громадський», «суспільний», «соціальний» тощо. Для характеристики консолідуючої функції щодо векторів діяльності всіх суб'єктів розвитку територіальної громади – місцевих органів публічного управління, підприємств, представників громадського сектору тощо, найбільш доцільним видається застосування терміну саме «публічний» простір, адже він є найбільш домірним для сфери публічного управління, і спроможний відобразити змісти, що характеризують, окрім функцій управління, також і характеристики права власника. Обмежений обсяг даного дослідження не передбачає детальне обґрунтування такої наукової позиції, тож вважаємо за можливе послатися на праці фахівців різних галузей науки – від економіки і права до соціології та культурології [1-3; 7;10].

Тож, у даному дослідженні, під терміном «публічний простір територіальної громади» розуміємо складову простору населеного пункту, яка є відкритою та доступною для членів, мешканців та гостей ТГ на постійній та безоплатній основі, включає території загального користування, виділені відповідно до містобудівної документації та планів зонування, а також наземні, підземні, надземні частини будівель і споруд, спеціально призначені для використання необмеженим колом осіб з метою проведення комунікацій, професійної діяльності, дозвілля, рекреації, проведення масових заходів, організації пішохідних потоків тощо. Головною функцією публічного простору ТГ вважаємо формування та використання комунікативного потенціалу ТГ.

Вказані аспекти частково врегульовується нормативними актами. Так, наприклад, відповідно до Закону України «Про благоустрій населених пунктів» одним із об'єктів у сфері благоустрою населених пунктів є території загального користування, до яких входять: парки, рекреаційні зони, сади, сквери та майданчики,

майдани, площі, бульвари, проспекти, вулиці, дороги, провулки, узвози, проїзди, пішохідні та велосипедні доріжки; пляжі та ін. Також термін «території загального користування» ми зустрічаємо в нормативно-правових актах з питань містобудування. У Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року однією з оперативних цілей розвитку міста є впорядкування та розвиток публічного простору. Даний напрямок Стратегії включає в себе: розвиток території міста (модернізація інфраструктури міського простору, створення комфортних умов перебування у парках, зонах відпочинку тощо); впорядкування об'єктів міського простору (тимчасових споруд для ведення підприємницької діяльності, засобів пересувної торгівлі, ринків, об'єктів зовнішньої реклами, прибережних територій та ін.); удосконалення нормативно-правового забезпечення (прийняття концепції «Комфортне місто», вдосконалення законодавчої бази з питань благоустрою, торгівлі та ін.); контроль за створенням та утриманням міського простору [9].

Значний інтерес становить Концепція комплексного впорядкування міського простору міста Києва «Комфортне місто». Метою Концепції є формування системи заходів з поліпшення міського простору як максимально зручного і комфортного середовища для перебування людей; зміна пріоритетів розвитку міста на користь громади; перехід від вирішення окремих проблемних питань до системного підходу розвитку міста з урахуванням інтересів усіх його жителів; впровадження інноваційних технологій; розвиток участі громади у формуванні міського середовища; підвищення надходжень до міського бюджету за рахунок збільшення кількості відрахувань на податки від місцевого бізнесу в результаті активізації витрат користувачів міського простору через підвищення якості міського простору.

Концепція визначає принципи створення громадських просторів:

- проектування громадського простору повинне відбуватись із залученням його користувачів;
- наявність інфраструктури для задоволення первісних потреб;
- забезпечення доступності та рівності у праві використання для всіх верств населення, в тому числі осіб з обмеженими можливостями;
- чітке зонування та можливість ведення підприємницької діяльності у визначених місцях;
- пріоритетність пішохідного руху над автомобільним;
- чітке розмежування громадського простору від приватного;
- паспортизація – наявність проектної (планувальної) документації, що регламентує життя громадського простору;
- при особливому статусі громадського простору (загальнонаціональний, загальноміський рівень) створення керуючої організації, яка забезпечить контроль за експлуатацією громадського простору.

