

---

# ПРОБЛЕМЫ МЕГАПОЛИСУ

---

---

УДК 351

В. В. Зубарев<sup>1</sup>, А. А. Прималенный<sup>2</sup>

## ПРАВОВАЯ РОЛЬ СОЦИУМА В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ ГОСУДАРСТВА

<sup>1</sup> Крымская коллегия адвокатов

<sup>2</sup> ООО «Крымское аэрокосмическое агентство»

Рассмотрена правовая роль общественности в градостроительной политике государства. Особенное внимание уделено влиянию территориальных общин на градостроительную практику в форме общественных слушаний, на которые для обсуждения выносятся проекты градостроительной документации и местные правила застройки.

*Ключевые слова:* градостроительная политика государства, правовая роль социума, градостроительная практика.

В. В. Зубарев<sup>1</sup>, О. О. Прималенный<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Кримська колегія адвокатів

<sup>2</sup> ТОВ «Кримське аерокосмічне агентство»

## ПРАВОВА РОЛЬ СОЦІУМУ В МІСТОБУДІВНІЙ ПОЛІТИЦІ ДЕРЖАВИ

Розглянуто правову роль громадськості в містобудівній політиці держави. Особливу увагу приділено впливу територіальних громад на містобудівну практику у формі громадських слухань, на які для обговорення виносяться проекти містобудівної документації та місцеві правила забудови.

*Ключові слова:* містобудівна політика держави, правова роль соціуму, містобудівна практика.

V. V. Zubarev<sup>1</sup>, A. A. Primalenny<sup>2</sup>

<sup>1</sup> The Bar of Crimea

<sup>2</sup> Ltd company «Aerospace Agency of Crimea»

## LEGAL ROLE OF SOCIETY IN TOWN PLANNING POLICY OF THE STATE

The legal role of society in town planning policy of the state is examined. Much attention is paid to the influence of territorial communities on town planning practice by public hearings were architectural documentation projects and local site development rules are discussed.

*Key words:* town planning policy of the state, legal role of society, town planning practice.

Современная практика развития градостроительства показывает, что, совершаясь на фоне социальной трансформации общества, она не может игнорировать влияние общественности, общественных процессов и обратной связи с обществом в процессе принятия и выполнения решений. Вполне очевидно, что с ростом влияния демократических норм поведения, в том числе и в Украине, многие второстепенные технические решения не могут быть приняты без учета общественного мнения населения и индивидуального мнения членов территориальных общин.

Логично предположить, что в нормотворческой сфере градостроительства такая тенденция будет продолжена в виде принятия нормативно-правовых новелл,

продолжающих стратегическую линию, определенную еще Законом Украины «О планировании и застройке территорий» № 1699, принятым в 2000 году, и давших начало принятию и изменению ряда подзаконных нормативных актов. В первую очередь им должен быть объемный, систематизирующий данное нормативное поле, закон под названием Градостроительный кодекс Украины. Представленный в качестве законопроекта в Верховной Раде Украины (№ 5181), этот документ достаточно, может быть даже излишне детально, регламентирует отношения, которые могут возникнуть в ходе составления планов, осуществления застройки и т.п. Но пока он все еще остается в ранге законопроекта, весьма уместно высказаться о проблемах, которые не решены, а также с правовой точки зрения отражены в нем недостаточно или не отражены совсем, несмотря на то что они имеют существенное влияние на градостроительную политику государства в целом.

В первую очередь это относится к вопросам интеллектуальной поддержки общественно-административного управления развитием населенных пунктов, осуществляемого на основе учета требований рыночной экономики и местных условий, что обязательно должно содержаться в Правилах застройки и использования территории. С развитием информатизационных процессов на основе современных коммуникационных технологий требования к разнообразию и углублению социальных процессов существенно возрастают. Реализация на деле концепции электронного правительства (в Украине «е-урядування») и электронной демократии дает новые возможности для интеллектуального влияния социума, что вполне отвечает требованиям демократического развития общества.

В главе 13 проекта Градостроительного кодекса фиксируются положения, связанные с учетом не только государственных, но и общественных и частных интересов, причем устанавливается конкретный перечень мер, которые, по мнению авторов проекта, являются достаточными для реализации права народа на общественный контроль в сфере градостроительства. Так, ст. 112 и 113 раскрывают понятие общественного обсуждения правил застройки и проектов градостроительной документации, но при этом с жесткими ограничениями предлагая перечень тем, относящихся к предмету такого обсуждения. Их всего шесть. Наряду с этим диспозиция ст. 111 законопроекта выделяет темы, обсуждению вообще не подлежащие.

Реализационным способом влияния проведенного территориальной общиной на градостроительную практику являются общественные слушания (ст. 115), на которые для обсуждения выносятся проекты градостроительной документации и местные правила застройки. Достаточно логично, хотя и ограниченно, ст. 114 перечисляет требования к лицам, участникам общественных слушаний.

И, наконец, ст. 116 определяет порядок учета результатов общественного обсуждения.

В связи с этим возникают три рода замечаний.

