

# ПУБЛИЧНОСТЬ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ КАК ПРЕДПОСЫЛКА ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА РАЗВИТИЕМ УРБАНИСТИЧЕСКИХ СИСТЕМ

**Наталья Медынская, Людмила Гунько, Юлия Мороз**

*Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины, Украина*

**Abstract.** The article presents the essence of decentralization of governance and specifics of the provision of public services by the local governments. The article suggests possible options regarding the prevention of multiple violations of the land use, if local authorities adhered to the provisions of the general scheme of planning and citizens were familiar with its content and monitored its implementation. The specified document is a part of a town-planning documentation, which defines the basic decisions regarding development, planning, building and other use of the territory.

**Keywords:** decentralization, general scheme, town planning documentation, local government bodies, public information.

## Постановка проблемы

Система административно-территориального устройства досталась Украине в наследство от бывшего СССР и характеризуется высокой степенью централизации власти по вертикали, а представительные органы на местах так и не стали проводниками эффективной политики в интересах человека и защиты насущных проблем территориальных общин.

Проблемы доступа общественности к градостроительной документации исследуют, в большинстве, ученые государственного управления, такие как О. Берданова (Berdanova and Vakulenko, 2012), В. Вакуленко (Berdanova and Vakulenko, 2012), Т. Евтухова (Yevtukhova et al., 2013), О. Евтушенко (Yevtushenko, 2009), Ю. Легенько (Yevtukhova, et al., 2013), Р. Мищенко (Yevtukhova et al., 2013), О. Родионов (Yevtukhova et al., 2013), О. Руденко (Yevtukhova et al., 2013), А. Рудницкий (Chemerys et al., 2005), А. Чемерис (Chemerys et al., 2005), но до сих пор она не решена. В представленной статье эта проблема исследована совмещая точки зрения экономики, государственного управления и градостроительства.

## Зарубежный опыт управления

Чрезмерная централизация власти, ее неэффективная организация на региональном уровне, недееспособность местного самоуправления остаются проблемой украинского общества (Yevtushenko, 2009).

Если говорить о зарубежном опыте, то основой развития управления в странах

Европейского Союза стали ключевые для западной правовой доктрины понятие демократии и верховенства права, на базе которых зародилась концепция «надлежащего управления». Концепция надлежащего управления связана с формированием системы ценностей, политики и институтов, благодаря которым эффективное управление обществом осуществляется путем взаимодействия государства, гражданского общества и бизнеса. Привлечение всех заинтересованных сторон в процесс принятия решений будет способствовать:

- большей легитимности решений;
- эффективности принятых решений;
- осведомленности общественности об институции и процедуре принятия решений;
- повышению инициативности и самостоятельности граждан и прочих не институциональных участников в процессе принятия решений.

Вопрос взаимодействия с общественностью является одним из ключевых в Соглашении об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом.

Другим международным документом является Европейская хартия местного самоуправления (ратифицирована Верховной Радой Украины 15 июля 1997), в которой устанавливаются общеевропейские стандарты определения и защиты прав территориальных общин и органов местного самоуправления с целью обеспечения их активного участия в решении вопросов местного значения (European Charter of Local Self-Government, 1996).

Также в документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию «Повестка дня XXI в.», принятых в Рио-де-Жанейро в 1992г., где признано необходимость и определяются основные направления учета общественных интересов в процессе решения проблем устойчивого, самостоятельного развития территории с сохранением ее ресурсного потенциала. Особая роль в этом процессе отводится общественным организациям и местным органам управления, отдельным социальным группам населения (Chemerys et al., 2005).

Сегодня открытость власти является одним из основных принципов функционирования правового государства, в котором обеспечивается участие общественности в формировании и осуществлении государственной политики, ее влияние на все этапы процесса принятия государственных решений, а также открыт доступ к полной объективной и достоверной информации, которой владеют органы власти.