Дана Концепція передбачає покращення організації громадського простору та якості життя громади міста, уніфікацію підходів до його впорядкування та розвитку, гармонізацію розміщення комерційних об'єктів з потребами мешканців. Визначатиме проблемні питання, що виникають під час планування розвитку території столиці (парки, сквери, прибудинкові території, набережні, озера прибережних територій тощо) [5].

Водночас, зважаючи на той факт, що на загальнодержавному рівні не врегульовується поняття «публічного простору» та принципи управління його потенціалом, логічним видається закріплення відповідних норм у статутах територіальних громад. Так, у Концепції нової редакції Статуту територіальної громади міста Києва [8], нами було визначено ключові позиції стосовно врегулювання публічного простору у м.Києві.

Розділ VI даної Концепції має назву «Публічний простір» і має наступну структуру: 6.1. Загальні засади публічного простору м. Києва. 6.2. Право територіальної громади на міський публічний простір. 6.3. Основні принципи планування, формування та розвитку публічного простору м. Києва. 6.4. Власник публічного простору. 6.5. Перелік суб'єктів публічного простору та загальні засади взаємовідносин між ними. 6.6. Пріоритетність та категоризація об'єктів публічного простору (загальнодержавні, місцеві тощо). 6.7. Контроль та відповідальність у сфері публічного простору міста. 6.8. Участь територіальної громади у плануванні, формуванні та розвитку публічного простору. 6.9. Збереження та відновлення ландшафту історичного ареалу міста; недоторканність, захист, всебічний розвиток всіх об'єктів культурної та природної спадщини, зелених насаджень та водних об'єктів [8].

На період підготовки даного дослідження до публікації, триває підготовка нами тексту згаданого Розділу проекту Статуту територіальної громади м.Києва і тому вважаємо за доцільне визначити тут основні положення, що будуть закріплені у цьому локальному нормативно-правовому акті і регулюватимуть функціонування публічного простору у столиці. Перші пункти Розділу надаватимуть визначення міського публічного простору та закріплювати право територіальної громади міста, як носія права на місцеве самоврядування, на відповідний простір.

Для наукового аналізу більш суттєвий інтерес представляють погляди, викладені нами у деяких інших пунктах Розділу, зокрема – п. 6.3. «Основні принципи планування, формування та розвитку публічного простору м. Київ». Нами розроблено, в результаті проведених досліджень, наступну його структуру: «Принципи діяльності і вимоги до суб'єктів впливу», якими визначено фаховість, компетентність, відповідальність, неупередженість; «Принципи процесу діяльності (планування, формування та розвитку публічного простору)», до яких віднесено відповідність законодавству; прозорість, інформування, залученість членів територіальної громади; принципова досяжність цілей; врахування світових тенденцій та досвіду; інноваційність тощо. У результаті дослідження обґрунтовано, що має бути закріплено на рівні Статуту наступну норму «Етапна постановка цілей повинна відповідати Методології SMART і цілі мають бути: Specific

(Конкретні), Measurable (Вимірні), Achievable (Досяжні), Relevant (Значні, такі, що відносяться до мети) Time-bound (чітко визначені у часі).

Одним із ключових завдань врегулювання публічних просторів у громадах є визначення питання власника. Для міста Києва п.б.4. описуваного Розділу, а саме «Власник публічного простору» пропонується, виходячи з наведеного, розробляти у наступному тлумаченні. «Публічний простір» (public space) – це простір, який група сприймає як свій. Останній може мати конкретного власника (наприклад, території кафе, торгівельно-розважальних комплексів, одним з функціональних призначень яких є взаємодія суб'єктів споживання), або ж перебувати у власності громади (наприклад, вулиці) чи бути напівприватним (внутрішній двір будинку). На відміну від публічного простору громадський передусім вказує на приналежність простору громаді, тобто відображає форму власності, однак, як зазначалося, нами обрано термін «публічний» простір. Публічним простором позначається, передусім простір проявів соціальних, політичних відносин і прав людей, простір дебатів Публічний простір – більш об'ємне поняття, ніж громадський, що передбачає ширший спектр функцій і власників [8].

