ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

# УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА ВО УРБАНИСТИЧКОТО ПЛАНИРАЊЕ

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

**УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА ВО УРБАНИСТИЧКОТО ПЛАНИРАЊЕ**

Скопје, 2022 година

**Издавач:** Македонско здружение на млади правници – МЗМП, ул.„Донбас"
бр.14/1-6, 1000 Скопје
www.myla.org.mk / contact@myla.org.mk
тел.02/3220 870

**Автор:** Јасна Оро вчанец Аранѓеловиќ

**Лектура:** Весна Костовска

**Дизајн:** Адд - Верта ЛТД, Скопје

Проектот "Граѓанските организации во акција за климатските промени" е финансиски поддржан од страна на Шведска. Изразените ставови и мислења се на организациите кои го спроведуваат проектот и нужно не одразуваат ставовите и мислењата на владата на Шведска."

## Содржина

Листа на кратенки 3

За документот 4

Вовед 5

1. Процес на урбанистичко планирање и учество на јавноста 5

2. Законска регулатива за учество на јавноста во урбанистичкото планирање 6

    2.1 Закон за урбанистичко планирање 6

    2.2 Архуска конвенција 8

    2.3 Закон за животната средина 9

3. Податоци од општини поврзани со учеството на јавноста во урбанистичкото планирање 9

    3.1 Спроведување интервју со секторот за урбанизам 9

    3.2 Партиципативно тело и податоци добиени преку поднесени барања за слободен пристап до информации од јавен карактер. 10

4. Заклучоци и препораки 11

## Листа на кратенки

РСМ – Република Северна Македонија

ЗУП – Закон за урбанистичко планирање

ЗЖС – Закон за животната средина

## За документот

Документот е изработен во рамки на проектот „Граѓанските организации во акција за климатските промени‟, поддржан од Шведската меѓународна агенција за развојна соработка како донатор, а спроведуван од Центарот за истражување и информирање за животната средина Еко-свест Скопје,  Македонското здружение на млади правници и Организацијата за поврзување на природни вредности и луѓе.

Овој документ има цел да даде осврт за значењето на учеството на јавноста во урбанистичкото планирање како сложен процес што е поврзан со потребите на луѓето и развојот на просторот во кој живеат. Документот ќе даде опис на тоа што претставува урбанистичкото планирање, зошто е значајно учеството на јавноста, приказ на основниот закон што ја регулира оваа област во Република Северна Македонија, како и на тоа како се спроведуваат одредени законски решенија во практиката од аспект на учеството на јавноста.

Со оглед на фактот дека урбанистичкото планирање влијае врз животната средина, ќе бидат опфатени одредени прописи што се поврзани со учеството на јавноста во областа на животната средина. Од документот ќе произлезат одредени заклучоци и препораки што би можеле во иднина да имаат влијание врз креирањето или подобрувањето одредени политики во областа.

Документот е подготвен со користење на алатката на канцелариско истражување, спроведување интервју и користење податоци добиени преку поднесени барања за слободен пристап до информации од јавен карактер.

## Вовед

Урбанистичкото планирање претставува сложен процес на уредување на средината за живеење и организирање на просторот. Тоа ги рефлектира подемот и развојот на градовите и приспособувањето на просторот на потребите на заедницата. Покрај физичкото планирање, во процесот на урбанистичкото планирање значајна улога имаат економските, социјалните фактори и влијанието на животната средина. Економските фактори на урбанистичкото планирање се однесуваат на влијанието што тоа го има врз локалната економија и врз локалните бизниси, а тоа е непосредно поврзано со потребите и директното влијание на локалната заедница и граѓаните што живеат во определена област. Од посебно значење е влијанието што урбанистичкото планирање и развој го има врз животната средина, при што потребно е да се направи оцена на таквото влијание. Несоодветната или недоволната оцена на влијанието што го има урбанистичкото планирање може да резултира со голем број жалби од директно засегнатите граѓани на определена локална заедница. Поради тие причини, урбанистичкото планирање треба да овозможи рационално користење на просторот што ќе ги земе предвид потребите на граѓаните.

## 1. Процес на урбанистичко планирање и учество на јавноста

Процесот на урбанистичкото планирање треба да биде во согласност со постојната регулатива, која опфаќа повеќе области. Планирањето се заснова врз носење одлуки од страна на централните и локалните власти, при што треба да се овозможи учество на јавноста.

