

Мамонова Валентина Василієна,
д. держ. упр., проф.,
професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-0219-3884;

Довбня Олександр Борисович,
аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-6730-8953

УДК 352.07. 69

doi: 10.34213/tp.19.02.24

ПАРТИСИПАТИВНІСТЬ У ПРИЙНЯТТІ МІСТОБУДІВНИХ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Розглянуто окремі підходи до класифікації партисипативності (рівнів участі громадськості) у прийнятті рішень місцевого значення, обґрунтовано доцільність застосування їх у процесі розроблення та затвердження містобудівної документації. Крізь призму “драбини партисипації”, за Ш. Арнштайн, проаналізовано досвід Республіки Польща та міста Бонн (Німеччина) щодо партисипативних процесів у прийнятті містобудівних рішень органами публічного управління.
Ключові слова: громадська участь, містобудівна документація, партисипативність, “драбина партисипації”, громадське обговорення.

Постановка проблеми. Сьогодні в багатьох населених пунктах (селах, селищах, містах) під час реалізації містобудівних проектів нерідко виникають труднощі у процесі комунікації забудовників із представниками територіальної громади. Зокрема, це стосується забудови (окремої чи комплексної), реконструкції елементів вулично-дорожньої мережі або інженерних мереж та інших видів будівництва. У свою чергу, це призводить до виникнення соціальної напруги під час здійснення будівництва, що є негативним явищем і потребує невідкладного розв’язання.

Зазначені проблеми виникають через низку чинників, серед яких можна виокремити такі: низький рівень залучення громади до прийняття рішень; недостатня взаємодія органів місцевого самоврядування з територіальною громадою під час розроблення містобудівної документації та планів її реалізації; вирішення окремих політичних завдань.

Ст. 21 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” передбачено проведення громадського обговорення щодо врахування громадських інтересів під час розроблення містобудівної документації, зокрема та-

© Мамонова В. В., Довбня О. Б., 2019

ких її складників, як генеральний план міста, план зонування або детальні плани території [1]. На виконання цієї статті Постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555 був затверджений Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні. Незважаючи на те, що затвердження містобудівної документації без проведення громадського обговорення проектів такої документації забороняється, підходи до залучення громадськості до участі у прийнятті рішень у сфері містобудування в більшості органів місцевого самоврядування все ще не сформовано, не визначено принципи та інструментарій такої партисипації.

Враховуючи це, вважаємо за корисне дослідити досвід інших країн у цій сфері задля подальшого обґрунтування доцільності його імплементації в українське законодавче поле і практичну діяльність органів публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Процеси громадської участі у вирішенні питань місцевого значення, форми демократії участі вже були предметом дослідження багатьох українських вчених та фахівців, серед яких О. Батанов, Д. Дзвінчук, С. Іщук, А. Крупник, С. Серьогіна, А. Ткачук, О. Чабан та ін. Наукові публікації, що існують, присвячено переважно правовим основам співпраці органів влади і громадськості, загальним формам і методам залучення громадськості до участі в управлінні, формуванню партисипаторного бюджету (бюджету участі), напрямам покращання комунікацій влади і громади, участі громадських організацій у політичних процесах тощо. Разом із тим поза увагою дослідників залишаються особливості громадської участі у прийнятті містобудівних рішень, формування культури громадського обговорення проектів містобудівної документації, механізми інтегрування локальних місцевих ініціатив у великомасштабні планувальні проекти території та ін.

Метою статті є узагальнення зарубіжного досвіду партисипаційних процесів у містобудівній сфері.

Виклад основного матеріалу. Як уже зазначалося вище, проведення громадського обговорення стосовно врахування інтересів членів територіальної громади під час розроблення містобудівної документації є обов'язковим згідно з чинним законодавством [1]. Оскільки генеральні плани міст є безстроковими, містобудівна документація фактично задає вектори розвитку міст на довгостроковій основі, тому саме мешканці населеного пункту мають визначати такі вектори розвитку шляхом прямого обговорення – тим самим беручи участь у розробленні ключових складників містобудівної документації.

Сьогодні розробником містобудівної документації можуть виступати будь-які проектні організації, що мають відповідні сертифікати, які, у свою чергу, можуть залучати більш вузьких фахових проектувальників, які спеціалізуються на вирішенні проблем певного галузевого спрямування, таких як транспортні, екологічні тощо.

Такі фахівці можуть залучатися з різних міст і тому не бути знайомими з локальними особливостями певної територіальної одиниці. Прийняття рішень щодо розв'язання проблемних питань відбувається головою (або декількома фахівцями) відповідної організації, що є виконавцем такої роботи, та базується на зібраних вихідних даних і власному досвіді.

