

О нормативно-правовых аспектах общественного обсуждения генеральных планов и правил застройки и использования территорий в границах населенных пунктов

Зубарев Владимир Васильевич

- председатель Крымской коллегии адвокатов,
заслуженный юрист Украины

Прималенный Александр Алексеевич -

председатель Севастопольского отделения
Всеукраинского Комитета поддержки
Программы ООН по окружающей среде,
кандидат географических наук

Аксиомой, не требующей длительных дискуссий, является тот факт, что в планировании и застройке территорий, осваиваемой населением, необходимо участие этого самого населения. Это обстоятельство предусмотрено в проекте Градостроительного Кодекса, как вытекающее из основополагающих конституционных прав граждан.

Однако содержание и смысл этого общественно-правового института в украинских нормативных документах представляется недостаточно ясным и не отвечающим современной мировой практике. И, тем более, он не отвечает требованиям Концепции информатизации Украины, как и сопутствующим ей документам.

В главе 13-й проекта Градостроительного кодекса, в частности, излагаются положения, связанные с учетом не только государственных, но также 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.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. Наряду с этим диспозиция ст.111 законопроекта выделяет темы, обсуждению вообще не подлежащие, по достаточно спорным основаниям.

Единственным реализационным способом влияния территориальной общиной на градостроительную практику являются общественные слушания населением общин (ст.115), на которые для обсуждения выносятся проекты градостроительной документации и местные правила застройки. Опять же не бесспорно, ст. 114-я перечисляет требования к лицам - участникам общественных слушаний.

И, наконец, ст.116-я определяет порядок учета результатов общественного обсуждения. Он определен в диспозиции ст. 116, гласящей, что «.....в случае необходимости по результатам общественного обсуждения вносятся необходимые изменения в документы». Остается правда неясным — кто и в каком порядке определяет эту необходимость? Опять же группа разработчиков?

Констатируя все это, приходим к выводу о явной недемократичности, идеологической отсталости и, пожалуй, определенной «наследственности имперского мышления» предложенных проектов правовых норм. Отсутствует не только системный подход, но даже намеки на информатизацию методов решения проблем на их современном уровне рыночной экономики для власти и хозяйственного расчета для общества. Где, с одной стороны, чиновники не являются субъектами конституционного права, но владеют информацией об условиях и ресурсах жизнедеятельности и могут этим пользоваться по личному разумению. С другой стороны, остальные граждане, не обремененные бюджетными гарантиями выживания, такого разума не имеют и нуждаются в доступе к данной информации в собственных законных интересах, чем и не обеспечены в должной мере. При этом, все они вместе не приучены нести ответственность как субъекты права в результате, вдруг, реализации таких интересов, что вызывает стойкую неприязнь уже не только к чиновникам и кругу их знакомых и род-

ственных лиц, но и «друг к другу» уже не только по причине несовместимости представлений о справедливости границ соседствующих застроек, но и из личных амбиций и зависти.

Как можно предложить дифференцировать и усовершенствовать этот механизм общественного обсуждения и вообще - все относящееся 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?

Что говорит мировой опыт? Из работ американских социологов следует, что сами по себе общественные слушания уже не считаются единственным показателем общественного мнения и эффективным средством влияния гражданского общества. Авторы (*Джудит Е Отдел Городского и Регионального Планирования, Университет Калифорнии, Беркли и Дэвид Е Политический Консультант, Сакраменто, Калифорния*) считают, что открытые слушания дела на местном уровне в США обычно посещают только:

- бескомпромиссные защитники существующего порядка,
- противники новых мер, воздействующих на них лично,
- организованная случайная группа лиц по интересам,
- незначительная часть членов муниципального совета.

Считается, что такая система не препятствует принятию окончательных решений «за кулисами», потому что «неверен сам постулат», будто публика знает, как лучше поступать.

Общеизвестно, что складывающееся на различных по глубине уровнях общественного сознания — на уровне теоретического знания (науки) и на уровне обыденного сознания, отражающее разнообразные интересы различных социальных групп, общественное мнение может быть в большей или меньшей степени истинным или ложным, адекватным или иллюзорным.

Применительно к различным общностям, субъектом общественного мнения может выступать как общность в целом, так и любые составляющие ее образования (группы), независимо от содержания их суждений, как и от того, высказываются ли они «за» или «против», образуют ли они «большинство» или «меньшинство». В соответствии с этим по своей структуре общественное мнение может быть монистичным, единодушным и плюралистичным, состоящим из ряда не совпадающих друг с другом точек зрения. И выявить это мнение средствами обычного популярного митинга или собрания почти невозможно.

В современном обществе привычными формами выражения общественного мнения являются: выборы органов власти, участие масс в законодательной и исполнительной деятельности, пресса и иные средства массовой коммуникации, собрания, манифестации, опросы, анкетирование и пр. Наряду с этим широкое распространение имеют также и высказывания, вызываемые политическим, исследовательским и т.п. интересом и принимающие форму референдумов, массовых обсуждений каких-либо проблем, совещаний специалистов, опросов населения и т.д. Почему всего этого нельзя применять также и при формировании градостроительных планов — нам не объясняют.

В связи с этим в условиях развития электронного правления («е-урядування») очень непросто видится работа по учету и анализу общественного мнения, особенно выраженного «различного рода резолюциями» митингов, собраний, съездов, мнений общественных и политических организаций.