Учеството на јавноста подразбира право на граѓаните да бидат вклучени и да имаат влијание во процената на потребите и процесот на носењето на одлуките. Правото на граѓаните произлегува од фактот дека тие се оние што ќе се соочат со последиците од урбанистичкото планирање во нивното секојдневие и начинот на живот. Учеството на граѓаните е услов за таканаречена локална партиципативна демократија, која претставува процес на колективно одлучување во кој властите и граѓаните работат заедно во креирањето на политиките.[1]

Процесите на носење одлуки во сите фази на урбанистичкото планирање препознаваат два пристапа:

Top-down (одгоре надолу) – Планирањето „top-down" подразбира вертикална организација на целиот процес каде што носењето на сите одлуки поврзани со планот се детерминирани и зависни од центрите на моќ (крал, политичари, планери, корпорации итн.). Ваквиот приод во планирањето денес се смета за ретрограден бидејќи имаат ексклузивно право за создавање на социјалниот и просторниот ред во општеството, при што се создава можност одлуките да не ги отсликуваат потребите на сите жители на градот, односно се создаваат услови за дискриминација (класна, расна, етничка и слично).

Bottom-up (оддолу нагоре) – Планирањето „bottom-up", пред сè, се однесува на менувањето на релациите на моќта со нејзина хоризонтална редистрибуција во системот на носење одлуки. Ваквиот пристап во урбанистичко планирање се постигнува преку инклузија на колку што е можно поголем број чинители во сите фази на процесите на планирање. Целта на планирањето „bottom-up" е целокупниот процес на идеи, одлуки и планови поврзани со просторната (социјалната) организација на градот да прогресира од општествените слоеви што немаат управувачка моќ, а најзасегната е од планирањето на просторот, односно, пред сè, ги опфаќа граѓаните како корисници на градскиот простор и

1 https://www.hellolamppost.co.uk/blog/the-importance-of-public-participation-in-urban-planning

има цел да ги вклопи нивните иницијативи, бидејќи на тој начин се заштитува јавниот интерес.[2]

Главните цели, кои може да се постигнат со повисоко ниво на учество на јавноста, се: 1. обезбедување можност да се слушнат ставовите на јавноста и таа да се вклучи во процесот на планирање и одлучување, со цел подобрување на плановите и нивно вистинско влијание врз подигнувањето на квалитетот на секојдневниот живот; 2. промовирање на чувството на заедницата преку споделување заеднички цели на сите инволвирани страни и 3. зголемување на свеста за проблемите и потребата за директно и активно учество во креирањето на можните начини за нивно решавање.

Концептот на учество на јавноста во урбанистичкото планирање е широко распространет и прифатен, спроведувањето не е секогаш онака како што е замислено, односно регулирано поради тоа што урбанистичкото планирање е сложен процес. Тоа зависи, пред сè, од доследноста на властите при вклучувањето на јавноста во одлучувањето и од разбирањето и реалниот интерес на граѓаните да учествуваат во урбанистичкото планирање.

## 2. Законска регулатива за учество на јавноста во урбанистичкото планирање

### 2.1 Закон за урбанистичко планирање

Во Република Северна Македонија (РСМ), основниот закон со кој се регулира урбанистичкото планирање е Законот за урбанистичко планирање[3] (ЗУП), донесен во 2020 година, кој вклучува одредби за учество на јавноста во процесот на планирањето, како и одредби што се однесуваат на заштитата на животната средина.

Со ЗУП се уредува системската и хиерархиската уреденост на урбанистичкото планирање во системот на просторното и урбанистичкото планирање, целите и начелата на урбанистичкото планирање и уредувањето на просторот, видовите и содржината на урбанистичките планови, условите за вршење на работите од областа на урбанистичкото планирање, постапките за изработување, донесување и спроведување на урбанистичките планови, надзорот над спроведувањето на одредбите на овој закон, како и други работи од областа на урбанистичкото планирање.[4]

Согласно ЗУП, урбанистичкото планирање функционира за остварување на целите, чие остварување е обврска на сите учесници во процесот на изработувањето, донесувањето и спроведувањето на урбанистичките планови, меѓу кои се: 1. рамномерен просторен развој; 2. рационално уредување и користење на просторот; 3. создавање и унапредување на условите за хумано живеење и работа на граѓаните; сочувување на квалитетот и унапредување на животната средина и природата; 7. справување со климатските промени.

