

Вищий навчальний заклад «Український католицький університет»

Факультет суспільних наук

Кафедра державного управління

«Магістр»

(освітньо-кваліфікаційний рівень)

Магістерська робота

на тему:

“Участь громади для узгодження інтересів в просторовому плануванні
муніципалітетів”

Виконав: студент VI курсу,

напряму підготовки (спеціальності)

281 «Публічне управління та адміністрування

Бень Б. Т..

Науковий керівник:

к.е.н., доц. Матвеев Є. Е.

Львів – 2019 рік

Анотація

В роботі проаналізована участь громади в просторовому плануванні муніципалітетів в Україні, а також запропоновано альтернативні інструменти громадської участі, враховуючи світовий досвід та теоретичні основи управління спільним.

Теоретично робота ґрунтується на неоінституційній економічній теорії, де суб'єкти політики діють опортуністично в умовах обмеженої раціональності. Ключові теоретичні рекомендації в роботі визначено на основі праці Елінор Остром щодо управління спільним, а також теорії кооперації Роберта Аксельрода. Умовами успішної участі громадськості в просторовому плануванні визначено належну специфікацію прав власності, формування правил управління та планування муніципалітету самою громадою, субсидіарність і функціонування вкладених інституцій, а також визнання з боку держави створених громадою форм самоуправління.

В процесі практичного аналізу в роботі виокремлено три ключових підходи до узгодження інтересів в просторовому плануванні: через ринкові механізми та специфікацію прав власності, через формування правил і норм, а також через централізоване планування і зонування. Аналізується застосування кожного з трьох підходів в українських муніципалітетах через розгляд конкретних інструментів в контексті громадської участі: різних форм громадських слухань, загальних зборів та референдумів, муніципальних статутів і правил благоустрою, реєстрів відкритих даних, інструментів електронної демократії та бюджету участі, застосування вкладених інституцій та специфікації прав власності. Саме останні два інструменти найменш розвинені в Україні.

Визначено ключові рекомендації для покращення кожного з проаналізованих інструментів. Зокрема, запропоновано розширення моделі бюджету участі в напрямку деліберативної, рекомендовано широке застосування вкладених інституцій. Використовуючи метод моделювання, розглянуто можливості запровадження рішень громадських слухань як обов'язкових до виконання у місцевій спільноті, створення альтернативної і цілісної платформи відкритих даних, а також застосування права на містобудівні обмеження по-сусідству.

Ключові слова: муніципалітет, просторове планування, права власності, учасницька демократія, громадські слухання, місцевий референдум, електронна демократія.

Annotation

The paper analyzes how public participation can serve for better spatial planning of municipalities in Ukraine; offers alternative tools for public participation, taking into account the world experience and theoretical foundations of governing the commons.

The work is based on neo-institutional economic theory, where political actors act opportunistically in conditions of limited rationality. This approach identifies possible issues and provides guidelines for better public participation. The key theoretical recommendations are determined on the basis of the work of Elinor Ostrom on governing the commons, as well as the theory of cooperation by Robert Axelrod. The key condition of good spatial planning with effective public participation is the proper specification of property rights, the creation of management and planning rules by the community itself, subsidiarity and functioning of multi-level institutions, as well as recognition of community-arranged forms of self-government by the state.

In the process of practical analysis, three key approaches to the coordination of interests in spatial planning were identified: through market mechanisms and specification of property rights, through the agreement on rules and regulations, as well as through centralized planning and zoning. The paper analyzes the application of each of the three approaches in Ukrainian municipalities through consideration of specific instruments: various forms of public hearings, general meetings and referendums, municipal statutes and rules of landscaping, open data registers, e-democracy and participatory budgeting tools, application of multi-level institutions and specification of property rights. The latter two instruments were identified as the least developed in Ukraine.

Key recommendations for improving each of the analyzed tools are identified. In particular, it is proposed to expand the model of participation budget in the direction of deliberative model, wider use of multi-level institutions. Using the method of modeling, the paper considers the possibility to make decisions of public hearings mandatory for implementation within the scope of local community, create an alternative, comprehensive and user-friendly platform for open data, as well as apply the private right to urban restrictions on the neighboring construction.

Key words: municipality, spatial planning, property rights, participatory democracy, public hearings, local referendum, e-democracy.

ЗМІСТ

| | |
|--|------------|
| ВСТУП | 5 |
| РОЗДІЛ 1. НАУКОВО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ УЗГОДЖЕННЯ ІНТЕРЕСІВ В ПРОСТОРОВОМУ ПЛАНУВАННІ МУНІЦИПАЛІТЕТІВ | 8 |
| 1.1. Моделі планування “зверху”, ринкового узгодження “знизу” та встановлення правил і норм: сильні сторони і межі їх застосування | 9 |
| 1.2. Муніципалітет як керування спільним: методологічні основи залучення громади до управління | 25 |
| РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ІНСТРУМЕНТІВ УЧАСТІ ГРОМАДИ В ПРОСТОРОВОМУ ПЛАНУВАННІ МУНІЦИПАЛІТЕТІВ В УКРАЇНІ | 37 |
| 2.1. Аналіз участі громади у централізованому просторовому плануванні органами місцевого самоврядування. | 38 |
| 2.2. Аналіз участі громади в узгодженні правил та норм для розвитку муніципалітету. | 55 |
| 2.3. Аналіз участі громади у просторовому плануванні муніципалітетів “знизу” через специфікацію прав власності, визначення відповідальності окремих автономних суб’єктів | 68 |
| РОЗДІЛ 3. РОЗВИТОК ІНСТРУМЕНТІВ УЧАСТІ ГРОМАДИ В ПРОСТОРОВОМУ ПЛАНУВАННІ МУНІЦИПАЛІТЕТІВ | 80 |
| 3.1. Розвиток інструментів участі громади у централізованому просторовому плануванні органами місцевого самоврядування. | 81 |
| 3.2. Покращення інструментів участі громади у створенні муніципальних правил та норм | 9 |
| 3.3. Розвиток участі громади у просторовому плануванні муніципалітетів “знизу” через специфікацію прав власності | 103 |
| ВИСНОВКИ | 112 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ | 120 |
| ДОДАТКИ | 126 |

ВСТУП

Актуальність роботи зумовлена передусім поступовим завершенням реформи децентралізації в Україні, а також стрімкою розбудовою міст. Остання часто характеризується браком якісної житлової нерухомості та впорядкованого простору. Одним із ключових викликів як у новостворених ОТГ так і в містах є збалансування інтересів різних жителів, що мають різні потреби, а також узгодження інтересів бізнесу і публічних функцій в муніципалітеті.

Таке збалансування інтересів в сучасній парадигмі містопланування є однією із функцій місцевої влади. Ця парадигма стала домінантною в усьому західному світі після другої світової війни. При цьому, як показала неінституційна економічна практика, а також практика просторового планування, чиновники місцевої влади неодмінно схильні до опортунізму, а також до обмеженої раціональності, нездатні врахувати інтереси всіх. Як відповідь на таку проблему, спершу в науковій літературі, а згодом і на практиці, з 1980-х років почали запроваджуватися методи партисипації та деліберативної демократії [49, 51, 62, 64, 65]. І хоч муніципальне просторове планування сьогодні у світі загалом і в Україні зокрема залишається доволі централізованим, системним і бюрократичним процесом, водночас воно стає все менш ієрархічним. Поширюються нові методи залучення та впливу громадськості, які зменшують роль чиновницького апарату і збільшують самоуправління та мережеве управління.

Саме на аналізі таких методів залучення, які можуть збалансувати обмежені можливості представницьких управлінців, зосереджується у дослідженні. При цьому у фокусі уваги український контекст та українська система просторового планування.

Якщо система місцевого самоврядування чи реформа децентралізації в Україні вже доволі широко проаналізовані в науковій літературі, включно з монографіями [31, 32, 39], то окремо тематиці просторового планування в муніципалітетах присвячено значно менше літератури. Особливо це стосується аналізу не з погляду архітектури чи урбаністики, а саме з перспективи публічного управління з акцентом на створених інституціях і практиках та можливостях їх подальшого розвитку. На цю тематику нам вдалося знайти ґрунтовні дослідження лише про конкретні інструменти планування чи залучення громадськості, але не про організацію просторового планування загалом. Саме на такому інтегративному підході і ґрунтується робота, де ключовим є виокремлення найслабших місць сучасної участі громадськості в просторовому плануванні і пошук шляхів подальшого розвитку.

Мета роботи — виокремити ключові недоліки сучасних інструментів участі громади в просторовому плануванні муніципалітетів в Україні та запропонувати рекомендації для кращого узгодження інтересів.

Для досягнення мети були поставлені такі **завдання**:

визначити основні теоретичні підходи до просторового планування муніципалітетів, охарактеризувати їхні сильні сторони та обмеження застосування;

окреслити керівні принципи вдалого залучення громади для узгодження інтересів в муніципалітеті відповідно до теорії керування спільним;

проаналізувати наявні в Україні інструменти участі громади при узгодженні інтересів в просторовому плануванні;

визначити можливості кращого узгодження інтересів при просторовому плануванні муніципалітетів;

запропонувати альтернативні інструменти.

Об'єктом дослідження є узгодження інтересів в просторовому плануванні муніципалітетів в Україні.

Предметом дослідження є інструменти участі громади для узгодження інтересів в просторовому плануванні муніципалітетів.

Структура магістерської роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів поділених на підрозділи і параграфи, списку використаних джерел та літератури і додатків.

У першому розділі було виокремлено три ключові підходи до узгодження інтересів при просторовому плануванні муніципалітетів: через ринкове саморегулювання і специфікацію прав власності, через встановлення містобудівних норм та обмежень, через централізоване планування і зонування органами місцевого самоврядування; запропоновано теоретичні настанови згідно Еліно́р Остро́м та Роберта Аксельрода для залучення громади до управління спільним в муніципалітеті.

У другому розділі проаналізовано застосування кожного з трьох підходів у просторовому плануванні в Україні на прикладі конкретних інструментів, визначено успішні практики і наявні проблеми.

У третьому розділі запропоновано рекомендації для покращення існуючих практик та запропоновано і змодельовано окремі альтернативні практики залучення громади до узгодження інтересів в просторовому плануванні муніципалітетів.

Загальна кількість сторінок основного тексту магістерської роботи 117 сторінок. Робота також включає 5 додатків. Кількість джерел у списку літератури - 86.

РОЗДІЛ 1. НАУКОВО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ УЗГОДЖЕННЯ ІНТЕРЕСІВ В ПРОСТОРОВОМУ ПЛАНУВАННІ МУНІЦИПАЛІТЕТІВ

Максимізація корисності при просторовому плануванні муніципалітетів можлива за умови найбільш оптимального врахування інтересів всіх груп жителів, бізнесу, а також дотримання загальних безпекових, екологічних та інших вимог. Таке врахування інтересів успішне за умови добре налагодженої комунікації між управлінцями муніципалітету та місцевими жителями, а також при наявності у жителів ефективних інструментів громадської участі у просторовому плануванні. В Україні законодавством декларуються такі інструменти, але не всі з них практично реалізовані, або достатньо детально унормовані. Нижче ми окреслимо загальні принципи успішного залучення громади до узгодження інтересів в просторовому плануванні, які випливають з теорії, потім проаналізуємо наявні в Україні інструменти і запропонуємо шляхи покращення ситуації.

Існують принаймні три класичні моделі збалансування інтересів в муніципалітеті. У 18-19 століттях з розвитком міст виникає ринкове і договірне саморегулювання між власниками суміжних та пов'язаних ділянок — через максимально можливу приватизацію, специфікацію прав власності та інтерналізацію відповідальності за позитивні та негативні зовнішні ефекти. На початку 20 століття відбулася зміна парадигми містопланування в бік створення центральних планів міст та впорядкування простору за рахунок коштів і рішень місцевої влади. Зрештою, протягом всієї історії міст важливими були державні та місцеві норми просторової організації і будівництва. Спершу безпекові та протипожежні, а у 20 і 21 столітті значно ширші екологічні норми, норми благоустрою та інші [57, 63, 68].

Жодна з цих трьох моделей не самодостатня. Залежно від ситуації, кожна з них може бути більш, або менш ефективною, а на практиці сучасне муніципальне управління по різному поєднує всі три залежно від політичної

культури та економічної системи країни. Тому важливо окреслити сильні сторони та обмеження всіх трьох моделей. Це дозволить на практиці оперувати не абстрактно-ідеологічними принципами, а саме доцільністю тієї, або іншої моделі в конкретній ситуації.

Водночас, ідеалу гармонійної організації муніципалітету з максимізацією корисності для всіх суперечить обмеженість міських ресурсів, зокрема обмеженість самого простору, індивідуальний опортунізм економічних акторів, обмежена раціональність управлінців, які не можуть повністю врахувати всі потреби кожного жителя громади. На це вказує передовсім неоінституційна економічна теорія [36, 47, 60, 78, 86]. Саме активна участь громади при всіх трьох моделях узгодження інтересів може мінімізувати негативні впливи опортунізму та обмеженої раціональності як чиновників так і приватних власників. Тому друге питання, яке варто окреслити — це наскільки і за яких умов мешканці здатні самостійно виробляти власні правила узгодження інтересів, забезпечувати планування та управління в громаді, не обмежуючись лише участю у виборах та впорядкуванню свого приватного простору. Відповісти на це питання спробуємо, спираючись на теорію керування спільним Еліно́р Остро́м [36], а також теорії еволюції кооперації та практику демократії участі (партисипативної демократії).

1.1. Моделі планування “зверху”, ринкового узгодження “знизу” та встановлення правил і норм: сильні сторони і межі їх застосування

1.1.1. Інструменти ринкового узгодження “знизу”

Інструменти ринкового узгодження “знизу” детально дослідив у своїй праці «Урбанізація як спонтанний порядок» Стівен Дейвіс. Розглядаючи приклад Британської урбанізації 18-19 століть, Дейвіс приходить до

висновку, що спонтанна і стрімка розбудова міст під впливом ринкових відносин водночас була збалансована і впорядкована, із якісним забезпеченням публічних благ та гармонією в міському розвитку.

Така збалансованість забезпечувалася рядом інструментів, серед яких загальною передумовою було належне забезпечення прав власності і якісна специфікація цих прав, передусім, завдяки ковенантам та захисту від зовнішніх ефектів сусідньої забудови через так звані “приватні біллі” - дозвіл парламенту на будівництво за відсутності заперечень від сусідів.

В Британії 18 століття вся земля перебувала у приватній власності і під тиском сил урбанізації та ринку власники прагнули вигідніше забудувати свою землю. Важливим при цьому був не лише окремий будинок, але й високої якості зовнішні ефекти та публічні блага навколо нього, щоб він міг вирости в ціні. Ця деталь вказує на те, що за розвиненого інституту власності забезпечення публічного блага може ставати приватним інтересом конкретного власника.

Отож, здаючи землю в оренду під забудову, власники самі облаштовували необхідні публічні комунікації, щоб продати чи здати в оренду землю за найвищою ціною. Крім того, щоб зберегти вартість землі, власники наперед визначали для забудовників-орендарів специфіковані права власності на свою землю, щоб максимально інтерналізувати всі дотичні до ділянки зовнішні ефекти та публічні блага і таким чином забезпечити їх в належній якості. Така інтерналізація забезпечувалася розвиненою системою ковенантів, які включали зобов'язання орендарів впорядкувати прибудинкову територію, забрукувати і освітити вулицю, визначали характер забудови, якість матеріалу, поверховість і стиль забудови.

Ковенанти вирішували одразу дві проблеми: вони продавали “в пакеті” з будинком навколишнє середовище, вулицю, гарантії, що сусіди будуть дотримуватися визначеного призначення будинку і т. п. Крім того, ковенанти

вирішували проблему безбілетника, покладаючи на покупців приватної власності обов'язки платити за їхню частку публічного. Важлива деталь полягає також в тому, що система ковенантів могла ефективно збалансовувати інтереси саме через всезагальність застосування. Кожен власник знав, що всі його сусіди зобов'язані забрукувати свою частину вулиці і не можуть порушити поверховість чи призначення своїх будинків. Тому варто говорити не лише про окремі застосування зобов'язань приватними власниками, а про цілісний інститут гарантування публічної стабільності — ковенанти, наприклад, гарантували, що вулиця залишиться такою як є на десятиліття і жодне прагнення місцевої влади збудувати тут завод неможливо реалізувати.

Сам Стівен Дейвіс так пише про британську систему забудови, яка регулювалася самими ринковими відносинами: «Таким чином, процес урбанізації був впорядкованим, але не плановим. Ключову роль відіграло грамотне використання прав власності, яке дозволило створити децентралізовану і відповідну до запиту ринку форму розвитку і зростання. Все це виглядає дуже дивно для сучасних коментаторів, яким видається суперечливою сама ідея порядку без плану»[63].

Очевидною перевагою і сильною стороною такої ліберальної системи узгодження інтересів, на яку вказує і сам Дейвіс, є гнучкість, можливість вдало підкреслити переваги місцевості, ландшафту, бажання покупців. Центральні планування, натомість, не змогли б цього врахувати, а державні норми могли б навіть не дозволити окремі види планування чисто формально, навіть якщо вони і підходять для конкретної ситуації. Крім того, як вказують дослідники, наслідком строгих норм та централізованого планування часто є дефіцит житла і зростання цін, що, наприклад, сталося у Флориді [48]. Представник Австрійської критики централізованого планування Самюель Стейлі вказує на те, що ринкове узгодження інтересів

краще враховує контекст, на відміну від централізованого. Аналізуючи сучасне централізоване планування в Орегоні і Вашингтоні, він пише, що таке планування «ігнорує різноманіття ринку житла, підпорядковує різноманітні і деталізовані вимоги покупців житла загальним категоріям забудови, таким, які можна артикулювати через політичний процес» [84, с. 281].

З іншого боку, система ринкового узгодження інтересів в просторовому плануванні вимагає ряду умов, важливість яких не можна ігнорувати. Ключове питання — це чому власники земельних ділянок прагнули накласти стільки обтяжень кovenантами на власні ж ділянки, які вони здавали в оренду. Відповідь Дейвіса — через ринкові умови, які стимулювали їх якісно планувати власні ділянки для зростання їх вартості. Але чи можливі ринкові умови, які б, навпаки, стимулювали забудовників будувати якнайвище і найдешевше, як це відбувається в багатьох сучасних мегаполісах. Якщо так, то як розрізнити сприятливе ринкове середовище, де муніципалітет може забудовуватися саморегульовано, та той ринок, який потребує регулювання.

В Британському прикладі вся земля була в приватній власності, часто в руках великих землевласників, які розпайовували між забудовниками цілі квартали. В ситуації однакових земельних ділянок, які забудовувалися з нуля, дійсно кожен із власників прагнув створити на власній ділянці найкращі умови забудови, щоб вона була і найвищою в ціні. Однак, як вказує і сам Дейвіс, залишкові забудови між центральними кварталами часто проводилися хаотично. В умовах, коли в муніципалітеті вже зроблена інфраструктура та квартали, останні забудовники можуть легко скористатися цими перевагами більш або менш безоплатно.

Екстраполюючи це на сучасні муніципалітети, невирішеним також залишається питання щодо того, як можна застосувати певні нові норми до

тих ділянок, які вже давно забудовані, приватизовані, розподілені за функціями. Як можна додати до цих районів потрібні функції, якщо ніхто з окремих власників односторонньо ніколи не візьме на себе таке зобов'язання. Ці питання вимагають від громади дійти згоди про добровільне застосування певних ковенантів щодо всіх членів громади. А це вже зовсім інший інструмент громадських асоціацій чи зборів.

Ще одне питання, яке задають критики ринкового саморегулювання в містоплануванні — це наскільки таке узгодження інтересів може врахувати загальні питання муніципалітету, які не приносять безпосередньої шкоди чи вигоди власнику [див. 69]. Зокрема, мова про ті зовнішні ефекти та спільні блага, які неможливо поділити, а передовсім про екологічні зовнішні ефекти та створення великих публічних проектів, наприклад, парків.

Логіка екологічного аргументу супроти низового й ринкового узгодження інтересів в муніципалітеті полягає в тому, що зовнішні ефекти від неправильного ведення землеробства чи промислових викидів, або ж позитивні ефекти від парку розпорозуються на надто велику кількість людей. Тому нікому не вигідно їх інтерналізувати навіть за максимально специфікованих прав власності. На це вказує, зокрема, Девід Грінлінтон і Пруе Тейлор, стверджуючи у своїй праці [68], що потрібна еволюція прав власності в екологічному напрямі, коли повага і обов'язки відносно довкілля мають стати, з правового погляду, фундаментальним обов'язком власників землі та нерухомості. Тільки відносини влади, згідно Грінлінтона і Тейлора, можуть на це вплинути, тоді як ринкове саморегулювання здатне добре балансувати лише дуже локальні публічні питання, які можна прив'язати до відповідальності конкретного власника.

Підсумовуючи, ринкове узгодження інтересів в муніципалітеті успішно працює через визначення вимірювальної персональної відповідальності кожного за частку публічних благ, яка відповідним чином відобразатиметься

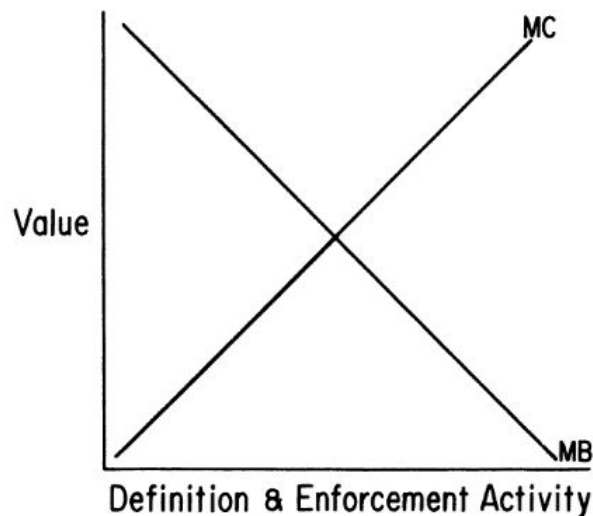
і на ціні ділянки та власності. Водночас, ринок здатний узгоджувати інтереси в муніципалітеті тільки за специфічних умов, передовсім, за високого рівня конкуренції забудовників. При цьому ринок не завжди може регулювати вже створені муніципальні екосистеми, а також регулювати глобальні питання, які потребують інших інструментів управління, зокрема — загальних норм.

Про те, коли специфікація прав власності можлива і працює, а коли ні, пишуть Т. Андерсон та П. Хілл, у своїй праці статті про еволюцію приватної власності [47]. На прикладі аналізу власності на землю, худобу та воду на степових теренах Великих Рівнин у США, автори досліджують за яких умов специфікація прав власності можлива і коли вона дійсно приносить додаткову вигоду.

Перший висновок авторів стосується наслідків специфікації прав власності та її ефективного захисту через формальні та неформальні інститути. Як тільки право власності на землю було достатньо специфіковане, а новий парканний дріт дозволив відділити одну землю від іншої, на Великих Рівнинах різко зросла ціна землі та інтерес до неї. Подібний процес спостерігаємо і у Британії на прикладах, які наводить Дейвіс — краще специфіковані права власності на землю були дорожчі.

Але суб'єкти не завжди зацікавлені в специфікації прав власності і на це необхідно зважати. Так, доки населення Великих Рівнин не зросло і не виникло конкуренції за землю, степами користувалися як спільним ресурсом, якого всім вистачало. Специфікація і захист прав власності можливі саме за наявності високого рівня конкуренції. З цього випливає також і те, що розвиток міста з більшою вірогідністю позитивного результату можна пускати “на самоплив”, коли є багато різних забудовників і девелоперів. Проте, цього не можна робити, якщо забудовників лише один чи двоє, і вони можуть легко скористатися своїм монопольним становищем.

Загалом, Андерсон і Хілл узагальнюють свою теорію простою схемою взаємозалежності граничних витрат і граничної вигоди від додаткової специфікації прав власності. Доки граничні вигоди перевищують витрати, власник буде прагнути специфікації. Для нашої конкретної ситуації з муніципалітетом це означає, що витрати на специфікацію прав власності, зокрема на ковенанти і їх дотримання, повинні бути нижчими, ніж отримані вигоди. А високі отримані вигоди можливі тільки за високої конкуренції на землю чи забудову, відсутності монополізму великих компаній забудовників. Водночас, вигоди від специфікації прав власності стосуються інтерналізації лише безпосередніх зовнішніх ефектів, які будуть корисні мешканцям конкретної вулиці.



Мал 1. Зменшення граничних вигод (MB) та зростання граничних витрат (MC) при детальнішій специфікації права власності та захисті цього права згідно Андерсона і Хілла [47 с. 164].

1.1.2. Вироблення правил і норм для узгодження інтересів

Це другий інструмент узгодження інтересів в муніципалітеті, який полягає у визначенні таких норм забудови та просторового планування, які мають мінімізувати можливість впливу негативних зовнішніх ефектів,

гарантувати екологічну безпеку планування і забудови, гарантувати гармонійність стилю забудови і т. д. При цьому норми можуть бути надзвичайно різними: формуватися як самим муніципалітетом так і державою, визначати допустимі і недопустимі типи забудови, і ширше — регулювати шкідливий вплив на довкілля та інших людей. Нижче окреслимо кілька різних підходів до вироблення правил і норм при плануванні та забудові муніципалітетів, визначимо їхні переваги та обмеження.

Найпростіші і найгнучкіші правила і норми планування муніципалітетів функціонували в Британії у 19 столітті, щоб доповнити описану вище ринкову модель. Попри домінування саме ринкового узгодження інтересів, державне регулювання зіграло важливу роль гарантування приватних прав, бо де-факто зобов'язувало узгоджувати інтереси з сусідами, хоч і директивно впроваджувало мало загальнодержавних норм до забудови *per se* [57].

В Британії загальнодержавна норма передовсім полягала у високому рівні захисту приватної власності та дотриманні зобов'язань відносно сусідів, які новий забудовник не міг порушити. Це зводилося аж до таких детальних прав як “право на світло”, про яке згадує і Стівен Дейвіс, - заборону новим будинкам заступати вікна старих від сонячного світла [63]. Це право діє і до сьогодні. Нові забудовники не можуть будувати свої проекти, якщо не домовилися із сусідами і не виплатили їм компенсацій в разі створення незручностей. Відомим новим прикладом дії цього права стала виплата власнику садиби понад 1 мільйон фунтів у 2018 році за право будувати стадіон поруч (див. Додаток А).

Хоча не було вичерпного кодексу, подібного до сучасного українського ДБНУ, забудовнику доводилося пройти важливу процедуру отримання так званого “приватного білля”. Цей білля мав силу закону, тому публікувався напередодні. А за підготовку білля доводилося дорого платити юристам.

Стівен Дейвіс описує ці норми як частини ринкової гри, але фактично мова йде про затвердження державою нового проекту будівництва.

Публікація проекту білля означала, що всі сусіди могли наперед дізнатися, яка забудова планується до затвердження у парламенті і могли висловити свої заперечення. При цьому, ініціатор забудови не був зацікавлений потім переробляти і так дорогий білля. Тому ще до підготовки пропозиції консультувався з усіма зацікавленими сторонами та узгоджував спірні моменти, щоб уникнути заперечень.

Цей приклад є ілюстрацією дуже простої схеми державних норм щодо публічних консультацій перед забудовою. І хоч не було державного стандарту забудови, а проекти приймалися в кожному окремому випадку індивідуально, відповідно до контексту, ця система була ефективною і вдало доповнювала ринкове саморегулювання. Система приватних парламентських біллів забезпечувала також те, що британські міста, попри гнучке ринкове локальне планування, зберігали цілісність і логіку координування на загальному рівні, а кожен забудовник не міг розпочати будівництва, не узгодивши його з зацікавленими сторонами.