Для процесів ефективного управління необхідним є визначення ключових суб'єктів впливу. Тому нами передбачено «п.б.5. Перелік суб'єктів публічного простору та загальні засади взаємовідносин між ними». При побудові параграфу, ми виходили з вкрай широкого переліку, у першу чергу, суб'єктів впливу на процеси функціонування публічного простору – від перших етапів його «замислу», «бачення», прогнозування розвитку, планування, до власне, фізичного облаштування і використання за призначенням, тобто до цілі та мети створення, які були описані вище. Очевидно, що загальні засади взаємовідносин між ними мають відповідати нормам чинного законодавства, у т.ч. ратифікованим міжнародним документам, парадигмі сталого розвитку, принципам етики тощо, з урахуванням пріоритетності інтересів територіальної громади в цілому, а не окремих її груп.

Нами обгрунтовано доречність включення до відповідного Розділу «п.б.6. Пріоритетність та категоризація об'єктів публічного простору (загальнодержавні, місцеві тощо)». Всі питання пріоритетності можуть здатися очевидними – більш значущими є інтереси держави, до речі, її пріоритети можуть реалізовуватись через елементи Публічного простору, що вже стали Символами – наприклад, Майдан. Пріоритети територіальної громади Києва також є, вочевидь, більш значущими для міста, ніж елементи публічного простору мікрорайонів тощо. Водночас, у питаннях категоризації сьогодні єдина позиція відсутня. Йдеться про необхідність встановлення груп критеріїв, тих ознак, за якими категоризація буде здійснюватись: за значущістю площ та ресурсів, вкладених у публічний простір; за ступенем розвитку інфраструктури публічного простору; за власником; за специфікою зони, що була виділена для публічного простору – «зелений ПП»; «ревіталізована промзона»; «відкритий/критий (у приміщенні ТРЦ)» тощо.

Класичною функцією управління є контроль та відповідальність, що знайшло відображення у відповідному п. б. 7. для сфери публічного простору міста. Нами пропонується наступний підхід, що базується на принципах відповідності чинному законодавству; прозорості та громадськості; здійснення громадського контролю, у т.ч. через форми прямої демократії, наприклад, електронні петиції.

У продовження цієї думки нами обгрунтовано доцільність забезпечення участі територіальної громади у плануванні, формуванні та розвитку публічного простору (п.б.8.). організаційно-правовою формою нами запропоновано форми прямої демократії. Наприклад, серед проектів, поданих на конкурс бюджету міських ініціатив, є такі, які прямо орієнтовані на формування сучасного Публічного простору («Освітлення в парку Перемога», «Інклюзивний дитячий майданчик», «Оболонський сад»). Завершує Розділ п. б.9. «Збереження та відновлення ландшафту історичного ареалу міста; недоторканність, захист, всебічний розвиток всіх об'єктів культурної та природної спадщини, зелених насаджень та водних об'єктів».

З нашої точки зору, вказана структура Розділу Статуту ТГ «Публічний простір» є універсальною, і, після відпрацювання та апробації у м.Києві може бути використана в якості модельної для об'єднаних територіальних громад всієї України. Дане твердження пояснюється тим, що вищенаведена структура не є зумовленою ні міським статусом громади, ні, тим більше, столичним. І її універсальність уможливило адаптацію для будь-якої об'єднаної територіальної громади, що прагне інноваційного розвитку.

Статут територіальної громади, що закріплює специфіку публічного простору, є правовою основою для формування унікального суспільного феномену, що здатен слугувати динамічним і самовідновлювальним джерелом безперервного розвитку ОТГ, забезпечуючи, таким чином, її відповідність принципу «спроможності».

Висновки: в результаті проведеного дослідження, було *обгрунтовано* підходи до концептуалізації публічного простору у процесах консолідації територіальних громад, а саме: *запропоновано* визначення публічного простору як складової простору населеного пункту, яка є відкритою та доступною для членів, мешканців та гостей ТГ на постійній та безоплатній основі, що включає території загального користування, виділені відповідно до містобудівної документації та планів зонування, а також наземні, підземні, надземні частини будівель і споруд, спеціально призначені для використання необмеженим колом осіб з метою проведення комунікацій, професійної діяльності, дозвілля, рекреації, проведення масових заходів, організації пішохідних потоків тощо. Головною функцією публічного простору ТГ *встановлено* формування та використання комунікативного потенціалу. На основі аналізу нормативно-правової бази *обгрунтовано* доцільність закріплення поняття «публічний простір» та основні принципи його створення та формування у Статутах територіальних громад, що описано на прикладі м.Києва.

