

## Участь громадян у містобудівному плануванні: приклад баварського містечка

**Моніка Б. Арцбергер**



Масштабні процеси містобудівного планування сьогодні рідко відбуваються без участі громадян. Як показує цей приклад з Баварії, успіх таких партиципативних процедур залежить від багатьох чинників і потребує належної організації. Вирішальним чинником тут може можна вважати час, а точніше — безперервність процесу.

Містобудівне планування — одне з основних завдань муніципалітетів. Мета цього процесу — випереджальне й стале формування та переформування власного простору. За останні десятиліття сильно змінився підхід місцевих адміністрацій до виконання цього завдання: раніше цим займалися виключно планувальники й експерти з адміністрацій за узгодженням з місцевими політиками, а місцеві жителі практично не залучалися. Як правило, їх — як того вимагав закон, — запрошували висловити думку про вже готові плани в рамках громадських слухань. Сьогодні громадяни залучаються до планування на ранніх стадіях. Наприклад, їх часто запрошують внести пропозиції вже на етапі розгляду варіантів.

### Приклад містечка з Верхньої Баварії

У цьому прикладі розглядається насамперед такий аспект містобудівного планування: як змінилася участь громадян, і як вона впливає сьогодні на планувальні процеси? При цьому приділяється увага особливій важливості часового чинника в партиципативних процесах на прикладі однієї з верхньобаварських громад. Територією громади планувалося прокласти об'їзну дорогу, яка мала б зробити центр містечка комфортнішим. Думки громади щодо цих планів розділилися. Приклад демонструє, як було побудовано комунікацію між місцевою адміністрацією та громадянами, а також розкриває центральну роль посередників у цьому процесі.

Баварське містечко Іннінг-на-Аммерзе розташована в мальовничих передгір'ях Альп між озерами Вертзе й Аммерзе лише в 35 кілометрах західніше Мюнхена — столиці федеральної землі. Привабливе й легко досяжне розташування робить Іннінг популярним місцем заміського відпочинку. Багато мюнхенців проводять суботу й неділю на березі Аммерзе.

Уже не одне століття визначальною особливістю містечка є його вигідне розташування. З XVI до кінця XVIII століття містечко було проміжним пунктом на «соляному шляху» з Мюнхена до Ландсберга-на-Леху. Сьогодні містечко розташоване на автомагістралі A96, що з'єднує Мюнхен з районом Алльгой і Швейцарією. Через центр містечка проходить далекоюсяжна об'їзна дорога навколо столиці федеральної землі, яка сполучає районні центри Фюрстенфельдбрук і Штарнберг. З огляду на це через територію громади Іннінг рухається багато транзитного транспорту. Упродовж століть зручне розташування було благословенням для місцевих жителів, але сьогодні вони потерпають від інтенсивного руху.

Для розвантаження головної автомобільної вулиці містечка 1960-ми роками в місцевому плані землекористування було передбачено об'їзну дорогу. Тоді жителі абсолютно не заперечували проти такого просторово-планувального розв'язку. З тих пір містечко, як і всі громади — супутниці Мюнхена, динамічно зростало: за минулі 25 років населення збільшилося на 40 % і перевищило 4500 осіб.

Однак за будівництво доріг відповідає не сама громада, а федеральна земля Баварія. Засновані нею регіональні управління дорожнього будівництва визначають пріоритети з урахуванням побажань і заявок муніципалітетів. Будівництво об'їзної дороги навколо Іннінга кілька десятиліть не входило до переліку пріоритетних проектів. Але нещодавно ситуація змінилася, насамперед через значну інтенсифікацію дорожнього руху та спричинене нею підвищення рівня шуму в містечку, а також з міркувань безпеки на дорогах. Муніципалітет подав конкретні проектні пропозиції. Ці проектні пропозиції, а точніше, саме питання, чи потрібно взагалі будувати об'їзну, жваво обговорювало населення. Частина жителів побоювалася руйнування ландшафту між містечком і озером Аммерзе. Ці люди сумнівалися, чи взагалі знизиться рівень шуму після будівництва об'їзної. Виникли дві громадські ініціативи: одна на підтримку будівництва об'їзної, інша — проти. У грудні 2013 року відбувся місцевий референдум (за принципом «так/ні» — форма участі громадян, передбачена баварськими правилами місцевого самоврядування). З відносно невеликою перевагою (50,75 %) перемогли опоненти ідеї побудувати об'їзну. Такі рішення громадян є обов'язковими для місцевої ради.