### **Опыт Украины в планировании развития территории**

На пути Украины к децентрализации основной проблемой является оптимизация структуры административно-территориальных единиц, которая характеризуется большим дроблением, особенно сельские территории. Большинство территориальных общин не могут предоставлять хотя бы основные услуги местному населению, которые решаются на уровне района. Это приводит к уменьшению финансовых ресурсов территориальных общин.

Именно децентрализация власти позволит административно-территориальным единицам стать более самостоятельными, обеспечит бюджетную автономию, распределение доходов и расходов, четкое разделение компетенций органов власти.

На сегодня уже создано 665 ОТГ (01.01.2018 г.), объединивших 3118 общин (27,8% от общего количества местных советов по состоянию на 01.01.2015 г.) и 5,7 млн. человек (13,4% общей численности населения Украины) (The Decentralization, 2018).

В процессе децентрализации общины получили ресурс, финансы, полномочия - значительный инструментальный и возможности для обеспечения полноценного местного развития.

Таким образом, целью децентрализации является расширение потенциала общин, повышение их мотивации к саморазвитию на

основе формирования адекватной институциональной среды, перераспределения полномочий и функций исполнительной власти, повышение эффективности использования местных ресурсов и собственных возможностей. Особенно это касается сельских населенных пунктов, которые сейчас являются преимущественно депрессивными административными образованиями. Местные интересы намного лучше могут быть оценены низовыми органами власти, чем центральными.

В соответствии с Законом Украины «О доступе к публичной информации» публичная информация - это отображенная и задокументированная любыми средствами и на любых носителях информация, которая была получена или создана в процессе выполнения субъектами властных полномочий своих обязанностей, предусмотренных действующим законодательством, или которая находится во владении субъектов властных полномочий, других распорядителей публичной информации, определенных этим Законом.

То есть к публичной информации в соответствии с Законом относятся:

- вся информация, которой владеют субъекты властных полномочий;
- информация, которой владеют распорядители, не являющиеся субъектами властных полномочий (информация об использовании бюджетных средств, выполнении делегированных полномочий, условий поставки товаров, услуг и цен на них, другая общественно необходимая информация).

Участие общественности - широкий спектр прямых и косвенных форм участия представителей общественности в принятии управленческих решений. Участие общин способствует ценному обмену информацией между властью и гражданами, благодаря чему политики и государственные служащие больше узнают о влиянии своих решений, в частности на людей и их группы, взгляды и интересы которых могли бы остаться незамеченными (Yevtukhova et al., 2013).

Порядок обнародования проектов регуляторных и градостроительных актов достаточно удачно и логично упорядочен действующим законодательством.

Поэтому его можно по аналогии применять ко всем другим нормативно-правовым актам. Комплекс мер по публичному обсуждению в большинстве случаев не регламентирован законодательством и может включать:

- сбор и анализ разработчиком замечаний и предложений граждан и юридических лиц (обязательный для регуляторных актов)
- круглые столы, фокус-группы с участием власти и заинтересованных лиц;
- общественные слушания (обязательные для обсуждения проектов градостроительной документации, местных правил застройки);
- открытые заседания постоянных и временных комиссий, рабочих органов при исполкоме или городском главе;
- обсуждения на общем собрании общественных и профсоюзных организаций, местных отделений политических партий, в органах самоорганизации населения;
- обсуждение (форум) на веб-странице органа местного самоуправления и т.п. (Chemerys et al., 2005).

Территория является чрезвычайно важным и ограниченным ресурсом, её эффективное использование в значительной степени влияет на общественное развитие. В этом контексте обязательным структурным элементом, физической основой реализации стратегии местного развития должны стать генеральный план и соответствующая градостроительная документация, из чего следует необходимость тесной увязки последних с положениями стратегического плана. В статье 5 Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности», принятого 17 февраля 2011, прямо указывается, что программы развития регионов и населенных пунктов, программы хозяйственного, социального и культурного развития должны соответствовать градостроительной документации этого уровня (The Verkhovna Rada of Ukraine, 2011).

