

ПРОЦЕДУРА ГРОМАДСЬКОГО ОБГОВОРЕННЯ ПРОЕКТІВ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Андрій СМІТЮХ,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри
адміністративного і господарського права ОНУ
імені І.І. Мечникова

Під час планування і забудови територій населених пунктів можливе виникнення конфліктних ситуацій, пов'язаних із розбіжністю поглядів органу місцевого самоврядування, інвестора-збудовника і місцевого населення щодо майбутньої долі цих територій. Тривалий час ці питання не були належним чином врегульовані законодавством України, що викликало численні, подекуди досить жорсткі суспільні конфлікти у зв'язку із забудовою.

Стаття 18 Закону України «Про планування і забудову територій» у його першій редакції 2000 року передбачала, що виконавчі органи місцевих рад, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації вчинюють низку заходів¹ «для врахування громадських і приватних інтересів». Утім, зміст цих заходів наочно демонстрував, що йдеться про інформування громадськості про хід розробки і затвердження містобудівної документації і місцевих правил забудови, а не про врахування якихось інтересів. Опосередковано можна було дійти висновку про те, що місцева влада має якимось чином врахувати приватні та громадські інтереси, але порядок, у якому це має відбуватися, Закон не визначав.

Цю проблему значною мірою вирішили новели Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву» від 16 вересня 2008 р. № 509-VI. Відтепер порядок врахування громадських і приватних інтересів під час планування і забудови територій передбачений розділом IV¹ Закону України «Про планування і забудову територій» (статті 30²-30⁷) і дістав назви «громадське обговорення». Він передбачає низку заходів, що їх повинні вжити органи місцевого самоврядування під час планування і забудови територій із тим, щоб надати можливість громадськості заявити пропозиції та зауваження відповідно до своїх інтересів, а також встановлює механізм врахування цих інтересів.

Слід зауважити, що у цих новелах вбачається вплив Конвенції 1998 року про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття

рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, укладеної у Данії, Орхус², що встановлює правила залучення громадськості до участі у прийнятті рішень з питань, що стосуються довкілля.

Згідно зі ст. 30² Закону України «Про планування і забудову територій» громадському обговоренню підлягають проекти місцевих правил забудови та будь-якої містобудівної документації - від генеральних планів населених пунктів до містобудівних обґрунтувань і проектів забудови територій (*далі - містобудівна документація*), причому затвердження містобудівної документації без громадського обговорення забороняється, а його матеріали стають невід'ємною складовою містобудівної документації.

Аналіз положень Закону України «Про планування і забудову територій» дозволяє виділити такі етапи громадського обговорення містобудівної документації:

- публічне висвітлення процесу та результатів розробки містобудівної документації;
- громадські слухання щодо містобудівної документації й утворення погоджувальної комісії;
- робота погоджувальної комісії щодо містобудівної документації і врахування результатів громадського обговорення містобудівної документації.

Публічне висвітлення процесу та результатів розробки містобудівної документації. Чинне законодавство передбачає публічність розробки містобудівної документації і встановлює низку заходів, які органи місцевого самоврядування мають вжити для інформування громадськості щодо ходу розробки документації та її змісту.

Місцева рада оприлюднює у засобах масової інформації, а також шляхом розміщення на офіційному веб-сайті (за наявності) рішення про початок розроблення містобудівної документації, а згодом, після завершення розроблення, - відповідні проекти шляхом публікації повідомлень про проведення їх громадського обговорення, про заплановані інформаційні заходи (презентації, людне експонування, телевізійні програми, публічні конференції, «круглі столи») та через поширення проектів у друкованому вигляді у формі інформаційного пакета чи брошури.

Повідомлення про громадське обговорення проектів містобудівної документації є підставою для

подання пропозицій (зауважень) громадськості. Вони можуть бути заявлені як до початку проведення громадських слухань, так і під час їх проведення, мають містити обґрунтування і посилання на положення нормативних актів.

Також місцева рада зобов'язана інформувати громадськість через місцеві засоби масової інформації про прогнозовані правові, економічні та екологічні наслідки впровадження містобудівної документації.

Невжиття місцевою радою та її виконавчими органами всіх цих дій може стати підставою для успішного оскарження бездіяльності органів місцевого самоврядування та прийнятих згодом актів у судовому порядку зацікавленими особами.

Громадські слухання щодо містобудівної документації і утворення погоджувальної комісії. Центральною подією громадського обговорення є громадські слухання, які полягають у публічних зборах осіб, інтересів яких стосується відповідна містобудівна документація.

Згідно зі ст. 30⁴ Закону України «Про планування і забудову територій» у громадських слуханнях можуть брати участь:

- повнолітні фізичні особи, які проживають на території, щодо якої розробляється містобудівна документація, або на території, суміжній з нею³;
- юридичні особи, приміщення яких розташовані на території, щодо якої розробляється містобудівна документація, в особі їх повноважних представників;
- власники та користувачі земельних ділянок, розташованих на території, щодо якої розробляється містобудівна документація, та на суміжній з нею⁴;
- представники громадських організацій, органів самоорганізації населення, діяльність яких поширюється на відповідну територію;
- замовники та розробники містобудівної документації;
- посадові особи відповідного органу місцевого самоврядування;
- народні депутати України, депутати відповідних рад.

Учасники слухань підлягають реєстрації.

Обмеження кола представників громадськості особами, так чи інакше пов'язаними із територією, де відбуватиметься забудова, і суміжними територіями, а також вимога щодо обов'язкової реєстрації учасників слухань дозволили покласти край практиці «імітації» громадських слухань, коли дійсно зацікавлені мешканці масово «розбавлялися» необхідною кількістю сторонніх осіб, пов'язаних з майбутнім забудовником (наприклад, працівниками будівельної організації) для того, щоб мешканці опинилися у меншості.