Результат місцевого референдуму не допоміг по-справжньому врегулювати суперечність, і дискусії продовжилися. Обговорювалися два головні питання: як зменшити рівень шуму в містечку? Як підвищити рівень безпеки для менш захищених учасників дорожнього руху, як-от дітей, літніх людей, інвалідів і матерів з дитячими візками?

Щоб скерувати дискусію в конструктивне русло та вмиротворити місцевих жителів, на початку 2015 року місцева рада вирішила доручити фаховому планувальнику дорожнього руху обстеження всіх доріг і шляхів на території громади, а також ініціювати процес залучення громадян до вирішення питання мобільності. Крім того, одному з інженерних бюро було доручено експертизу рівня шуму для визначення фактичного шумового навантаження на житлові будинки вздовж транзитної дороги й автомагістралі.

Водночас із цим спільно з модератором і посередником було розроблено концепцію залучення громадян. Вона передбачала наведені нижче етапи.

#### *Весна 2015*

1. **Збирання даних** для визначення фахово обґрунтованих потреб у діях і варіантів дій, які мали стати предметом подальшої дискусії.
2. **Початок розгляду питання** підвищення безпеки дорожнього руху й покращення мобільності — оцінювання транспортних потоків і видів транспорту для подальшого обговорення.

#### *Літо 2015*

3. **Представлення** перших результатів транспортній комісії місцевої ради.
4. **Проведення першого семінару для громадян** за участі випадково обраних осіб, запрошених персонально. Мета семінару для громадян — забезпечити приблизно однаковий рівень знань. Планувальник дорожнього руху та інженери, що досліджували рівень шуму, поділилися результатами досліджень і висновками, щоб на цих засадах розробити варіанти розв'язків спільно з громадянами.

#### *Осінь 2015*

5. Варіанти розв'язків, додаткові ідеї та побажання учасників семінару й місцевої ради мали бути перевірені планувальником дорожнього руху на предмет **здійсненності**. Планувалося розроби-

ти конкретні **проекти** для представлення на другому практикумі для громадян і обговорити конкретні дії з реалізації.

6. **Фахові консультації** із залучуваними установами; обговорення пропозицій на базі доопрацьованого експертного висновку щодо дорожнього руху, попередня перевірка технічно-економічної обґрунтованості.

7. **Другий семінар для громадян:** представлення остаточного експертного висновку щодо дорожнього руху, розробка й обговорення конкретних пропозицій з реалізації (див. вище).

*Зима 2015/16*

8. **Закрита сесія місцевої ради,** присвячена інтеграції пропозицій громадян у муніципальний план заходів.

9. **Представлення й узгодження муніципального плану заходів** на відкритій сесії місцевої ради.

*Весна 2016*

10. **Вжиття** перших заходів.

До пункту 4 календарний графік було дотримано. На жаль, підрядник, якому було доручена експертиза дорожнього руху, не спромігся своєчасно обробити пропозиції громадян, внесені на семінарі, й включити їх до остаточної версії експертного висновку. Позитивний настрій, відкритість і конструктивність, а також зацікавленість у подальшому процесі, які характеризували перший семінар для громадян, зійшли нанівець; почалася нова ескалація недовіри й незадоволеності населення. Унаслідок цього в січні 2016 року дійшло до другого місцевого референдуму з того самого питання. Результат цього референдуму був однозначніший, ніж 2013 року: проти будівництва об'їзної висловилося 56 % виборців. Місцева рада відреагувала на цей результат, викресливши будівництво об'їзної з муніципального плану землекористування — тему було знято з порядку денного на найближчі роки.

У червні 2016 року в рамках інформаційно-дискусійного заходу громадянам було представлено остаточний експертний висновок. На цей захід за допомогою регулярного муніципального бюлетеня запросили всіх жителів містечка. Запрошенням скористалося на 20 % менше осіб, ніж було на першому семінарі. На підставі однозначного волевиявлення громади вже на початку було ясно, що будівництво об'їзної більше не розглядатиметься як варіант, а натомість справа обмежиться обговоренням низки менш масштабних заходів з упорядкування дорожнього руху й зменшення рівня шуму.

Тим не менш, пропозиції були різноманітні: удосконалення системи громадського транспорту, будівництво нової автостанції, модернізація центральної частини містечка, реалізація пілотного проекту з упровадження інноваційних форм дорожньої розмітки спільно з управлінням дорожнього будівництва й адміністрацією району, нова навігаційна система в центрі, покращення велосипедних доріжок і ситуації з парковками.