С точки зрения чистоты правовой конструкции самого этого раздела или, точнее, самого подхода к описанию проблемы следует отметить определенную некорректность и ограниченность выбора средств общественного влияния. В сущности, им остается только одно – общественные слушания. Ведь нельзя же таковыми считать «информирование, обнародование» и т.п. Обратной связи с населением здесь нет.

Более того, о недостаточной эффективности и необязательности влияния этого единственного средства сказано в диспозиции ст. 116: «... В случае необходимости (подчеркнуто нами) по результатам общественного обсуждения вносятся необходимые изменения в документы». Остается неясным — кто и в каком порядке определяет эту необходимость? Что вообще понимать под необходимостью? Выходит, что сами же разработчики проекта раз и навсегда устанавливают для себя рамки принятия общественного мнения.

Между тем Закон Украины «О местном самоуправлении» предусматривает еще и такое мощное средство влияния общины на власть, как местный референдум, решения которого являются уже обязательными для органов власти. Упоминаются и другие местные инициативы.

Замечания второго рода относятся к чрезмерной жесткости и ограниченности формулировок некоторых определений, относящихся, например, к перечню участников общественных обсуждений. Ими, в частности, могут быть жители только данной или смежных территорий. Из этого следует, что в обсуждении, например, планов застройки рекреационных и ландшафтно-природных зон Южного берега Крыма, что небезразлично для всех жителей Крыма и даже Украины, никто другой участия принять не сможет. Не думаю, что специалисты, ученые, экологи, да и другие крымчане и украинцы согласятся с этим. Подход должен быть более дифференцированным.

В принципе такая тенденция понятна. Она отражает желание авторов проекта облегчить положение разработчиков планов застройки, намеревающихся с наименьшими потерями и большей скоростью преодолеть этап многочисленных согласований. Однако эта тенденция не отвечает конституционным требованиям и реалиям сегодняшнего дня.

На второй план отходит внимание к тому моменту, что сегодняшний член территориальной общины, и не только он, является собственником, застройщиком и впоследствии владельцем недвижимости, причем в различных формах, таких как частное домовладение, ОСМД, кооперативы и пр. Но из этого факта вытекают определенные обязательства собственников, которые на практике психологически воспринимаются и выполняются ими однобоко, неудовлетворительно, тогда как при рассмотрении, например, правил застройки это может иметь серьезное значение и требует организации соответствующих требований и их учета. В предлагаемых же проектом нормах субъекты общества представлены как однородная обезличенная масса, имеющая некоторые права, но не выделяемая по наличию частной собственности и частных интересов.

Но самое главное, что нормы главы 13 сконструированы по требованиям прошлого века без учета условий стремительного информационно-коммуникативного и технологического развития общества.

Власть не может игнорировать процесс формирования нового общественного и индивидуального сознания и обязана максимально пытаться влиять на этот процесс. Вряд ли есть практический смысл формировать в сегодняшнем законодательстве нормативные положения, не учитывающие требования так называемой электронной демократии (е-демократия). Международное и национальное законодательство, включая последнюю концепцию развития «е-урядування» в Украине, обязывает развивать и внедрять в общественные и производственные отношения формы и способы, основанные на средствах, предлагаемых информационно-коммуникативными технологиями. Игнорировать их уже не позволяет жизнь. И если предыдущие недостатки можно объяснить перекосами ведомственно-профессионального характера, то это проистекает только из-за пренебрежения самим методом системного подхода к разрешению проблемы. Понимание необходимости трансформации управления обществом будет способствовать его стабилизации и развитию в интересах людей. Поэтому современные градостроительные методы интеллектуальной поддержки общественно-административного управления развитием населенных пунктов на основе учета местных особенностей и требований рыночной экономики обязательно должны не только отражаться в правилах застройки и использования территорий, но и основываться на положениях Градостроительного кодекса.

В эпоху Интернета е-демократия предлагает разнообразнейшие способы так называемой обратной связи власти с населением и бизнесом (G2C, G2B). Поэтому предлагается также включить в содержание главы 13 проекта Кодекса такие понятия, как электронный форум, интерактивный опрос, электронный референдум, изучение и анализ блогов, виртуальные общественные слушания и т.п. Без учета частных интересов тысяч застройщиков, имеющих собственное видение развития их собственности, уже невозможно координированное решение задач социально-экономического и ландшафтно-экологического развития территорий городов и населенных пунктов Украины.

Основной задачей власти как организатора средств и методов общественного обсуждения является выделение из общей массы мнений, взглядов, суждений, не всегда логичных и объективных, зачастую ангажированных по политическим, социальным, а также прочим причинам только тех точек зрения, которые действительно могли бы интегрированно отразить позицию территориальной общины. Это нельзя выполнить, используя аналитические возможности только профессионалов – разработчиков обсуждаемых проектов и документов, но и нельзя опираться лишь на выводы органа власти. Здесь нужны новые подходы, анализ, основанный на новых интеллектуальных методах, на работе специальных информационно-аналитических центров.

Нормативное урегулирование этих предложений будет способствовать повышению градостроительной политики и практики нашего государства на современный европейский уровень.

*Надійшла до редколегії 05.03.10*