На громадських слуханнях розробники містобудівної документації викладають основні її положення та проблемні питання, представники громадськості висловлюють свої пропозиції (зауваження), ставлять запитання розробникам, представникам місцевого самоврядування та висловлюють свою думку. Також на громадських слуханнях обираються представники громадськості до погоджувальної комісії.

Взагалі до складу погоджувальної комісії входять: посадові особи відповідного органу місцевого самоврядування; органів земельних ресурсів, містобудування та архітектури, охорони культурної спадщини природоохоронних, санітарно-епідеміологічних та інших органів, залежно від виду документації; представники професійних об'єднань та спілок, архітектори, науковці; уповноважені представники громадськості.

Представники громадськості обираються на громадських слуханнях з числа зазначених вище категорій учасників слухань, а саме фізичних, юридичних осіб, які проживають, володіють приміщеннями, є власниками або користувачами земельних ділянок на відповідній території, представників громадських організацій, органів самоорганізації населення, що поширюють на цю територію свою діяльність. Кількість представників громадськості має становити не менше 50 % і не більше 70 % загальної чисельності комісії. Головою погоджувальної комісії стає посадова особа органу місцевого самоврядування, яка головує на громадських слуханнях.

Результати слухань оформлюються протоколом. Спірні питання фіксуються у протоколі із мотивованими посиланнями на нормативно-правові акти обґрунтування члена погоджувальної комісії.

Робота погоджувальної комісії щодо містобудівної документації і врахування результатів громадського обговорення містобудівної документації. Погоджувальна комісія протягом двох тижнів після її створення розглядає такі спірні питання, зафіксовані у протоколі, та ухвалює рішення про врахування або мотивоване відхилення цих пропозицій (зауважень). Урегульовані погоджувальною комісією спірні питання є підставою для внесення змін до проекту відповідної містобудівної документації.

Остаточна версія документації, рішення відповідної ради про її затвердження та результати громадського обговорення публікуються у двотижневий строк шляхом опублікування у засобах масової інформації, що поширюються на відповідній території, а також розміщення таких рішень на офіційному веб-сайті ради (за наявності).

Слід зазначити, що, на жаль, законодавче регулювання діяльності погоджувальної комісії має суттєвий недолік, пов'язаний з процедурою прийняття такою комісією рішень.

Кворум на засіданнях комісії становить 2/3 її членів, з яких не менше 50 % мають бути представники громадськості. Утім, законодавство не визначає, якою більшістю голосів комісія приймає свої рішення. Це суттєво знижує дієвість комісії, оскільки дозволяє місцевій владі у більшості конфліктних ситуацій звертатися до ч. 11 ст. 30⁵ Закону України «Про планування і забудову територій», згідно з якою у разі неспроможності погоджувальної комісії врегулювати спірні питання, остаточне рішення приймає орган місцевого самоврядування.

При цьому місцева рада може, посилаючись на відсутність у законодавстві відповідних положень, своїм рішенням передбачити, якою саме більшістю погоджувальна комісія приймає свої рішення і визначити, наприклад, що такі рішення приймаються більшістю у 2/3, 3/4 від загальної кількості голосів членів комісії або одногосно.

За таких умов погоджувальна комісія прийматиме або рішення, які влаштовують і владу і громадськість, або, у конфліктних ситуаціях, - взагалі не прийматиме рішень.

Як наслідок, у конфліктних ситуаціях, для розв'язання яких, власне, і створюється погоджувальна комісія, органи місцевого самоврядування отримують можливість прийняти остаточне рішення на власний розсуд, тобто ігноруючи позицію громадськості.

Отже, факт громадського обговорення є, згідно з чинним законодавством, важливішим за його результат: у разі принципової позиції органу місцевого самоврядування негативне відношення громадськості до забудови як таке не стає на заваді реалізації певного інвестиційно-будівельного проекту.

Це є суттєвим недоліком, оскільки знецінює усю процедуру врахування громадських і приватних інтересів під час планування і забудови територій.

На нашу думку, Закон повинен покласти функцію розв'язання спірних питань виключно на погоджувальну комісію і передбачити дієву і зрозумілу процедуру вирішення нею спірних питань.

Зокрема, на рівні законів слід додатково:

- визначити, що рішення приймаються погоджувальною комісією більшістю у 50 % від загальної кількості голосів (це гарантуватиме врахування інтересів громадськості);

- передбачити механізм повідомлення членів комісії про засідання поштою, за заявленою ними адресою з описом поштового вкладення і повідомленням про вручення (це гарантуватиме відсутність зловживань під час повідомлення членів комісії);

- встановити, що містобудівна документація не може бути затверджена місцевою радою за відсутності рішення погоджувальної комісії.

Посилання:

¹ Повідомлення через ЗМІ про прийняття рішення про розроблення відповідної містобудівної документації, місцевих правил забудови, про завершення їх розроблення, про форми, місце і строк подання фізичними та юридичними особами пропозицій щодо цієї документації, оприлюднення рішень про затвердження містобудівної документації, роз'яснення її змісту, інформування про правові, економічні та екологічні наслідки планування території, про порядок врахування законних інтересів та вимог власників або користувачів земельних ділянок, будівель і споруд, що оточують місце будівництва.

² Ратифікована Законом України від 6 липня 1999 р. № 832-XIV.

³ Така територія визначається органом місцевого самоврядування, відповідальним за проведення громадських слухань.

⁴ Те саме.