Отже, напрям розвитку певного міста залежить від проектного бюро, а громадськість може бути залучено на етапі обговорення кінцевого продукту, коли відповідні рішення вже прийнято, що дає підстави оцінювати такі ситуації як імітаційний процес громадської участі замість прямого.

Слід підкреслити, що псевдопартисипативні процеси мають лише негативний результат та породжують конфронтацію між сторонами процесу прийняття рішень щодо містобудівної діяльності. Графічно групи стейкхолдерів у сфері містобудування можна зобразити трикутником, у якому одна сторона – це замовник, якого уособлює відповідна рада, друга – виконавець проекту, третя – громада. У сьогоднішніх реаліях у такому трикутнику звичайно союзниками виступають дві сторони проти третьої. Налагоджені партисипативні процеси, у свою чергу, не можуть мати сторін, оскільки це спільна праця для досягнення єдиної конкретної мети за участю всіх зацікавлених сторін.

Саме для визначення вектора розвитку міста за кожною галуззю, у якій можливі декілька варіантів вирішення поставлених завдань, що стосуються безпосередньо життєдіяльності міст, за постійного координування органів місцевого самоврядування необхідно залучати репрезентативну громадськість на кожному етапі прийняття рішень з того чи іншого питання.

Термін “партисипація” (участь, громадська участь) було сформульовано в 1969 р., коли в журналі JAPA (Journal of the American Planning Association) було опубліковано статтю Ш. Арнштайн “A Ladder of Citizen Participation” (“Драбина громадської участі”, далі це поняття означатимемо як “драбина партисипації”) [2], у якій авторка сформулювала рівні громадської участі у вигляді драбини, де участь громади визначено трьома рівнями (“неучасть”, “формальна участь”, “справжня участь”) з декількома підрівнями від найнижчої сходинки – “маніпулювання” – до найвищої – “громадський контроль” (рис. 1).

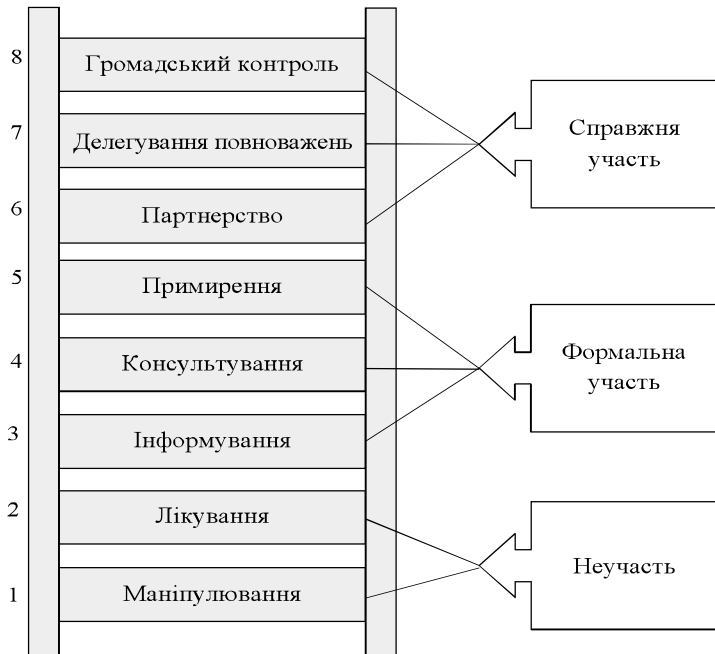


Рис. 1. “Драбина партисипації” за Ш. Арнштайн

Цією “драбиною” Ш. Арнштайн спробувала допомогти у вирішенні питання: чи є процес, який запроваджує влада, процесом залучення громадян та на якому рівні (на якій сходинці) в ньому знаходиться партисипативність у кожній конкретній ситуації.

Перша та друга сходинки являють собою рівень неучасті. Вони не дозволяють громадам бути залученими, проте дозволяють представникам влади “освічувати” або “підліковувати” громадянське суспільство.

Третя та четверта сходинки дозволяють більш-менш бути почутими та мати голос. Проте доки розвиток громадської участі не досягнув п'ятого рівня діалогу між владою і громадою, за Ш. Арнштайн, доти не може бути й довіри між ними. Лише п'ята сходинка передбачає деяке дослуховування до громадської думки, проте часткове (обмежене), тому її можна вважати найнижчим щаблем примирення (так званим “задобрюванням”), оскільки базові правила, хоча більш-менш дають змогу громаді бути дорадчою, проте, як і раніше, дозволяють можновладцям приймати рішення одноосібно, тобто на цих трьох рівнях залучення громадськості відбувається формально.