Паралельно з цією системою, існувала давніша система обов'язкових будівельних норм, що було характерно не лише для Британії. Наприклад, після пожеж у Бостоні (1631), Лондоні (1666), Чикаго (1871), Балтиморі (1904), і клівлендській клініці (1929) виникають різноманітні протипожежні кодекси, які визначають норми будівництва та принципи контролю за їх дотриманням для недопущення пожеж [72]. Загальна мета таких кодексів — виключно безпека. Однак, для її забезпечення норми стосувалися конкретних аспектів будівництва: ширини вулиць, обмежень на висоту і розміри будівель, характеристики димарів тощо.

Першим кодексом більш-менш сучасного зразка став Національний кодекс електрифікації у США, 1897 року, який визначив норми

електромереж, що починали активно встановлюватися. Згодом сфера дій кодексів поширилася на майже всі аспекти забудови в різних країнах, визначаючи матеріали, висоту вимоги до комунікаційних мереж, безпекові вимоги і т. д. Сьогодні як на національному рівні так і на рівні конкретних муніципалітетів обговорюється потреба подальшого розширення сфери дії державних норм щодо муніципального планування і будівництва. Розширення стосується не лише стандартів будівництва та безпечних матеріалів, але й мінімізації негативних зовнішніх ефектів, зокрема щодо екології. Екологічні норми включають вимоги до енергетичної ефективності будівель, регуляторну політику у сфері сільського господарства, норми щодо матеріалів та зелених зон, норми щодо допустимих викидів, розташування підприємств тощо. Саме таку систему розширення регуляторних кодексів пропонують конгресмени США [85]. Водночас, в Британії, один з найінноваційніших екологічних рухів у містопланування — blue green solutions — розробляє концепції змін до застарілих норм, внесення нових, деталізованих норм, які б краще регулювати такі деталі як циркуляцію водних ресурсів у містах, циркуляцію гарячого і холодного повітря, можливість і навіть зобов'язання відводити територію для вирощування їжі на дахах і на стінах будинків в мегаполісах [58]. В останньому інноваційному випадку, норми відіграють двояку функцію: з одного боку, новими нормами можна зобов'язати забудовників будувати екологічно-відповідальну архітектуру; з іншого ж боку — старі норми не передбачають можливості такої забудови, зупиняють розвиток, потрібна зміна норм, яка є тривалим бюрократичним процесом.

Ще одна важлива сфера застосування загальнодержавних чи муніципальних норм до будівництва і планування це естетика. Як приклад, кодекс міста Торнтон, Колорадо [22], який детальніше аналізуватимемо в наступних розділах. Цей кодекс регулює правила дизайну приватних

будинків, зокрема вказує мінімальну площу бруківки, яка має бути викладена перед будинком, зобов'язує використовувати для гаражу той самий матеріал, що і для будинку та безліч інших подібних норм.

Українські державні будівельні норми (ДБН) також регулюють допустиму висоту будівель саме з естетичних міркувань та регулювання соціального навантаження. При цьому, цей тип регулювання в ДБН доволі абстрактний. Висота залежить від типу поселення. У селах можна будувати до трьох поверхів, в селищах міського типу до чотирьох, у маленьких містечках до п'яти, у більших до дев'яти і так далі. В українському випадку такі державні будівельні норми захищають від надмірного тиску забудовників на приватні садиби в маленьких селищах, забезпечують цілісність поселень.

Наведені приклади американських, британських і українських норм щодо забудови виконують важливу безпекову, естетичну та екологічну функцію. Крім того, історичні приклади британської державної процедури затвердження будівельних планів, яка вже змінилася на сьогодні в сторону чітко спеціалізованих бюрократичних кодексів, демонструє як держава де-факто зобов'язує забудовника погодити проект із сусідніми ділянками. Користь і потреба цих норм для збалансування і захисту інтересів жителів громад очевидні.

Зауваження стосуватимуться в основному того, наскільки демократичним шляхом приймаються ці норми, чи долучається до їхнього обговорення громада, а також наскільки окремі абстрактні норми, прописані у кодексі, релевантні до конкретної ситуації на конкретній вулиці поселення. Останнє зауваження наголошує на проблемі обмеженої раціональності управлінців, які не здатні передбачити всі аспекти того як абстрактні норми будуть реально втілені на практиці і які реальні наслідки матиме їхнє застосування. Перші два зауваження вказують на те, що державне

встановлення норм щодо того, як приватні власники повинні розпоряджатися своєю приватною власністю, часто може бути не виправданим.

В яких випадках і які норми щодо приватної власності держава чи муніципалітет можуть встановлювати — це питання передовсім філософське і політичне. Але можна запропонувати загальну настанову згідно принципів республіканізму [82] та субсидіарності: норми щодо муніципалітету повинні формуватися на максимально можливому низькому рівні, за можливості — самими ж громадянами конкретного муніципалітету чи навіть вулиці. Ключовий виняток тут — екологічні норми, які є навіть не національними а глобальними, хоча і до них можна вносити регіональні уточнення залежно від специфіки регіону. Більшість норм можна затверджувати на рівні самого муніципалітету через муніципальні кодекси, або статути.

Якщо прямувати за такою логікою, то британська модель “приватних біллів” краще відповідає принципу субсидіарності, ніж українське централізоване регулювання щодо поверховості забудови. Так само значно ефективнішим буде конкретний кодекс міста, як от кодекс Торнтону складений за участю мешканців, аніж центральні державні норми. Хоч український ДБН щодо висотності — це краще, ніж відсутність будь-якої норми, окремі райони міст з низькою забудовою можуть потребувати жорсткіших обмежень, тоді як в окремих селах висотна забудова може, навпаки, бути корисною для створення певного підприємства. Тому громадяни повинні мати інструменти визначати такі положення норм на рівні самого муніципалітету.

Модель субсидіарності щодо визначення норм укорінена і в англосаксонському світі і в ЄС. Зокрема, принцип субсидіарності визначений керівним у 5 статті Договору про заснування Європейського союзу [1]. Американська філософська традиція також відстоює максимально можливе контекстуальне та субсидіарне визначення та застосування норм. Серед

сучасних Американських філософів про це пише, зокрема, мислитель консервативного крила Реїд Буклі: «Чи ж ми нарешті прислухаємося до принципу субсидіарності (в дусі якого виховувалися батьки-засновники), що ніякий публічний уряд не може зробити краще те, що може зробити приватна компанія, і що вищого рівня публічна інституція ніколи не повинна робити того, що може самостійно зробити публічна інституція нижчого рівня, що пропорційно до порушень принципу субсидіарності втрачається і ефективність» [59 с. 177].

Насамкінець, варто також звернути увагу на те, що норми — це всього лиш формальний інструмент, а не панацея. Людський фактор переважає будь-які норми. По-перше, узгоджені норми мають виконуватися, а забезпечити належний моніторинг не просто і найчастіше дорого, якщо сама громада не готова долучатися до самомоніторингу. По-друге, як зауважує у своїй статті професор права Нью-Йоркського університету Річард Пілдс, надто тривале використання чисто формальних норм, а особливо без залучення громадян до обговорення і прийняття цих норм, веде до втрати соціального капіталу, відчуження громадян від суспільного чи громадського життя [81]. До цього питання ще повернемося у наступному підрозділі.

1.1.3. Застосування централізованого планування, зонування, прямого управління публічними благами як інструмент узгодження інтересів “зверху”

На зламі 19 і 20 століть змінюється парадигма територіального планування і виникає новий інструмент урбанізму, пише Пітер Холл у своїй праці «Міське і територіальне планування» яка стала класичною історією розвитку просторового планування [69]. Під впливом модернізму та посилення ролі держави, поширення набувають централізовані державні

плани та більш детальні муніципальні плани. Виникає також зонування територій, чіткий поділ функцій, необхідність отримання дозволу на забудову та можливість будувати тільки відповідно до затвердженого плану просторового зонування.

Вже майже 50-літньої давності праця Холла відображає централізаційний підхід до узгодження інтересів в містоплануванні, який виник на початку 20 століття, досяг кульмінації у повоєнний період але все ж залишається домінантним інструментом збалансування інтересів в муніципалітетах сьогодні.

Першим модерним теоретиком централізованого містопланування став Ебенезер Говард, який ініціював рух до міста-саду у 1898 році. Цей рух мав на меті втілити Говардову концепцію зеленого міста, яке б поєднувало переваги сільських і міських ландшафтів. Перше політичне рішення щодо нових модерних парадигм у містоплануванні прийняла Пруссія, запровадивши систему зонування. Ця система мала на меті відокремити робітничі квартали від заводських, для збереження здоров'я робітників та вищих стандартів життя. Згодом зонування поширилося і на інші сфери місторегулювання.

Ця система використовується по всьому світу й сьогодні [56]. Суть зонування — це рішення міської влади про поділ міста на житлові, промислові, транспортні, торгові, паркові та інші зони, де забудова може здійснюватися тільки згідно визначеного призначення та стандарту. Зонування міста, планування архітектури в модерному стилі з великими вікнами та простором між багатоповерховими будинками аргументувалося у 1920-х піклуванням про здоров'я мешканців, а також естетичними і технократичними ідеалами планування, які відповідали духу часу [61].

Система централізованого планування досягає свого розквіту після другої світової війни. Для Британії поворотним моментом стало прийняття

Town and Country Planning Act у 1947 році. Подібні закони були прийняті в Німеччині та Франції. В Україні також діє Закон про регулювання містобудівної діяльності. Загальна суть цих законів класична: чиновники муніципалітету повинні розробляти план зонування, а також детальний план території у випадку появи забудовника, який прагне забудувати певну ділянку. Забудовник може здійснювати будівництво тільки згідно визначеного призначення території та детального плану. Муніципалітет, а не приватний власник як у Британській моделі 19 століття, відповідає за облаштування всіх комунікацій, доріг. Новацією стало також те, що кожен окремих будинок доводилося погоджувати з місцевою владою. Особливо це вплинуло на Британію, де “приватний білл” щодо певної ділянки раніше приймався раз і назавжди, окреслюючи загальні функції території, підтверджуючи визначені кovenанти. Більше такі плани не змінювалися незалежно від того, чи місцевий власник хотів би щось перебудувати або добудувати. Сьогодні ж все залежить від рішення міських планувальників.

Забезпечення ширшого набору публічних функцій владою муніципалітету за рахунок бюджету також пов’язане із центральним плануванням “зверху”. Переважно згідно філософії держави загального добробуту, муніципалітет визначався відповідальним за численні публічні функції, такі як дитячі садки, школи, лікарні, заклади культури тощо. Вага чиновника в цій моделі значно більша, ніж у попередніх двох.

Зонування, централізоване планування та забезпечення широкого кола публічних функцій муніципалітетом прагне збалансувати інтереси різних громадян через рівномірний розподіл функцій, врахування потреб різних категорій громадян і поєднання міста в цілісну логічну систему. Це і є сильною стороною цієї моделі.

Сучасним способом максимального врахування всіх інтересів та потреб при централізованому містопланування є інтегрована система

містопланування, поширена в Німеччині. Ключовою метою інтегрованої системи містопланування є «віднайдення можливостей для холістичного вирішення проблем» [80, с. 191]. Головним інструментом інтегрованої системи містопланування є багатопланове планування – одночасне планування транспорту, екології, функцій, житлової забудови та інших факторів важливих для міста так, щоб зрештою отримати цілісну систему. Інтегрована система містопланування також є одним із інструментів для досягнення сталого розвитку, що пропагується ООН [75]. Такий спосіб містопланування популяризується і в Україні зусиллями Німецької спільноти міжнародної співпраці [73] та вже тестувався у кількох українських містах, зокрема у Львові, Вінниці, Подільському районі Києва.

Централізоване управління ґрунтується на теорії публічної власності як акціонерного товариства, де громадяни, як акціонери мають отримувати частку вигоди. Такий підхід здобув поширення в Канаді та Скандинавських країнах [70]. Подібний підхід до містопланування домінує і в Україні.

Ключовою проблемою централізованого узгодження інтересів є опортунізм та обмежена раціональність міських чиновників, з якими безпосередньо пов'язані корупційні ризики та неврахування важливих потреб громадян. Щоб вирішити цю проблему, одним із ключових інструментів інтегрованої системи містопланування є партисипація — залучення громадян до формування плану міста, щоб краще зрозуміти їхні потреби і врахувати інтереси різних стейкхолдерів. Інший інструмент — це доступність інформації та постійний контроль громадянського суспільства за планувальниками, щоб зменшити опортунізм.

Партисипація в умовах інтегрованої системи містопланування не завжди успішна. Найочевиднішим тут є приклад громадських слухань в Україні, які переважно мають чисто формальний характер для затвердження потрібного плану забудови. Проводяться вони виключно через вимогу закону

і рідко через бажання самих мешканців. Крім того, на вищому рівні, зокрема в умовах української децентралізації, але й в процесі повоєнного розширення Лондона та створення нових міст, дуже часто порушуються права власності. В Англії, наприклад, попри всю культурну важливість поваги до приватної власності, після прийняття Town and Country Planning Act у 1947 році з'явилася можливість примусового викупу території, якщо ця територія ключова для місцевого планування [50]. В Україні об'єднання територіальних громад, відповідаючи державному плану, з іншого боку часто порушувало права суб'єктів власності та принцип добровільності, що йде прямо в розріз з Європейською хартією місцевого самоврядування [2].

Ці слабкі риси централізованого планування вимагають доопрацювання партисипативних практик. Більше того, якщо планування порушує принцип прав власності, то це вже створює загрозу інституційної стабільності, знижує саму вартість майна або об'єктів власності. Тому переваги холістичного узгодження інтересів “зверху” можливі тільки якщо рівень залучення самої громади достатньо високий, інструменти партисипації ефективні, ще краще — мають формальну силу, на відміну від дорадчої сили громадських слухань. Крім того, права власності повинні бути достатньо захищені і специфіковані, щоб знизити ймовірність опортунізму чиновників та корупції.

Важлива слабкість центрального планування, на яку варто зважати — це нестабільність, попри формальну визначеність. В Британській ліберальній системі, хоч “планування” відбувалося знизу, але було закріплено договорами на десятиліття і століття без можливості змін. В централізованому плануванні, особливо з низьким залученням громади, зонування можна переробляти як завгодно необмежену кількість разів, позбавляючи конкретного власника гарантій щодо того, що буде заплановано біля його ділянки через 10, 20, 30 років.

1.2. Муніципалітет як керування спільним: методологічні основи залучення громади до управління

Якщо описані три моделі узгодження інтересів в муніципалітеті проаналізувати з погляду неоінституціоналізму, можна простежити, де закінчуються можливості кожного із підходів. Зокрема, Дуглас Норт вказує на трансакційні витрати, які необхідні для підтримки як державних так і ринкових інституцій. Ці витрати обмежують здатність держави контролювати і впроваджувати чесні правила гри, унеможливають існування тих ринків, де трансакційні витрати на інституційну трансформацію і окреслення прав власності надто високі [77, р. 27-72]. Олівер Вільямсон в свою чергу розвинув ідею інформаційної асиметрії в своїй теорії контрактів та трансакційних витрат. Інформаційна асиметрія виникає внаслідок обмеженої раціональності та підвищує трансакційні витрати взаємодії на ринку, сприяє опортунізму [86, с. 21-40].

Згідно неоінституціональної економіки можна виокремити принаймні три проблеми, які виникають у муніципалітеті і які намагаються вирішувати різним поєднанням трьох інструментів. По-перше, частина спільних благ все ж не може бути приватизована, або через надмірні трансакційні витрати приватизації, або через неподільність самого блага (в цих випадках залишається потреба централізованого управління і контролю). По-друге, контроль зверху також має свої трансакційні витрати і в будь-якому випадку залежить від опортунізму чиновників (тому вигідно приватизувати і зменшувати роль держави, де таке можливо). По-третє, навіть щодо приватизованих благ специфікація прав власності залишається невичерпною і можуть зберігатися сильні зовнішні ефекти, на які громада не матиме змоги вплинути, але які впливатимуть на громаду (саме цю проблему пробують

вирішити за допомогою містобудівних норм, ковенантів, сервітутів, специфікації прав власності).

Мінімізувати прорахунки і невдачі кожного з трьох підходів можна через активне залучення самих громадян і жителів муніципалітету до планування. У випадку ринкового узгодження потрібні активні низові консультації між власниками, деталізації різних прав власності через укладання договорів так, щоб це зрештою утворило взаємовигідну систему для всіх. У випадку прийняття загальних муніципальних норм потрібні консультації з громадою для релевантності цих норм, а також згода самої громади на їх дотримання і самоконтроль, інакше зовнішній контроль найчастіше буде дорогим і неефективним. Щодо централізованого планування зверху, воно тим паче потребує залучення громади і активного контролю від громади, інакше перетвориться у випадкові маркування карти цілого муніципалітету одним чиновником.

Тож ключове питання — наскільки і за яких умов можлива правильна взаємодія між жителями громади і залучення їх до планування так, щоб мінімізувати як індивідуальний опортунізм окремих приватних власників, так і опортунізм чиновників.

Критики різноманітних політик партисипації зазвичай вказують на те, що люди при залученні до спільного планування муніципалітету все ж діють опортуністично, переслідуючи власні інтереси. Наприклад, це стається з інструментом громадського бюджету в Україні, коли найбільше голосів зазвичай отримують проекти реконструкції конкретних шкіл, за які голосують самі ж учні цих шкіл та їх батьки, саме для особистого інтересу. Люди не міркують з позиції загальної корисності проекту для муніципалітету.

Відтак, пишуть критики, залучення громадян до планування — це радше фікція, яка зрештою маскує або реальні приватні прагнення окремих

власників, або одностороннє рішення чиновників зверху, яке ті намагаються просто легітимізувати через механізм, наприклад, бутафорних громадських слухань. Така критика звертається до трьох класичних моделей, які вказують на нездатність людини діяти в інтересах спільного. Ці моделі — це «трагедія спільного» Гаретта Хардіна [71], «дилема в'язня» як трагедія спільного на прикладі взаємодії конкретних суб'єктів, «теорема про неможливість колективного вибору» Кеннета Ерроу [52] і «логіка колективної дії» Манкура Олсона [78].

Саме з розгляду цих моделей починає свій аналіз управління спільним Еліно́р Остро́м, американська економістка і лауреатка Нобелівської премії, авторка дослідження «Керування спільним». Згідно цих моделей поведінки, індивідуальна раціональність та опортунізм неодмінно призводять до виснаження окремими індивідами спільних благ. Згідно іншого нобелівського лауреата О. Вільямсона, який перший запровадив в економічній теорії поняття опортунізму, це передбачає «дбання про власний інтерес, яке доходить до віроломства» [86, с. 201].

Опортунізм виникає, коли кожна окрема людина не має гарантії, що інші діятимуть в інтересах спільного. За такої ситуації раціональне рішення задля максимізації індивідуального інтересу — це діяти опортуністично, згідно припущення, що інші діятимуть також опортуністично. М. Олсон, наприклад, так характеризує дію індивіда, коли груповий інтерес вимагає певних індивідуальних жертв: «Окрім випадків, коли індивідуумів достатньо мало, або коли існує примус чи інші способи змусити їх діяти у спільних інтересах, раціональна, корислива людина не буде діяти для реалізації спільних чи групових інтересів» [78].

Якщо методично дотримуватися положення про те, що люди діятимуть опортуністично, то в публічних управлінців залишається лише два варіанти як зменшити опортунізм, пише Еліно́р Остро́м. Перша і найпростіша

стратегія — максимально зменшити сам факт існування спільних благ через приватизацію та визначення лише персональної відповідальності і персональної вигоди; або, другий варіант — це передати управління спільним благом суверену, запровадивши жорсткий контроль і покарання за опортунізм, згідно традиційної моделі Гоббса [27]. Суперечка про кращий з двох варіантів є традиційною для політики та для економіки. Це помітно ще з часів Платона і Арістотеля. Ідеальна держава Платона будувалася довкола філософа-монарха та спільної власності і спільної відповідальності під контролем цього монарха [37]. Водночас, Арістотель у своїй «Політиці» навпаки аналізує політику крізь призму відносин власності і висловлює скепсис щодо здатності людей ставити спільне благо вище за власне: «До того, що складає предмет володіння великої кількості людей, застосовується найменша турбота» [24 с. 406], пише він. Але, як ми показали вище, кожен з двох варіантів, а також компромісне вироблення норм має свої межі застосування та прорахунки.

Водночас, досліджуючи управління спільними ресурсами, Еліно́р Остром наводить численні приклади, коли люди все-таки домовилися про управління спільними ресурсами та перестали діяти опортуністично з власної волі, без приватизації і без державного примусу чи контролю. Такий шлях керування спільним полягав у поступовому виробленні норм шляхом постійних дискусій та експериментів серед жителів самої громади. Відтак, Е. Остром емпірично досліджує за яких умов люди здатні самоорганізуватися і виробити правила громади, а коли продовжують політику індивідуального опортунізму. Успішні приклади, які наводить Остром, нагадують ідеал республіки Цицерона як спільної справи, засадами якої є добровільність долучення, самостійне вироблення норм і участь громадян в управлінні [див. 82]. Досягти такої ефективності залучення громади в управління спільним

дуже складно, але виокремлення умов, коли таке можливо, буде цінним орієнтиром.

Варто зауважити, що Еліно́р Остро́м досліджує у своїх прикладах не всі публічні блага. Сама авторка зауважує, що досліджує “керування спільним ресурсом” [36]. Спільні ресурси обмежені в кількості, але при цьому їх приватизація чи будь-який інший поділ неможливий, або ускладнений. Як класичні приклади спільних ресурсів, Еліно́р Остро́м наводить рибальські угіддя, пасовища в Швейцарських Альпах, іригаційні системи в іспанських huertas (посушливі райони на півдні країни) чи у Шрі-Ланці. Спільним в усіх випадках є те, що ресурсу не вистачає, якщо всі індивідуальні користувачі використовуватимуть його на максимум. Тому спільноти постають перед вибором: або налагодити правила, які встановлюють черговість та межі використання, або виснажити свій спільний ресурс і втратити джерело доходу. Крім того, приклади Е. Остро́м стосуються відносно невеликих спільнот: найбільша — 15,000 людей.

Ті спільні ресурси, про які пише Е. Остро́м, відрізняються від тих публічних благ, які не мають фізичного обмеження на використання, не можуть бути виснажені через надмірне опортуністичне використання індивідами. Наприклад, парки, світлофори, публічна школа тощо. Проте, корисність від цих публічних благ також можна максимізувати, якщо застосувати до них співуправління громадою: врахування інтересів і потреб мешканців та пошук таких правил використання, які будуть максимально зручними. Е. Остро́м також зауважує цю деталь, пишучи про зростання загального добробуту від кооперації: «Коли присвоювачі діють щодо обмежено спільного ресурсу незалежно, то вони отримують менший загальний чистий прибуток, ніж могли б отримати, скоординувавши свої стратегії. І це в кращому разі; у гіршому — вони взагалі можуть зруйнувати свій спільний ресурс» [36, с. 65].

Крім того, значна частина публічних благ, які наразі не обмежені в використанні, можуть відносно легко перетворюватися в обмежені спільні ресурси, які виснажуються. Найпростіший приклад тут — загальна екосистема землі, якість повітря та стабільність клімату. Будучи раніше невичерпним ресурсом, сьогодні вони стають прямо залежні від кількості викидів. Фактично, додаткові викиди дорівнюють додатковій експлуатації клімату та його виснаженню. Тобто маємо класичну трагедію спільного.

На локальному рівні часто відбуваються подібні процеси. Наприклад, обмеженим спільним ресурсом можуть ставати такі спершу необмежені публічні блага як міські дороги, мости, якщо їх використання починає перевищувати пропускну здатність. Тоді кожен користувач зокрема долучається до загального виснажування спільного блага. Пропорційно до зростання кількості користувачів, загальна корисність падає. Ще один локальний приклад, актуальний сьогодні для України, — надмірне розорювання ґрунтів. 54% площі країни покрито ріллею [25], а в південних регіонах — понад 90% в деяких районах. Це значно перевищує можливості екосистеми, яка є спільним ресурсом і може витримати максимум 40% ріллі, а бажано ще менше, залежно від методу обробітку. Як наслідок, виснаження спільного ресурсу, яким тут є екосистема, веде до зниження рівня ґрунтових вод, зменшення кількості опадів, опустелювання, вітрової ерозії. Втрачають всі користувачі спільного ресурсу, а фермери передовсім.

Наскрізною тезою, на якій наголошує Еліно́р Остро́м, є відсутність єдиноправильного формального шляху до управління спільним, а також те, що в реальності все працює зовсім не так як на папері. Хоч інституційні рамки держави та захищені права власності важливі як стартові елементи, також потрібно, щоб влада забезпечувала вільну можливість укладати такі угоди і так будувати систему місцевого самоуправління, як того хочуть самі громадяни [36, с. 35]. Це означає, що система має бути гнучка. За цією

логікою навіть Закон України про місцеве самоврядування, який детально регламентує склад, повноваження і процеси, які відбуваються в органах місцевого самоврядування, сумнівний з точки зору якості управління спільним. Натомість ефективним є такий дизайн інституцій, який би створювали, обговорювали і погоджували самі мешканці муніципалітету залежно від конкретних вимог і контексту.

Для того, щоб учасники громади могли дійти згоди щодо спільних правил і спільного управління, Е. Остром пропонує 8 умов на основі емпіричного аналізу. Ці 8 умов ключові для вироблення практичних рекомендації щодо залучення громади до просторового планування муніципалітету, тому варто коротко перелічити їх усі:

1. Чітко визначені кордони. Фактично, мова про максимальну специфікацію прав власності. І це дуже важливо, адже годі сподіватися конструктивної дискусії про спільне, якщо межі приватного не чітко визначені. Така ситуація лише стимулюватиме персональний опортунізм. Крім того, межі самого спільного ресурсу (громади, конкретного об'єкта в громаді і т.п.) мають бути чітко визначені, як і коло тих, хто може залучатися до управління ним.

2. Відповідність між правилами та місцевими умовами. Не потрібно загальнонаціонального зразка щодо того, які правила мають бути в управлінні конкретною громадою і, тим паче, конкретними спільними ресурсами громади. Набагато краще, якщо мешканці самі визначатимуть правила відповідно до їхньої ситуації та потреб.

3. Механізми колективного вибору та зміни правил. Всі учасники мають мати змогу пропонувати зміни до правил, брати участь в їх узгодженні. Мають бути можливість легко змінити правила відповідно до зміни умов чи пріоритетів учасників громади.

4. Моніторинг має здійснюватися самими учасниками громади, або особами, яким вони його спеціально довірили.

5. Градуйовані санкції, які запроваджуються самими ж учасниками. Це зворотна сторона попереднього пункту про самомоніторинг. Учасники можуть дотримуватися спільно встановлених правил, якщо кожен з них моніторить всіх. Тоді учасники відчувають гарантію того, що інші також дотримуватимуться правил, бо самі можуть це контролювати, а також відчувають персональну відповідальність, бо знають, що їх контролюють. Одна із ключових тез Е. Остром полягає в тому, що самомоніторинг зацікавлених учасників, які самі дійшли згоди щодо правил, значно ефективніший, ніж зовнішній державний контроль.