Законы и другие нормативно-правовые акты разрабатывались в различных условиях социально-экономического развития страны, поэтому возникает необходимость их совершенствования и взаимоувязки. В контексте формирования целостной системы планирования местного развития очень серьезной проблемой является то, что требования документов пространственного развития очень редко учитываются при разработке социально-экономических программ развития как стратегического, так и краткосрочного характера. Для примера укажем, что ни одна область Украины в процессе подготовки региональной стратегии не опиралась на положения Генеральной схемы планирования территории Украины, хотя в ней приведены приоритеты и концептуальные решения планирования и использования

территории страны, развития производственной, социальной и инженерно-транспортной инфраструктуры, а также определены территории, развитие которых нуждается в государственной поддержке с целью обеспечения эффективного использования территорий, имеющих особую хозяйственную, экологическую, научную, эстетическую ценность. Такая ситуация наблюдается несмотря на то, что в практических пособиях по планированию отмечается: для принятия обоснованного окончательного решения по определению стратегических приоритетов развития области региональная рабочая группа должна проводить дополнительный анализ общегосударственных стратегий (региональной, отраслевых и т.д.), Генеральной схемы планирования развития территории Украины, схемы планирования территории области, среднесрочных общегосударственных, региональных и отраслевых прогнозов и программ (Berdanova and Vakulenko, 2012).

Для обеспечения планирования собственного развитие общины должны разработать схемы планирования территории и генеральные планы, в связи с укрупнением административно-территориальных образований. К примеру, Шишацкий объединенная территориальная община (ОТО) образовалась на базе 11 сельских советов и 1 поселкового совета Шишацкого района Полтавской области и составляет 75% от территории Шишацкого района. В состав общества входит 63 населенных пунктах. Эти земельные ресурсы должны быть эффективно использованы для развития территориальной общины. Поэтому разработке схемы планирования территории Шишацкой ОТО предшествовал анализ природных условий и сложившейся структуры хозяйства и расселения.

Для выявления ресурсов, использование которых ведет к максимизации прибыли от территории, а также с целью подготовки планов привлечения инвестиций и формирования требований к будущим объектам в схеме планирования территории Шишацкого ОТГ было применено ландшафтное планирование.

Функциональное зонирование территории выполнено на основе комплексной оценки территории с учетом государственных и региональных интересов, а также проектных решений схемы планирования территории области, и предусматривает рациональное и взаимосвязано размещения зон различного функционального назначения.

В результате предложены следующие механизмы реализации схемы планирования территории общины:

- учет решений схемы планирования территории общины с определенными приоритетами их реализации и результатам мониторинга при разработке ежегодных программ экономического и социального развития общества и местного бюджета;
- обеспечение постоянного участия общественных организаций и бизнес-структур в реализации схемы планирования территории общины.

### **Основные требования к планированию использования земель**

Генеральный план населенного пункта - основной градостроительный документ, который разрабатывается на всю территорию населенного пункта, определяет принципиальные решения её развития, планирования, застройки и другого использования и утверждается в интересах соответствующей территориальной общины с учетом государственных, общественных и частных интересов.

Генеральные планы касаются развития территории как объекта реализации градостроительной политики местных властей. Все виды документов тесно связаны между собой, способствуют решению вопросов повышения эффективности функционирования территории, но в то же время отличаются между собой. Разработка долгосрочного стратегического документа необходима для определения действующих тенденций и закономерностей местного развития, формирования на этой основе сценариев перспективного социально-экономического и экологического развития, определения этапов и сроков достижения местных приоритетов (The Verkhovna Rada of Ukraine, 2002).

Состав, содержание, порядок разработки и обновления градостроительной документации на местном уровне определяются центральным органом исполнительной власти по вопросам строительства, градостроительства и архитектуры. Общая доступность материалов Генерального плана населенного пункта обеспечивается путем его размещения на сайте органа местного самоуправления и в местных печатных средствах массовой информации, а также в общедоступном месте в помещении такого органа, кроме части, составляющей государственную тайну и относится к

информации с ограниченным доступом в соответствии с законодательством.

