

## ПУБЛІЧНІСТЬ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЕФЕКТИВНОГО ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА РОЗВИТКОМ УРБАНІСТИЧНИХ СИСТЕМ

**Мединська Н.В.**, кандидат економічних наук, доцент  
Національний університет біоресурсів і природокористування України  
E-mail: natazv@ukr.net

*У статті досліджено сутність децентралізації влади та особливості надання органами місцевого самоврядування публічних послуг. Багатьох порушень використання земель населеного пункту можна було б уникнути, якби місцева влада дотримувалась положень Генерального плану, а громадяни знали про їх зміст і також стежили за їх виконанням. Зазначений документ є тією містобудівною документацією, що визначає принципові вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту.*

**Ключові слова:** децентралізація, Генеральний план, містобудівна документація, органи місцевого самоврядування, публічна інформація.

### **Постановка проблеми.**

Система адміністративно-територіального устрою дісталася Україні у спадок від колишнього СРСР і характеризується високим ступенем централізації влади по вертикалі, а представницькі органи на місцях так і не стали провідниками ефективної політики в інтересах людини й захисту нагальних потреб територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми доступу громадськості до містобудівної документації досліджують, в більшості, науковці державного управління, такі як: Т. Євтухова, Ю. Легенько, Р. Міщенко, О. Родіонов., О. Руденко, А. Чемерис, О. Рудніцька та ін. Особливості територіального планування вивчали вітчизняні провідні вчені-економісти: О. Дорош, А. Третяк,

М. Хвесик, С. Лизун, Ш. Ібатулін та інші. Проте, у представленій статті досліджено проблему поєднуючи точки зору економіки, державного управління та містобудування.

### **Результати досліджень.**

Надмірна централізація влади, її неефективна організація на регіональному рівні, недієздатність місцевого самоврядування залишаються проблемою українського суспільства [1].

Якщо говорити про зарубіжний досвід, то основою розвитку управління в країнах Європейського Союзу стали ключові для західної правової доктрини поняття демократії та верховенства права, в базисі яких зародилася концепція «належного врядування». Концепція належного

врядування пов'язана з формуванням системи цінностей, політик та інституцій, завдяки яким ефективно управління суспільством здійснюється шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу. Залучення всіх зацікавлених сторін у процес прийняття рішень сприятиме:

- більшій легітимності рішень;
- ефективності прийнятих рішень;
- поінформованості громадськості щодо інституцій та процедур прийняття рішень;
- підвищенню ініціативності та самостійності громадян та інших не інституційних учасників у процесі прийняття рішень.

Питання взаємодії з громадськістю є одним із ключових в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, до підписання та імплементації якої готується країна [5].

Іншим міжнародним документом є Європейська хартія місцевого самоврядування (ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р.), у якій встановлюються загальноєвропейські стандарти щодо визначення й захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування з метою забезпечення їх активної участі у вирішенні питань місцевого значення [2].

Також у документах Конференції ООН з питань навколишнього середовища й розвитку «Порядок денний XXI ст.», прийнятих у Ріо-де-Жанейро в 1992 р., де стверджується про необхідність та визначаються основні напрями врахування громадських інтересів у процесі вирішення проблем сталого, самостійного розвитку території зі збереженням її ресурсного потенціалу. Особлива роль у цьому процесі відводиться громадським організаціям та місцевим органам управління, окремим соціальним групам населення [3].

Сьогодні прозорість влади є однією з основних засад функціонування правової держави, в якій забезпечується участь громадськості у формуванні та здійсненні державної політики, її вплив на всі етапи процесу прийняття державних рішень, а також відкритий доступ до повної об'єктивної й достовірної інформації, якою володіють органи влади.

На шляху України до децентралізації основною проблемою є оптимізація структури адміністративно-територіальних одиниць, які характеризуються великим подрібненням, особливо сільські території. Більшість сільських рад неспроможні надавати хоча б основні послуги місцевому населенню, які вирішуються на рівні району. Це призводить до зменшення фінансових ресурсів сільських рад.