6. Дешевий і зрозумілий механізм вирішення конфліктів. Різна інтерпретація правил, і, зокрема, своєрідна інтерпретація правил тими, хто насправді прагне їх порушити, вимагає механізму приймати колегіальне рішення про те, чи дотримався суб'єкт х правила, чи його порушив. Всі мають наперед погодитися, що такий механізм “суду” буде визнаватися як легітимний. Тут також ефективним може бути залучення вже централізованих державних інституцій.

7. Мінімальне визнання права на самоорганізацію з боку держави. Державні органи повинні юридично визнавати встановлені в громаді правила та їхню силу. Особливої ефективності самоуправління за моделлю Е. Остром досягло там, де центральна влада не лише визнавала правила визначені самими членами громади, а й допомагала їм з моніторингом та захистом власності, що і є ключовою функцією держави.

8. Побудова вкладених інституцій для складних чи великих систем. Оскільки люди не здатні управляти всім безпосередньо, делегування має відбуватися через “вирощування” інституцій знизу. При цьому важливо визначити правила, які працюють на різних рівнях та конкретні механізми

відповідальності і сферу відповідальності кожного з рівнів. На першому рівні це можуть бути загальні збори. На другому рівні — вже делегування виборних осіб. Але систему рівнів та їх відповідальність члени громади мають визначати самостійно. Наприклад, вулиці чи малі райони можуть мати певний ступінь автономії. Протилежний приклад — централізований поділ країни на “громади”, накреслені в ОДА, як це відбулося в Україні, не передбачає можливості вкладених інституцій.

Те, що ці настанови Е. Остром працюватимуть на практиці при спробі залучити членів громади до самоуправління та вироблення правил підтверджує також аналіз професора політичних наук Мічиганського університету Роберта Аксельрода про виникнення та еволюцію кооперації. Аксельрод у своєму аналізі визначив конкретні умови, при яких окремому індивіду, що відчуває загрозу від загальної трагедії спільного, вигідно кооперуватися. Зокрема, він пише: «Допоки інтеракція не часто повторювана, можливість кооперації низька. Ключовий спосіб популяризувати кооперацію — це робити так, що ті самі люди зустрічали одне одного знову і знову, впізнавали одне одного, і пригадували свою попередню поведінку» [53, с. 125].

Загалом, є два ключові критерії, які посилюють кооперацію, згідно Аксельрода, — це взаємодія з тими самими людьми та стабільність інституційного середовища, яка знижує ставку дисконтування і робить важливішим планування на майбутнє, а отже й міркування про власні дії з точки зору майбутньої реакції на них. Це також підтверджує важливість вкладених інституцій, починаючи з максимально низького рівня, а також нижчий рівень кооперації і залучення до вирішення публічних питань в міських громадах, де саме поняття громади як спільноти, що перебуває в реальній взаємодії, відсутнє без існування вкладених інституцій. Аксельрод, як і Остром, наголошує на важливості встановлення саомоніторингу

громади і покарань за порушення. Важливе не саме покарання, а саме очікування індивіда, що він буде покараний в разі порушення, а отже, відчуття постійного контролю з боку співмешканців щодо тих правил спільної взаємодії, які він напередодні сам з ними узгодив.

Така жива модель планування муніципалітету з залученням мешканців, хоч і складніша для втілення, ніж три класичні формальні моделі, але й володіє перевагами, яких не може дати ні ринок, ні держава, ні формальні норми самі по собі. З іншого боку, важливо, щоб держава забезпечила інституційну можливість та визнання права громад самим формувати правила муніципальної взаємодії та планувати муніципалітет, а також забезпечила захист прав власності.

Висновки до 1 розділу. У цьому розділі ми виокремили і проаналізували три ключові підходи до узгодження інтересів в просторовому плануванні, а також визначали загальні теоретичні рекомендації щодо участі громади в управлінні спільним.

Сильна сторона ринкового саморегулювання в просторовому плануванні – це гнучкість норм, врахування контексту і водночас вища гарантія. Норми, закріплені в самому праві власності вже не можуть бути змінені ніким із чиновників. Водночас, слабким місцем є те, що ринкове саморегулювання через ринок і специфікацію прав власності може узгоджувати лише близькі зовнішні ефекти, тоді як глобальні проекти чи дотримання норм з розмитим впливом не може бути встановлене. Державні та муніципальні норми містопланування важливі для визначення допустимих кількісних та якісних меж використання простору в тих випадках, де зовнішні ефекти сильно розпорошуються і тому не можуть регулюватися ринком. Слабким місцем таких норм є надмірна централізація, неврахування контексту, а також неадаптивність до змін. Ефективною є максимальна

контекстуалізація норм, а також застосування принципу субсидіарності при їх складанні. Централізоване планування, зонування через пряме управління органами влади створює можливість планувати місто як цілісність, балансувати різні функції. Проте, недоліком централізованого планування та зонування є повна залежність від чиновницького апарату та їхніх рішень, а отже й можливого опортунізму.

Мінімізувати прорахунки і невдачі кожного з трьох підходів можна через активне залучення самих громадян і жителів муніципалітету до планування. Для залучення громади корисними є загальні рекомендації щодо управління спільним. Зокрема, 8 принципів Елінор Остром, які стосуються передовсім чіткого визначення кордонів між присвоювачами спільного ресурсу, застосування вкладених інституцій, відповідність між правилами та місцевими умовами, визнання встановлених правил з боку держави. Також корисним є розуміння самого механізму виникнення кооперації, як його проаналізував Роберт Аксельрод. Кооперація ефективніша при взаємодії з тими самими людьми та при стабільності інституційного середовища. Це означає, що захищене право власності та принцип субсидіарності для максимального зменшення розмірів первинних суб'єктів-спільнот є надійною і необхідною основою для якісного використання інших методів участі громади в узгодженні інтересів.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ІНСТРУМЕНТІВ УЧАСТІ ГРОМАДИ В ПРОСТОРОВОМУ ПЛАНУВАННІ МУНІЦИПАЛІТЕТІВ В УКРАЇНІ.

У цьому розділі аналізуємо, які саме інструменти участі громади передбачені законодавством та активно діють в Україні, наскільки вдало вони доповнюють кожен з трьох підходів до узгодження інтересів в просторовому плануванні муніципалітетів: централізоване планування зверху, вироблення правил та норм, і узгодження-планування через ринок, права власності та самоорганізацію знизу. Це створить фундамент для виокремлення рекомендацій щодо того, як ці інструменти участі громади можна покращити, згідно описаних вище 8 ключових настанов Елінор Остром.

Методологія аналізу побудована на емпіричному дослідженні того, які саме інструменти участі громади реалізуються в Україні і як саме. Для аналізу кожного конкретного інструменту громадської участі в просторовому плануванні виділена окрема рубрика в наступних трьох підрозділах.

Порядок аналізу полягає в огляді законодавчої бази, яка регламентує застосування певного інструменту громадської участі в просторовому плануванні, а також аналіз прикладів застосування цих інструментів, чи аналіз самих інструментів загалом, зокрема веб-сайтів. Ефективність інструментів аналізуємо через статистику і популярність їхнього поширення, так само через ступінь впливу на прийняття рішень. Отож, методологія аналізу в цьому розділі включає передовсім такі методи: аналіз законодавчої бази, синтез огляду відповідних прикладів застосування інструментів участі громади, порівняння ефективності різних інструментів участі громади в просторовому плануванні, статистичний огляд частоти і кількості застосування окремих інструментів участі громади, виокремлення закономірностей і тенденцій щодо того коли і при яких інструментах участь

громади сприяє узгодженню інтересів та кращому просторовому плануванню, а коли має мало впливу.

2.1. Аналіз участі громади у централізованому просторовому плануванні органами місцевого самоврядування.

В Україні головним підходом до просторового планування муніципалітетів є планування через рішення органів місцевого самоврядування, зокрема шляхом проектування містобудівної документації, генеральних планів територій, забезпечення через комунальні служби всіх потреб в інфраструктурі, озелененні тощо. Визначення норм та правил, а особливо залучення ініціатив приватних суб'єктів та безпосередньо жителів відіграють допоміжну роль. Тому саме з участі громади в централізованому плануванні “зверху” варто почати аналіз.

Централізоване планування в управлінні муніципалітетом зовсім не обов'язково означає одностороннє домінування чиновницького апарату. Через активне використання методів партисипації та е-демократії централізоване планування можна перетворювати в складний процес поступового вирощування “плану” через складання різних інтересів та запитів від громадськості у цілісну стратегію. Саме в напрямку більшої залученості громадян сьогодні реформують свої системи муніципального планування зразкові демократичні режими: Європа, США, Канада. Це здійснюється переважно через запровадження інструментів партисипації як складової сучасної інтегрованої системи планування [49, 51, 62].

В Україні також можна простежити тенденцію до зростання учасницької демократії [38]. Фактично, кожен новий закон у сфері просторового та муніципального планування розширює можливості впливу громади на централізоване планування муніципалітету. Нижче проаналізуємо ключові інструменти впливу громадськості на рішення органів місцевого

самоврядування за хронологічним принципом, визначаючи ключові положення законодавчої бази щодо конкретного інструменту, способи застосування цих інструментів і, відповідно, їх наслідки та ефективність.

2.1.1. Застосування загальних зборів, громадських слухань, місцевого референдуму та місцевої ініціативи для участі громади згідно Закону України «Про місцеве самоврядування».

Із сьогодні чинних, найпершим в Україні був прийняти рамковий закон «Про місцеве самоврядування» у 1997 році [9]. Він легітимізує одразу кілька класичних і важливих форм залучення громадськості до місцевого самоврядування: загальні збори, громадські слухання, місцевий референдум та місцева ініціатива. Однак, всі ці інструменти залишилися здебільшого декларативними із переважно символічним та медійним впливом, але без будь-якої реально зобов'язувальної сили.

Місцевий референдум на сьогодні неможливо провести через відсутність відповідного закону, який все ще в процесі розробки парламентом. Крім того, в умовах розвитку інформаційного суспільства, класичний формат референдуму потребує довгої підготовки та є дорогим інструментом. Тому цей інструмент може застосовуватися відносно рідко, на відміну від методів електронної демократії, які могли б бути значно ефективнішими, але поки ніяк не розробляються.

Загальні збори в прямому значенні терміну можуть застосовуватися лише в малих громадах, яких зі створенням ОТГ майже не лишається. Крім того, такий формат взагалі не підходить для багатотисячних міст. Тому він також застосовується дуже рідко. У великих містах, згідно затверджених положень про загальні збори за місцем проживання, або міських статутів,

такі збори майже нічим не відрізняються від звичайних громадських слухань (див. наприклад Статут міста Львова [20]).

Теоретично, загальні збори можуть бути інструментом потужного впливу громади, але сам інструмент потребує істотного доопрацювання. Зокрема, не визначений механізм, як члени громади можуть делегувати свої голоси представникам так, щоб на зборах був кворум при відносно невеликій кількості людей. Альтернативний варіант — потрібно визначити, чи мають збори свою законну силу, якщо там не представлена більшість громади. Якщо так, то за яких умов. Ці аспекти не регулюються законом.

Згідно закону, органи місцевого самоврядування «враховують рішення загальних зборів» [9], тоді як громадські слухання залишаються лише дорадчим інструментом. І все ж фраза «враховують рішення зборів» залишається не чіткою і дозволяє подвійне трактування. В підсумку — не зрозуміло коли збори легітимні, а коли ні, а також до якого ступеня рішення зборів зобов'язувальні для органів місцевого самоврядування.

Громадські слухання — інструмент, яким часто користуються громади. Згідно 13 статті закону, «пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування» [9]. Проте, обов'язок розгляду насправді не гарантує жодного впливу з боку громади. Фактично, громадські слухання виступають інструментом отримання інформації від управлінців та інструментом для привертання медійної уваги до проблеми. Щодо прийняття рішень, цей інструмент цілком залежний від доброї волі управлінців.

Подібне значення має і місцева ініціатива. Сучасною формою такої ініціативи є інструмент електронних петицій, яка запроваджуються у муніципалітетах положеннями місцевих рад чи статутами громад. Місцева рада зобов'язана розглянути місцеву ініціативу на відкритому засіданні за

участі ініціаторів з можливістю останніх доповісти. Але все також залежить від доброї волі депутатів.

Важливо зауважити, що інструменти загальних зборів, громадських слухань та порядку місцевої ініціативи можуть бути детальніше прописані та унормовані статутом територіальної громади. Саме статут може конкретизувати застосування цих інструментів так, щоб загальні збори мали зобов'язувальну дію, а громадські слухання і місцева ініціатива більше впливу і зрозумілі правила проведення. Крім того, статут громади може переносити ці інструменти в онлайн, що вже відбувається з місцевими ініціативами (петиціями), але не з громадськими слуханнями чи загальними зборами. Саме статут громади мають потенціал легітимізувати через поняття громадських слухань та зборів інструменти електронної демократії на місцевому рівні навіть за відсутності централізованої законодавчої бази.

Водночас, проблемною законодавчою нормою для такого сценарію розвитку є те, що статут, згідно закону, приймається радою громади. Закон «Про місцеве самоврядування» не передбачає обов'язкових громадських слухань для прийняття статуту і так само не передбачає інших форм впливу громади на формування власного статуту. Тому потрапляємо в ситуацію конфлікту інтересів, коли навряд чи місцева рада буде зацікавлена надавати громаді максимально можливі повноваження впливу. Така схема прийняття статуту означає, що сама громада фактично позбавлена можливості самостійно домовитися про правила власного місцевого самоврядування, що суперечить принципам успішного керування спільним згідно Елінор Остром.

2.1.2. Громадські слухання та інші інструменти участі громади у формуванні містобудівної документації згідно Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Цей закон, прийнятий у 2011 році, чітко структурував процес містопланування в Україні, зберігши за місцевою радою керівну роль, але й розширивши деякі повноваження громади, а також надавши місту додаткові інструменти для обмеження та контролю забудовників.

Сам процес містопланування був поділений на три рівні містобудівної документації: генеральний план міста, план зонування території (зонінг) та детальний план території. Додатково також виділена проектна документація — план конкретного об'єкта будівництва. Для історичних міст окремо розробляється історико-архітектурний опорний план з метою захистити історично цінну забудову.

Генеральний план відіграє функцію орієнтовного плану забудови.

Важливим є план зонування територій, де визначаються функції конкретних територій муніципалітету. Згідно 18 статті, план зонування території «встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови окремих територій населеного пункту... параметри використання території та будівель... функціональне призначення, граничні поверховість та площу забудови, можливе розміщення на ділянці» [11].

Детальний план територій має ще більше значення, оскільки уточнює план зонування. Зокрема, він включає містобудівні умови та обмеження конкретних ділянок, куди серед іншого входить гранично допустима висотність будинків у метрах, максимально допустимий відсоток забудови земельної ділянки, планувальні обмеження щодо культурної спадщини, відстані від об'єкта, що проектується, до існуючих інженерних мереж та споруд тощо.

Ключовою нормою закону, яка розширює участь громадськості в процесі просторового планування є те, що «Затвердження на місцевому рівні містобудівної документації [генерального плану, плану зонування і детального плану]... без проведення громадського обговорення проектів такої документації забороняється» (Стаття 21) [11]. Громадське обговорення згідно цього передбачає 30 днів на письмове подання зауважень і пропозицій щодо містобудівної документації та проведення громадських слухань. Результати розгляду пропозицій мають бути оприлюднені муніципальною владою на власному сайті і у ЗМІ.

Попри те, що громадське обговорення зберігає лише дорадчу функцію, у поєднанні з чіткою структуризацією просторового планування воно оберігає громаду від несподіваних змін до планів територій, гарантує можливість розголосу в разі серйозних порушень інтересів жителів громади.

Серед ключових проблем залишається невпорядкованість самого інструменту громадських слухань. Законом передбачено, що порядок їх проведення визначає уряд. Але прийнятий урядом порядок надзвичайно загальний і нічого не визначає [14]. Така централізація визначення порядку проведення громадських слухань не лише неефективна через свою абстрактність, але й суперечить вже згаданим принципам Елінор Остром про можливість жителів громади самим домовлятися про правила.

Ще однією проблемою є те, що на громадське обговорення виноситься вже готовий проект плану території. В ситуації, коли громадське обговорення виконує лише дорадчу функцію, а чиновники не мають інтересу щось змінювати, весь процес перетворюється в доволі формальний. Бракує можливості жителям громади наперед висловлювати свої пропозиції, або ж відхиляти пропозиції управлінців щодо планування територій. Це можливо тільки при конкретизації самого інструменту громадських слухань, зокрема, у статуті самої громади.

Практичне втілення норми щодо обговорення містобудівної документації на громадських слуханнях ми проаналізували на прикладі проведення громадських слухань у Львові.

Щодо формальних аспектів, у статуті міста конкретизовані правила проведення громадських слухань з ініціативи мешканців та правила проведення громадських слухань щодо містобудівної документації [17]. Ці правила описують детальну процедуру внесення пропозицій та їх розгляду, терміни внесення пропозицій та розгляду. Однак, статут передбачає, що пропозиції громадськості не мають жодної зобов'язальної дії, а лише підлягають розгляду. В ситуації конфронтації з місцевою владою громадськість, відповідно, не має впливу.

Щодо публічності громадських слухань про містобудівну документацію, вся інформація про такі громадські слухання опублікована на порталі міської ради з доданою містобудівною та іншою документацію щодо кожних громадських слухань (<https://city-adm.lviv.ua/public-hearings>). На порталі публікується оголошення про початок обговорення і додається документація. Після проведення громадських слухань на портал додають протокол слухань де перелічені пропозиції громадськості. Пізніше, але зазвичай із значними запізненням до кількох місяців, міська влада розміщує на порталі відповіді на пропозиції громадськості. Оскільки для кожних громадських слухань виділена окрема сторінка з повним набором документації, то така систематизація інформації доволі зручна та цілісна.

Щодо впливу громадських слухань, то в ситуації конфронтації громадськості з управлінцями муніципалітету громадські слухання практично ні нащо не впливають, місто як правило виграє. Як приклад, громадські слухання про «Скандальне будівництво багатоповерхових житлових будинків з вбудованими приміщеннями громадського призначення та підземним паркінгом на вул. Городоцькій, 64 з грубим порушенням

законодавства» [28]. Позиція мешканців достатньо аргументована і полягає в перевищенні висотності у проєктованій забудові на 2 метри супроти затвердженого плану зонування, перевищення висотності проєктованої забудови біля пам'яток архітектури місцевого значення на 7 метрів, порушення побутових розривів біля будинків садибної забудови згідно ДБН. Проєктоване будівництво підземного паркінгу впритул до фундаментів історичної забудови загрожує підтопленням і руйнуванням. Проте, після розгляду пропозицій в Управлінні архітектури та урбаністики міста Львова, всі пропозиції було відхилено. Так само не було надано належної аргументації щодо відхилення пропозицій — тільки перелік окремих законодавчих норм загального характеру, які конкретно ніяк не впливають на пропозиції і зауваження мешканців.

Цей і подібні приклади, що також розміщені на сайті міської ради, демонструють неефективність громадськості слухань. Попри величезні трансакційні витрати мешканців та посадовців на проведення громадських слухань, зокрема велику кількість витраченого часу на підготовку та вивчення документів, часто позиції жодним чином не узгоджуються, а будівництво продовжується згідно наперед визначеного плану.

Хоча детальні плани територій передбачають де-факто виокремлення в межах міста окремих малих територіальних одиниць (кварталів, мікрорайонів), мешканці з яких можуть бути присутні на громадських слуханнях, ці малі територіальні одиниці не мають жодного суб'єктного статусу в місті. Це перетворює громадські слухання щодо детальних планів в здебільшого формальний інструмент. Повністю поділити місто чи ОТГ на окремі автономні округи неможливо, оскільки муніципалітети є цілісними системами. Водночас, варто виділити питання, які підлягають загальному муніципальному плануванню — мережа і стан доріг, транспортна мережа, об'єкти загальноміського значення — та ті об'єкти, які

громадськість окремої території може заборонити власним голосуванням, або ж запропонувати обов'язкові до виконання обмеження і умови. Тільки за такої умови громадські слухання можуть мати реальний вплив. До другої групи об'єктів передовсім належить проєктована житлова забудова, зокрема висотна житлова забудова, особливо в середовищі малих приватних садиб чи іншої низькоповерхової забудови.

З іншого боку, попри всі конфлікти та недосконалість, приклади проведення громадських слухань у Львові все-таки демонструють загальне збільшення врахування інтересів місцевих громад. Найперше тому, що радикальні порушення одразу стають публічними. Крім того, часті конфлікти з громадськістю призведуть до зростання загальних трансакційних витрат для управлінців муніципалітету та втрати репутації. Все це вагомий стимул для врахування інтересів громадськості.

Варто також зауважити, що найвищий ступінь врахування інтересів жителів громади там, де велика частка приватної власності на землю та забудову і, очевидно, де самі громадяни активні. Цікавим тут є приклад громадського обговорення детального плану території «Під Голоском». На сьогодні територія майже пуста, знаходиться на окраїні Львова біля великого лісопарку за містом. Тому це приваблива територія для можливих інвесторів. На момент проєктування, там було розташовано лише дев'ять приватних будинків. Водночас, міська адміністрація зберегла призначення території як «територія садибно-житлової забудови», зберігши таким чином цінний для міста «аристократичний» округ, де тепер, набувши офіційного захисту в містобудівній документації, ділянки можуть зрости в ціні.

Перепоною для радикальних змін в містоплануванні цієї території серед іншого стало те, що будь-яка зміна вимагала б зміни цільового призначення земель, які вже були в приватній власності. А така процедура вимагала згоди власників. Відтак, без згоди власників неможливо було

зробити цілісний висотний квартал, а фрагментована забудова не принесла б якісної нової цінності і не зберегла б вже сформовану атмосферу району. Цей приклад знову ж таки звертає увагу на важливість інституційної суб'єктності окремих територіальних одиниць під час громадських слухань. Наявність добре захищеної приватної власності може бути частковим заміником інституційної суб'єктності окремих територій. Назагал, громадські слухання є ефективним інструментом, якщо рішення потребують двосторонньої згоди жителів і місцевої влади. Якщо ж місцеві жителі можуть лише надати пропозиції, без важелів впливу, громадські слухання щодо містобудівної документації зазвичай не працюють.

2.1.3. Інформування та участь громади згідно Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Закон «Про доступ до публічної інформації» [7] був також прийнятий в 2011 році з важливим змінами щодо впровадження відкритих даних у 2015 році. Жодна участь громади в плануванні муніципалітету неможлива без доступу до публічної інформації. Тому це необхідний базовий крок, без якого ні громадські слухання, ні, тим паче, складніші інструменти прямої демократії не матимуть сенсу. Водночас, самого лише права на доступ до інформації недостатньо. Набагато важливіше як конкретна інформація отримується громадою і яким чином дозволяє контролювати дії місцевої влади та впливати на рішення.

Першим кроком для полегшення доступу громади до інформації стало впровадження інструменту відкритих даних. Згідно правок до закону у 2015 році, органи публічної влади зобов'язані публікувати відкриті дані на Єдиному порталі відкритих даних (<https://data.gov.ua/>).

Хоч інструмент передовсім спрямований на контроль центральних органів виконавчої влади, державних служб та агенцій, кожен орган місцевого самоврядування також зобов'язаний публікувати понад 70 наборів даних відповідно до визначеного Кабміном «Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» [12]. Цей перелік для органів місцевого самоврядування включає серед іншого такі обов'язкові набори даних: містобудівну документацію (генеральні плани, плани зонування та детальні плани); перелік незадіяних земельних ділянок і майнових об'єктів комунальної форми власності, які можуть бути передані в користування; інформація про використання публічних коштів під час будівництва, ремонту та реконструкції об'єктів дорожньої інфраструктури та хід виконання проектів; містобудівні умови та обмеження; бюджетні дані і т. д. Згідно закону, «розпорядники інформації зобов'язані... регулярно оновлювати її [інформацію] на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах» [7]. Водночас, на місцевому рівні це пряме зобов'язання майже не виконується.

Як показав проведений моніторинг веб-порталу відкритих даних, більшість українських міст та ОТГ, як і окремих сіл взагалі не зареєстровано на порталі тож і даних про них немає. Зокрема, у Львівській області, яку ми проаналізували детальніше, зареєстровано лише 29 місцевих територіальних громад та їх органів місцевого самоврядування. Водночас, у більшості дані або зовсім відсутні, або включають мізерно незначну частину із списку, який вимагається кабміном. Тим паче відсутні додаткові набори даних, які управлінці можуть публікувати для того, щоб мінімізувати потребу відповідати окремо на індивідуальні запити про надання публічної інформації. Лише кілька громад опублікували на порталі ключові набори даних такі як генплани територій, бюджетні дані та інформацію про комунальну власність. Серед усіх громад Львівській області тільки

Дрогобицька міська рада опублікувала більш-менш достатню кількість даних відповідно до вимог (282 набори даних¹), включно з деталізованою інформацією про використання публічних коштів.

Теоретично, згідно закону, бездіяльність органів місцевого самоврядування можна оскаржувати в суді. Але на практиці одиничні позови не можуть вирішити проблему системної відсутності відкритих даних щодо муніципалітетів. Найкраще це може вирішити інтерес самої громадськості — велика кількість запитів стимулює органи місцевого самоврядування наперед викладати всі дані онлайн. Відсутність даних, відповідно, є прямим симптомом пасивності громад. Хоча центральні органи виконавчої влади публікують дані сумлінніше, на рівні окремих муніципалітетів портал де-факто не працює.

Водночас, на порталі незручна структуризація даних за типами. Цінність portalу саме в систематизації інформації, зручності доступу для економії часу та інших трансакційних витрат громадянина, який хоче прослідкувати за діяльністю свого муніципалітету. Проте, згідно дизайну portalу, немає змоги визначити наскільки повними є опубліковані дані, яка частина публічних витрат відображена в базах даних, а яка ні. Але навіть якщо припустити, що всі дані належним чином опубліковані, користувачу доведеться витратити багато часу на пошук потрібних документів і ще більше часу на їхнє читання та пошук інформації про конкретне питання, яке цікавить.

Пріоритет на порталі надається саме публікації даних як офіційних документів чи переліків, у форматі окремих файлів визначених кабміном (для машинного читання). Натомість, для муніципалітетів подібний проект працював би значно ефективніше, якби дані синтезувалися відповідно до практичних запитів користувача. Наприклад, перевірити виконання бюджету

¹ <https://data.gov.ua/organization/drohobytska-miska-rada>

не за формальними статтями, а за конкретними реальними проектами в громаді. Подивитися територіальне планування і, в ідеалі, запропонувати зміни до нього для обговорення. Подивитися не рішення всіх сесій ради в хронологічному порядку, а рішення ради посортовані за тематикою, наприклад, за повноваженнями чи компетенціями як вони прописані в законі про місцеве самоврядування і т.п. Фактично маємо той випадок коли сама форма подачі інформації може стимулювати участь громади в плануванні муніципалітетів або ж, навпаки, створювати враження складності та незрозумілості процесів, які відбуваються в муніципалітеті.

2.1.4. Інформування та участь громади згідно Закону України «Про відкритість використання публічних коштів».

Дещо ефективніше працює інший інструмент моніторингу діяльності муніципалітетів — єдиний веб-портал використання публічних коштів (<https://spending.gov.ua/new/>), який був передбачений Законом України «Про відкритість використання публічних коштів» [4], що був прийнятий у 2015 році. Цей портал відображає всі трансакції і договори, які проводяться муніципалітетами та комунальними підприємствами і установами, так само як і державою та державними підприємствами та установами. Окрім загальної бюджетної інформації, на порталі відображаються всі договори, укладені муніципалітетом, або підпорядкованими юридичними особами.