Вищі сходинки драбини є щаблями рівня громадської участі у процесі прийняття рішень, яка зростає, із можливістю впливати на ці рішення. Громадян може бути інтегровано в управлінські процеси, що дозволяє брати участь в обговореннях та шукати компромісів (а в ідеалі – консенсусу) з представниками влади. Сьома та восьма сходинки дозволяють мати представникам громади більшість голосів під час прийняття рішення або і взагалі самостійно приймати рішення.

На жаль, рівень громадської участі – партисипативність – у прийнятті містобудівних рішень в Україні, оцінюючи за підходом Ш. Арнштайн, нині перебуває на нижчих сходинках формальної участі, а нерідко взагалі характеризується як неучасть.

В європейських країнах існує декілька практик визначення партисипативності в містобудівній діяльності, інструментів щодо її упровадження та покрокових інструкцій щодо залучення представників громадянського суспільства на всіх етапах прийняття містобудівних рішень.

До речі, не всі практики класифікують рівні партисипації від гіршого (нижчого) до найкращого (найвищого). Наприклад, Національна коаліція для діалогу та обговорення (National Coalition for Dialogue & Deliberation) сформулювала “Напрями взаємодії”, де кожен напрям має на меті вирішення певних завдань, визначивши їх як “дослідження”, “трансформацію конфліктів”, “прийняття рішень” або “спільну дію”. Приміром, типологія механізмів залучення громадськості, розроблена британськими дослідниками (Rowe G, Frewer L.), передбачає три рівні з визначенням певного набору типів інструментарію для кожного рівня залучення (комунікація, консультація, участь) тощо [4].

Дослідження зарубіжного досвіду громадської участі у прийнятті рішень у сфері містобудування проведено кризь призму описаної вище “драбини партисипації” за Ш. Арнштайн.

Скажімо, у Республіці Польща на законодавчому рівні затверджено місцеві плани розвитку (MPZP) – чинні місцеві закони, які прийнято у вигляді резолюцій муніципальної ради, із зазначенням мети, зонування та правил забудови земельних ділянок, а також оприлюднення інвестиційних цілей відповідної територіальної одиниці. Складається такий план з текстової частини (резолюція) та графічної частини (додаток до резолюції). Результати міс-

цевого плану розвитку, а також інші положення формують спосіб здійснення права власності на нерухоме майно.

Графічна частина (креслення) являє собою графічне відображення плану і застосовується лише тією мірою, якою це обумовлено текстовою частиною. На цей час “центр ваги” змістовного наповнення плану розвитку переноситься, як правило, у текст резолюції.

Текстова частина місцевого плану розвитку являє собою форму резолюції відповідної ради (ради гміни), тому повинна технічно відповідати вимогам правових засад, бути чітко структурованою і включати: назву, правову підставу, генеральні положення – загальні та локальні, заходи щодо реалізації положень тощо.

Процедура упровадження зазначеної містобудівної документації на місцевому рівні в Польщі є такою:

1) муніципальна рада приймає рішення про підготовку до розроблення місцевих планів розвитку;

2) у пресі публікується оголошення голови гміни (війта сільської гміни, бургомистра місько-сільської або міської гміни, президента міської гміни) про початок розроблення місцевого плану розвитку та можливості розгляду питань про внесення пропозицій до плану;

3) голова гміни звертається до відповідних органів, що беруть участь у реалізації та здійсненні контролю виконання плану, з проханням направити пропозиції до проекту плану;

4) проводиться детальний багатогалузевий аналіз ситуації, що склалася на території проектування, з урахуванням отриманих пропозицій;

5) виконується ретельна робота з підготовки проекту плану;

6) опрацьовується прогноз щодо впливу запланованих позицій на стан навколишнього середовища;

7) проект плану розвитку ухвалюється головою гміни та надається визначеним стейкхолдерам для пропозицій та погодження;

8) збираються думки (пропозиції) від органів влади сусідніх гмін і муніципальної (міської) комісії містобудування та архітектури;

9) здійснюється встановлені погодження – у т. ч. з урядом воєводства, відповідним органом охорони культурної спадщини, дорожнього управління, поліції, армії, пожежної бригади;

10) проводиться аналіз економічних наслідків проекту плану розвитку;

11) проект плану виноситься на публічне обговорення протягом не менш 21 дня шляхом повідомлення в місцевих і загальнонаціональних засобах масової інформації (переважно у пресі), по закінченні якого організовується проведення громадського обговорення містобудівних рішень, передбачених у проекті плану;