Саме децентралізація влади дасть змогу адміністративно-територіальним одиницям стати більш самостійними, забезпечить бюджетну автономію, розподіл доходів і витрат, чітке розділення компетенцій органів влади.

Таким чином, метою децентралізації є розширення потенціалу громад, посилення їх мотивації до саморозвитку на основі формування адекватного інституційного середовища, перерозподілу повноважень і функцій виконавчої влади, підвищення ефективності використання місцевих ресурсів і власних можливостей. Особливо це стосується сільських населених пунктів, котрі нині є переважно депресивними адміністративними утвореннями. Місцеві інтереси набагато краще можуть бути оцінені низовими органами влади, ніж центральними.

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими

засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Тобто до публічної інформації Законом віднесено:

- всю інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень;

- визначену в статті 13 Закону інформацію, що знаходиться у володінні розпорядників, які не є суб'єктами владних повноважень (інформація щодо використання бюджетних коштів, виконання делегованих повноважень, умов постачання товарів, послуг і цін на них, інша суспільно необхідна інформація).

Участь громадськості – широкий спектр прямих і непрямих форм участі представників громадськості в прийнятті управлінських рішень. Участь громад сприяє цінному обміну інформацією між владою та громадянами, завдяки чому політики й державні службовці більше дізнаються про вплив своїх рішень, зокрема на людей та їх групи, погляди й інтереси яких могли б залишитися непоміченими [4].

Порядок оприлюднення проектів регуляторних та містобудівних актів досить вдало та логічно впорядковано чинним законодавством.

Тому його можна за аналогією застосовувати до всіх інших нормативно-правових актів. Комплекс заходів з публічного обговорення у більшості випадків не регламентований законодавством і може включати:

- збір та аналіз розробником зауважень та пропозицій громадян та

юридичних осіб (обов'язковий для регуляторних актів);

- круглі столи, фокус-групи за участю влади та зацікавлених осіб;

- громадські слухання (обов'язкові для обговорення проектів містобудівної документації, місцевих правил забудови);

- відкриті засідання постійних та тимчасових комісій ради, робочих та дорадчих органів при виконкомі чи міському голові;

- обговорення на загальних зборах громадських та профспілкових організацій, місцевих осередків політичних партій, в органах самоорганізації населення;

- обговорення (форум) на веб-сторінці органу місцевого самоврядування тощо [3].

Територія є надзвичайно важливим та обмеженим ресурсом, її ефективно використання значною мірою впливає на суспільний розвиток. У цьому контексті обов'язковим структурним елементом, фізичною основою реалізації стратегії місцевого розвитку мають стати генеральний план та відповідна містобудівна документація, з чого випливає необхідність тісної ув'язки останніх з положеннями стратегічного плану. У статті 5 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», який прийнято 17 лютого 2011 року, прямо вказується, що програми розвитку регіонів та населених пунктів, програми господарського, соціального та культурного розвитку повинні узгоджуватися з містобудівною документацією відповідного рівня [3].

Закони та інші нормативно-правові акти розроблялись за різних умов соціально-економічного розвитку країни, тому виникає потреба їх удосконалення та взаємоузгодження. У контексті фор-

мування цілісної системи планування місцевого розвитку дуже серйозною проблемою є те, що вимоги документів просторового розвитку дуже рідко враховуються під час розробки соціально-економічних програм розвитку як стратегічного, так і короткострокового характеру. Для прикладу зазначимо, що жодна область України у процесі підготовки регіональної стратегії не спиралась на положення Генеральної схеми планування території України, хоча у ній наведено пріоритети та концептуальні вирішення планування і використання території країни, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, а також визначено території, розвиток яких потребує державної підтримки з метою забезпечення ефективного використання територій, що мають особливу господарську, екологічну, наукову, естетичну цінність. Така ситуація спостерігається незважаючи на те, що у практичних порадниках з планування наголошується: для прийняття обґрунтованого остаточного рішення щодо визначення стратегічних пріоритетів розвитку області регіональна робоча група має проводити додатковий аналіз загальнодержавних стратегій (регіональної, галузевих тощо), Генеральної схеми планування розвитку території України, схеми планування території області, середньострокових загальнодержавних, регіональних та галузевих прогнозів і програм [9].