Вибірковий моніторинг територіальних громад показав, що на порталі справді можна відслідкувати всі трансакції та всі договори. Зокрема, можна перевірити скільки коштів було витрачено громадою, або її підприємствами чи установами на конкретні проекти реконструкцій, ремонтів, будівництва, озеленення тощо. Зрозумілі для пересічного користувача назви всіх проектів майже завжди відображені в назві оприлюднених договорів.

Проте, хоч цей інструмент може допомогти виявляти можливі корупційні зловживання, він не надто корисний для залучення громади до управління муніципалітетом. Проте, ці дві функції легко можуть бути інтегровані в одному інструменті для зручності користувача.

Крім того, немає підстав для розділення проаналізованого вище Порталу відкритих даних та Порталу використання публічних коштів. І там і там вимагається бюджетна інформація, немає потреби її дублювати. При цьому обидва інструменти не зручні для пересічного користувача, що хоче прослідкувати стан виконання бюджету і програм свого муніципалітету. Велика кількість окремих юридичних договорів і одночасна відсутність загальнішої інформації посортованої відповідно до конкретних реальних проектів робить портал менш привабливим.

Відкритим залишається питання ефективності чистого моніторингу. Людині цікаво слідкувати за діяльністю муніципалітету коли є можливість впливати. Натомість обидві описані платформи надзвичайно формальні, відсторонені від реальних проектів. А інформація подається без можливості для користувачів зробити з неї певні висновки і вплинути на політику муніципалітету через конкретні онлайн інструменти.

Підсумовуючи, портал використання публічних коштів, як і попередній портал відкритих даних серйозно втрачає у своїй ефективності та впливовості через незручний для пересічного користувача інтерфейс. Крім того, інструмент викликає мало зацікавлення, бо не пропонує конкретної можливості вплинути на рішення органів місцевої влади чи, принаймні, висловити свій погляд на розвиток муніципалітету, свої інтереси і пропозиції, зокрема, щодо бюджетного процесу. Проте, ці можливості можна вдало розвинути саме на базі вже створеного порталу використання публічних коштів.

2.1.5. Аналіз інструментів бюджету участі.

Бюджет участі на сьогодні є єдиним повністю втіленим інструментом прямої демократії в українських муніципалітетах, який має зобов'язувальну дію. Хоча масштаб бюджету участі поки незначний у загальній структурі просторового та бюджетного планування муніципалітетів, саме бюджет участі може стати першим прецедентом і відправним пунктом для застосування таких інструментів впливу громадськості, які мають не лише дорадчу, але й зобов'язувальну дію.

Бюджет участі в Україні не регулюється окремим спеціальним законом. Натомість, він впроваджується добровільно владою муніципалітету на основі місцевого положення про громадський бюджет. Частково це можна вважати слабким місцем бюджету участі, адже громада не може впровадити його доки не отримає згоди місцевої влади. Розмір бюджету участі також повністю залежить від місцевої влади. Водночас, цей недолік значною мірою нівелюється популярністю бюджету участі і його престижністю для місцевих управлінців.

Бюджет участі в Україні муніципалітети почали запроваджувати в 2015 році. Першими містами були Чернігів і Черкаси. А на сьогодні вже принаймні 154 громади запровадили в себе бюджет участі [45]. При цьому варто зауважити, що пік запровадження бюджету участі був у 2017 році, тоді як динаміка долучення нових громад суттєво сповільнилася в 2018 та 2019 роках.

Українські муніципалітети запровадили соціально-підприємницьку моделі бюджетів участі, яка полягає в тому, що певна частка місцевого бюджету (зазвичай близько 1%) виділяється для реалізації проектів громадськості, за які голосують самі ж мешканці громади. Це доволі мінімалістична модель за ступенем впливу громади на місцеву політику.

Саму модель бюджету участі можна розширювати в напрямку деліберативної моделі, де громада впливає не лише на конкретні проекти що становлять 1% бюджету, а й визначає пріоритети розвитку загалом. На цьому наголошують дослідники громадського бюджету в Україні Дмитро Хуткий і Крістіна Аврамченко у своєму аналітичному звіті [45].

Зокрема, саме деліберативна модель діяла у Порто Алегре в Бразилії, у Нью-Йорку та Чикаго, де бюджет участі був вперше запроваджений у 1990-91 роках ще в доінтернетну епоху. Деліберативна модель передбачала зустрічі активних представників громади, де вони обговорювали та визначали пріоритети місцевого розвитку. Потім відповідно до пріоритетів формувалися конкретні проекти, які місцева влада мала втілити. Саме визначення загальних пріоритетів та їх обговорення було цінним для громади, бо дозволяло мешканцям впливати на перерозподіл місцевих коштів та визначати напрямок розвитку муніципалітету.

Із застосуванням інтернету деліберативна модель може бути значно розширена. Як мінімум, громадяни можуть голосувати за кілька версій міського бюджету із різними пріоритетами розвитку. Крім того, модель може бути й більш інтерактивною, де мешканці визначають пропорцію значущості окремих бюджетних програм і таким чином формують загальну картину спільного інтересу.

Тут може виникнути зауваження, що активні громадяни, голосуючи за бюджетні пріоритети, обиратимуть саме те, що персонально важливе для них, тоді як частина тих, що менш залучені в громадське життя, можуть залишитися без репрезентації і їхні інтереси не будуть враховані. Проте, навіть вибори місцевої влади ніколи не залучають всіх громадян з причин їхньої ж суб'єктивної зневіреності, пасивності чи просто незацікавленості. Тому такий відбір можна вважати природним і справедливим. Водночас, важливо прослідкувати, щоб інформація про інструменти та можливості

долучення досягла кожної людини і кожна людина мала можливість долучитися. Тільки належне проведення інформування та надання зручного доступу до голосування уможлиблює виправдане ігнорування неактивних.

Згідно аналізу Дмитра Хуткого і Крістіни Аврамченко, медіана залучення людей до голосування за проекти громадського бюджету становить всього 4%. Ця цифра приблизно відповідає тій частці жителів громади, які в принципі активно цікавляться муніципальним життям. Водночас, частка залучених громадян значно варіюється залежно від розміру міста. У Києві як у мегаполісі з понад 3 мільйонами жителів лише 0,2% громадян голосують за проекти бюджету участі. З іншого боку, в малих громадах легше залучити людей до голосування за проекти громадського бюджету. У Музиківській ОТГ, наприклад, 26% жителів проголосувало за проекти громадського бюджету [45]. Ця тенденція додатково підтверджує необхідність створення вкладених інституцій у великих містах, згідно принципів Еліонор Остром та принципів субсидіарності. Не лише громадські слухання, але й ефективний вплив на бюджет вимагає менших муніципальних одиниць ніж міста мільйонники чи навіть великі ОТГ.

Варто зауважити, що у великих містах, зокрема у Києві, людина фізично не може прочитати всі кількості проектів, які пропонуються до бюджету участі та обрати найкращі. Тому голосування відбувається або за принципом ефективності медійної кампанії, яку проводять організатори проекту, або ж на основі особистого опортунізму. Опортунізм особливо стосується проектів, які можуть залучити значний адмінресурс, як от реконструкція чи ремонт шкіл. Знизити проблему опортунізму при голосуванні бюджету участі та проблему надмірної кількості проектів, окрім вже згаданої моделі вкладених інституцій, може також деліберативна система бюджету участі, яка полягає не лише у виборі конкретних проектів,

але й у визначенні пріоритетів бюджету загалом та ступеню поділу коштів між різними пріоритетами.

Прикладом платформи, на основі якої можна залучати громаду до формування бюджетних пріоритетів громади, є проект “Ціна держави” (<http://cost.ua/>). В інтерактивній формі кожна людина може сформувати власний бюджет ОТГ або держави і побачити приблизні гіпотетичні наслідки. Проект з подібним інтерфейсом, але для реальних муніципалітетів, з реальними цифрами та справжнім обговоренням може стати важливим кроком для зростання участі громади в узгодженні місцевих інтересів та пошуку спільних пріоритетів розвитку.

2.2. Аналіз участі громади в узгодженні правил та норм для розвитку муніципалітету.

Як було визначено в теоретичному розділі, правила та норми просторового планування муніципалітету набувають важливості ще з 17 століття передовсім як безпекові та протипожежні норми. Згодом до безпекових норм додаються також норми для збалансування забудованого і не забудованого простору, збалансування різних просторових функцій, а зрештою естетичні та екологічні норми щодо просторового планування.

В Україні інститут норм розвинений, але виключно на державному рівні де ще з радянських часів збереглися державні будівельні норми, найважливіші розділи яких були пізніше оновлені згідно вимог часу. Спеціальні муніципальні норми щодо впорядкування простору та правила для узгодження інтересів в самій громаді майже повністю відсутні, хоч інструмент статуту територіальної громади та інструмент правил благоустрою території муніципалітету передбачені законодавством. Процес узгодження локальних норм та правил щодо діяльності конкретних проектів тільки почав розвиватися, в основному завдяки започаткуванню в 2018 році

процедури оцінки впливу на довкілля, яка стосується визначення обмежень для впливу потенційно шкідливих виробництв, враховуючи при цьому думку громадськості.

2.2.1. Вплив державних будівельних норм (ДБН) на можливості громад створювати свої локальні норми

ДБН визначаються державою і контролюються Державною Архітектурно-Будівельною Інспекцією (ДАБІ). Тому це доволі авторитарний інструмент. Водночас, ДБН виконують важливу функцію. Передовсім це визначення умов безпечної забудови та планування, а також визначення базових планувальних обмежень, зокрема щодо санітарії, функціональної ефективності, екології і т. п. Список ДБН настільки широкий, що якісний аналіз потребує залучення експертів з кожної конкретної сфери. Водночас, в контексті участі громади в просторовому плануванні важливо визначити наскільки виправданими є централізовані державні норми щодо містопланування та благоустрою території ([ДБН Б.2.2-12:2018](#) та [ДБН Б.2.2-5-2011](#)), чи не обмежують вони можливостей локального і контекстуально особливого розвитку громад. З іншого боку, потрібно визначити які аспекти державних норм може бути навпаки недостатні чи занадто абстрактні і потребувати доповнення місцевими нормами муніципалітету.

Важливою зміною було прийняття нових ДБН щодо планування забудови і територій у 2018 році на зміну нормам радянського зразка. Порівняльний аналіз двох списків норм² продемонстрував, що нові норми передбачають менше кількісних розрахунків і більше загальних рекомендацій там, де важливе дотримання самого принципу гармонійного

² Див. [ДБН 360-92 **](#) (втратили чинність) і [ДБН Б.2.2-12:2018](#) (чинні)

просторового планування. Наприклад, з'являються норми такого стилю: “з метою збереження масштабу планування садибну забудову застосовувати до ареалів, де вона історично склалася” ([ДБН Б.2.2-12:2018](#)). Саме ця норма, серед інших факторів, допомогла зберегти садибну забудову в районі “Під Голоском”, який ми наводили вище як приклад, хоча кількість такої забудови була незначна і економічно вигідним рішенням для міста могла б бути висотна забудова. Але це б привело до втрати локальної цінності району, що сформувався.

Водночас нові норми краще конкретизовані в тих аспектах, де важливі чіткі екологічні, просторово-висотні чи санітарні обмеження, щоб зняти можливу неоднозначність трактування. Наприклад, поверховість і висота в метрах житлової забудови краще конкретизована в новому ДБН: 3 поверхи, садибна або блокова забудова до 12 м., 15 м., 27 м., 48 м., і більше ніж 48 метрів. Застосування кожної із цих норм залежить від типу та розміру поселення починаючи від малого села до 1000 мешканців і закінчуючи мегаполісом.

Новий ДБН також визначає максимальну площу забудови ділянок, мінімальні санітарні зони від шкідливих виробництв, забороняє індивідуальні каналізаційні стоки та підприємства з обробки твердих побутових відходів в межах населених пунктів, зобов'язує створювати захисні лісові смуги навколо поселень у безлісих районах, забороняє забудовувати існуючі зелені зони. Такі загальні принципи відображають пріоритети державної політики в сфері містобудування, зокрема акцент на екологічності, але не встановлюють зайвих обмежень для містопланувальників щодо квартальної структури, як це було у старій версії (хоча окремі положення, які стримують розвиток муніципалітетів, можуть бути в інших численних ДБН, які непрямо стосуються містопланування).

Подібний за стилем і змістом є інший важливий ДБН щодо благоустрою територій³. Наприклад, він зобов'язує забудовників, які знищують рослинний покрив в процесі забудови, здійснювати компенсаційне озеленення в тому ж обсязі включно з можливістю садів на дахах чи вертикальних садів, або ж в іншому місці якнайближче до нової забудови. Цей ДБН також визначає мінімальні параметри велодоріжок, тротуарів тощо. Ці норми зобов'язують містопланувальників дотримуватися мінімальних стандартів, але жодним чином не забороняють місцеву специфікацію норм чи творчі та контекстуальні рішення в містоплануванні.

Зокрема, в ДБН 2018 року з'являється згадка про правила благоустрою населеного пункту. Хоч лише в контексті форми огорожі садибних ділянок, ця згадка важлива як прецедент, який ілюструє можливий подальший розвиток ДБН в напрямку до загального формулювання керівних принципів, яких потрібно дотримуватися і які потрібно конкретизувати в процесі визначення місцевих муніципальних норм. Такий метод нормування, окрім хіба що базових безпекових чи екологічних норм, значно краще відповідає принципу субсидіарності та уможлиблює врахування унікальності кожної громади на відміну від центральних однакових норм для всієї країни.

Наразі на державному рівні бракує чіткого визначення що саме муніципалітети можуть унормувувати на місцевому рівні. Якраз ДБН міг би формувати такі списки. Доки не існує такого вичерпного списку, муніципалітети можуть потрапити у правову колізію. З одного боку, вони мають право на визначення норм згідно закону але, з іншого, це може сприйматися окремими жителями як порушення права їх приватної власності. Чітке відокремлення меж приватної власності від муніципальної наразі відсутнє. Зрозуміло де межі ділянки чи будинку, але немає чіткого визначення щодо зовнішніх ефектів чи характеристик забудови, які

³ [ДБН Б.2.2-5-2011](#)

муніципалітет може, або не може визначати. Такі колізії виникають щодо зовнішнього вигляду, матеріалу забудови, характеру озеленення, стилю оформлення парканів тощо.

2.2.2. Статути територіальних громад як інструмент визначення правил місцевого управління та участі громади в ньому

Згідно Закону України про місцеве самоврядування, статут територіальної громади є одним з ключових інструментів формування місцевих правил управління та територіального планування. Зокрема, статут повинен регламентувати порядок проведення загальних зборів, громадських слухань, порядок подання місцевої ініціативи, а також порядок врахування цих форм участі громади органами місцевого самоврядування. Вже через ці положення статуту можна значно розширити і чітко визначити участь громади в просторовому плануванні муніципалітету. Наприклад, може бути визначено затвердження детальних планів територій виключно за згодою керівників органів самоорганізації населення на відповідних територіях. Порівняно з загальними дорадчими громадськими слуханнями це значно конкретніший інструмент врахування місцевих інтересів при просторовому плануванні. З іншого боку, статут може визначати необхідні винятки із правила враховувати інтерес органів самоорганізації населення при будівництві об'єктів загальноміського значення, зокрема доріг, шкіл та дитячих садків тощо. Статут також може прописувати умови і правила збалансування інтересів при потребі будівництва окремих офісних, торговельних чи виробничих потужностей, від яких місто загалом виграє, але конкретні сусіди можуть втратити переваги власного житлового району.

Загальний принцип полягає в тому, що статут, визначаючи «особливості здійснення місцевого самоврядування» може детально

регламентувати відносини між членами територіальної громади і органами управління, а також між органами самоорганізації населення на окремих територіях в межах муніципалітету, що визначаються згідно статуту. Так само статут може регламентувати відносини між окремими селами в складі ОТГ, прописувати, за яким принципом між ними розподіляються бюджетні кошти, або яким чином бюджетні кошти розподіляються між мікрорайонами міста і як мешканці можуть впливати на рішення щодо їх використання і т. п.

На жаль, в українських громадах можливості статуту як місцевої конституції практично не використовуються. Багато громад взагалі не мають статутів, а більшість чинних статутів громад не вносять жодної місцевої специфікації щодо здійснення місцевого самоврядування. Наприклад, і статут міста Львова [20] і статут Новоолексіївської ОТГ Запорізької області [21] здебільшого просто дублюють повноваження законів України щодо місцевого самоврядування. Норми щодо загальних зборів, громадських слухань та місцевих ініціатив настільки загальні, що майже ніяк не регламентують процедури і тим паче не прописують яким чином ці інструменти повинні впливати на прийняття рішень органами місцевого самоврядування та яким чином думка громадськості повинна враховуватися. Незначними винятками із цієї загальної тенденції є регламентація інструментів електронних петицій та бюджету участі у статуті м. Львова, а також порядок реконструкції і будівництва в історичній зоні ЮНЕСКО. У статуті Новоолексіївської ОТГ жителям ОТГ гарантуються права на отримання якісної питної води, вільний доступ до природних об'єктів та угідь, якісне вивезення твердих побутових відходів тощо. Але обидва статути далеко не вичерпують можливостей для регламентації місцевого самоврядування і унормування участі громади.

Львівський статут також жодним чином не стимулює розвиток органів самоорганізації населення (вуличні, квартальні, районні комітети). Якби

таким субтериторіальним одиницям як квартали чи мікрорайони статутом гарантувалися певні права щодо затвердження детального плану територій, гарантоване пропорційне фінансування інфраструктури з місцевого бюджету в разі створення відповідних органів самоорганізації, то в місцевих жителів була б конкретна мотивація приймати участь в місцевому плануванні власного мікрорайону, висловлювати власні інтереси для максимізації корисності від реалізації міських проектів. Натомість, статут ніяк не деталізує права органу самоорганізації населення, а його фінансовою основою визначає добровільні внески фізичних і юридичних осіб, а також кошти міського бюджету м. Львова, які можуть бути передані, але без будь-якого гарантування такої можливості.

До певної міри, статути громад також можуть визначати порядок здійснення місцевої електронної демократії навіть без затвердження урядових постанов чи загальнодержавних законів. Крім того, статути можуть регламентувати порядок публікації інформації уповноваженими органами місцевого самоврядування, мінімальний інтерфейс сайту та вимоги до оформлення інформації на ньому, а також передбачені можливості зворотного зв'язку. Однак, подібні прецеденти поки не поширилися в Україні.

Окрім пасивності громади, є ще й законодавча перепона, яка гальмує поширення максимально деталізованих статутів територіальних громад в Україні. Згідно закону, статут має прийматися місцевою радою. При цьому не передбачено обов'язкових громадських слухань. Статут не пишеться самою громадою, чи, принаймні, активними її представниками. Місцеві ж ради потрапляють в ситуацію конфлікту інтересів, коли прийняття статуту з максимальними повноваженнями громади одночасно означатиме відповідне зменшення влади самої ради.

2.2.3. Правила благоустрою територій як інструмент встановлення персональної відповідальності за благоустрій та можливість узгодити бачення громади щодо зовнішнього вигляду муніципалітету

Як і у випадку зі статутом та деталізацією правил місцевого самоврядування і участі громади в просторовому плануванні, правила благоустрою територій муніципалітетів на практиці недостатньо детальні для благоустрою конкретної громади, а в основному повторюють загальні законодавчі норми.

Правила благоустрою муніципалітету юридично передбачені законодавством України, а саме Законом «Про благоустрій населених пунктів» [3]. Цей закон, зокрема, покладає на органи місцевого самоврядування обов'язок затвердити правила благоустрою територій населених пунктів. До території населеного пункту, на яку поширюються правила, належить також територія приватних садиб та прибудинкових територій згідно закону. Закон зобов'язує приватних власників дотримуватися встановлених правил благоустрою, встановлює адміністративну відповідальність за порушення правил благоустрою у вигляді штрафів. Зокрема, закон зобов'язує власників «утримувати в належному стані об'єкти благоустрою (їх частини), що перебувають у їх власності або користуванні, а також визначену правилами благоустрою територію населеного пункту прилеглу до цих об'єктів територію» [3]. Це дозволяє поширювати персональну відповідальність власників і на прилеглу до їхнього приватного простору частину приватного простору. Контроль за дотриманням правил благоустрою покладається на виконавчі органи місцевої ради з можливістю звернення до суду.

Водночас, як затвердження правил благоустрою так і їх виконання відбувається в більшості муніципалітетів лише формально. Ми

проаналізували правила благоустрою міста Дніпра [15] та правила благоустрою територій населених пунктів Шегинівської сільської ради [16]. У випадку Шегинівської сільської ради правила благоустрою стосувалися передовсім заборони на несанкціоноване викидання відходів чи їх спалювання, зобов'язання прибирати територію прилеглу до ділянки садиби. У Дніпрі правила благоустрою значно детальніші, регулюють серед іншого правила проведення публічних заходів, паркування, режиму дотримання тиші тощо. Власників тварин також зобов'язали прибирати за ними, а власників садиб — своєчасно фарбувати паркани. При цьому, органи місцевого самоврядування не мали змоги належним чином простежити за виконанням цих правил, наприклад, щодо спалювання листя. Так само проаналізовані правила благоустрою в обох випадках майже не містили естетичних норм щодо оформлення приватних ділянок, зелених насаджень на території, прилеглих до вулиці тощо.

В окремих випадках саме відсутність деталізації норм робить неможливим будь-який контроль. Зокрема, неможливо визначити що таке «належне утримання території земельної ділянки» [15]. Однак, значно більше значення має відсутність належного самоврядного контролю. Це пов'язано саме із незалученням мешканців до обговорення правил благоустрою, їх дотримання та контролю. Саме для цього прикладу добре працюють теоретичні поради Елінор Остром: муніципалітет не може забезпечити дотримання правил благоустрою без згоди всіх мешканців їх виконувати та самоконтролю мешканців за собою і взаємного контролю сусідів. Така згода і самоконтроль можливі тільки якщо мешканці самі дійдуть згоди щодо правил оформлення, а також якщо загальні правила, наприклад, щодо спалювання відходів, будуть належним чином обговорені з громадськістю.

2.2.4. Оцінка впливу на довкілля як прецедент вироблення норм щодо конкретних об'єктів просторового планування за участю громадськості

Оцінка впливу на довкілля цікава як прецедент, коли повноваження загальнодержавного контролюючого органу (екологічна інспекція) для перевірки дотримання визначених державою норм була замінена на децентралізовану систему вироблення норм на місці, спеціально і окремо для кожного проєктованого об'єкту. При цьому такі норми виробляються із залученням громадськості, тож це ще один інструмент громади впливати на планування свого муніципалітету, зокрема на екологічні аспекти планування.

Оцінка впливу на довкілля почала проводитися з 2018 року згідно з Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» [10]. Закон забороняє розпочинати провадження планової діяльності потенційно шкідливих для екології об'єктів без оцінки впливу на довкілля та визначення в процесі такої оцінки норм, згідно яких може функціонувати проєктований об'єкт. Перелік об'єктів, щодо яких необхідно проводити оцінку впливу на довкілля надзвичайно широкий і включає всі потенційно впливові на довкілля об'єкти, включно до проєктування гольф-клубів площею понад 3 гектари. Всі об'єкти поділяються на першу та другу категорію. Звіти щодо впливу на довкілля для першої категорії розглядає Міністерство екології та природних ресурсів України (тепер об'єднане в Міністерство енергетики та захисту довкілля України), тоді як звіти щодо впливу на довкілля для другої категорії об'єктів розглядають відповідні територіальні органи, зазвичай — департаменти чи управління ОДА.

Фактично оцінка впливу на довкілля зводить до обговорення три зацікавлені сторони: суб'єкт господарювання, який проєктує об'єкт (найчастіше приватна чи комунальна компанія), держава, представлена міністерством екології чи відповідним територіальним департаментом, або

управлінням і громада представлена учасниками громадських слухань. Звіт про оцінку впливу на довкілля готує суб'єкт господарювання. Згодом цей звіт критично аналізує міністерство чи департамент екології та громада, на підставі чого формуються конкретні норми для проєктованого об'єкта.

Роль громади полягає у внесенні пропозицій в письмовому вигляді, або усно під час громадських слухань. Пропозиції розглядаються міністерством чи місцевим департаментом екології. Після цього публікується таблиця з урахуванням чи обґрунтованим відхиленням пропозиції громадськості. Така модель громадських слухань збільшує роль громадськості у порівнянні з традиційною моделлю громадських слухань щодо містобудівної документації, які ми аналізували вище. В останніх громада опиняється “сам на сам” з органами місцевого самоврядування виконуючи чисто дорадчу функцію. У випадку громадських слухань щодо оцінки впливу на довкілля між громадою і суб'єктом господарювання з'являється гіпотетично незалежний арбітр — міністерство екології чи відповідний місцевий департамент.

Водночас, роль громади все ж залишається лише дорадчою і саме за це систему оцінки впливу на довкілля критикують аналітики [46]. Ключовим моментом є те, що експертні комісії, які аналізують звіт і впливають на прийняття, або відхилення правок, формують самі центральні органи влади. Немає гарантій того, що члени комісій не будуть пов'язані із суб'єктами господарювання. Рекомендується залучити громаду до формування експертних комісій, щоб досягти кращого балансу представлення інтересів під час громадського обговорення оцінки впливу на довкілля [23].

Варто також зауважити, що сам процес громадських слухань щодо оцінки впливу на довкілля, як і у випадку з громадськими слуханнями щодо детальних планів територій, не дає громаді інструменту зупинити будівництво небажаних об'єктів і навіть не гарантує, що вимоги

громадськості щодо норм будуть враховані. Проте, шанси того, що вимоги таки будуть враховані, значно більші. Крім того, незалежно від громадськості, центральні органи влади також мають змогу детальніше і публічно проаналізувати проєктований об'єкт та опублікувати свої висновки і визначені для проєктованого об'єкту норми [23]. Уповноважений центральний орган веде Єдиний реєстр з оцінки впливу на довкілля, де розміщені протоколи всіх громадських обговорень, звіти з оцінки впливу на довкілля та визначені норми щодо всіх об'єктів. Станом на травень 2020 року вже понад 4000 проєктованих об'єктів в Україні пройшли процедуру оцінки впливу на довкілля з залученням громадськості⁴.

Приклад проєктованого на сьогодні Львівського сміттєпереробного заводу, щодо якого оцінка впливу на довкілля відбулася в лютому 2019 року, демонструє як переваги так і обмеження нової процедури, зокрема в контексті врахування інтересів громадськості.

Перші пропозиції побудови заводу від міської влади з'явилися ще в 2017 році. Тоді були також пропозиції сміттєспалювального комплексу та інші варіанти побудови переробного комплексу. Місцеві активісти та навколишні села виступили проти [40]. Зрештою, жодного порозуміння не вдалося досягти.

У 2019 комунальне підприємство «Зелене місто» почало підготовку до побудови переробного комплексу та підготувало звіт з оцінки впливу на довкілля. Нова версія заводу відповідала значно вищим екологічним стандартам, ніж перші пропозиції у 2017 році. Крім того, висновки з оцінки впливу на довкілля встановили надзвичайно жорсткі обмеження для побудови комплексу. Згідно закону, робота підприємства пізніше може бути перервана в разі виявлення порушень встановлених норм⁵.