12) протягом 14 днів після закінчення періоду винесення проекту плану на публічне обговорення приймають зауваження до нього;

13) голова гміни розглядає зауваження до плану, отримані в ході обговорень, а потім передає проект плану муніципальній раді для розгляду разом із тими зауваженнями, яких не було взято до уваги на попередніх етапах проходження проекту плану. Якщо за результатами розгляду отриманих зауважень до плану вносяться зміни, то погодження змінених (уточнених, доповнених) позицій відбувається згідно з описаною вище процедурою (за необхідністю);

14) рада гміни приймає рішення, що проект плану не суперечить результатам дослідження, і затверджує місцевий план розвитку;

15) голова гміни подає місцевий план розвитку разом із належною документацією воєводи з метою оцінювання їхньої відповідності до законодавства;

16) місцевий план розвитку публікується в офіційному журналі відповідного воєводства – рішення про прийняття місцевого плану розвитку набирає сили не раніше, ніж за 14 днів із дати публікації [5].

Отже, аналізуючи досвід Польщі відповідно до “драбини партисипації” за Ш. Арнштайн, можна дійти висновку, що рівень участі громадськості у процесах розроблення містобудівної документації (місцевого плану розвитку) знаходиться між “консультуванням” і “примиренням” (“задобрюванням”), що відповідає формальному підходу.

У 2014 р. в німецькому місті Бонн було підготовлено та прийнято посібник громадської участі [3]. Процес його прийняття тривав більше двох років. Робоча група складалася з 23 членів: 8 мешканців міста, яких було вибрано лотереєю, 8 представників ради міста та 7 представників адміністрації міста, крім того було залучено представників організацій, які репрезентують окремі верстви населення, зокрема і людей з обмеженими можливостями. При цьому окрему увагу було приділено залученню молоді, підлітків, осіб з особливими потребами та осіб похилого віку.

Зустрічі робочої групи відбувалися за підтримки професійних модераторів. Керівництвом групи було отримано доручення встановити обов’язкові критерії для цього документа та розробити й упровадити принципи прозорості, надійності, а також закласти механізми неухильного дотримання правил у процесах громадської участі в м. Бонн.

Після прийняття рішення Радою міста ці керівні принципи були включені до “Боннського місцевого законодавства”, а також в адміністративне регулювання. Широку громадськість було проінформовано в контексті публікації проміжного звіту щодо участі громадян у м. Бонн (серпень/вересень 2013 р.). Після цього мешканцями міста в рамках семінару для громадян та тритижневого онлайн-форуму були подані пропозиції для виправлення.

У фінальному документі було закладено такі критерії:

- 1) інтеграція мешканців м. Бонн;
- 2) своєчасність та прозорість;
- 3) конкретна мета та відкритість;
- 4) ретельне розроблення концепції та дизайн процесу;
- 5) заохочення щодо участі;
- 6) прозорість процесу;
- 7) взаємна повага учасників та справедливість;
- 8) спільна відповідальність учасників;
- 9) прозорість оброблення результатів;
- 10) висновки та рекомендації щодо вдосконалення процесу.

Також у правилах було визначено такі позиції:

- сфери застосування;
- правила проведення;
- добір відповідних верств громади та частки їхніх представників для участі у процесі прийняття місцевих рішень;
- методи партисипації (залучення населення до процесу прийняття рішень стосовно розвитку міста);
- форми участі мешканців та ін. [3].

Отже, за “драбиною партисипації”, за Ш. Арнштайн, німецький процес розроблення містобудівної документації перебуває на рівні “делегування повноважень” та дорівнює “справжній участі” (верхні сходинки), що є більш прогресивною моделлю громадської участі порівняно з ситуацією, що існує в Україні (нижні сходинки), та польською моделлю (середні сходинки).

У цілому відзначимо, що участь громади зміцнює та доповнює представницьку демократію на муніципальному рівні. Мешканцям надається можливість брати участь у процесах прийняття рішень місцевого значення. При цьому громадяни отримують певне поле для генерування рішень, їхнього формулювання, а також можуть впливати на формування свого навколишнього середовища та на його розвиток. У такий спосіб місцеві ради отримують додаткові пропозиції щодо поліпшення тієї чи іншої галузі життєдіяльності громади, що, у свою чергу, породжує більш широкий спектр проблематики для обговорення та дає можливість знайти унікальне та доречне рішення. Таким чином, усі учасники працюють для блага свого міста, його мешканців та для отримання найкращого можливого результату.

