



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS



Українсько-польська програма стажування у сфері аналізу державної політики на 2008 рік

Записка з аналізу політики

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У МІСТОБУДУВАННІ ЛУГАНСЬКА: ЯК ЗБЕРІГАТИ БАЛАНС МІЖ ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ ТА ІНТЕРЕСАМИ ГРОМАДИ

Автор: **Юлія Ращупкіна**

Науковий керівник: **Ольга Напъонтек**



polska pomoc

Ця записка з аналізу політики належить до серії документів, підготовлених учасниками українсько-польської програми стажування у сфері аналізу державної політики у 2008 році. Програма призначена для українських експертів з державного та громадського секторів, що володіють англійською мовою, та включає їхнє навчання у Польщі та Україні, участь у навчально-дослідницькій поїздки до Польщі, консультації з польськими й українськими експертами та підготовку аналітичних документів. Програма організована та координувалася спільно Інститутом суспільних справ (Варшава, Польща) та Міжнародним центром перспективних досліджень (Київ, Україна) за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Польщі у рамках Польської програми допомоги на 2008 рік.

Записка представляє позицію її автора (ruvmig@gmail.com).

Головне

Громадські обговорення із усіма зацікавленими сторонами містобудівного процесу - необхідна складова стійкого розвитку міста. Громадські обговорення, забезпечуючи громадськість об'єктивною інформацією і дозволяючи усім зацікавленим сторонам висловити свої позиції, підвищують ефективність майбутніх рішень та зменшують конфліктність у громаді.

Громадська участь в містобудуванні має ґрунтуватися і виходити з загальної мети і головних стратегічних завдань місцевого розвитку.

Ключовим фактором, який може вплинути на зменшення рівня конфліктності містобудівної діяльності, є розробка та прийняття Луганською міською радою зонінгу. Зонінг – графічна складова місцевих правил забудови, яка чітко регламентує допустимі види, умови та обмеження будівництва та іншого використання територій у межах зон.

Прийняття Луганською міською радою Положення “Про порядок громадського обговорення містобудівної документації у межах міста Луганськ” – сприятиме встановленню чіткої процедури та механізмів інформування та врахування позицій різних зацікавлених сторін містобудівної політики.

Важливо поширювати інформацію з питань містобудівної діяльності, у т.ч. пояснення щодо необхідності прийняття рішення, шляхом розміщення відповідної інформації в Інтернеті, представлення її на громадських слуханнях, випуску інформаційних бюлетенів, відповідних оголошень тощо.

Спрощене подання інформації через використання спрощених карт, схем і таблиць, уможлиблює і поживляє участь людей в процесі планування міста.

Вступ

Здійснення крупних проєктів будівництва, що набули особливого розвитку протягом останніх 5 років у великих містах України, як правило, відбувається без громадських обговорень із усіма зацікавленими сторонами: представниками органів місцевого самоврядування, бізнесу, жителями прилеглих територій, представниками громадських організацій та журналістами місцевих ЗМІ. Це спричиняє низку конфліктів між органами місцевого самоврядування, жителями міст та інвесторами. Ризик виникнення конфліктів впливає на ціну житла, відлякує потенційних інвесторів і зтягує строки будівництва. Недостатня прозорість та низький рівень залучення громадян до процесів містобудування також сприяє погіршенню природного середовища у місті.

Луганськ¹ не є винятком. Тому, даний документ присвячено дослідженню та вирішенню проблеми відсутності процедур проведення громадських обговорень із усіма зацікавленими сторонами процесів містобудування.

Відправним пунктом даного дослідження є думка про те, що як правило, у мешканців вже сформованих житлових районів завжди виникають суперечності по відношенню до

¹ Сучасний Луганськ – один з найбільших промислових центрів України. Населення Луганська перевищує 500 тисяч мешканців. Найбільш активними в Луганську залишаються машинобудування, завод з виробництва тепловозів, легка промисловість. Представники проросійської Партії регіонів, Комуністичної партії та Прогресивної соціалістичної партії складають переважну більшість у міській раді.

ущільнення забудови їх районів, з розміщенням багатоповерхових житлових будинків чи додаткових об'єктів торгівельно-побутової інфраструктури. Окрім того, майже завжди йде негативна реакція мешканців, коли земельна ділянка під забудову надається з вільних територій, які прилеглі до зелених зон чи прибережних смуг річок і водоймищ.

Метою даного стратегічного дослідження є надання рекомендацій тим, хто приймає рішення на місцевому рівні, щодо запровадження кращих практик проведення громадських обговорень із усіма зацікавленими сторонами процесів містобудування.