⁴ <http://eia.menr.gov.ua/uk/cases>

⁵ <http://eia.menr.gov.ua/uk/case/id-528>

Попри цей прогрес, місцеві активісти все ж не погоджувалися з побудовою комплексу і не дали презентувати проект заводу під час громадських слухань згідно передбаченого порядку⁶. Натомість вони висунули ряд зауважень, які стосуються ДБН щодо того, що сміттєпереробні комплекси можна розташовувати тільки за межами населених пунктів, а також щодо відсутності плану поводження з утвореним після переробки сміття компостом і паливом, які будуть хімічно забруднені і тому можуть не знайти використання. Ці зауваження були відхилені міністерством екології як такі, що виходять за межі питань, які підлягають стратегічній екологічній оцінці. Водночас, попри порушення процедури, громадські слухання були записані в протоколі як такі, що відбулися, а проект отримав дозвіл на побудову згідно встановлених оцінкою впливу на довкілля норм. В підсумку, справа досі знаходиться не вирішена в судах, громадські активісти позиваються до міста Львова. Втрачається багато часу і зусиль, а конструктивного рішення питання нема.

Ця ситуація приводить принаймні до трьох висновків, які стосуються як оцінки впливу на довкілля так і громадських слухань загалом. По-перше, виключно дорадча функція громади, як доводить цей та попередні приклади, призводить до конфлікту через нереалізоване право на безпосереднє здійснення місцевого самоврядування. Громаді начебто надається право висловити свою думку, але ця думка не враховується муніципалітетом. Згідно принципу субсидіарності, принципів успішного управління спільним згідно Еліонор Остром, потрібен максимальний ступінь субсидіарності та можливість місцевої громади мати певний ступінь суб'єктності та зобов'язуючого голосування щодо планування власного простору. По-друге, муніципалітет і регіон задля загальної ефективності потрібно планувати як цілісність. Сміттєпереробний комплекс як і інші важливі виробництва так чи

⁶ <http://eia.menr.gov.ua/upload/files/m8KTEB7Sk9.pdf>

інакше потрібно десь розташовувати. Якщо наділити місцеві спільноти цілковитою суб'єктністю, то, діючи опортуністично, вони будуть відхиляти будь-які пропозиції забудови і таким чином зупинять розвиток. Тому в муніципалітеті повинні вибудовуватися правила для збалансування потреби захисту локальних інтересів і загального інтересу муніципалітету. Тут важливі чітко визначені права кожного із суб'єктів та порядок компенсації можливої шкоди. По-третє, процедура оцінки впливу на довкілля може ефективно визначати небезпеки проєктованого будівництва і необхідні вимоги. Але ця процедура не розглядає ситуацію в регіоні комплексно, зокрема, не аналізує потенційної економічної вигоди чи збитковості від проєктованих об'єктів як і взагалі їхньої ефективності. Ці питання потребують доопрацювання.

2.3. Аналіз участі громади у просторовому плануванні муніципалітетів “знизу” через специфікацію прав власності, визначення відповідальності окремих автономних суб'єктів

Правила і норми є важливим інструментом для узгодження інтересів. Водночас, самих лише правил і норм не може бути достатньо. Як зауважив Пілдс Р., при надмірному і тривалому застосуванні лише формальних правил може відбуватися деградація соціального капіталу, зокрема, інститутів взаємодопомоги [81]. Зрештою, як було проаналізовано в теоретичному розділі, узгодження інтересів просторового планування виключно через правила чи центральне планування залишатиметься надміру абстрактним. Контекстуалізація та точне відображення інтересів громадськості вимагає прямих дій від самої ж громадськості.

В Україні специфікація прав власності та точне визначення сфери відповідальності кожного власника майже не розвинена. Найперше, потрібен чіткий і точний поділ території та нерухомості між власниками для

розуміння того, хто несе за неї відповідальність і з ким можна проводити діалог. Крім того, важливий належний захист прав власності задля можливості і зацікавлення в довгостроковому плануванні. Також, як ілюструє приклад Британського містопланування 19 століття, важливим інструментом узгодження інтересів може бути детальна специфікація прав власності через застосування ковенантів, сервітутів та інших форм договорів щодо визначення характеристик конкретної території та територій навколо неї. Зрештою, ще одним вагомим інструментом узгодження інтересів “знизу” є самоорганізація приватних власників на певній території. Саме ця форма в Україні досягла часткового успіху через створення ОСББ.

2.3.1. Стан і застосування специфікації і захисту прав власності на землю і нерухомість для збалансування інтересів в просторовому плануванні.

Специфікація і належний захист прав власності на нерухоме майно важливе для забезпечення чіткого поділу відповідальності між окремими суб'єктами та стимулювання довгострокового планування. Інститут власності на нерухоме майно фактично був зруйнований в Україні. У 1990-х роках відбулося хаотичне набуття власності через поділ колишніх радянських спільних земель, приватизацію житла, безоплатне набуття комунальних земельних ділянок згідно прав, передбачених кожному громадянину у Конституції (незрозумілість розподілу землі згідно цих норм призводить до поширення опортунізму). Все це призвело до наявності великої кількості власників, але нерозвиненого самого інституту власності та відсутності сформованого ринку нерухомого майна. Передовсім це стосується ринку землі, початок відкриття якого наразі планується на 2021 рік, хоча і не всі інституційні передумови цього ринку вже створені. Загальна недорозвиненість і незахищеність прав власності призвела до виникнення

рейдерства, яке подекуди зберігається й досі (див. Додаток Б) і при якому жодне довгострокове та збалансоване планування з участю громади неможливе.

Частково ринок нерухомого майна вдалося сформувати через запровадження системи електронного державного кадастру згідно Закону України «Про Державний земельний кадастр» прийнятого у 2011 році. Згідно закону, на державному земельному кадастрі повинні відображатися точні контури окремих муніципалітетів, а також межі земельних ділянок всередині цих муніципалітетів. До кожної ділянки повинна додаватися інформація про її цільове призначення, обмеження у використанні, позначені території, щодо яких діють відповідні сервітути і вказано які саме сервітути чи інші обтяження діють, розподіл земель між власниками і користувачами. Вся ця інформація, згідно закону, має бути публічною в інтернеті [5].

Ще одним важливим доповненням до електронного державного кадастру і кроком до розвитку права власності стало запровадження єдиного державного реєстру прав на нерухоме майно згідно закону 2004 року «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [6], а також реформування цього реєстру у 2015-2016 роках. Державна реєстрація прав власності проводиться з метою визнання цих прав з боку держави та їхньої фіксації і можливості публічного доступу. Зокрема, згідно ст. 125 Земельного кодексу України, право власності на земельну ділянку, а також право постійного користування та право оренди земельної ділянки виникають з моменту державної реєстрації цих прав.

Водночас, законами не передбачено можливостей регулювання просторового планування через права власності. Відсутні поняття ковенантів чи інших форм договорів, які б детально регламентували спосіб використання ділянки, а також визначені обов'язки власника щодо впорядкування свого будинку чи своєї та прилеглої території. Такі права і

обов'язки могли б бути закріплені гарантовано і назавжди саме через право власності, а не змінюване рішення місцевої влади. Так само відсутня будь-яка прив'язка права власності на конкретну ділянку до права на відсутність негативних зовнішніх ефектів від сусідніх ділянок. Те ж саме стосується прив'язки цільового призначення, або будівельних обмежень сусідніх ділянок та будинків до права власності на ділянку жителя, щодо якого може чинитися вплив через зміну параметрів суміжних ділянок.

Вдалим інструментом для підвищення цінності і стабільності права власності могло б бути гарантування через право власності того, що суміжні ділянки не можуть змінювати свого цільового призначення чи містобудівних умов та обмежень без згоди власника цієї та решти сусідніх ділянок. На сьогодні це виключно компетенція місцевої влади тоді як самі мешканці конкретних ділянок чи будинків не мають жодної можливості через свої права власності впливати на те, що буде по сусідству. Відсутність таких інструментів майже повністю блокує можливості просторового планування через приватні договори та домовленості між сусідами.

Також відсутнє закріплення за певними ділянками статусу крайніх біля водойм, парків, лісів тощо. Внаслідок цього втрачається потенційно вища вартість ділянки через гарантовану правом власності близькість до природних об'єктів, а також гарантія цінності ділянки для власника. Прямий наслідок цього — зниження горизонту планування в часі як і зниження зацікавленості брати участь в муніципальному плануванні. Натомість поширена практика, коли вже після купівлі ділянки, розраховуючи на доступ до природних об'єктів, власник виявляє, що між ним і природним об'єктом починає проводитися ще одна забудова. Всі ці права ніяк не регулюються чинним законодавством. Через недостатню специфікацію відсутня можливість регулювати просторове планування правами власності.

Крім того, навіть передбачені законом права власності не завжди забезпечуються і гарантуються належним чином на практиці. Найпоширеніша проблема — помилкова та неповна інформація щодо земель в кадастрі. Це унеможлиблює швидке і легке просторове планування самими власниками та відображення відповідних договорів і характеристик земельних ділянок у кадастрі. Загалом із 25 млн. землеволодінь та землекористувань, що знаходяться в Україні, у земельному кадастрі зареєстровано лише 17 млн. Частина з них — з помилками [33]. За такої неповноти неможлива синхронізація детальних планів територій та земельних і містобудівних кадастрів. Це дозволило б ефективно поєднати права власності, їх захист, укладення договорів, ковенантів та сервітутів, знання про ключових стейкхолдерів, які впливають на формування детального плану території.

Ще суттєвішою проблемою є пряме порушення закону органами державної реєстрації. Зокрема, попри пряму вимогу закону, не відбувається належна синхронізація інформації між земельним кадастром та державним реєстром речових прав на нерухоме майно. Виникають ситуації, коли в обох реєстрах вказані різні власники, що знижує довіру до цих реєстрів. Значна частина навіть тієї інформації щодо характеристик об'єктів власності, яка має відображатися публічно на сайті держгеокадастру там не відображається. Це збільшує трансакційні витрати власників на управління власністю та зменшує можливості для просторового планування через права власності.

Проте відбувається часткове вдосконалення системи електронних реєстрів в напрямку повної цифровізації. Зокрема, у 2020 році з'явилася можливість погоджувати документацію із землеустрою за принципом екстериторіальності — без прив'язки до конкретного відділення. Це значно зменшує корупційні ризики, оскільки ліквідує прив'язку до конкретного територіального чиновника, який єдиний може погодити потрібну

документацію [30]. Крім того, на електронній кадастровій карті є можливість замовити витяг про земельну ділянку та витяг про нормативну грошову оцінку дистанційно і отримати його онлайн, чого не було ще три роки тому.

Ще однією проблемою є те, що значна частина територій знаходиться в не визначеному правовому стані. Зокрема, це стосується комунальних чи державних ділянок, які ніяк не використовуються, але потенційно можуть розподілятися між жителями за їх заявами. Подібна ситуація з ділянками державної власності, які не використовуються, але не передаються для розпорядження муніципалітетам і тому залишаються пустирями. Ця невизначеність створює додатковий простір для корупції та індивідуального опортунізму. Можливості для корупції та рейдерства розширює також невпорядкованість кадастру і реєстрів. Все це створює атмосферу незахищеності приватної власності. А така незахищеність, згідно Д. Аксельрода, сприяє опортунізму і знижує здатність кооперуватися для гармонійного просторового планування, тому що людина бачить перед собою конкретну можливість вигоди тепер, але не завжди бачить можливість спрогнозувати майбутнє.

2.3.2. Права і можливості органів самоорганізації населення та ОСББ в просторовому плануванні муніципалітетів

Законодавством визначено дві форми об'єднання власників нерухомості, що проживають на суміжних територіях. Це об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ) та органи самоорганізації населення (вуличні, квартальні, сільські комітети). Обидві форми ґрунтуються на принципах добровільності об'єднання з можливістю перебирати на себе частину повноважень органів місцевого самоврядування. Така можливість цілком відповідає принципу субсидіарності. Водночас,

органи самоорганізації населення, на відміну від ОСББ, потребують дозволу на своє створення від місцевої ради. Їхні повноваження визначаються місцевою радою. Це пояснює чому, на відміну від ОСББ, органи самоорганізації населення не досягли значного поширення та успіху у вирішенні місцевих питань. Проте, при належному доопрацюванні інституту органів самоорганізації, зокрема на основі досвіду ОСББ, можливе значне зростання участі громадськості у плануванні та впорядкування власних муніципалітетів і, як наслідок, зростання якості благоустрою та збалансування інтересів.

Діяльність ОСББ регулюється Законом України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» [8]. Важливими нормами, які забезпечують ефективність ОСББ є принаймні дві. Перше це можливість створення ОСББ знизу самими мешканцями з автоматичним визнанням ОСББ органами місцевого самоврядування, без необхідності будь-якого дозволу. Друге — це повна автономність і самостійність ОСББ, в т.ч. й фінансова. ОСББ є формою реалізації права власності співвласників. Всі внутрішні питання вирішуються самими співвласниками без будь-якого втручання місцевої ради. Це важливі норми, на які вказувала також Еліонор Остром, пишучи про необхідність визнання самоврядних інститутів управління з боку центральної чи загальноміської влади. Саме таке визнання є запорукою реальних повноважень та можливостей будь-якого органу самоорганізації місцевих власників.

В ОСББ набагато вища якість реалізації спільних інтересів мешканців, саме ОСББ можуть бути учасниками програм державного Фонду Енергоефективності, що був започаткований у 2017 році. Динаміка реєстрації нових ОСББ зростає і на сьогодні вже майже 20% житлових будинків функціонують у формі ОСББ, що свідчить про ефективність цієї форми представлення спільних інтересів [26].

Органи самоорганізації населення, натомість, створюються значно повільніше. У Києві, наприклад, зареєстровано тільки 172 вуличні, квартальні та районні комітети [44]. Причиною меншої ефективності органів самоорганізації населення є принаймні дві прямо протилежні до прикладу ОСББ норми із Закону України «Про органи самоорганізації населення». Згідно цього закону, органи самоорганізації діють на засадах підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами. Понад те, для створення органу самоорганізації населення потрібне відповідне положення місцевої ради де також визначаються повноваження такого органу. Щодо фінансової основи, органи самоорганізації також можуть отримувати кошти тільки за рішенням місцевої ради, або на основі спеціальних добровільних внесків учасників. Загалом, такі норми роблять органи самоорганізації несамостійними суб'єктами, що підконтрольні відповідним радам. Відтак, ефективність органів самоорганізації можлива тільки у випадку добровільної відмови місцевої ради від частини своїх повноважень, що можливо далеко не завжди.

На сьогодні повноваження органів самоорганізації населення фактично полягають у волонтерському впорядкуванні публічного простору певного кварталу чи вулиці. Однак, ці ж повноваження належать і до органів місцевого самоврядування. Відтак, для жителів не раціонально створювати органи самоорганізації щоб робити роботу замість органів місцевого самоврядування, якщо останні не гарантують за органами самоорганізації принаймні часткових прав співвласності на територію кварталу та суб'єктності, як це є у випадку з ОСББ.

При цьому інструмент органів самоорганізації потенційно міг би застосовуватися надзвичайно широко саме в містоплануванні. Маючи частину суб'єктних повноважень, такі органи самоорганізації могли б погоджувати містобудівну документацію і захищати інтереси жителів. Так

само, органи самоорганізації могли б точніше та з більшою ефективністю розподіляти кошти місцевого бюджету на конкретні локальні проекти, які найбільш затребувані мешканцями. Саме така модель, наприклад, діє у Бірмінгемі (США). Бюджет міста щорічно виділяє для кожного з мікрорайонів міста по 3 мільйони доларів для їхніх власних проектів [42].

Але крім субсидіарного і ефективного здійснення місцевого самоврядування, органи самоорганізації можуть також виступати як колектив співвласників, подібно до ОСББ. Хоча вулиця, квартал чи окреме село в ОТГ це не виключно приватна співвласність, якою є будинок зі створеним ОСББ, але при цьому саме квартальний чи районний комітет може переймати відповідальність за місцеву інфраструктуру, як і за місцеві культурні чи рекреаційні об'єкти. Жителі будуть зацікавлені інвестувати частину власних коштів чи зусиль, поряд з міськими коштами, у власні вулиці чи квартали, оскільки це є простір який їх напряму стосується. Так само жителі будуть зацікавлені регулювати використання делегованої їхньому кварталу частини податків згідно прозорої форми перерозподілу, яка може бути прописана в статуті громади. Тому органи самоорганізації при правильному інституційному дизайні можуть бути своєрідною гібридною чи перехідною формою між об'єднанням співвласників і класичним місцевим самоврядуванням, що фінансується виключно через податки.

Цікавим прикладом самоорганізації жителів для покращення життя власного кварталу є сквер «Самосад» в Києві, що був повністю створений силами громадських активістів і успішно підтримує діяльність вже четвертий рік⁷. Особливою цінністю таких проектів є не лише благоустрій, але й жива культура та просторе планування створене спільними зусиллями. Тому належне інституційне оформлення подібних ініціатив та їхнє поширення може мати вагомий культурний ефект для виховання почуття власності,

⁷ <https://www.facebook.com/samosad.podil/>

відповідальності за міський простір та відчуття впливовості і значущості серед громадян.

Висновки до другого розділу

У цьому розділі ми проаналізували можливості та ефективність різних інструментів залучення громади до просторового планування. Централізоване планування зверху через органи місцевого самоврядування домінує в Україні. Вироблення муніципальних норм та узгодження інтересів через специфікацію прав власності і самоорганізацію місцевих жителів, натомість, потребує значного розвитку і посилення. Що ж до участі громади, вона важлива для всіх трьох підходів до просторового планування. Загальна динаміка полягає у зростанні участі громади, хоча численні проблеми залишаються.

Участь громади у централізованому просторовому плануванні муніципалітетів “зверху” складається з таких інструментів: громадських слухань, зокрема обов’язкових громадських слухань щодо нової містобудівної документації (планів територій), загальних зборів громади, місцевих ініціатив, проектів громадського бюджету. Важливий також доступ до публічної інформації у формі відкритих даних муніципалітетів, що впроваджується в Україні. Є принаймні кілька ключових проблем, які знижують ефективність такої участі та її значення. По-перше, більшість методів прямої участі громади в управлінні муніципалітетом попри декларування в законі, не забезпечені відповідними платформами, специфікацією в статутах громад, тому ніяк не працюють. Єдиним винятком тут є бюджет участі, який успішно запроваджений в понад 154 муніципалітетах. По-друге, головний метод впливу громади серед тих, які справді працюють — громадські слухання — не має зобов’язальної дії. Відповідно, цей інструмент сприяє інформування про спірні питання

містопланування, дозволяє звернути на них увагу, але повністю залежить від доброї волі управлінців. По-третє, у муніципалітетах відсутня належна система вкладених інституцій та субсидіарності. Це призводить до низького впливу громади на вирішення найбільш безпосередніх питань щодо власної вулиці та її планування. По-четверте, відкриті дані та публічна інформація щодо муніципалітетів неналежно систематизовані. Попри відкритість інформації, громадяни не мають змоги зручно її проаналізувати. Система зворотного зв'язку щодо публічної інформації та публічних питань також відсутня.

Участь громади у виробленні норм можлива через вплив на прийняття статутів муніципалітетів, правил благоустрою територій. Громадські слухання в рамках оцінки впливу на довкілля, запроваджені у 2018 році стали першими прецедентом залучення громади до вироблення норм щодо функціонування конкретних об'єктів будівництва. Ключовою проблемою є виключно дорадча функція громади без можливості прямого впливу. Також, хоча сучасне українське законодавство через інструмент статуту громади дозволяє формувати локальні правила та прописувати як саме громада може впливати на рішення щодо просторового планування муніципалітету, цей інструмент майже не використовується. Позитивною є динаміка розвитку державних будівельних норм, які тепер частково складаються з окремих принципів, що потребують локальної конкретизації. Водночас, ця трансформація ще потребує суттєвого доопрацювання.

Роль громади в просторовому плануванні через специфікацію прав власності та реалізацію власних прав власності полягає у створенні ОСББ та органів самоорганізації населення (вуличних, квартальних, сільських комітетів). ОСББ є успішним прикладом такої участі громади саме через свою фінансову та інституційну незалежність від місцевих рад. Органам самоорганізації бракує такої самостійності для своєї успішної роботи, хоча

саме ці органи могли б ефективніше перерозподіляти частину бюджетних коштів на місці та залучати громаду до впорядкування найближчого публічного простору. Крім того загальне зростання цінності як приватного так і комунального простору, довгострокове просторове планування потребує кращої специфікації і захищеності прав власності, в т.ч. й через прив'язку до власності на конкретний об'єкт гарантій незмінності в небажану сторону характеристик суміжних об'єктів і територій.

РОЗДІЛ 3. РОЗВИТОК ІНСТРУМЕНТІВ УЧАСТІ ГРОМАДИ В ПРОСТОРОВОМУ ПЛАНУВАННІ МУНІЦИПАЛІТЕТІВ

Всі три підходи до узгодження інтересів в просторовому плануванні — через рішення місцевої влади, через визначені норми, або через ринкове регулювання та специфікацію прав власності — потребують суттєвого доопрацювання в Україні, зокрема в частині інструментів участі громади. В попередньому розділі ми виділили численні проблеми, які окреслюють напрямки вдосконалення інструментів участі громади. Нижче зосередимося на можливих варіантах вирішення окреслених проблем.

Кожен з інструментів, які описуватимемо нижче, вирішує якусь із проблем визначених у попередньому розділі. Водночас, жоден з цих інструментів не може бути всеохопною панацеєю, натомість має чіткі межі застосування, які також визначаємо. При виборі та моделюванні альтернативних інструментів ми ґрунтувалися на інституційних змінах відповідно до принципів субсидіарності, а також застосовували 8 принципів управління спільним, що були визначені Еліно́р Остром.

Варто зауважити, що окремі з альтернативних інструментів вже застосовуються або в інших країнах, або в Україні. Щодо України, вони застосовуються не централізовано, а як волонтерські чи громадські проекти в окремих громадах. Цей досвід буде цінним, щоб простежити можливі

наслідки впровадження альтернативних інструментів участі громади саме на державному рівні. Орієнтуючись на те, що інтернет-простір поступово стає ключовим середовищем комунікації про публічні питання, особливу увагу виділяємо електронним інструментам, зокрема сайту громади та інструментам електронної демократії.

Одним з ключових методів, які застосовуватимемо в цьому розділі, буде метод моделювання, а також аналіз і порівняння різних альтернативних пропозицій, які зараз актуальні та обговорюються в українському суспільстві. Важливою є також законодавча рамка та легалізація участі громадськості в управлінні, тому щодо кожного інструменту окреслимо необхідні зміни до законів.

3.1. Розвиток інструментів участі громади у централізованому просторовому плануванні органами місцевого самоврядування.

3.1.1. Обов'язкові до виконання рішення місцевих громадських слухань через застосування вкладених інституцій

В процесі аналізу сучасної системи участі громади було встановлено що, за винятком громадського бюджету, громада не має жодного дієвого інструменту впливу, при якому рішення громади було б обов'язковим і стояло б вище від волі обраних управлінців. Зокрема ця проблема стосується проведення громадських слухань чи загальних зборів за місцем проживання, особливо щодо затвердження містобудівної документації для окремої частини муніципалітету (детальні плани територій).

Слухання щодо містобудівної документації обов'язкові для проведення згідно закону, але рішення самих слухань необов'язкові і можуть бути легко проігноровані місцевою владою. Це створює напругу між місцевими спільнотами та управлінцями муніципалітету. Якщо бачення щодо розвитку в

управлінців та місцевої спільноти різняться, неминучим стає доволі агресивний конфлікт, який руйнує довіру до управлінців, знижує рівень дискусії та публічної культури, а зрештою і послаблює основи демократичного режиму. Зрештою, така ситуація з громадськими слуханнями часто перетворює сучасну демократію в муніципалітетах у частковий авторитаризм з вибором управлінців раз в кілька років. Натомість нереалізоване право на захист власних інтересів громада змушена захищати на протестах.

Надати рішенням громадських слухань статусу обов'язкових для виконання є можливим варіантом вирішення цієї проблеми. Члени громади будуть більш зацікавлені приймати участь у слуханнях, якщо через власне рішення зможуть вносити корективи до детального плану своєї території чи відхиляти погані плани. Такий статус рішень громадських слухань забезпечить конституційне право громади реалізувати владу безпосередньо та зніме необхідність неформального конфлікту між місцевими спільнотами та муніципальними радами через протести, скандальні публікації у ЗМІ і т. п.

Складність вироблення інструменту громадських слухань з обов'язковими до виконання рішеннями полягає в необхідності узгоджувати інтерес місцевої спільноти, яка голосує на слуханнях, та громади загалом, що представлена муніципальною радою. Очевидно, необхідно чітко розмежувати які рішення можуть прийматися місцевою спільнотою самостійно на громадських слуханнях, а які рішення набувають загальномуніципального значення і тому відносяться до виключної компетенції ради. Таке розрізнення можна запровадити тільки через інструмент вкладених інституцій, відповідно до принципу субсидіарності.

На практиці це означає, що місцеві спільноти всередині муніципалітету повинні володіти певним ступенем суб'єктних прав. Визначення меж місцевих спільнот може проводитися відповідно до поділу території

муніципалітету на детальні плани, або будь-яким іншим способом, відповідно до бажань самоорганізації самих жителів муніципалітету. Територіальні межі місцевих спільнот повинні закріплюватися у статутах муніципалітетів.

Фактично мова йде про додавання ще одного рівня до сучасної трирівневої системи місцевого самоврядування в Україні: області, райони, окремі муніципалітети та пропоновані місцеві спільноти в муніципалітетах, такі як окремі села в складі ОТГ, або окремі мікрорайони в містах. В термінології управління окремими муніципалітетами [83], мова йде про запровадження дворівневої системи управління муніципалітетами, на відміну від сучасної в Україні однорівневої. При запровадженні таких вкладених інституцій не лише громада загалом, себто мільйон жителів міста чи кількадесят тисяч в ОТГ будуть суб'єктами місцевого самоврядування, але й місцеві спільноти розміром в кількасот чи кілька тисяч людей. Така система відповідає принципу субсидіарності і є необхідною законодавчою умовою для визнання рішень місцевих громадських слухань, зокрема щодо детальних планів територій, як обов'язкових для виконання.

Очевидно, додавання нового рівня місцевого самоврядування та визнання рішень громадських слухань в межах місцевих спільнот як обов'язкових потребує відповідних законодавчих коректив. Передовсім у Законі України «Про місцеве самоврядування» крім територіальної громади суб'єктами місцевого самоврядування також мають бути визнані місцеві спільноти, утворені всередині територіальних громад відповідно до статутів цих громад. Це зніме надмірну централізованість сучасних муніципалітетів і дозволить їм вибудовувати вкладені інституції. Також потрібні зміни до Закону України «Про містобудівну діяльність» та Положення Кабміну про проведення громадських слухань для того, аби зобов'язати місцеві ради виконувати рішення слухань в частині інтересів місцевих спільнот.

Ключове питання при запровадженні такого інструменту як місцеві спільноти та громадські слухання їх жителів — це набір питань, які можуть вирішуватися такою місцевою спільнотою самостійно, а також механізм узгодження інтересів, коли окреме будівництво може бути вигідне для муніципалітету загалом, але небажане для конкретної громади. Важливо, щоб через застосування пропонованого інструменту цілісний муніципалітет на перетворився в набір окремих не поєднаних районів, а зберіг цілісність міської структури чи ОТГ. Варто розглянути два випадки практичного застосування вкладених інституцій та їх громадських слухань: якщо детальний план території має переважно локальне значення, і також якщо на території місцевої спільноти планується будівництво чи створення об'єкту загальноміського значення (важливий завод, транспортна магістраль, тощо).