Для этого также необходим не только технический, но и общий правовой алгоритм для конкретизации и обработки такой информации, определенный правовыми актами органов местной власти, и который должен использовать информационно-аналитический центр развития населенного пункта (ИАЦР), в рамках закона «Об информации». Без этого не обойтись, поскольку не всегда можно привести к определенному знаменателю выражение такого общественного мнения. Это возможно осуществить путем сведения методами и средствами

информатизации «разнопониманий» к четко выраженной позиции отдельных организаторов этих акций, принятия точки зрения средств Масс-Медиа по этому поводу и т.п.

Вместе с тем западные специалисты отмечают, что они все более и более зависят от методов исследования общественного мнения таких как, например, опросы населения и другие обзоры. В то же время эти методы предоставляются государственным служащим более представительными аргументами и фактами.

Методы, которые считаются существенными и которые, как они верят, будут самыми главными в следующем столетии - эти диалоговые партнерские методы, лекции, позволяющие многообразный подход и коммуникацию вокруг задач и проблем, вовлекающие публику непосредственно с планировщиками градостроительства к совместным решениям и коллективному творчеству.

Наши законы не предусматривают отступление от формальностей для осуществления партнерского принятия таких решения. Несмотря на это, можно аргументировать как новую парадигму общественного участия появление партнерского планирования в градостроительстве и рассматривать это как альтернативный путь понимания гражданского участия в этом важном процессе.

Другой подход, который быстро растет в популярности, - образование и использование населением т.н. фокусных групп или «адвокаси групп», как это по примеру Европы делается в Луганске. Здесь уже нет диалога, граждане служат только как объект исследования, но не как активные участники процесса. Это позволяет сосредоточиться на конкретностях и более узком круге рассматриваемых вопросов.

В эпоху Интернета е-демократия предлагает разнообразнейшие способы т.н. обратной связи власти с населением и с бизнесом (G2C,G2B). Поэтому необходимо максимально использовать такие методы общения с населением как электронный форум, интерактивный опрос, электронный референдум, изучение и анализ блогов, виртуальные общественные слушания и т.п. Необходим учет частных интересов тысяч застройщиков городов, имеющих собственное видение развития и эксплуатации их собственности в изменяющихся условиях, без чего уже невозможно координированное решение задач социально-экономического и ландшафтно-экологического развития территорий городов и населенных пунктов Украины. Власть не может игнорировать процесс формирования нового общественного сознания и индивидуального мышления, и обязана максимально пытаться влиять на этот процесс.

Примером такой организации может послужить опыт применения в правилах застройки и использования территории города Севастополе как эконополиса современных методов и средств управления его развитием. Данный опыт, основанный на использовании возможностей системного подхода по декомпозиции и синтезу сведений о городской среде как системе градостроительных объектов на городских ландшафтах, позволяет учитывать мнение «всех и вся» на основании развития возможностей градостроительного кадастра в совокупность кадастровых дел территориально-хозяйственных комплексов (далее - ТХК). То есть всех, кто застраивает и используют территорию города, что есть 100% населения с учетом отношений:

- территориальная громада (в лице городского совета) на основании территориального планирования границ административных единиц Украины,
- застройщик (собственник) земельного участка на основании разрешительных документов (владение, пользование, распоряжение) как ответственный за развитие его ТХК
- участники застройки (использования) земельного участка в рамках гражданско-правовых отношений (а также родственных, трудовых и т.д.) с застройщиком внутри ТХК по развитию каждой части подведомственной им.

В данном варианте организации тотального контроля и управления развитием административной территории населенного пункта (как следствия качества организации общественных отношений внутри системы местного самоуправления) требуется:

- со стороны органов власти – организовать «прозрачное» ведение градостроительного кадастра и кадастровых дел в его составе в реальном времени и пространстве отчетов;
- каждый желающий участвовать в общественном обсуждении любых планов и правил должен изначально представить планы развития собственного ТХК.

Таким образом, публичное право «каждого» высказать собственное мнение о действиях власти и других членов граждан «берется в оправу» частной (или коллективной с членами ТХК) ответственности за личное участие в развитии города на конкретном месте эксплуатации его территории и с конкретным качеством собственных планов и отчетов. Тогда для таких лиц должны быть обеспечены критерии участия в обсуждении и обоснованности мнения, например, несения участником (или территориальной громадой в целом) ущерба от деятельности обсуждаемого субъекта вследствие вредности его планов социально-экономического и ландшафтно-экологического развития на отведенных (или заявленных под отвод) земельных участках. В данном случае критериями такого обсуждения выступают требования развития данного земельного участка в соответствии с заданными критериями программы развития ТХК, отраженными в Правилах застройки и использования территории города Севастополя (Раздел «О совершенствовании правил застройки и использовании территории города Севастополя как экополиса современными методами и средствами», часть 2).

Как следствие, основными аспектами нормативно-правового регулирования качества общественных слушаний должны выступать:

1. Критерии публичного права высказывать мнение о действиях органов власти и других граждан по развитию населенного пункта в результате нанесения ему (или территориальной громаде) ущерба.
2. Критерии частной ответственности за результаты собственной деятельности по развитию населенного пункта в границах собственного ТХК как следствия частного права участвовать в планах и правилах застройки территории населенного пункта в целом.