Висновки представлені у двох частинах: висновки на основі польського досвіду і загальні рекомендації.

Опис проблеми

Проблема, на вирішення якої спрямовано документ, — відсутність процедур проведення громадських обговорень із усіма зацікавленими сторонами містобудівної діяльності у місті Луганськ.

Ознаки проблеми

Звичайна позиція місцевих мешканців: "Хай будують, що бажають, але в сусідньому дворі". Таке сприйняття майбутнього будівництва можна здолати лише роз'ясненнями забудовників, проектувальників, органів місцевого самоврядування під час громадських обговорень. Статистичні дані про ставлення учасників громадських слухань до планів забудови землі дають підстави для оптимізму. Люди схильні сприймати проекти забудови позитивно, за умови, що їм детально пояснили необхідність такої будівництва, а положення про певний проект включені до генерального плану міста і детального плану забудови району. Якщо розглянути результати громадських слухань в районах м. Києва за друге півріччя 2006 року та перше півріччя 2007р., то можна встановити процентне співвідношення позитивних і негативних ставлень мешканців міста як 50% до 50%².

Однак, є дійсні факти, коли йде порушення комплексної забудови, розміщення дисгармонійних об'єктів по відношенню до районів історичної забудови або окремих пам'яток історико-культурної спадщини, вторгнення в охоронні зони ландшафту, порушення державних будівельних норм при розміщенні одного з об'єктів забудови.

У таких випадках необхідне втручання авторитетних професіоналів, які нададуть кваліфіковану оцінку для скасування помилкових рішень.

² Інформаційний бюлетень Українського центру незалежних політичних досліджень 12:359 (квітень 2007р.) (українською мовою).

Причини проблеми

Для Луганської міської ради проведення громадських слухань або обговорення рішень стосовно розподілу землі під забудову не є звичною практикою. Моніторинг, проведений місцевими НУО, показує, що представникам органів місцевого самоврядування бракує навиків проведення громадських досліджень і слухань з питань міського планування. На переважній більшості попередніх громадських слухань розглядалися загальні питання, як-от розвиток місцевої транспортної системи, тарифи на житлово-комунальні послуги тощо.

Водночас, питання розподілу земельних ділянок під забудову складають значну частину порядку денного на сесіях Луганської міської ради. Більшість цих питань відкладені для подальшого вивчення через обґрунтовані скарги мешканців, акції протесту і критичні публікації у пресі. Конфлікти стосуються переважно видачі дозволів на забудову ділянок юридичним і фізичним особам у житлових масивах.

Опис інститутів

Виконавчі та законодавчі органи відповідають за формулювання, забезпечення та оцінку державної політики у сфері містобудівної діяльності. Представники урядового органу, Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, здійснюють загальну координацію містобудування в Україні, виступають авторами переважної більшості законопроектів у цій сфері. Міністерство демонструє готовність співпрацювати з громадськістю через оприлюднення інформації на своєму веб-сайті³. Крім того, при Міністерстві створено громадський дорадчо-консультативний орган – Раду з питань міського планування, яка складається у т.ч. і з членів українських НУО.

Що стосується законодавчої гілки влади, то Комітет Верховної Ради з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики також займається підготовкою законодавства, спрямованого на вирішення питань планування міст. Комітет складається з 17 членів, які є представниками різних політичних сил. Представляючи широкий спектр різних інтересів, Комітет схильний повільно реагувати на сучасні виклики щодо участі громадськості в процесах містобудування.

Обов'язок проводити громадські обговорення містобудівної діяльності покладено на органи місцевого самоврядування.

³ <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?category=gromadska-rada>

Місцеві державні адміністрації можуть контролювати виконання виконавчими органами місцевих рад рішення та використання фінансових ресурсів лише у тих сферах, які делегуються місцевому самоврядуванню. Тому більшість місцевих виконавчих комітетів контролюються і підзвітні як міській раді, так і відповідному управлінню місцевої державної адміністрації.

Як правило, місцеві керманічі мають низьку спроможність розробляти і впроваджувати належні інструменти участі громадян. Окрім того, органи місцевого самоврядування не зобов'язані оприлюднювати власні рішення. Тому рішення, що приймаються Луганською міською радою з питань розподілу землі і забудови районів міста, не публікуються ні у місцевій періодичній пресі, ні на Інтернет-сайтах міської ради.