Відзначимо ще один важливий аспект – громадська участь сприятиме зближенню мешканців, громадських організацій та представників місцевої влади, згуртуванню всієї громади. Запорукою цьому в ідеалі є неупередженість та відкритість для аргументів усіх стейкхолдерів, довіра між суб'єктами публічного управління, постійні співпраця і спілкування на засадах партнерства.

Висновки з цього дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Проведене дослідження дало можливість проаналізувати зарубіжний досвід щодо основних критеріїв та базових принципів громадської участі у прийнятті рішень щодо стратегічних векторів розвитку населених пунктів, встановити партисипативність (рівні залучення громад) у прийнятті містобудівних рішень органами публічного управління в Республіці Польща та Німеччині за підходом “драбини партисипації”. Вважаємо за корисне імплементацію в Україні здобутків зарубіжного досвіду громадської участі у прийнятті містобудівних рішень за висхідним трендом – від польської моделі до німецької.

Подальших розвідок потребують питання вдосконалення механізмів партисипації під час розроблення й затвердженні містобудівної документації в Україні, механізмів інтегрування локальних (мікрорайонних) місцевих ініціатив у великомасштабні планувальні проекти розвитку територій, професіоналізації стейкхолдерів у сфері містобудування та ін.

Список використаних джерел

1. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI (редакція від 22 лют. 2018 р.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> (дата звернення : 11.05.2019).
2. Arnstein, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 1969. Vol. 35, No. 4, July, P. 216–224.
3. Leitlinien für die Bürgerbeteiligung. URL: http://www.bonn.de/rat_verwaltung_buergerdienstel/buergermitwirkung/leitlinien_buergerbeteiligung/index.html.
4. Rowe G, Frewer L. A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology & Human Values*. 2005. 30. P. 251–290. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.546.7172&rep=rep1&type=pdf>.
5. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778).

References

1. Pro reguliuvannya mistobudivnoi diialnosti: Zakon Ukrainy vid 17.02.2011 No 3038-VI (red. vid 22.02.2018). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> [in Ukrainian].
2. Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 35, 4, 216–224.
3. Leitlinien für die Bürgerbeteiligung URL: http://www.bonn.de/rat_verwaltung_buergerdienste/buergermitwirkung/leitlinien_buergerbeteiligung/index.html.
4. Rowe G, Frewer L. (2005). A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology & Human Values*. 30. 251–290. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.546.7172&rep=rep1&type=pdf>.
5. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778).

Mamonova V. V., Doctor of Public Administration, Professor, Professor of Regional Development and Local Government Department, KRI NAPA, Kharkiv

ORCID 0000-0002-0219-3884;

Dovbnia O. B., Postgraduate Student of Regional Development and Local Government Department, KRI NAPA, Kharkiv

ORCID 0000-0002-6730-8953

PARTICIPATIVENESS IN THE ADOPTION OF URBAN PLANNING DECISIONS BY PUBLIC ADMINISTRATION BODIES: FOREIGN EXPERIENCE

Determined the issues in the communication between developers and representatives of the territorial community, which are related to the construction process, rebuilding of engineering networks and other types of construction. Identified a number of factors that lead to the occurrence of such problems. Among them, the following can ones be highlighted: low level of community involvement in the decision-making process; insufficient interaction of the local governments with the local communities during the development of urban planning documentation and plans for its implementation; solving individual political problems, etc.

Considered some approaches to the classification of the levels of public participation in local decision making, in particular, the approach of Sh. Arnstein "A Ladder of Citizen Participation", according to which the levels of public participation are presented in the form of a ladder, where community participation is defined by three levels ("non-participation", "formal participation", "real participation") with several sublevels from the lowest level – "manipulation", to the highest one – "public control".

Generalized the foreign experience of participatory processes in the urban development area. Experience of the Republic of Poland and Bonn city (Germany) was analyzed on the basis of the Sh. Arnstein's "ladder of participation". Was concluded that in Poland the level of public participation in the development of urban planning documentation (local development plan) is between "counseling" and "accepting" ("approving"), which corresponds to the formal "stair" of the ladder (middle level). The process of developing city-planning documentation in Bonn is at the level of "delegation of authority" and is equal to "real participation" (highest level). Both examples represent more progressive models of citizen participation compared to the current situation in Ukraine, where participation in the city planning decisions is now on the lowest levels of formal participation, and is often characterized as non-participation.

It is recommended to implement the achievements of foreign experience of public participation in the adoption of urban development decisions in Ukraine, starting from the Polish model and gradually moving to the German one.

Key words: citizen participation, urban planning documentation, participativeness, "ladder of participation", public discussion.

Надійшла до редколегії 13.05.2019 р.