Как и каждый документ по планированию, план территории общины утверждается органом местного самоуправления, но разрабатывается сертифицированным институтом, организацией. Этот план должен отвечать на вопросы: какова ситуация сейчас, каким является использование земель сейчас, каким может быть использование земель завтра и послезавтра, каковы перспективы развития этой общины в части управления землей. У руководства общины будет право и даже обязанность принимать решения об изменениях этого плана. Потому что в таком плане действительно будет указано, каким образом можно менять целевое использование земли.

Для надлежащего обсуждения проекта акта должно быть достаточно времени. Законодательство предусматривает, что для обсуждения проектов регуляторных актов отводится от одного до трех месяцев со дня опубликования.

Однако для отдельных видов градостроительной документации и местных правил застройки в зависимости от специфики этих документов в соответствии с Законом Украины «О планировании и застройке территорий» может предоставляться срок до пяти месяцев. Следует отметить, что утверждение проектов градостроительной документации, местных правил застройки без их общественного обсуждения запрещается, а материалы общественного обсуждения является неотъемлемой составной в соответствии градостроительной документации или местных правил застройки (ст. 30-6 Закона Украины «О планировании и застройке территорий») (Berdanova and Vakulenko, 2012).

### **Выводы**

Территориальные общины смогут вовлекать инвесторов в том случае, когда у нас будет открытая система управления землей. Для этого должен быть такой законодательный акт, который предусматривает право управления землей на всей территории юрисдикции объединенной территориальной общины, созданной в соответствии с Перспективным планом и при условии утверждения документации по планированию на соответствующей территории этой общины. Кроме того, необходимо урегулировать вопрос установления границ территорий объединенных территориальных. Этого можно достичь путём

внесения изменений в законы Украины «О местном самоуправлении в Украине», «Об аренде земли», и «О регулировании градостроительной деятельности».

Также есть острая необходимость в соответствующих изменениях в Земельном

кодексе и в принятии Порядка перевода земельного участка из одной формы собственности в другую, который должен отражать практику в этой сфере европейских стран..

## References

1. Berdanova O.V. and Vakulenko V.M. (2012). *Strategic planning for local development*. Kyiv, Ukraine: Ltd. "Sofia-A".
2. Yevtukhova, T.I., Lehen'ko, Yu.V., Mishchenko, R.I., Rodionov, O.V. and Rudenko, O.M. (2013). *Public participation in decision-making at the local level*. Kyiv, Ukraine: SE "Ukrtehinform".
3. Yevtushenko, O.N. (2009). Problems of decentralization of state authority and local government in Ukraine. *Historical sciences. Philosophy sciences. Political sciences*, 29, 323-329.
4. Chemerys, A.O., Lesechko, M.D. and Rudnits'ka P.M. (2005). *Citizen participation in local government*. Lviv, Ukraine: LRIPA NAPA.
5. European Charter of Local Self-Government (1996, 6 November). [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
6. The Decentralization (2018), "Monitoring the process of decentralization of power and reforming local government". <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main-info>
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine "On regulation of urban development". <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2002), The Law of Ukraine "On General scheme of planning of the territory of Ukraine". <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3059-14>

## About the authors

Nataliia Medynska. Associate Professor at Department of Land Cadastre, PhD candidate of Economics, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

E-mail: [natazv@ukr.net](mailto:natazv@ukr.net)

Liudmyla Hunko. Associate Professor at Department of Land Use Planning, PhD candidate of Economics National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

E-mail: [liudmyla\\_g@ukr.net](mailto:liudmyla_g@ukr.net)

Yuliia Moroz. Assistant at Department of Land Use Planning National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

E-mail: [yulia\\_moroz1994@ukr.net](mailto:yulia_moroz1994@ukr.net)