Законодавча база

Основними інструментами регулювання громадської участі в міському плануванні в Україні є Закони України “Про планування і забудову території”, “Про архітектурну діяльність” та Закон України “Про місцеве самоврядування”. Згідно з цими законами, органи місцевого самоврядування зобов’язані проводити відкриті дискусії з питань майбутнього будівництва. Інвестор повинен покрити всі видатки, необхідні на проведення таких слухань. Громадські обговорення є обов’язковою складовою здобуття дозволу на будівництво.

В Луганську не діють жодні місцеві вимоги щодо проведення громадських обговорень стосовно містобудування. Статут територіальної громади м. Луганська охоплює деякі організаційні аспекти проведення громадських слухань, однак використовується рідко – лише в тих випадках, коли міська рада хоче заручитися офіційною громадською підтримкою свого майбутнього рішення.

Висновки на основі досвіду Польщі

А. Загальний огляд процесу містобудування

Загальними планами міста є “Вивчення умов і напрямків управління простором” та “Місцевий план управління простором”. Вони обов’язкові лише для адміністрації. Основними складовими загальних міських планів є стратегія забудови, що містить рішення після перевірки і загальну структуру, інструкції з використання землі, форму для планів міста та звіт з муніципальним планом. Карти, що додаються до плану, позначають кілька основних категорій: житлові об’єкти, центральну частину, послуг, роботи і виробництва, відпочинку, транспортну систему, спеціальні зони, захисту, сільського господарства та лісівництва і водного простору. Загальні плани міста не мають обмеженого терміну дії. Громадськість не може оскаржити офіційно затверджений план.

Підготовка плану міста не є обов’язковою. Деякі громади надають перевагу управлінню простором через адміністративні рішення, а не через плани забудови. Однак в такому підході недооцінюються переваги гнучкості і зазвичай він призводить до конфліктів через перерозподіл землі і незбалансовану забудову.

Певні групи населення можуть опротестувати рішення щодо планування та забудов. Оскарження розглядається ви-

щим/іншим органом, ніж той, що прийняв оскаржуване рішення. Конфлікти в питаннях проектування і забудови виносяться на суд. Їх розглядають адміністративні суди та Самоуправляюча апеляційна рада.

Б. Огляд головних інструментів громадської участі під час підготовки планів

Участь громадськості у містобудуванні в Республіці Польща обов'язкова. Вона вимагається національним законодавством і є передумовою надання фінансової технічної допомоги від інвесторів ЄС. Не можна виконувати частково або уникати виконання обов'язкових вимог щодо залучення громадськості у процесі містобудування.

Найпопулярнішими процедурами громадської участі є вивчення документів та майбутніх планів місцевими мешканцями, громадські дискусії та дослідження.

Основними інструментами донесення інформації до місцевих мешканців є Інтернет, місцеві газети, відкриті для громадськості сесії та зустрічі.

Наприклад, коли міська рада приймає рішення розпочати розробку плану будівництва, у місцевій газеті або Інтернеті розміщується відповідне повідомлення. Проект будівництва розміщується на дошці оголошень, аби місцеві мешканці могли прийти і вибрати, що саме треба будувати. Також міська рада проводить публічні дебати, на яких мешканці можуть ставити свої запитання. Після цього дається два тижні на можливе оскарження. Загалом, жителям дається п'ять тижнів на те, щоб представити свої коментарі. Рішення про прийняття чи відхилення коментарів мешканців приймається членами міських рад.

Порядок громадських дискусій передбачає організацію зустрічей за участі зацікавлених осіб та організацій. Проведення таких зустрічей часто вимагає сама місцева громада. Взяти участь може будь-хто зацікавлений – це стосується не лише тих, хто володіє або користується майном, розташованим на запланованій під забудову ділянці, але й мешканців міста. Є офіційні вимоги щодо представництва дорадчих органів, організацій тощо. Вони повинні довести своє відношення до ділянки, запланованої під забудову. Правила громадської участі формулюються детально, наприклад, передбачається форма і термін оприлюднення оголошень.

Польські посадовці відзначають, що громадські дискусії та обговорення найефективніші; такі інструменти дозволяють людям висловити свої коментарі публічно. Аби уникнути надто особистих і непрофесійних зауважень представників громади, місцевим мешканцям також радять подавати рекомендації в письмовій формі. Записані зауваження громадян важливі, оскільки їх можна включити у остаточний варіант місцевих нормативних вимог.

Фізичні і юридичні особи, чиї зауваження було відхилено, мають право звернутися з оскарженням до Національного апеляційного суду. Тільки рішення Суду дозволяє подавати проект плану на затвердження.