Улітку 2016 року міська рада доопрацьовує результати обговорення на цьому заході; планується, що вже восени 2016 року буде подано перші відповідні заявки до компетентних установ.

Із залученням громадян до містобудівного планування пов'язано зазначені нижче цілі й функції, що по-різному проявилися в розглянутому випадку.

- ***Громадяни інтегруються в процес планування й прийняття рішень. Це, зокрема, передбачає ознайомлення з документацією. Потрібно, щоб вони розуміли логіку процесу планування й прийняття рішень і могли впливати на цей процес.***

Незважаючи на активне обговорення та великий обсяг інформації від муніципалітету та громадських ініціатив, на першому семінарі для громадян модератори констатували, що людям

і досі далеко не все було зрозуміло в процесі планування й прийняття рішень. Це можна було виправити, роз'яснивши незрозумілі моменти на першому семінарі, а тоді й на другому заході. Однак проблемою для всього процесу стало те, що підготовка остаточного експертного висновку й оприлюднення даних муніципалітетом тривали довше, ніж було обіцяно на першому семінарі.

- **Громадяни можуть вносити свої пропозиції ще до формальної участі та допомагати оптимізувати планування.**

Весь процес, від початкового планування в 1960-х роках до виникнення реальної можливості реалізувати проект будівництва об'їзної, тривав задовго. Темпи розвитку громади, навантаження на населення, а також і ціннісні погляди значно змінилися за 40 років. Про тогочасні процеси комунікації та прийняття рішення уже мало хто що пам'ятав, тому їх не брали до уваги. Неформальна участь громадян у рамках практикуму мала полегшити планування. Як уже зазначалося, удалося досягти позитивного й конструктивного настрою, але не вдалося зберегти його до завершення підготовки експертного висновку. Тим не менш, пропозиції й ідеї, висловлені на семінарі для громадян, було включено до експертного висновку.

- **Громадяни краще розуміють взаємозв'язки та передумови процесу.**

Це стало можливим завдяки семінару для громадян і другому інформаційно-дискусійному заходу.

- **Легітимність процесу планування та прийняття рішень підвищується, якщо зроблені громадянами зауваження враховуються або їхнє відхилення добре обґрунтовується. Добре обґрунтованою має бути й відносна вага тих чи інших інтересів у підсумковому зважуванні.**

Легітимізацію забезпечили два місцеві референдуми. Крім того, проводилася роз'яснювальна робота з багатьох питань (наприклад, роз'яснювалося, чому законодавство не дозволяє встановити на дорогах державного значення обмеження швидкості в 30 км/год.). Зважування інтересів відбулося не в рамках неформального процесу участі, а на місцевому референдумі.

У загальному підсумку можна констатувати, що чинник часу (точніше, безперервність процесу) є одним з вирішальних для успіху партиципативного процесу в містобудівному плануванні. Випадок громади Іннінг-на-Аммерзе демонструє, що адміністрація може швидко втратити довіру громадян, здобуту після успішного семінару, якщо не виконає обіцяне вчасно. У таких випадках участь громадян може також швидко загострювати ситуацію, змінювати настрої громади й урешті-решт виходити з-під контролю. Ці ризики слід нейтралізувати постійною комунікацією та безперервним обміном інформацією на всіх рівнях. Водночас цей випадок дає зрозуміти, що доцільно якомога раніше залучати громадян до участі на всіх етапах процесу й доручати супровід процесу професіоналам.

## Моніка Б. Арцберґер

Моніка Б. Арцберґер — незалежний медіатор, супроводжувач процесів, наставник і тренер; з 2015 року — засновник консультативної фірми koiné GmbH. Вона викладає в різних вищих навчальних закладах, зокрема, на тему «Участь громадян у містобудівному плануванні».

© ЄВРОПЕЙСЬКА АКАДЕМІЯ БЕРЛІНА, СЕРПЕНЬ 2016  
У СТАТТІ ВІДОБРАЖЕНО ТОЧКУ ЗОРУ АВТОРА.

## Контакт

ЄВРОПЕЙСЬКА АКАДЕМІЯ БЕРЛІНА  
Bismarckallee 46/48  
D-14193 Berlin-Grunewald (Берлін)  
Т.: +49 30 8959510  
[eab@eab-berlin.eu](mailto:eab@eab-berlin.eu)  
[www.eab-berlin.eu](http://www.eab-berlin.eu)