У першому випадку, якщо питання місцевого значення, прерогатива рішення має надаватися місцевій спільноті. До питань місцевого значення може належати відведення ділянок під локальну торгову нерухомість, облаштування інфраструктури та громадських просторів, виділення ділянок під звичайну житлову забудову та визначення характеристик і містобудівних обмежень такої забудови і т.п.. В цих випадках місцеві спільноти краще розуміють власні потреби, ніж центральноміська влада.

При цьому такий підхід не може стосуватися транзитних доріг через мікрорайон, облаштування шкіл, університетів, великих парків та інших об'єктів, які мають загальноміське значення та загальноміську цінність. Прийняття рішень щодо таких об'єктів повинно бути прерогативою виключно муніципальної ради як представницького органу всієї громади. Аналогічна система вже застосовується, наприклад, до доріг районного значення та доріг обласного значення і вона цілком може бути розширена на ще один рівень муніципального планування. Відтак, компетенцією муніципальної ради буде нанесення об'єктів загальноміської інфраструктури

на детальних планах територій, тоді як решта локальних об'єктів місцева спільнота має право планувати самостійно.

Важливим аспектом є також справедливий перерозподіл коштів між місцевими спільнотами в муніципалітеті для облаштування локальної інфраструктури: внутрішньодворових вулиць, локальних вулиць, скверів, парковок і т.п. На всі ці потреби може витратитися одна стаття бюджету муніципалітету загалом, яка б перерозподілялася між всіма місцевими спільнотами автоматично згідно визначеного механізму. Механізм розподілу може бути такий як зараз використовується для державних субвенцій для ОТГ — відповідно до кількості населення та території з вагою кожної складової 50%. Інший варіант розподілу, який може бути більш виправданий для міст — це розподіл виключно за кількістю населення, або за кількістю зайнятого населення, адже саме люди сукупно створюють місцевий бюджет. Друга модель має додаткову перевагу, оскільки вводить саморегулювання вибору між кількістю населення та густиною забудови і отриманими з бюджету коштами на локальну інфраструктуру. Кожна місцева спільнота зможе вибрати свій оптимальний варіант співвідношення.

Проте застосування описаної моделі обмежене в тих випадках, коли на певній території планується будівництво нового об'єкту загальноміського значення, що вимагає виділення частини території місцевої спільноти для блага цілого муніципалітету. Тут виникає потреба збалансування інтересів місцевої спільноти та муніципалітету загалом. Як правило, великі об'єкти не вигідні місцевим жителям, хоч потрібні для міста. Львівський сміттепереробний завод тут буде класичним прикладом. Як можна вирішити де такий завод повинен стояти, якщо жодна місцева спільнота не погодиться на його будівництво просто так, хоча він потрібен для міста.

Такі питання потребують детальнішого опрацювання, але можна окреслити кілька варіантів узгодження інтересів. Найпростішою є пропозиція

від муніципальної влади компенсувати зовнішні ефекти з надлишком та застосування конкуренції між місцевими спільнотами за таку компенсацію. Міська рада пропонує кілька варіантів розташування, а в підсумку завод будується на території тієї спільноти, яка сама назвала найменшу суму компенсації за створені зовнішні ефекти. Саме таку методику можна було б застосувати до випадку із Львівським сміттєпереробним заводом, оскільки він може розташовуватися на будь-якій з околиць міста чи за містом.

Така методика узгодження місцевого і загальномуніципального інтересу потребує подальших законодавчих доопрацювань в напрямку компенсації зовнішніх ефектів, в тому числі й приватним власникам. Сьогодні в законодавстві відсутня можливість муніципалітетам платити приватним особам компенсації за будівництво великих чи шкідливих об'єктів. Але такий механізм необхідний: менш імовірно, що місцева спільнота погодиться на будівництво взамін на впорядкування, наприклад, місцевих доріг. Згода значно імовірніша, якщо компенсація буде у формі конкретних платежів місцевим жителям, оскільки в цьому випадку вигода безпосередня і вона за менший кошт перекриває можливі негативні зовнішні ефекти. У випадку будівництва приватним власником ситуація ще простіша, оскільки вимагає вже від самого власника домовитися із місцевою спільнотою.

Найскладніша ситуація із збалансуванням загальномуніципального інтересу та інтересу місцевої спільноти виникає тоді, коли є тільки одне місце, де об'єкт може бути вигідно розташований. Це передовсім стосується центру муніципалітетів, які насичені функціями. Від надмірної самостійності місцевих спільнот в таких випадках може страждати цілий муніципалітет. Якщо справді немає альтернатив щодо розташування важливого об'єкту, що трапляється не часто, можна застосовувати альтернативну процедуру узгодження інтересів через прийняття рішень. Один із можливих варіантів —

це поєднання загальномуніципального референдуму та порядку приватної компенсації власникам-сусідам за спричинені негативні зовнішні ефекти. Загальномуніципальний референдум може бути способом подолання вето на будівництво з боку місцевої спільноти, якщо об'єкт має загальномуніципальне значення. При цьому, в такому випадку для компенсації створених негативних зовнішніх ефектів має застосовуватися механізм приватної компенсації, подібний до британської системи “права на світло”. Наразі такий механізм також відсутній в українському законодавстві і детальніше про його запровадження напишемо у третьому підрозділі.

Проведення загального референдуму також потребує прийняття спеціального закону про місцевий референдум, який наразі відсутній в Україні. В такому законі важливо передбачити можливість електронного референдуму засобами електронної демократії з метою зниження трансакційних витрат на його підготовку та проведення.

Варто також зауважити, що основою для всіх перелічених інструментів, а передовсім для нормального функціонування вкладених інституцій та виконання рішень громадських слухань є належний захист прав власності, гарантія виконання закону і можливості належного захисту в суді в разі потреби. Ця базова умова в Україні також наразі не виконується належним чином.

3.1.2. Розширення моделі бюджету участі в напрямку деліберативної моделі

Як показав аналіз, бюджет участі можна вважати одним із найуспішніших інструментів участі громади в управлінні муніципалітетом. Перевагою цього інструменту є достатньо визначені правила, чітке виконання прийнятих громадою рішень як і взагалі наявність прямого впливу

на управління та перерозподіл коштів. Водночас, частка бюджету участі в бюджетах українських муніципалітетів складає в середньому 1% і стосується переважно невеликих проектів. Крім того, бюджет участі запроваджений суто з доброї волі місцевих рад, але не через загальнодержавне зобов'язання муніципалітетів до відкритості та врахування інтересів громади. Тому доцільним є розширення бюджету участі для кращого врахування інтересів і побажань громади.

Розширення бюджету участі полягає не лише в збільшенні його суми, але й у зміні самої моделі бюджету на деліберативну [65]. Така модель була успішно втілена у Бразилії і Перу ще в 1990-х і 2000-х роках [74], а з розвитком інтернету може бути поєднана з інструментами електронної демократії. Деліберативне розширення бюджету участі полягає в двох рівноважливих аспектах.

Перший ґрунтується на принципах субсидіарності і частково вже був окреслений у попередньому підрозділі. Загальномуніципальний бюджет пропорційно ділиться між меншими місцевими спільнотами для самостійного направлення цих коштів на вирішення локальних проблем. Цей елемент деліберативної моделі можна забезпечити через створення описаних вкладених інституцій, наділених певним ступенем автономії.

Другий складова деліберативної моделі полягає в участі громади у виборі бюджетних пріоритетів як на загальномуніципальному рівні так і на рівні місцевих спільнот. Ця складова деліберативного бюджету участі може поєднувати інструменти електронної демократії та живі обговорення.

Способи участі громади у визначенні пріоритетів муніципального бюджету можуть відрізнятися, але загалом можна виділити принаймні дві моделі: коли самі управлінці складають список можливих пріоритетів та проектів, а громада через голосування визначає найважливіші, або коли громада сама поступово формує ключові пріоритети і тоді голосує за них.

Другий спосіб потребує вищого рівня політичної культури та більшого зацікавлення в політичній участі, тому вибір залежить від ситуації в конкретній громаді.

Важливим для застосування деліберативної моделі громадського бюджету є грамотне поєднання експертної інформації, якою володіють управлінці, та запиту від громадськості на певні послуги. Відсутність балансу цих двох складових може привести до неправильного дизайну питань чи всього інституту бюджету участі та привести до неефективного розподілу бюджетних коштів. Наприклад, недостатньо просто виділити 10 бюджетних сфер, виставити їх на громадське голосування і пропорційно поділити кошти. Вирішення окремої проблеми може підтримати 90% громади, але при цьому вона може потребувати зовсім малої суми коштів. Найефективнішим може бути розподіл бюджету на різні групи витрат і застосування різних моделей громадською участі до кожної групи витрат. Можна виділити принаймні 4 такі групи витрат і відповідні для них моделі голосування.

Перша група — кошти пропорційно поділені між місцевими спільнотами муніципалітету для вирішення локальних питань: облаштування місцевих вулиць і скверів, освітлення, парковок, дитячих і спортивних майданчиків тощо. Розподіляються самою місцевою громадою шляхом проведення громадських слухань і відповідного голосування.

Друга група — постійні витрати муніципалітету: комунальні послуги, зарплати персоналу комунальних закладів, поточний ремонт інфраструктури, витрати на управління тощо. Ці кошти розподіляються самою радою муніципалітету і не підлягають громадському обговоренню.

Третя група — кошти виділені на малі проекти в громаді, які розробляються самими мешканцями. Кошторис для цих проектів також складається самими мешканцями і потім громада голосує електронно, вибираючи проекти. Це сучасна модель, втілена у 254 муніципалітетах

України. Для вдосконалення цієї моделі потрібно краще відсіювати чисто опортуністичні проекти щодо ремонту окремих комунальних закладів, встановлюючи конкретні критерії до поданих проектів. Крім того, у великих містах для чесності голосування необхідно ділити списки проектів та суми коштів порівну на менші частини, оскільки жоден житель міста не зможе об'єктивно проголосувати за кращі проекти із списку в якому 250 позицій, хоч може це зробити, коли буде 20-30 позицій для меншого району.

Четверта група — кошти спрямовані на великі загальноміські проекти. Варіанти цих проектів найкраще формувати спільними зусиллями громади та управлінців, відповідно до інтегрованої системи містопланування. Кошторис проектів обов'язково повинні складати управлінці, оскільки їм потім реалізувати ці проекти. Водночас, громада може вносити конкретні пропозиції шляхом збору визначеної кількості підписів. Якщо пропозиція проекту розвитку — ремонт певної вулиці, комунального закладу, або проект озеленення набирає потрібну кількість підписів, виконавчий комітет муніципалітету формує приблизний кошторис і вносить проект до загального списку. Також виконком муніципалітету повинен мати змогу коригувати ці проекти щодо приведення їх у відповідність до будівельних норм, стратегії розвитку муніципалітету, правил благоустрою тощо. Після складання списку кожен член громади має право проголосувати за певну кількість проектів на суму не більшу від визначеної у бюджеті. Таким чином в першу чергу будуть втілюватися ті проекти, які найбільш потрібні самій громаді.

Наразі в українській практиці відсутні перша та четверта групи бюджету, які якраз і забезпечують деліберативний бюджет участі. Виділити такі групи бюджетних коштів та створити платформи для громадської участі можна і на рівні статутів окремих громад та положень місцевих рад, як вже було зроблено із бюджетом участі для третьої групи коштів місцевого бюджету. Водночас, питання залучення громадськості до бюджетного

процесу на місцевому рівні значно ефективніше може бути вирішене через законодавче регулювання, особливо зважаючи на те, що далеко не всі місцеві ради зацікавленні у зменшенні своїх повноважень розпоряджатися коштами. Дешевим та ефективним може бути запровадження єдиної державної платформи для адміністрування та громадської участі у бюджетному процесі щодо всіх чотирьох груп бюджетних витрат. Це б створило гарантоване державою право громади на участь, а вже далі від активності конкретної громади залежали б результати.

3.1.3. Систематизація відкритих даних та публічної інформації на сайтах муніципалітетів з розвитком в напрямку електронної демократії

Хоч Україна посідає високе 17-те місце [79] в світі за рівнем відкритості публічних даних, систематизація цих даних залишається незручною для аналізу, особливо якщо мова про дані необхідні для якісної участі громади в плануванні муніципалітетів, що було проаналізовано в аналітичному розділі. Відповідно, важливості набуває створення інтерактивних сайтів громад, які би презентували інформацію про виконану роботу та стан муніципалітету максимально концентровано, не у формі сотень окремих документів і тисяч окремих трасакцій на spending.gov.ua, але відповідно і зручно для досвіду пересічного користувача. Саме такий доступ до інформації може стати належною основою для подальшого розвитку електронної демократії в Україні.

В Україні було реалізовано кілька спроб створити зручні сайти муніципалітетів, але виключно на основі доброї волі самих управлінців муніципалітету чи зусиллями громадських організацій. При цьому бракує мінімального стандарту на рівні уряду про те, яка інформація має бути опублікована на сайті, в якому форматі і які інструменти зворотнього зв'язку

та електронної демократії мають бути доступні для громади. Такий мінімальний стандарт, звісно, жодним чином не обмежує додаткових розробок але може вирішити принаймні дві проблеми: нефункціональність вже створених реєстрів відкритих даних для пересічного користувача громади, а також несистемність запроваджених громадських проектів, які можуть бути добре здизайовані, але не передбачати окремих базових функцій, як от якісних звітів про конкретні інфраструктурні проекти, інформацію щодо бюджетного планування в доступному вигляді по конкретних проектах, чи систематизовану інформацію про всі детальні плани територій.

Пропонована модель систематизації має ґрунтуватися на простому принципі — житель громади повинен отримати всю необхідну інформацію на одному сайті громади і на цьому ж сайті отримати можливість пройти ідентифікацію та проголосувати в своєму кабінеті відповідно запроваджених інструментів електронної демократії в громаді. Такий сайт громади повинен включати наступні набори даних, хоч не обмежуватися ними:

- бюджет громади презентований графічно та таблично за трирівневою системою класифікації. Трирівнева система класифікації включає на першому рівні групи бюджетних витрат за схемою розподілу (напр. 4 групи визначені у попередньому підрозділі — кошти на місцеві спільноти, кошти на постійні витрати, кошти на великі інфраструктурні проекти та кошти на окремі проекти бюджету участі за підприємницькою моделлю). Користувач має одразу бачити скільки коштів витрачається на постійні витрати муніципалітету, а коли громада долучається до розподілу коштів. Другий рівень класифікації має систематизувати бюджету інформацію відповідно до сфер: озеленення та екологія, фінансування закладів освіти, фінансування інфраструктурних проектів і т. п. Третій рівень класифікації має показувати точну суму витрачену на конкретний проект: ремонт вулиці, будівництво

школи і т. п. (частковий приклад, класифікація відповідно до абстрактних категорій, а не зрозумілих для звичайної людини проектів <https://rozumnemisto.org/ostroh/open-budget>)

- інформація про витрати в межах конкретного проекту. Якщо йдеться, наприклад, про будівництво школи, то користувач має за кількома кліками перейти на фінансовий звіт де була б інформація про кожну закупівлю в межах проекту (частковий приклад, бракує систематизації і зрозумілого переходу від одного рівня бюджетної класифікації до іншого <https://bashtanskaotg.gov.ua/open-budget>)

- інформація про великі проекти розвитку громади з можливістю подати власну пропозицію чи проголосувати, відповідно до деліберативної моделі бюджету участі

- систематизована інформація про генеральний план муніципалітету, плани зонування та всі детальні плани територій з можливістю голосувати за пропозиції чи зміни до генерального плану, або детального плану своєї території за місцем проживання (частковий приклад, бракує зворотного зв'язку та всіх даних, а дані про громадські слухання і їх перебіг розміщено окремо на іншому сайті без прив'язки до цієї карти: <https://mbk.city-adm.lviv.ua/>)

- перелік всіх рішень місцевої сесії з обов'язковим стислим викладом суті рішення без необхідності вчитувати додані документи. Рішення мають бути зручно посортовані за сферами

- кабінет місцевого референдуму з можливістю ініціювати місцевий електронний референдум через збір визначеної кількості підписів, зі списком всіх попередніх рішень місцевих референдумів (потребує прийняття відповідного закону)

- аналітична інформація про стан конкретних сфер муніципального життя, статистику з можливістю інтерактивно формувати список

пріоритетних до вирішення проблем (частковий приклад, повністю відсутній зворотній зв'язок, дані розміщено відповідно до рішень міської влади, а не запиту громадськості <https://dashboard.city-adm.lviv.ua/>)

- карта дрібних інфраструктурних проблем, де жителі громади можуть позначати проблему і відслідковувати вирішення (Лондонський приклад: <https://fixmystreet.org/>)

- інвестиційна карта муніципалітету, що відображає вже узгоджені з місцевими спільнотами проекти для інвесторів

Перелічені набори даних не є вичерпним списком, все залежить від статуту муніципалітету, його розміру та громадської активності. Водночас майже вся інформація із цього списку вже доступна онлайн, але не систематизована, або в незручному дизайні. Систематизація цих даних на одній платформі — відносно простий, але дуже важливий крок для зростання важливості та впливу публічних даних.

Саме така інтегрована платформа може стати надійною основою для подальшого створення електронного громадянства відповідно до Естонського зразка та переведення майже всіх голосувань і сервісів в онлайн.

Окрім розрізнених ініціатив, є принаймні два доволі систематичні громадські проекти, які спробували реалізувати цілісні платформи для громад. Розумне місто (<https://rozumnemisto.org/>) запустило таку платформу для міст у 2017 році, а <http://dosvit.org.ua/> запустило платформу для ОТГ у 2019 році. Водночас, ці платформи публікують не всі із перелічених вище наборів даних, а також, окрім петицій та звернень, не мають функцій зворотнього зв'язку та участі громади у прийнятті рішень. Деякі зі сторінок цих платформ ми наводили у прикладах вище. Ці платформи можуть бути доброю основою для подальших розробок в цьому напрямку. Для кращої презентації даних на сайтах муніципалітетів потрібен цілісний підхід та зобов'язання від уряду з одного боку та від самої громади з іншого. Без

такого запиту та зобов'язання неможливо буде змінити сучасну ситуацію, коли муніципалітети переважно публікують ті дані і так, як це вигідно та зручно самим управлінцям.

Очевидно, публікація даних ще не гарантує публічної участі та активного аналізу цих даних мешканцями громади. Це ширша проблема, яку неможливо вирішити виключно дизайном сайту. Водночас, централізована ініціатива від уряду щодо належної публікації інформації та її оформлення може допомогти реалізувати вимоги місцевих активістів, а також створити інструмент для подальшого вироблення культури демократії участі.

3.2. Покращення інструментів участі громади у створенні муніципальних правил та норм

3.2.1. Децентралізація нормотворчого процесу щодо територіального планування

Одним із принципів успішного управління спільним, на який звертає увагу Еліно́р О́стром, є вироблення правил управління самими ж учасниками громади. Іншим важливим принципом є здійснення моніторингу та контролю самими членами громади. Найдешевше і найнадійніше дотримання правил тоді, коли самі ж члени громади домовилися про ці правила і кожен може контролювати всіх, з ким має справу, а передовсім своїх сусідів. Це також пояснює, чому неформальні правила часто значно сильніші, ніж формально визначені. Відтак, саме в напрямку децентралізації рекомендуємо розвивати процес формування норм і правил містопланування в Україні. Для цього доцільно максимально перенести формування норм і правил із державного рівня на рівень самих муніципалітетів.

По-перше, це стосується правил щодо здійснення самого місцевого самоврядування. На практиці така децентралізація правил означає зменшення

сфери застосування загальнодержавних законів і збільшення ролі статутів місцевих громад стосовно правил управління муніципалітетом, визначення інструментів участі громади, встановлення територіального поділу та вкладених інституцій всередині самого муніципалітету тощо. Статут дійсно має виконувати функцію конституції муніципалітету і саме звернення до статуту, а не до загальнодержавних законів має бути ключовим в діяльності органів місцевого самоврядування та членів громади.

Першочерговою функцією держави є визначення тієї сфери відповідальності, якою займається центральний уряд і тієї, якою займається місцеве самоврядування. Натомість детальне регламентування того як має здійснюватися містопланування на державному рівні, включно з постановою кабінету міністрів про правила проведення громадських слухань малоефективне. Такі норми здебільшого залишаються надто абстрактними, декларативними та не враховують всіх контекстів. Виправданим є затвердження на державному рівні мінімального статуту громади та мінімальних правил щодо демократичності містопланування, які мають бути дотримані в будь-якій громаді і обсяг яких не може бути зменшений. Водночас важливим є забезпечення повної свободи дій щодо конкретизації цих правил та залучення додаткових інструментів управління.

Легалізація, дозвіл та визнання з боку держави різних форм участі громадськості в процесі просторового планування та можливість створення додаткових інституцій всередині муніципалітету буде додатковою гарантією виконання правил, встановлених у самій громаді. Інструменти вкладених інституцій, місцевого референдуму, громадських слухань з обов'язковими до виконання рішеннями, деліберативного бюджету участі — все це громада має мати змогу прописати у власному статуті. Сучасне ж законодавство накладає зайві обмеження, які повинні бути зняті. Наприклад, сучасний закон про місцеве самоврядування твердить, що місцевий референдум повинен

визначатися виключно законом, який ще не прийнятий. Водночас в умовах можливості електронного референдуму зменшується потреба загальнодержавного регулювання цієї сфери або, щонайменше, має бути доступним місцеве регулювання в умовах, коли держава ще не прийняла відповідного закону. Так само органи самоорганізації, згідно чинного законодавства, повністю підзвітні місцевим радам, хоча ефективнішою була б модель більш автономних вкладених інституцій, описана в попередніх розділах. Тому це обмеження також варто прибрати із законодавства. Загалом держава повинна не боятися послабити законодавче регулювання та дозволити муніципалітетам формувати власні правила.

По-друге, децентралізація норм і правил стосується подальшого реформування ДБН, яке вже частково почалося, але має бути продовжене, з одночасним зростанням важливості локальних правил благоустрою в муніципалітетах. Окрім обов'язкових безпекових, санітарних, екологічних норм, ДБН повинен також визначати набір питань, які муніципалітет може регулювати своїми рішеннями, і які не будуть порушенням прав приватної власності. Такі питання як колір дахів, особливі матеріали забудови, завдяки яким можна надати додаткової цінності своєму поселенню чи вулиці, або правила озеленення, які, наприклад, можуть зробити обов'язковими живоплоти вздовж парканів — всі подібні норми на сьогодні не передбачені законодавством і не функціонують в муніципалітетах через недостатність розрізнення між правами муніципалітету і правами приватної власності. Тому варто скласти на законодавчому рівні, або в структурі самих ДБН вичерпний список того, що може регулюватися муніципальною владою, щоб зняти правова невизначеність цього питання.

Прикладом успішного міського статуту, який водночас включає у собі правила благоустрою міста, може бути статут міста Торнтон, штат Колорадо [22]. Цей статут є добрим прикладом як можна розвивати статути та правила

благоустрою українських муніципалітетів. Останні зазвичай настільки абстрактні, що не створюють жодної доданої цінності та специфікації правил порівняно із вже прийнятими законами та державними будівельними нормами. У статуті Торнтона, натомість, норми надзвичайно конкретизовані, так само як і контроль за їх виконанням і розмір штрафів. Цей статут, наприклад, включає такі норми як максимальна висота трави на подвір'ї у 20 сантиметрів. Якщо власник допускає на своєму подвір'ї вищий газон чи бур'яни і не підстригає його вчасно, йому надсилається попередження. Якщо після попередження він і далі не виконує вимог статуту, то його можуть притягнути до відповідальності та оштрафувати на суму від 15 до 1000 доларів.

Подібно до цієї норми, статут прописує також безліч інших норм таких як години роботи міських парків, правила поведінки в парках, дозволені місця розпалювання вогнищ, правила і дозволений час риболовлі, вимоги щодо площі та стану вимощеної бруківки перед будинками, вимоги до оформлення фасадів включно із мінімальною кількістю та площею вікон. Також статут визначає права і обов'язки конкретних міських посадовців. Наприклад, міських лісник (forester) має право зрізати будь-яке дерево чи кущ в тому числі і на приватних ділянках, якщо вони можуть загрожувати здоров'ю інших рослин.

Так само статут встановлює механізми самоконтролю громади за дотримання визначених правил. Зокрема, пропонується винагорода в 50 доларів всім, хто надає інформацію про порушення міських правил.

Частою критикою децентралізованої системи правил називають можливий правовий хаос. Однак, на прикладі Торнтона і сучасної української системи ми бачимо прямо протилежну ситуацію. При децентралізованій системі є один статут, який водночас достатньо вичерпний регулювання всього життя в муніципалітеті і лише в окремих випадках цей статут

перепосилається на норми загальніших кодексів. У випадку України, навпаки, численні закони і постанови прийняті на центральному рівні дублюють регулювання тих самих питань. Більше того, для таких вузьких внутрішньомуніципальних питань як органи самоорганізації населення, які варто вирішувати самими статутами, навіть прийнято окремі закони. Всі ці обмеження зменшують можливості громади до самоорганізації та вказують на деструктивний радянський спадок централізації.

Варто також зауважити, що самого по собі прийняття правил чи перенесення узгодження правил на місцевий рівень ще недостатньо. Набагато важливіше, щоб сама громадськість активно долучалася до обговорення і прийняття цих правил, а пізніше — до їх дотримання. Хоч пропонована тут децентралізована система надасть значно більше можливостей участі громади, ніж при спусканні законів зверху, все ж неможливо гарантувати, що громада буде активно долучатися до формування норм та їх дотримання. А без цієї політичної культури, формування якої займає багато часу, норми навіть місцевого рівня можуть залишатися часто лише формальними. За таких умов отримати серйозний позитивний ефект неможливо.

3.2.2. Публічні консультації як інструмент розширення участі громади, гарантування їх впливу через можливість проведення місцевого електронного референдуму

Публічні консультації, закон про які був запропонований у 2018 році, але досі не прийнятий, є одним з тих інструментів, який може стимулювати залучення громади до вироблення норм, а також надавати більшої прозорості самому процесу прийняття нормативно-правових актів як на національному так і на місцевому рівні. Частково цей інструмент може вирішити проблему

відсутності культури визнання і дотримання норм, оскільки люди будуть більше залучатися до прийняття цих норм і тому сприйматимуть їх не як накинута зверху, а як свої власні.

Офіційний проект закону про публічні консультації [19] був розроблений кабміном і пропонує доволі мінімалістичний набір інструментів громадської участі. Передовсім проект закону зобов'язує оприлюднювати всі проекти нормативно правових актів на сайтах розробників щонайменше на 15 робочих днів перед прийняттям нормативно-правового акту. Громадяни мають мати можливість надати свої зауваження та пропозиції до нормативно-правового акту і отримати на них офіційну відповідь. Всі ці зауваження та пропозиції, як і відповіді, повинні публікуватися на сайті розробника нормативно-правового акту. Закон мав би стосуватися всіх рівнів публічного управління, починаючи від Президента та Верховної Ради і закінчуючи органами місцевого самоврядування. Цей законопроект мав би бути обов'язковим до виконання і повинен замінити чинні на сьогодні постанови Кабінету Міністрів рекомендаційного характеру.

Звичайно, прийняття цього законопроекту було б важливим кроком в напрямку відкритості та партисипативності нормотворчого процесу. Критики законопроекту у парламентській комісії, яка відправила його на доопрацювання, стверджують, що законопроект сповільнюватиме роботу нормотворчих органів. Але таке зауваження не аргументоване, тому що підстави для прискореної процедури розгляду можна прописати в законі, а більшість актів проводити по загальній процедурі публічних консультацій.