Генеральний план населеного пункту – основний містобудівний документ, що розробляється на всю територію населеного пункту, визначає принципи рішення щодо її розвитку, планування, забудови й іншого використання та затверджується в інтересах відповідної територіальної громади з урахуванням державних, громадських і приватних інтересів.

Генеральні плани стосуються розвитку території як об'єкта реалізації містобудівної політики місцевої влади. Усі види документів тісно пов'язані між собою, сприяють вирішенню питань підвищення ефективності функціонування території, але водночас різняться між собою. Розробка довгострокового стратегічного документа необхідна для визначення діючих тенденцій і закономірностей місцевого розвитку, формування на цій основі сценаріїв перспективного соціально-економічного та екологічного розвитку, визначення етапів і термінів досягнення місцевих пріоритетів [6].

Склад, зміст, порядок розроблення та оновлення містобудівної документації на місцевому рівні визначаються центральним органом виконавчої влади з питань будівництва, містобудування та архітектури. Загальна доступність матеріалів Генерального плану населеного пункту забезпечується шляхом його розміщення на веб-сайті органу місцевого самоврядування та у місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації, а також у загальнодоступному місці у приміщенні такого органу, крім частини, що становить державну таємницю та належить до інформації з обмеженим доступом відповідно до законодавства.

Як і кожен планувальний документ, план території громади затверджується органом місцевого самоврядування, але розробляється сертифікованим інститутом, організацією. Цей план має давати відповіді на питання: якою є ситуація зараз, яке є використання земель зараз, яке може бути використання земель завтра і післязавтра, які перспективи розвитку цієї громади в частині управління землею. У керівництва громади буде право і навіть обов'язок приймати рішення щодо змін цього плану.

Бо в такому плані дійсно буде вказано, яким чином і на що можна змінювати цільове використання землі.

Для належного обговорення проекту акта потрібен достатній час. Законодавство передбачає, що для обговорення проектів регуляторних актів відводиться від одного до трьох місяців з дня оприлюднення.

Проте для окремих видів містобудівної документації та місцевих правил забудови залежно від специфіки цих документів відповідно до Закону України «Про планування і забудову територій» може надаватися термін до п'яти місяців. Слід зазначити, що затвердження проектів містобудівної документації, місцевих правил забудови без їх громадського обговорення забороняється, а матеріали громадського обговорення є невід'ємною складовою відповідно містобудівної документації чи місцевих правил забудови (ст. 30-6 Закону України «Про планування і забудову територій») [9].

### Висновки.

Територіальні громади зможуть залучати інвесторів у тому випадку, коли в нас буде прозора система управління землею. Для цього має бути такий законодавчий акт, який передбачає право управляти землею на всій території юрисдикції об'єднаної територіальної громади, створеної відповідно до Перспективного плану і при умові затвердження планувальної документації на відповідній території цієї громади

Також є гостра необхідність у відповідних змінах до Земельного кодексу і у прийнятті Порядку переводу земельної ділянки з однієї форми власності в іншу, який має відображати практику у цій сфері європейських країн.