Перспективи подальших досліджень пов'язані із визначенням засад та умов формування та реалізації потенціалу публічних просторів у об'єднаних територіальних громадах.

Література.

1. Арндт Х. *Vita activa, или О деятельной жизни* [Текст] / Х. Арндт ; пер. с нем.и англ. В. В. Библихина ; под ред. Д. М. Носова. — СПб. : Алетея, 2000. — 437 с.
2. Бурдые П. *Социология политики* [Текст] / П. Бурдые. — М. : Socio-Logos, 1993. — 336 с.
3. Грищенко М. Публічний простір міста як об'єкт соціологічного дослідження. *Соціологія*. - 1(7)/2016 . с. 31-38.
4. Колтун В.С. *Закономірності та тенденції розвитку місцевого самоврядування: комплементарний підхід: Монографія/ В.С.Колтун.* – К.: НАДУ. – 2015. – 440 с.
5. Концепція комплексного впорядкування міського простору міста Києва «Комфортне місто». Електронний ресурс. Режим доступу: Впорядкування міського простору. <https://kga.gov.ua/vporyadkuvannya-miskogo-prostoru>.
6. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
7. Котуков О. Теоретичні засади формування публічного та публічно-політичного просторів. Ефективність державного управління. *Collection of scientific works*. – 2015. – Issue 43. “Efficacy Public Administration”
8. Проект Концепції нової редакції Статуту територіальної громади міста Києва. Електронний ресурс. Режим доступу: <https://kyivcity.gov.ua/content/kyiv-new-statut.html>
9. Проект Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року у новій редакції : [Електронний ресурс]. – режим доступу: <https://kyivcity.gov.ua/files/2016/11/9/Kyiv-City-Strategy-2025-Project.pdf>.
10. Habermas J. *The structural transformation of the public sphere* / J. Habermas // *An inquiry into a category of bourgeois society* [Text]. — Cambridge : The MIT Press, 1989. — 326 p.

References.

1. Arendt, H. (2000), *Vita activa, ili O dejatel'noj zhizni* [Vita activa, or About active life], Alatejja, SPb., Russia, p. 437.
2. Burd'e, P. (1993), *Sociologija politiki* [Political Sociology], Socio-Logos, Moscow, Russia, p. 336.
3. Hryshchenko, M. (2016), "Public space of the city as an object of sociological research", *Sotsiologhiia*, vol. 1(7), pp. 31-38.
4. Koltun, V.S. (2015), *Zakonomirnosti ta tendentsii rozvytku mistsevoho samovriaduvannia: komplementarnyi pidkhid* [Patterns and Trends in the Development of Local Self-Government: A Complementary Approach], NADU, Kyiv, Ukraine, p. 440.
5. The concept of a comprehensive arrangement of the urban space of the city of Kiev "Comfortable city", [Online], available at: <https://kga.gov.ua/vporyadkuvannya-miskogo-prostoru>.
6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), The order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "The Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
7. Kotukov, O. (2015), "Theoretical foundations of formation of public and public-political spaces", *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia. Collection of scientific works*, vol. 43. “Efficacy Public Administration”
8. Draft Concept of the new edition of the Charter of the territorial community of the city of Kyiv, [Online], available at: <https://kyivcity.gov.ua/content/kyiv-new-statut.html>
9. Project of the Kyiv City Development Strategy until 2025 in the new wording, [Online], available at: <https://kyivcity.gov.ua/files/2016/11/9/Kyiv-City-Strategy-2025-Project.pdf>.
10. Habermas J. *The structural transformation of the public sphere* / J. Habermas // *An inquiry into a category of bourgeois society* [Text]. — Cambridge : The MIT Press, 1989. — 326 p.

Стаття надійшла до редакції 20.01.2018 р.