Водночас, цей закон зберігає лише дорадчу функцію громади, тому публічні консультації в такому дизайні можуть наштотхнутися на проблему сучасних громадських слухань, які часто лише формальні. Важливо забезпечити ще більшу участь громади у напрямку прийняття регуляторних актів та нормативно-правових актів принаймні на місцевому рівні для

початку, а щодо просторового планування як чутливої сфери управління особливо.

Для розширення участі громади у створенні норм власного муніципалітету варто реформувати систему електронних петицій та впровадити інструмент електронного муніципального референдуму. По-перше, систему електронних петицій варто інтегрувати із інструментом публічних консультацій щодо нормативно-правових та регуляторних актів. Коли проект акту виставляється розробником на сайті муніципалітету, громада має мати можливість через певну кількість підписів (зараз близько 0,1% жителів громади у Львові для звичайної петиції) внести власні пропозиції та поправки до розгляду. Запровадження мінімальної кількості підписів захистить від поправкового спаму з боку громади і водночас створить можливість для дійсно аргументованого розгляду тих правок, які здобудуть необхідну підтримку громади.

Водночас, важливо надати громаді механізм референдуму для зміни вже прийнятих актів. Це створить ситуацію громадського контролю, коли рада серйозно розглядатиме петиції, а не лише формально, наперед знаючи, що в разі потреби громада може застосувати інструмент референдуму. Саме можливість громади сказати своє остання слово переводить дискусію в аргументоване і конструктивне русло на відміну від сучасних часто емоційних і конфліктних дискусій, коли громада знає, що не має механізму змінити рішення, якщо рада його прийме.

Механізм референдуму для зміни вже прийнятих актів можна застосувати за наступною моделлю. Якщо після прийняття певного регуляторного або нормативно-правового акту громада з ним не згідна, або важливі петиції не були враховані, громада має мати можливість ініціювати електронний референдум. Щоб відділити справді важливі публічні питання від дрібних незгод, варто суттєво підвищити необхідний поріг підписів для

референдуму, наприклад, в 10 разів більший від підписів необхідних під петицією.

Саме електронний референдум може стати сучасним відносно дешевим щодо трансакційних витрат інструментом участі громади та гарантування її впливу на рішення муніципальних управлінців. У сучасному проекті закону про місцевий референдум [18], який також ще не прийнятий, відсутня можливість проведення електронного референдуму. В сучасну епоху відсутність у громади такого інструменту впливу можна вважати свідомим саботування її права на участь у здійсненні місцевого самоврядування. Якщо держава не готова і не має ресурсів, щоб запровадити єдине цифрове громадянство і на цій підставі надати можливість електронного голосування за Естонським зразком, то як мінімум у муніципалітетів має бути можливість створювати таку систему голосування на підставі власного статуту. Для цього потрібно змінити норму у Законі про Місцеве самоврядування про те, що проведення місцевого референдуму регулюється законом та додати можливість такого регулювання статутом громади.

Ключовою перевагою від запровадження інструменту публічних консультацій та інтеграції цих консультацій з інструментами електронних петицій та електронного референдуму є не стільки сам факт впливу громади на конкретні рішення як виникнення атмосфери довіри між громадою та управлінцями. Останні будуть прагнути вже наперед враховувати запити громади, щоб уникнути можливих конфліктів і, як наслідок, репутаційних втрат.

Потенційним зауваженням до системи місцевого референдуму є можлива некомпетентність членів громади і, як наслідок, прийняття поганих рішень. Це питання радше ціннісного характеру. Принципи демократії ґрунтуються на основі ідеї раціонального та вільного індивіда, що здатний обґрунтовано приймати рішення. Функція еліти, якою і є місцеві управлінці,

якраз і полягає в тому, щоб надати всю необхідну інформацію громадянам для прийняття ними рішення. Відтак, муніципалітет повинен розвиватися на засадах партнерства між компетентними елітами і громадянами, які не завжди компетентні, але водночас краще розуміють свої потреби. Без налагодження такої кооперації, незалежного від того застосовується чи ні системи публічних консультацій та електронних референдумів, нормальний розвиток муніципалітету не буде можливий.

3.3. Розвиток участі громади у просторовому плануванні муніципалітетів “знизу” через специфікацію прав власності

Специфікація і захист прав власності — це важлива базова умова не лише для якісного просторового планування муніципалітету, але й загалом для здійснення всього публічного управління. Особиста свобода індивіда та гарантування прав власності є необхідними первинними правами, які уможливають подальшу демократичну участь в управлінні спільним. Без гарантування цих прав будь-яке управління спільним, незалежно від застосовуваних інструментів, буде зводитися до опортунізму та прагнення кожного актора здобути особисту вигоду. Зрештою, як вже було проаналізовано вище, відсутність гарантованих прав власності зменшує зацікавленість у довгостроковому плануванні і, тим паче, у довгостроковому плануванні спільного (як приклад див. Додаток В). Адже за таких умов конкретна особистість не має власної гарантованої сфери відповідальності і тому не може приймати участі у взаємовигідному узгодженні свого інтересу з інтересами інших власників.

Питання захисту прав власності в Україні виходить за межі цього дослідження, але необхідно зауважити, що без належного захисту цих прав пропоновані інструменти участі громади не працюватимуть належним чином. Найважливішими аспектами є покращення систематизації та

синхронізації державних реєстрів, зокрема реєстру прав власності на нерухоме майно та кадастрової карти України, дані в яких до сьогодні неповні і можуть різнитися.

Необхідно також розробити комплексні механізми протидії рейдерству. Зокрема, одним із важливих заходів є створення електронного нотаріату із фіксацією мітки часу створення документа, що ускладнить фальсифікацію документів про набуття прав власності. Також важливо забезпечити обов'язкове нотаріальне засвідчення договорів, на підставі яких виникає право власності, із одночасною електронною фіксацією автентичності підпису. Ще один механізм — обов'язкова одночасність посвідчення документа щодо набуття прав власності та реєстрація цих прав у державному реєстрі. В нотаріуса тоді буде можливість встановити особу, дієздатність, правоздатність власника, а також не залишить часу для можливого рейдерства. Наразі ж можлива наявність документів про право власності без державної їх реєстрації, що створює розбіжності для потенційних зловживань, а також можливість підробляти документи [35]. Окремий аспект — це судова реформа та ефективне виявлення корупції у судочинстві для захисту прав власності.

Якщо всі ці передумови будуть реалізовані, то можливим буде ефективне регулювання просторового планування через специфікацію прав власності. Для такого регулювання та узгодження інтересів чинне законодавство необхідно розширити, зокрема в напрямку запровадження системи приватних компенсацій за негативні зовнішні ефекти пов'язані зі зміною містобудівних обмежень. Також дієвим інструментом є прив'язка до прав власності на об'єкти містобудівних обмежень по сусідству (аналог британського “права на світло”).

3.3.1. Включення містобудівних обмежень по-сусідству до прав власності на землю, запровадження системи приватних компенсацій за право будівництва зі зміною містобудівних обмежень

Розширюючи і уточнюючи права власності, варто включити до них гарантії щодо відсутності негативних зовнішніх ефектів поруч до земельної ділянки чи нерухомості. На практиці така специфікація прав власності означає, що, купуючи певну ділянку власник може вимагати від міста затвердити у його документах на право власності містобудівні обмеження не лише купленої ділянки, але й ділянок по сусідству чи поруч. Відповідно, будь-яка зміна цільового призначення чи містобудівних умов і обмежень сусідньої ділянки надалі вимагатиме змоги також власника даної ділянки. Очевидно, таке право специфікації прав власності потребує внесення змін до чинного законодавства, передовсім до Закону України “Про містобудівну діяльність”, а також законів про нотаріат, земельного кодексу та ряду інших законів.

Пропонована можливість специфікації прав власності матиме одразу кількість позитивних ефектів. По-перше, це зростання вартості тих земельних ділянок, щодо яких права власності більшою мірою специфіковані. Купуючи ділянку, інвестор чи член громади матиме гарантію, що поруч забудова буде не вищою, ніж зараз, лише такого типу як зараз, з дотриманням визначених відступів, дизайну чи вимог до озеленення.

По-друге, така система створює можливість ринкового саморегулювання забудови. Адже власники можуть продавати свої права на містобудівні обмеження і змінювати їх, якщо з’являється інвестор, який зацікавлений в сусідній ділянці і хоче там створити щось різко відмінне, із негативними зовнішніми ефектами екологічного, шумового, естетичного чи іншого характеру. В таких умовах ціна, за яку сусід погодиться відмовитися

від власних прав на містобудівні обмеження, буде визначатися за ринковими умовами. Така система подібна до британської системи регулювання через кovenанти, яку ми аналізувати вище.

Відмінність запропонованої моделі полягає в тому, що її можна застосовувати до ділянок, які вже забудовані. В процесі перепродажу ділянки новому власникові може гарантуватися можливість закріплення у його правах власності тих містобудівних умов та обмежень, які зараз накладені на сусідні ділянки. Після цього зміна умов та обмежень можлива вже тільки з обопільної згоди сусідів. Законом можна визначати також можливість гарантованих меж громадського та природного простору, які прив'язуються до прав власності на суміжну ділянку, відповідно до статутів громад. У самих статутах може конкретизуватися територія, яка прив'язується до прав власності. Наприклад, на останні 100 метрів лісу чи парку, що прилягають до суміжної ділянки, може накладатися мораторій на будь-яку їх зміну без згоди власника чи співвласників крайніх ділянок.

Щодо відносин між сусідами, така специфікація прав власності може визначати “право на світло”, гарантовані відступи забудови від парканів, гарантовані розриви між багатоповерховою забудовою, обмеження на зведення поряд забудови комерційного призначення тощо.

Важливо зауважити, що регулювання просторового планування через права власності та запропоновані вище регулювання через затвердження детальних планів територій на громадських слуханнях місцевих спільнот не суперечать одне одному, а взаємодоповнюються. У випадку з парком, наприклад, можливе рішення, коли місцева спільнота більшістю вирішить створити там інший громадський простір. При цьому власники крайніх ділянок можуть не погодитися і тоді матимуть право зберегти суміжну до своїх ділянок смугу зеленого розриву, або ж продати права на цю смугу забудовнику. Вірогідність зловживань через завищені ціни на продаж таких

прав мала, тому що при завищеній ціні забудовник може обрати іншу територію для забудови. Власники самі визначають, наскільки цінні для них їх права на містобудівні обмеження по сусідству і за яку ціну вони готові відмовитися від них.

Така специфікація прав власності, окрім зростання цінності прав власності на нерухомість, корисна ще й тому, що створює визначеність на багато років вперед. В сукупності з іншими методами узгодження інтересів містопланування, що вже були описані, власник, купуючи ділянку, може обґрунтовано сподіватися на збереження позитивних і відсутність негативних зовнішніх ефектів. Купуючи першу ділянку на пустирі, йому не потрібно хвилюватися про те, що ж тут збудують сусіди. Натомість допустимі параметри найближчої сусідньої забудови можуть бути визначені вже в самих правах власності, а характеристики мікрорайону загалом у детальному плані території, який мешканці затверджують на громадських слуханнях.

Потрібно також передбачити можливості муніципалітету додавати необхідні обтяження до прав власності, наприклад, сервітутів на прокладення труб, комунікаційних мереж, відчуження частини приватної ділянки на користь муніципалітету, обов'язку на слідкування за станом та реставрацію історичної забудови, що перебуває в приватній власності тощо. Поки що окремі з цих прав регулюються законом «про відчуження земельних ділянок... з мотивів суспільної необхідності». При цьому в цьому законі не специфікована можливість накладення обтяжень у вигляді сервітутів чи ковенантів на приватну власність. Відповідно, не прописаний також можливий порядок компенсації за накладання відповідних сервітутів містом. Цю норму потрібно уточнити.

Це питання надзвичайно складне і вказує на окремі проблеми у запровадженні ринкового саморегулювання, якщо воно не встановлювалося

природним чином від самого початку. Зокрема, потрібно визначити у законі порядок додавання можливих нових обтяжень муніципалітетом в умовах, коли власність вже приватизована. Якщо це доволі легко зробити в процесі купівлі-продажу, то не зовсім зрозуміло як може місто накладати обмеження чи вимоги до власності, яка не змінює свого власника.

Це питання має бути врегульоване у законодавстві. Воно перегукується також із правами муніципалітету на визначенням правил благоустрою, які поширюють свою дію і на приватні території. Зокрема, може йтися про правила оформлення фасадів, зобов'язання реставрувати і підтримувати в належному стані історичну забудову, підтримувати прибудинкової території в належному стані і т.п. З одного боку, раціональним є визначення на рівні закону прав муніципалітету накладати такі обтяження та обмеження і стягувати відповідні штрафи в разі невиконання. З іншого боку існує ризик можливих корупційних зловживань, наприклад, задля відмови власника від виконання вимог щодо реставрації будинків або, навпаки, через бажання бізнес-конкурентів натиснути через муніципальні вимоги на певного власника. Застрахуватися від цієї загрози повністю неможливо. Тут знову повертаємося до необхідності загальної системи самої культури приватної власної та її належного судового захисту, без чого ця система регулювання не зможе працювати. Допомогти може також максимальна специфікації в законі тих обтяжень щодо приватної власності, які муніципалітет може накладати.

Якщо власність буде належним чином захищена, а обтяження визначенні однаково чином для всіх власників певних типів власності, то ринкове саморегулювання саме максимізує якісь облаштування муніципального простору та його нерухомості. Зокрема, ті власники, для яких визначені обтяження, наприклад, щодо реставрації, виявляться надто дорогими, можуть продати свою власність іншим. Природним чином та

власність, щодо якої більше вимог, буде купуватися багатшими людьми, які зможуть її належним чином утримувати. Таким чином загальна корисність максимізується.

Впровадження запропонованих специфікацій прав власності, як у відносинах між окремими приватними власниками так і у складніших відносинах між муніципалітетом та власниками, вимагає поступового підходу та адекватної оцінки платоспроможності жителів муніципалітету. Неодмінним наслідком специфікації прав власності, накладення додаткових обтяжень, буде зростання цін на нову нерухомість, можливе зростання дефіциту нерухомості, хоч і одночасне зростання якості. Відповідно, уможливлючи такі регулювання через ринок держава та муніципалітети повинні брати до уваги бажане співвідношення кількості та якості забудови.

Найкраще наслідок специфікації прав власності та регулювання через ринок проявляється на прикладі ринку землі. В Україні ціна оренди землі прямує до нуля через низьку специфікацію прав власності. Натомість в Нідерландах, де специфікація та захист прав власності одні з найвищих в світі, а конкуренція на ринку висока через відкритість, вартість одного гектару землі наближається до 60,000 доларів [29]. В умовах специфікації прав власності на міський простір, належного захисту цієї власності, а також зменшення пропозиції через накладення обмежень загальним ефектом також буде зростання ціни, конкуренції та можливе виникнення дефіциту — проблема, з якою стикаються Нідерландські міста, де специфікація прав власності та визначені містом обтяження і обмеження для нової забудови створюють малу пропозицію житлової площі і зростання її вартості. Водночас, це не обов'язково погано. Самі жителі міста виграють від зростання цін на їхню нерухомість та збереження численних позитивних зовнішніх ефектів навколо.

Висновки до 3 розділу. Слухання щодо містобудівної документації обов'язкові для проведення згідно закону, але рішення самих слухань необов'язкові і можуть бути легко проігноровані місцевою владою. Тому самі рішення також мають здобути статус обов'язкових, що можна досягти через застосування вкладених інституцій, щоб узгодити інтерес місцевої спільноти, яка голосує на слуханнях, та громади загалом, що представлена муніципальною радою.

Доцільним є розширення бюджету участі для кращого врахування інтересів і побажань громади, в напрямку деліберативної моделі, яка включає формування вкладених автономних бюджетів місцевих спільнот згідно принципу субсидіарності, а також участь громади у виборі бюджетних пріоритетів.

Оскільки сучасні сайти відкритих даних публікують більшість важливої інформації, але у вкрай не зручній формі, важливості набуває створення інтерактивних сайтів громад, які би презентували інформацію про виконану роботу та стан муніципалітету максимально концентровано. Пропонована модель систематизації має ґрунтуватися на простому принципі — житель громади повинен отримати всю необхідну інформацію не із десятків ресурсів та окремих файлів-документів, а на одному сайті громади зі зручним інтерфейсом. Згідно одного із принципів визначених Елінор Остром, найдешевше і найнадійніше дотримання правил тоді, коли самі ж члени громади домовилися про ці правила і кожен може контролювати всіх, з ким має справу. Тому доцільно максимально перенести формування норм і правил із державного рівня на рівень самих муніципалітетів.

Для розширення участі громади у створенні норм власного муніципалітету варто реформувати систему електронних петицій та додати інструмент електронного муніципального референдуму. Це створить

ситуацію громадського контролю, коли рада серйозно розглядатиме петиції, а не лише формально.

Включення містобудівних обмежень по-сусідству до прав власності на землю, запровадження системи приватних компенсацій за право будівництва зі зміною містобудівних обмежень уможливить регулювання просторового планування через ринок і специфікацію прав власності, а також закріплення елементів планування вже в самому праві власності, що додасть власникам певності і збільшить цінність нерухомості.

ВИСНОВКИ

В процесі дослідження було виокремлено три підходи до узгодження інтересів в муніципалітеті: саморегулювання знизу через ринок та специфікацію прав власності; регулювання через державні та муніципальні норми; централізоване планування органами місцевого самоврядування. В першому розділі для кожного з них ми виокремили переваги та недоліки, а також загальні теоретичні рекомендації щодо участі громади в просторовому плануванні. У другому і третьому розділі проаналізувати застосування кожного з підходів в українському контексті та запропонували можливості для покращення.

Саморегулювання знизу через ринок та специфікацію прав власності було основою природного розвитку міст на початку урбанізації в 18 та 19 столітті. Багато елементів такого регулювання, а передовсім специфіковані права власності залишаються актуальні. Сильна сторона такого низового регулювання – це гнучкість норм, врахування контексту і водночас вища гарантія дотримання. Норми, закріплені в самому праві власності вже не можуть бути змінені ніким із чиновників. Слабким місцем є те, що через права власності можна узгоджувати лише близькі зовнішні ефекти, тоді як значні інфраструктурні проекти чи дотримання норм з розмитим впливом, наприклад, екологічних, тут не може бути встановлене. Регулювання через специфікацію прав власності діє, доки граничні вигоди перевищують витрати від додаткової специфікації.

Державні та муніципальні норми містопланування важливі для визначення допустимих кількісних та якісних меж використання простору в тих випадках, де зовнішні ефекти сильно розпорошуються і тому не можуть регулюватися ринком. Це передовсім стосується екологічних, протипожежних, безпекових норм будівництва. Слабким місцем таких норм є

надмірна централізація, не врахування контексту, а також не адаптивність до змін. Ефективною є максимальна контекстуалізація норм, а також застосування принципу субсидіарності при їх складанні.

Централізоване планування, зонування через пряме управління органами влади виникло на початку 20 століття при зміні парадигми містопланування і є ключовою формою узгодження інтересів сьогодні. Однозначною перевагою централізованого планування та зонування є можливість планувати місто як цілісність, балансувати різні функції. Також важливою функцією органів місцевого самоврядування при цьому підході є забезпечення публічних благ спільного користування, що органи місцевого самоврядування можуть реалізувати значно цілісніше, ніж приватні суб'єкти кожен в своїй зоні відповідальності. Проте, недоліком централізованого планування та зонування є те, що воно може бути відносно легко змінене місцевою владою. Крім того, без належно законодавчого та громадського контролю тут легко виникають корупційні ризики, або ж неякісне планування через обмежену раціональність управлінців.

Мінімізувати прорахунки і невдачі кожного з трьох підходів можна через активне залучення самих громадян і жителів муніципалітету до планування. Для залучення громади корисними є загальні рекомендації щодо управління спільним. Зокрема, 8 принципів Елінор Остром, які стосуються передовсім чіткого визначення кордонів між присвоювачами спільного ресурсу, застосування вкладених інституцій, відповідність між правилами та місцевими умовами, визнання встановлених правил з боку держави. Також корисним є розуміння самого механізму виникнення кооперації, як його проаналізував Роберт Аксельрод. Кооперація ефективніша при взаємодії з тими самими людьми та стабільності інституційного середовища. Це означає, що захищене право власності та принцип субсидіарності для максимального зменшення розмірів первинних суб'єктів-спільнот є надійною і необхідною

основою для якісного використання інших методів участі громади в узгодженні інтересів.

У другому розділі роботи ми проаналізували можливості та ефективність різних інструментів залучення громади до просторового планування. Централізоване планування зверху через органи місцевого самоврядування домінує в Україні. Вироблення муніципальних норм та узгодження інтересів через специфікацію прав власності і самоорганізацію місцевих жителів, натомість, потребує значного розвитку і посилення. Загальна динаміка полягає у зростанні участі громади, хоча численні проблеми залишаються.

Участь громади у централізованому просторовому плануванні муніципалітетів “зверху” складається з таких інструментів: громадських слухань, зокрема обов’язкових громадських слухань щодо нової містобудівної документації (планів територій), загальних зборів громади, місцевих ініціатив, проектів громадського бюджету. Корисний також доступ до публічної інформації у формі відкритих даних муніципалітетів, що впроваджується в Україні.

Однак, є принаймні кілька ключових проблем, які знижують ефективність такої участі та її значення. По-перше, більшість методів прямої участі громади в управлінні муніципалітетом, попри декларування в законі, не забезпечені відповідними платформами, специфікацією в статутах громад, тому ніяк не працюють. Найперше це стосується загальних зборів та місцевого референдуму, а також значною мірою формальності при проведенні різних форм громадських слухань, рішення яких не обов’язкові до виконання. Єдиним винятком тут є бюджет участі, який успішно запроваджений в понад 154 муніципалітетах.

По-друге, найважливіший метод впливу громади на просторове планування — громадські слухання щодо містобудівної документації — не

має зобов'язальної дії і не повністю залежить від доброї волі управлінців та від їхнього бажання активно вивчати інтереси і потреби громади. Хоча цей інструмент сприяє інформування про спірні питання містопланування, дозволяє звернути на них увагу, але при цьому породжує радше конфлікти, аніж діалог із владою на основі довіри.

По-третє, у муніципалітетах відсутня належна система вкладених інституцій та субсидіарності. Це призводить до низького впливу громади на вирішення найбільш безпосередніх питань щодо власної вулиці та її планування. Особливо гостро ця проблема стосується великих ОТГ, мегаполісів та агломерацій, де вкладені інституції могли би розвантажити поточну роботу центральних муніципальних управлінців і водночас краще відобразити інтереси місцевих жителів.

По-четверте, відкриті дані та публічна інформація щодо муніципалітетів неналежно систематизовані. Попри відкритість та доступність інформації, громадяни не мають змоги зручно її проаналізувати. Інформація подається у вигляді окремих документів, а не структурована вже в цифровому форматі для веб-сайту. Крім того, інформацію потрібно шукати на багатьох окремих неінтегрованих сайтах. Система зворотного зв'язку щодо публічної інформації та публічних питань також відсутня.

Участь громади у виробленні норм можлива через вплив на прийняття статутів муніципалітетів, правил благоустрою територій. Громадські слухання в рамках оцінки впливу на довкілля, запроваджені у 2018 році стали першими прецедентом залучення громади до вироблення норм щодо функціонування конкретних об'єктів будівництва. Ключовою проблемою тут також є виключно дорадча функція громади без можливості прямого впливу. Водночас, хоча сучасне українське законодавство через інструмент статуту громади дозволяє формувати локальні правила та прописувати як саме громада може впливати на рішення щодо просторового планування

муніципалітету, цей інструмент майже не використовується. Головним чином тому, що місцеві ради потрапляють в ситуацію конфлікту інтересів, коли прийняття статуту з максимальними повноваженнями громади одночасно означатиме відповідне зменшення влади самої ради.

Позитивною є динаміка розвитку державних будівельних норм, які тепер частково складаються з окремих принципів, що потребують локальної конкретизації. Водночас, ця трансформація ще потребує суттєвого доопрацювання.

Участь громади в просторовому плануванні через специфікацію прав власності та реалізацію власних прав власності полягає у створенні ОСББ та органів самоорганізації населення (вуличних, квартальних, сільських комітетів). ОСББ є успішним прикладом такої участі громади саме через свою фінансову та інституційну незалежність від місцевих рад. Органам самоорганізації бракує такої самостійності для своєї успішної роботи, хоча саме ці органи могли б ефективніше перерозподіляти частину бюджетних коштів на місці та залучати громаду до впорядкування найближчого публічного простору. Органи самоорганізації населення, на відміну від ОСББ, потребують дозволу на своє створення від місцевої ради. Їхні повноваження визначаються місцевою радою.

Крім того, загальне зростання цінності як приватного так і комунального простору, довгострокове просторове планування потребує кращої специфікації і захищеності прав власності, в т.ч. й через прив'язку до власності на конкретний об'єкт гарантій незмінності в небажану сторону характеристик суміжних об'єктів і територій.

У третьому розділі роботи ми сформулювали ключові рекомендації участі громади для кращого збалансування інтересів в просторовому плануванні.

Найперша рекомендація — забезпечити обов'язковість виконання рішення громадських слухань щодо містобудівної документації, принаймні в частині вирішення місцевих питань. Це дозволить зняти напругу між місцевими спільнотами та управлінцями муніципалітету, поставить їх в рівноправне становище і уможливить конструктивний діалог. Складність вироблення інструменту громадських слухань з обов'язковими до виконання рішеннями полягає в необхідності узгоджувати інтерес місцевої спільноти, яка голосує на слуханнях, та громади загалом, що представлена муніципальною радою. Для вирішення цієї суперечності потрібні вкладені інституції та чітке розмежування повноважень.

Доцільним є розширення бюджету участі для кращого врахування інтересів і побажань громади. Розширення бюджету участі полягає не лише в збільшенні його суми, але й у зміні самої моделі бюджету на деліберативну, яка включає формування вкладених автономних бюджетів місцевих спільнот згідно принципу субсидіарності, а також участь громади у виборі бюджетних пріоритетів. Сам бюджет доцільно поділити на чотири групи коштів: кошти, пропорційно поділені між місцевими спільнотами муніципалітету для вирішення локальних питань, що розподіляються самою місцевою громадою; постійні витрати муніципалітету, що розподіляються самою радою муніципалітету; кошти, виділені на малі проекти в громаді, які розробляються самими мешканцями і розподіляються за вже запровадженою в Україні моделлю; кошти, спрямовані на великі загальноміські проекти, які обираються відповідно до пріоритетів мешканців шляхом громадського голосування.

Оскільки сучасні сайти відкритих даних публікують більшість важливої інформації, але у вкрай не зручній формі, важливості набуває створення інтерактивних сайтів громад, які би презентували інформацію про виконану роботу та стан муніципалітету максимально концентровано в

одному місці. Пропонована модель систематизації має ґрунтуватися на простому принципі — житель громади повинен отримати всю необхідну інформацію не із десятків ресурсів та окремих файлів-документів, а на одному сайті громади зі зручним інтерфейсом. На цьому ж сайті він має отримати можливість пройти ідентифікацію та проголосувати в своєму кабінеті відповідно запроваджених інструментів електронної демократії в громаді.