### Список використаної літератури:

1. *Євтушенко О.Н.* Проблеми децентралізації державної влади і місцеве самоврядування в Україні / О.Н. Євтушенко // Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні науки: наук.вісник. / Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. – К.: Вид-во НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2009. – Вип. 29. – С. 323-329.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 06.11.1996 р. [електрон. ресурс]. – режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
3. Залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні: навч.-метод. посіб. / А. О. Чемерис, М.Д. Лесечко, П.М. Рудніцька [та ін.]; за заг. ред. А.О. Чемериса. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2005. - 96 с., с. 59.
4. *Євтухова Т.І., Легенько Ю.В., Міщенко Р.І., Родіонов О.В., Родіонов О.В., Руденко О.М.* Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навчально-методичний посібник / ДП «Укртехінформ» – Київ, 2013. – 250 с.
5. Економічні аспекти управління природними ресурсами та забезпечення сталого розвитку в умовах децентралізації влади в Україні / [за наук. ред.. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесика, д.г.-м.н., проф. С.О. Лизуна; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України»]. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2015. – 72 с.
6. Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 7 лютого 2002 р. № 3059-III.
7. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI. 3.
8. Закон України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р. № 2780-XII.
9. *Берданова О., Вакулєнко В.* Стратегічне планування місцевого розвитку. Практичний посібник / [Берданова О., Вакулєнко В.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 88 с.

### References

1. Yevtushenko, O.N. (2009). Problemy detsentralizatsiyi derzhavnoyi vlady i mistseve samovyriaduvannya v Ukraini [Problems of decentralization of state authority and local government in Ukraine]. Historical sciences. Philosophy sciences. Political sciences, 29, 323-329.
2. European Charter of Local Self-Government. Available at: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
3. Chemerys, A.O., Lesechko, M.D., Rudnits'ka P.M. (2005). Zaluchennya hromadyan do uchasti u mistsevomu samovyriaduvann [Citizen participation in local government]. Lviv. Ukraine: ЛРІДУ НАДУ,96.
4. Yevtukhova, T.I., Lehen'ko, Yu.V., Mishchenko, R.I., Rodionov, O.V., Rudenko, O.M. (2013). Uchast' hromads'kosti u protsesi pryynyattya rishen' na mistsevomu rivni [Public participation in decision-making at the local level]. Kyiv. Ukraine: SE «Ukrtehin-form», 250.
5. Khvesyuk M.A., Lyzun S.O. ed. (2015). Ekonomichni aspekty upravlinnya pryrodnymy resursamy ta zabezpechennya staloho rozvytku v umovakh detsentralizatsiyi vlady v Ukraini [Economic aspects of management of natural resources and ensuring sustainable development in the decentralization of power in Ukraine]. Kyiv: DU IEPSSR NAS of Ukraine, 72.
6. Law of Ukraine «On General scheme of planning of the territory of Ukraine». Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3059-14>
7. Law of Ukraine «On regulation of urban development». Available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>
8. Law of Ukraine «On the basis of urban development». Available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>
9. Berdanova O., Vakulenko V. (2012). Stratehichne planuvannya mistsevoho rozvytku [Strategic planning for local development]. Kyiv, Ukraine: Ltd. «Sofia-A», 88.

\*\*\*

**Медынская Н.В.**

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

*В статье исследована сущность децентрализации власти и особенности предоставления органами местного самоуправления публичных услуг. Многих нарушений использования земель населенного пункта можно было бы избежать, если бы местные власти придерживалась положений Генерального плана, а граждане знали об их содержании и также следили за их выполнением. Указанный документ является той градостроительной документацией, которая определяет принципиальные решения развития, планирования, застройки и другого использования территории населенного пункта.*

**Ключевые слова:** децентрализация, Генеральный план, градостроительная документация, органы местного самоуправления, публичная информация.

\*\*\*

**Medynska N.**

### **PUBLICITY OF PLANNING DOCUMENTATION AS A PREREQUISITE FOR EFFECTIVE PUBLIC CONTROL OF URBAN SYSTEMS DEVELOPMENT**

*In the articles researched the essence of the decentralization of power and features of providing by local governments of public services. Many violations of land use of human settlement could have been avoided, if the local authorities abide by the provisions of the General Plan, and the citizens were aware of their content and also monitor their implementation. This document is one of urban planning documentation, which defines the principal solutions of development, planning, construction and other uses of territory of human settlement.*

**Keywords:** decentralization, general plan, planning documentation, local governments, public information.