Водночас, ринково орієнтована економічна політика вимагає оперативної реакції, а громадські консультації, у випадках сильних протестів, можуть часом зашкодити інвестиціям, що надходять до міста. Наприклад, згідно зі Стратегією забудови Варшави, до 2010 року⁴ місто визнає, що протести мешканців та екологічних організацій допомагають захищати навколишнє середовище міста. Однак, такі протести не повинні паралізувати соціально-економічний розвиток міста. Місто має вдатися до певних заходів, застосовуючи ра-

⁴ Стратегія забудови Варшави до 2007 року (Варшава: 1999 р): ст. 140.

ціональні нормативні інструменти, наприклад, зобов'язати організаторів та учасників протестів нести відповідальність за збитки і витрати, яких вони завдають. Такі заходи можна реалізовувати через судові рішення на підставі недостатньої обґрунтованості протестів. Однак, це вимагає прийняття нового законодавства (ст. 140, Ліквідація відходів).

Польський досвід показує, що корумповані НУО можуть перешкоджати забудовникам укладати контракти – наприклад, у випадках, коли протести припинятимуться, шойно гроші перейдуть до рук представників “протестуючої громадськості”. В таких умовах життєво необхідною є співпраця з пресою з метою публікації правдивої інформації.

Заключні рекомендації

Підсумовуючи результати досліджень, пропонуються наступні рекомендації, які допоможуть мінімізувати кількість конфліктів під час використання земельних ділянок під забудову.

1. Польський досвід стосовно участі громадськості у містобудуванні є надзвичайно цінним для Луганська. Як у Варшаві, так і в Луганську, реалізовувалося багато проєктів будівництва і виникали конфлікти між місцевим населенням, владою та інвесторами. Ретельне вивчення польського досвіду у сфері громадської участі в містобудуванні показує важливість урегульованості порядку громадської участі на місцевому рівні для громади Луганська.
2. Громадська участь у містобудуванні має ґрунтуватися і виходити з загальної мети і стратегічних завдань місцевого розвитку. Ключовим фактором, який може вплинути на зменшення рівня конфліктності містобудівної діяльності, є розробка та прийняття Луганською міською радою зонінгу. Зонінг – графічна складова місцевих правил забудови, яка чітко регламентує допустимі види, умови та обмеження будівництва та іншого використання територій у межах зон. Основний акцент має ставитись на “баланс інтересів”. І відповідно завдання представників місцевої влади – знайти та затвердити баланс

інтересів бізнесу, громадськості. Тому потрібно відмовитись від “категоричної” незгоди із будівництвом в місті, а вирішувати питання: “Де? Яку? Ким із якою метою вести будівництво?”.

3. Закон України “Про планування і забудову територій (із внесеними від 16 вересня 2008 року доповненнями) досить детально регламентував проведення громадського обговорення містобудівної документації. Прийняття Луганською міською радою Положення “Про порядок громадського обговорення містобудівної документації у межах міста Луганськ” сприятиме встановленню чіткої процедури та механізмів інформування та врахування позицій різних зацікавлених сторін містобудівної політики. Місцевим документом мають бути врегульовані порядок підготовки та скликання громадського обговорення, деталізований визначений у статті 30-5 Закону “Про планування і забудову територій” порядок його проведення та порядок врахування результатів.
4. Привернення уваги громадськості до питань містобудування є обов’язковим. Це можна зробити шляхом спрощеного подання інформації, наприклад, за допомогою спрощених карт, схем, таблиць.
5. Орієнтований на результат підхід до управління в рамках загального процесу місцевого управління є важливою складовою практичного залучення НУО до міської політики. НУО можуть бути партнерами міської влади у сфері досліджень і узагальнення громадської думки, реклами образу своєї громади серед потенційних інвесторів, управління районами міста і виконання стратегічних задач.
6. Забудовники мають показати якнайкращі наміри мешканцям житлових районів, де планується будівництво.

Замовники повинні визначити можливі проблеми життєдіяльності будинків, які хоча і побічно, але пов'язані з будівництвом. Варто також пропонувати виконання комплексного благоустрою прилеглих при будинкових територій з відновленням зруйнованих під'їзних доріг, спорудженням майданчиків для занять спортом та відпочинку, озеленення дворів, та і ремонту під'їздів, якщо це потрібно. Важливим кроком є повідомлення забудовника про вже виконані роботи "на замовлення" мешканців. Такий своєрідний звіт породжує довіру до забудовника і знімає тимчасову напругу у взаєминах із мешканцями.