Згідно одного із принципів визначених Еліно́р Остро́м, найдешевше і найнадійніше дотримання правил тоді, коли самі ж члени громади домовилися про ці правила і кожен може контролювати всіх, з ким має справу. Тому доцільно максимально перенести формування норм і правил із державного рівня на рівень самих муніципалітетів. Щоб врегулювати конфлікт приватного і публічного, ДБН повинен серед іншого визначати набір питань, які муніципалітет може регулювати своїми рішеннями, і які не будуть порушенням прав приватної власності. Виправданим є затвердження на державному рівні мінімального статуту громади та мінімальних правил щодо демократичності містопланування, але важливим є забезпечення повної свободи дій щодо конкретизації цих правил та залучення додаткових інструментів управління.

Для розширення участі громади у створенні норм власного муніципалітету варто реформувати систему електронних петицій та додати інструмент електронного муніципального референдуму. Це створить ситуацію громадського контролю, коли рада серйозно розглядатиме петиції, а не лише формально. Саме можливість громади сказати своє останнє слово через референдум переводить дискусію щодо петицій в аргументоване і конструктивне русло на відміну від сучасної ситуації, коли громада не має механізму зміни рішення, якщо рада його прийме.

Включення містобудівних обмежень по-сусідству до прав власності на землю, запровадження системи приватних компенсацій за право будівництва зі зміною сусідніх містобудівних обмежень уможливить регулювання просторового планування через ринок і специфікацію прав власності, а також закріплення елементів планування вже в самому праві власності, що додасть власникам певності і збільшить цінність нерухомості. В таких умовах ціна, за яку сусід погодиться відмовитися від власних прав на містобудівні обмеження щодо сусідніх ділянок, буде визначатися за ринковими умовами. Неодмінним наслідком специфікації прав власності буде зростання цін на нову нерухомість, можливе зростання дефіциту нерухомості, хоч і одночасне зростання якості. Тому держава та муніципалітети повинні брати до уваги бажане співвідношення кількості та якості забудови.

Загалом, українська система просторового планування муніципалітетів найбільше потребує розвитку місцевих правил і норм, введення елементів ринкового саморегулювання, а також кращої специфікації і кращого захисту прав власності на нерухомість і землю. За таких умов в громадян з'явиться достатня юридична та інституційна база для залучення до просторового планування і можна буде ефективно застосовувати перелічені вище інструменти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). - Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017
2. Європейська хартія місцевого самоврядування. - Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
3. Закон України Про благоустрій населених пунктів. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15>
4. Закон України Про відкритість використання публічних коштів. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19>
5. Закон України Про Державний земельний кадастр. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>
6. Закон України Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>
7. Закон України Про доступ до публічної інформації. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
8. Закон України Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-14>
9. Закон України Про місцеве самоврядування в Україні. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
10. Закон України Про оцінку впливу на довкілля. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19>
11. Закон України Про регулювання містобудівної діяльності. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>
12. Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF>
13. Порядок проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля. - Режим доступу: <http://eia.menr.gov.ua/upload/files/m8KTEB7Sk9.pdf>
14. Постанова Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-%D0%BF>
15. Правила благоустрою території міста Дніпра. - Режим доступу: https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/44-43_04-11-2019.pdf
16. Правила благоустрою територій населених пунктів Шегинівської сільської ради Львівської області. - Режим доступу: <https://shegynivska-gromada.gov.ua/proekt-rishennya-1523537676/>
17. Правила проведення громадських слухань у м. Львові. - Режим доступу:

- <https://city-adm.lviv.ua/public-hearings/253189-pravy-la-provedennia-hromadskykh-slukhan-u-m-lvovi>
18. Проект Закону Про місцевий референдум. - Режим доступу:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2145%D0%B0-3&skl=9
 19. Проект Закону Про публічні консультації. - Режим доступу:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237
 20. Статут міста Львова. - Режим доступу:
<https://city-adm.lviv.ua/lmr/regulations>
 21. Статут Новоолексіївської сільської об'єднаної територіальної громади. - Режим доступу:
<http://novooleksiivka.gromada.org.ua/novooleksiivska-otg-11-13-08-30-07-2018/>
 22. Code of the City of Thornton, Colorado. - Режим доступу:
https://library.municode.com/co/thornton/codes/code_of_ordinances?nodeId=COTHCO
 23. Алексєєва Є., Кравченко О. Оцінка впливу на довкілля: можливості для громадськості (посібник). - Львів: Видавництво «Компанія Манускрипт», 2017.
 24. Арістотель. Політика / Пер. з давньогрецької О. Кислюк. — Київ, 2000.
 25. Василюк О. Пилові бурі, смог та пожежі: в чому причина екологічних катастроф України. - Режим доступу:
<https://life.pravda.com.ua/society/2020/04/22/240687/>
 26. В Україні діє 32 982 ОСББ – дослідження Мінрегіону. - Режим доступу:
<https://www.minregion.gov.ua/press/news/v-ukrayini-diye-32-982-osbb-doslidzhennya-minregionu/>
 27. Гоббс Т. Левіафан, або Суть, будова і повноваження держави церковної та цивільної / Пер. з англ. Р. Димерець, В. Єрмоленко, Н. Іванова, Є. Мірошніченко, Т. Олійник. - Київ: Дух і Літера, 2000.
 28. Громадське слухання на тему «Скандальне будівництво багатоповерхових житлових будинків з вбудованими приміщеннями громадського призначення та підземним паркінгом на вул. Городоцькій, 64 з грубим порушенням законодавства. - Режим доступу:
<https://city-adm.lviv.ua/public-hearings/269077-110919-hromadske-slukhan-nia-shchodo-skandalnoho-budivnytstva-bahatopoverkhovykh-zhytlovykh-budynkiv-z-vbudovanymy-prymishchenniamy-hromadskoho-pryznachennia-ta-pidzemnym-parkinhom-na-vul-horodotskii-64-z-hrubym-porushenniam-mistobudivnoho-zakonodavstva-ta-zakonodavstva-pro-okhoronu-kulturnoi-spadshchyny-iz-zahrozoiu-nezvorotnoho-porushennia-prav-zhyteliv-vul-odeskoi-kooperatyvnoi-ya-mudroho-horodo>
 29. Єрмаков В. 60 тисяч євро за гектар. Чи можливе в Україні голландське аграрне диво? - Режим доступу:
<https://glavcom.ua/publications/60-tisyach-jevro-za-gektar-chi-mozhlive-v-ukrajini-gollandske-agrarne-divo-648544.html>

- 30.3 1 травня вся документація із землеустрою погоджується територіальними органами Держгеокадастру за принципом екстериторіальності. - Режим доступу: <https://land.gov.ua/z-1-travnia-vsia-dokumentatsiia-iz-zemleustroi-u-pohodzhuietsia-terytorialny-my-orhanamy-derzhheokadastru-za-pryntsypom-eksterytorialnosti/>
31. Кравців В. С., Сторонянська І. З. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія. - Львів: Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України, 2020.
32. Левченко О., Величко Н, Ковшун Л. Партисипативний підхід та практики на рівні громади. - Херсон, 2018.
33. Мартин А. Державний земельний кадастр: куди йдемо? // Agravery. Режим доступу: <https://agravery.com/uk/posts/author/show?slug=derzavnij-zemelnij-kadastr-kudi-jdemo>
34. Молчанова Г. У Київській області чиновники подали до суду на вдову героя АТО – відбирають гроші на "дитячу" квартиру
35. Оніщук О. Обережно — рейдерство! Як захистити державні реєстри та майно // Юридична газета, № 682.
36. Остром Е. Керування спільним: еволюція інституцій колективної дії / пер. Тетяни Монтян. - Київ: Наш Час, 2012.
37. Платон. Держава / Пер. з давньогр. Д. Коваль. — Київ: Основи, 2000.
38. Пущенко П. Публічна партисипація. Методи локального аналізу, які дозволяють залучати громадян до впровадження змін. - Режим доступу: <https://www.prostir.ua/?kb=publichna-partysypatsiya-metody-lokalnoho-analizu-yaki-dozvolyayut-zaluchaty-hromadyan-do-vprovadzhennya-zmin>
39. Савчин М. В. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти. - Ужгород: Тіпрану, 2015.
40. Сміттепереробний завод Львова на ТЕЦ-2: сільрада заявляє про крадіжку землі. - Режим доступу: https://zik.ua/news/2017/12/20/smittepererobnyy_zavod_lvova_na_tets2_sil_rada_zayavlyaie_pro_kradizhku_zemli_1229169
41. Сото Е. Загадка капіталу. Чому капіталізм перемагає на заході і ніде більше. – Наш Формат, 2017.
42. Ткаченко К. Шляхи оптимізації діяльності органів самоорганізації населення у вирішенні нагальних питань територіальних громад. - Режим доступу: <https://oblrada-pl.gov.ua/uploads/lstud/2009/02.pdf>
43. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні. - Київ: Видавництво Ліра-К, 2017.

44. Хонда М. У столиці функціонує 172 органи самоорганізації населення.
- Режим доступу:
https://kyivcity.gov.ua/news/u_stolitsi_funktsionuye_172_organ_samoorganizatsi_naselennya_-_marina_khonda/
45. Хуткий Д., Аврамченко К. Оцінка впливу бюджету участі в Україні. - Київ, 2019.
46. Шаравара В., Бондаренко О., Тарасова О., Гаврилюк Р., Гулевець Д., Савченко С. Впровадження оцінки впливу на довкілля в Україні: аналіз ризиків і перспектив (громадське бачення). – Київ: НЕЦУ, 2019.
47. Anderson T. L. and Hill P. J. The Evolution of Property Rights: A Study of the American West // *The Journal of Law & Economics*. Vol. 18, No. 1 (Apr., 1975). - P. 163-179.
48. Anthony J. The Impacts of State Growth Management Regulations on Housing Prices and Housing Affordability in Florida. - Tallahassee, Florida: Florida State University, 2000.
49. Arboleda G. Participation practice and its criticism: can they be bridged? A field report from the Guyana Hinterland. // *Housing and Society*, 41 (2), 2014. - P. 196-227.
50. Amos F. The town and country planning act 1947 // *Planning Outlook*, 30:1, 1987. - P. 12-14
51. Arnstein S. R. A Ladder of Citizen Participation // *Journal of the American Institute of Planners*, t. 35, n. 4, 1969. - P. 216-224.
52. Arrow K. Social Choice and Individual Values. - Yale University Press, 2nd ed., 1963.
53. Axelrod R. The Evolution of Cooperation. - New York: Basic Books, Inc., Publishers, 1984.
54. Axelrod R, Hamilton W. D. The Evolution of Cooperation // *Science*, New Series, Vol. 211, No. 4489. (Mar. 27, 1981). - P. 1390-1396.
55. Beito D. T., Gordon P., Tabarrok A.. The Voluntary City: Markets, Communities and Urban Planning. - Academic Foundation, 2006.
56. Ben-Joseph E. Codes and Standards. - Weber & Crane, 2012.
57. Booth Ph. Planning by Consent. The origins and Nature of British Development control. - Routledge, 2003.
58. Bozovic R., Maksimovic Č., Mijic A., Smith K., Suter I. Blue Green Solutions. A Systems Approach to Sustainable, Resilient and Cost-Efficient Urban Development. - 2017. - Режим доступу:
https://www.researchgate.net/publication/315756004_Blue_Green_Solutions_A_Systems_Approach_to_Sustainable_Resilient_and_Cost-Efficient_Urban_Development

59. Buckley R.. An American Family — The Buckleys. - Simon & Schuster, 2008.
60. Caplan B. The myth of the rational voter: why democracies choose bad policies – Princeton: Princeton University Press, 2007. – 280 p.
61. Corburn J. Reconnecting Urban Planning and Public Health. - Weber & Crane, 2012.
62. Creighton J. L. The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement. - Jossey-Bass, 2005.
63. Davies S. Laissez-Faire Urban Planning // The Voluntary City: Choice, Community, and Civil Society, ed. by Beito D. T., Gordon P., Tabarrok A. - University of Michigan Press, 2002. - P. 18-46.
64. DeBardleben J., Pammet H. Activating the Citizen: Dilemmas of Participation in Europe and Canada. - Palgrave Macmillan, 2009.
65. Deliberative Development: A case study of participatory budgeting in Peru. - Режим доступа: https://pol.gu.se/digitalAssets/1315/1315854_holdo.pdf
66. Druke H. Local Electronic Government: A comparative study. - London and New York: Routledge, 2005.
67. Gouldson A. Roberts P. Integrating Environment and Economy: Strategies for local and regional government. - London and New York: Routledge, 2000.
68. Grinlinton D. and Taylor P. Property Rights and Sustainability: The Evolution of Property Rights to Meet Ecological Challenges. - Martinus Nijhoff, 2011.
69. Hall P. Urban and Regional Planning. - Routledge, 1975.
70. Hamill S. E. Private Rights to Public Property: The evolution of Common Property in Canada // McGill Law Journal, 2012. - pp. 366-403.
71. Hardin R. The Tragedy of the Commons // Science, New Series, Vol. 162, No. 3859 (Dec. 13, 1968). - P. 1243-1248.
72. History of Fire and Fire Codes / Senate Committee on Government Affairs. - Режим доступа: <https://www.leg.state.nv.us/Session/79th2017/Exhibits/Senate/GA/SGA468G.pdf>
73. Integrated Urban Development in Ukraine. - Режим доступа: <https://www.giz.de/en/worldwide/80902.html>
74. Lindert P., Verkoren O. Decentralized Development in Latin America: Experiences in Local Governance and Local Development. - Springer, 2010.
75. Milojewic B. Integrated urban planning in theory and practice // Civil Engineering and Geodesy. - University of Banja Luka. - pp. 323-337.
76. Montagut T. New Forms of Participation in Social Welfare in Barcelona City. - Yokohama: World Congress of Sociology, 2014.
77. North D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. - Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

78. Olson M. The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups. - Harvard University Press, 2011.
79. Open Data Barometer - Leaders Edition (report). Washington DC: World Wide Web Foundation, 2018.
80. Ovink H. & Boeijenga J. Too big: Rebuild by Design's Transformative Response to Climate Change. - Rotterdam, 2018.
81. Pildes R. The Destruction of Social Capital Through Law // University of Pennsylvania Law Review. – 1996. – Vol. 144. – p. 2060-2077.
82. Skinner Q. Liberty before Liberalism. - Cambridge University Press, 1997.
83. Slack E. Models of Government Structure at the Local Level. - Queen's University, 2004.
84. Staley S. R. Urban Planning, Smart Growth, and Economic Calculation: An Austrian Critique and Extension // The review of Austrian Economics 17:2/3, 2004.
85. Vaughan E., Turner J. The value and impact of building codes. Режим доступа:
<https://www.eesi.org/files/Value-and-Impact-of-Building-Codes.pdf>
86. Williamson O. E. The economic institutions of capitalism. - Chengcheng books, 1985.

ДОДАТКИ

Додаток А.

Сучасний приклад дії “Права на світло” у Великій Британії.

Будівництво стадіону біля приватної садиби.

Челсі запланував збільшення розмірів стадіону "Стемфорд Брідж" і домовився практично зі всіма сім'ями, які живуть неподалік стадіону. Залишилась одна. Родина Кроствейтів через суд заблокувала подальші дії з побудови нової арени на старому місці, вимагаючи аж 20 мільйонів фунтів у Романа Абрамовича, що в 5 разів перевищує вартість їхнього будинку. Для інших невдоволених сімей компенсація не приносила більше 50 тисяч фунтів. Зрештою після численних переговорів домовилися про виплату понад 1 мільйона фунтів та будівництво стадіону.

Джерело: https://football24.ua/angliya_tag50820/



Розташування стадіону та приватної садиби, власники якої вимагали компенсацію за побудову.

Додаток Б. Приклад сучасного випадку рейдерства в Україні.

Пані, що жила у квартирі в Старому Самборі втратила своє житло після навмисного підпалу та ігнорування з боку поліції і пожежників. Оскільки ділянка знаходиться в центрі міста, там хочуть звести комерційну забудову. Нижче пряма мова.

Джерело:

<https://www.facebook.com/groups/727546761007688/permalink/934692560293106/>

“Без житла... Без реєстрації (прописки)... Без шансу дожити своє життя в кімнаті і померти в ліжку. Ні, я не алкоголичка, не наркоманка. Я вчителька вищої категорії, звання "Старший учитель" Старосамбірської ЗОШ №1. Своє житло не програла в азартних іграх, не втратила за несплачений кредит. Мене пограбувала держава. Точніше, ті посадовці, які покликані мене захистити... Єдиною моєю «виною» було те, що моя квартира знаходилася в одноповерховому старому будинку з землею в центрі міста. Другу частину будинку купили люди з метою знесення і нової забудови. Неодноразові погрози, щоб забиралася звідти... Пропозиція мізерної суми грошей... Я не погоджувалася, бо не мала куди йти: квартира мамина, своєї не заробила вчительською працею, не отримала, як вчитель, згідно законодавства України.

В сусідню квартиру сусіди поселили батька-п'яничку. Самовільно підключена електрика, до недавнього часу й газ... Деякі працівники Старосамбірського РЕМу знали про факт самовільного підключення, часто «частувалися» в сусіда. Незадовго перед пожежею з квартири сусідів вивозяться всі речі. Не звернула уваги... А жаль... 3 квітня 2017р «зовсім випадково» виникає пожежа... Не гасить ніхто... Пожежники не

викликаються понад півтори години... Дзвінки сторонніх очевидців диспетчер ігнорує: «Ви жартуєте!»! Очікується, щоб вогонь перекинувся і на мою квартиру та знищив її.

3 роки пекла – погрози, приниження, підлість... Просила захисту в поліції. Тепер самій смішно, що можна надіятися на захист фахівців цієї установи. Ні, особа, яка вчинила пожежу, не була затримана, їй не було оголошено підозру, так як неодмінно робить поліція в таких випадках... Слідчий Старосамбірського відділення п.Сторожев допоміг «особі» знищити докази, незважаючи на мої клопотання та клопотання експерта зберегти електричну проводку, стіни, штукатурку до проведення експертизи (В мене залишились лише фото та відео). «Ми все вирішили з поліцією», - почула зухвалу відповідь від ймовірних зловмисників! Десятки клопотань та заяв до поліції, на які ніхто не звертав увагу. «Не переживайте, я вас не посаджу», слова слідчої до ймовірного зловмисника, зразу показали її ставлення до злочину та злочинців! Дивуюся, що в аналогічних випадках винні притягаються до кримінальної відповідальності і відшкодовують збитки! Проте не в моєму випадку...

Очікування пожежно-технічної експертизи... 8 місяців, додаткової – 20 місяців! «Немає експертів» – неодноразово чула відповідь слідчих. Дивним чином «помиляється» експерт Львівського НДЕКЦ, написавши свій висновок, який... повністю суперечить його ж фотографіям! Напевне, вперше в історії проведення експертиз висновок приймається не на основі досліджень та аналізу зразків, а на основі... слів самого ймовірного зловмисника та іншої сумнівної інформації. З протоколу огляду приміщення «зникають» фрази про задимлення на міжвіконній стіні та по місцях проходження проводки. (Дивуюся, як досі не «зникла» фотографія експерта, яка підтверджує ці ж факти)! Додаткова експертиза знову БЕЗ ВИЛУЧЕННЯ ЗРАЗКІВ проводки та кіптяви на місцях проходження проводки. І знову

висновок ТОГО Ж ЕКСПЕРТА. Висновок, який немає нічого спільного з реальним станом речей, в якому експерт грубо СУПЕРЕЧИТЬ СВОЇМ Ж ФОТОГРАФІЯМ! Свідчення свідків, фотографії журналістів з місця події та їхні свідчення до уваги не беруться. Більшість інших доказів знищено!

3 рази Старосамбірське відділення поліції закриває справу через... «відсутність складу злочину». 3 рази суди вказують на необ'єктивність слідства та упереджене ставлення слідчих до мене та відновлюють розслідування!

Неодноразово сусіди нахваляються, що вони будуть будуватися на місці моєї квартири, так як у них «високі покровителі»! Не вірила до останнього... Проте... В лютому 2020р. Старосамбірська міська рада «комісією фахівців» з галузі будівництва, яка складалася з 2-х юристів та економіста, не виходячи з приміщення міської ради, написала акт, що моя квартира непридатна для проживання, і що її потрібно знести. Мене й сина на вулицю. Землю, звичайно, нададуть людям, які мають можливість і хочуть будуватися! Не думала, що Старосамбірські посадовці перейдуть за останню межу підлості і беззаконня. Всупереч законодавства України... Всупереч будь-яким моральним принципам, законам Людяності і Справедливості... Не думала, що пан [Ігор Трухим](#) зможе підписати настільки злочинне і незаконне рішення... Всупереч рішенню Старосамбірської РДА, яка дала вказівку міській раді відновити цей будинок після пожежі. Всупереч десяткам моїх звертань з проханням відновити хоча б дах комунального будинку, за утримання якого я та моя мама сплачували понад 50 років. Страшно, коли керуючий справами міської ради може спокійно сказати: цей Закон України в Старому Самборі не діє! (а саме: "[Положення про порядок обстеження стану жилих будинків з метою встановлення їх відповідності санітарним і технічним вимогам та визнання жилих будинків і жилих приміщень непридатними для проживання](#)", затверджене постановою Ради Міністрів

УРСР від 26.04.84 N 189, діюче на даний момент на всій території України"). Для того, щоб признати чиєсь житло непридатним для проживання в нашому місті не потрібно ретельної перевірки будинку комісією, яка складається з інженерно-технічних працівників, органів санітарно-епідеміологічної служби та представників громадськості (згідно Законів України). Виявляється, таку перевірку стану будинку В СТАРОМУ САМБОРІ можна здійснити без відома власників квартир, без їхньої згоди, без їхньої присутності в будинку!

Як таке може бути в нібито цивілізованій державі??? Я неодноразово називала дійство в Старосамбірському відділення поліції по моїй справі цирком! Саме ДІЙСТВО, бо про РОЗСЛІДУВАННЯ в цій справі немає й мови! У поліції була одна ціль - визнати ймовірних злочинців невинними. І тому ПОЛІЦІЯ НЕ БРАЛА ДО УВАГИ ЖОДНИХ ДОКАЗІВ, ЯКІ Б ПІДТВЕРДЖУВАЛИ ЇХНЮ ВИНУ. Проте взяли до уваги завідомо неправдиві свідчення, які нібито підтверджують їхню безневинність. СПРАВА ПОВНІСТЮ ПОБУДОВАНА НА БРЕХНІ І ФАЛЬСИФІКАЦІЯХ”.

Додаток В. Сучасний приклад наслідків неврегулювання і поганого забезпечення прав власності. Будівництво дороги в Каїрі.

Нова дорога проходитиме на відстані 0,5 метра від житлових будинків, що створює зрозумілі незручності і загрожує знесенням будинків. Однак, Глава Центрального агентства з будівництва Єгипту Махмуд Нассар заявив, що проєкт критично важливий і принесе району тільки користь. При цьому чиновник стверджує, що ніякої помилки в такому розташуванні об'єкта немає. Така відстань до багатоповерхівок існує тому, що ті побудовані незаконно на ділянках, де будинків не мало бути. Місцеві запевняють, що вся необхідна дозвільна документація на будинки у них є, і вимагають компенсації у разі знесення їхньої власності.

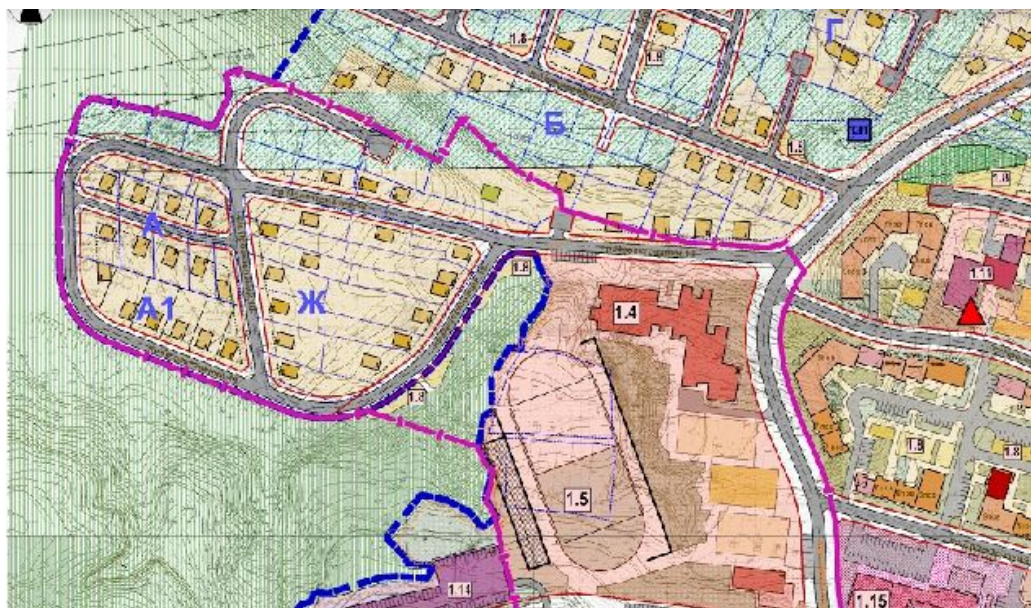
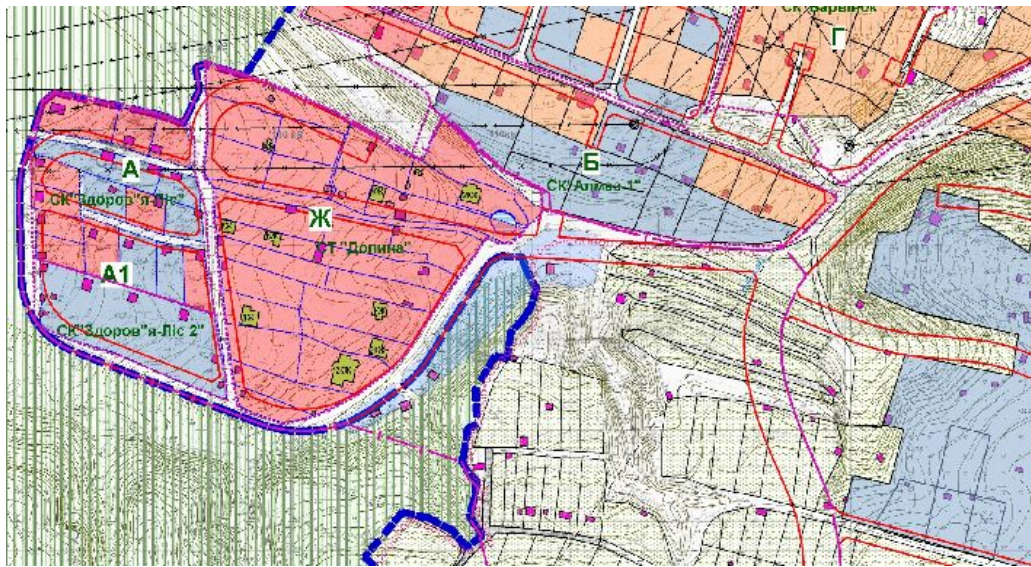
Джерело

<https://glavcom.ua/news/strashniy-son-kiyan-yak-buduyut-avtomagistral-u-jegipti-foto-680319.html>



Додаток Г. Приклад детального плану території Під Голоском (м. Львів)

На першому зображенні — детальний план, що відображає існуючу забудову, включно зі значною кількістю пустирів, які можна вигідно забудувати. На другому зображенні — затверджений детальний план після громадських слухань, де збережено всі ділянки садибної забудови та поступовий перехід до висотної забудови. Кольорами позначене зонування.



Додаток Д. Графік зростання кількості ОСББ в Україні.

Джерело: дослідження Мінрегіону. - Режим доступу:

<https://www.minregion.gov.ua/press/news/v-ukrayini-diye-32-982-osbb-doslidzhennya-minregionu/>