Начелата според кои се одвива процесот на урбанистичко планирање се учество на јавноста во постапката за изработување, донесување и спроведување на плановите и инклузивност и партиципативност во постапката за изработување, донесување и спроведување на плановите.[5]

2 http://www.arh.ukim.edu.mk/images/Predmeti/UrbanistickoPlaniranjeII/UP2_2020-21/Predavanje_24.pdf
3 Закон за урбанистичко планирање, „Службен весник на РСМ" бр. 32 од 10.2.2020 година.
4 ЗУП, член 1.
5 Закон за урбанистичко планирање, член 9.

Во зависност од опфатот на урбанистичкото планирање, како и од тоа дали предметот на планирањето е од државно или од локално значење, се донесуваат: 1. Генерален урбанистички план; 2. Детален урбанистички план; 3. Урбанистички план за село; 4. Урбанистички план за вон населено место и 5. Урбанистички план за подрачја и градби од државно значење. Во зависност од опфатот на урбанистичките планови, тие се делат на планови од локално и од државно значење.[6]

За изработување на урбанистичките планови, органот на државната управа што е надлежен за вршење на работите од областа на просторното планирање издава услови за планирање на просторот. Условите за планирање на просторот содржат насоки за потребата од спроведување Стратегиска оцена за влијанието врз животната средина согласно Законот за животната средина.[7]

Постапката за изработување и донесување урбанистички планови се спроведува во дигитална, односно електронска форма преку информацискиот систем е-урбанизам, кој служи за да ги поврзе сите учесници во процесот на изработување и донесување урбанистички планови како корисници на единствениот централен информатички систем, составен од техничка опрема, бази на податоци и софтверска програма. Постапката за изработување и донесување урбанистички планови се спроведува и во аналогна, односно хартиена форма, и тоа кога планот се става на стручен увид и пред донесувачот, на јавна анкета и јавна презентација, но и како донесен план што се чува согласно закон. Законот определува кои се овластени корисници. Информацискиот систем е-урбанизам мора да има отворен дел, односно веб-страница со која ќе се овозможи отворена и бесплатна достапност на јавноста во постапката за донесување урбанистички планови што ги содржи клучните фази од постапката: планска програма, нацрт-план и предлог-план. Отворениот дел на системот треба да овозможи достапност на сите донесени урбанистички планови што се во сила. Информацискиот систем е-урбанизам треба да има и архива за претходно донесените планови што се вон сила.

Урбанистичките планови се изработуваат врз основа на планска програма, која по одобрувањето, задолжително се поставува на веб-страницата на донесувачот за увид на јавноста, а планската програма од ставот (8) од овој член се поставува и на веб-страницата на општините.[8]

За обезбедување поголема вклученост, учество и придонес на граѓаните, како и на јавноста во процесот на урбанистичкото планирање, во чија работа учествуваат претставници на граѓанскиот и невладиниот сектор од локалната заедница, единиците на локалната самоуправа формираат партиципативно тело на иницијатива на градоначалникот или на партиципиентите.[9] Телото ги претставува сите различни интереси и интересни групи во локалната заедница и ги пренесува ставовите, мислењата и потребите на граѓаните и правните лица, ги следи состојбите во планирањето преку давање иницијативи, насоки и сугестии за изготвување плански решенија, и во постапката за изработување и донесување на плановите ги разгледува планските програми и планските решенија на урбанистичките планови во нивната работна верзија. Партиципативното тело

6 ЗУП, член 10.

7 ЗУП, член 42.

8 ЗУП, член 44.

9 Партиципативното тело е составено од членови на комисијата за урбанизам на општината, општината во Град Скопје и Град Скопје, кои ги одредува градоначалникот и стручни лица вработени во правното лице што го изработува урбанистичкиот план што е предмет на расправа, а особено од лица што се претставници од урбаните и месните заедници, претставници на невладините организации од различните сегменти на урбаниот живот, здруженија на граѓани и граѓански активисти од подрачјето на општината што ги претставуваат различните групи граѓани, како и граѓани што се стручни лица од областа на урбанистичкото планирање и другите стручни области суштествени за планирањето и одржливиот развој на градот. Партиципативното тело се формира од доброволно пријавени лица по јавен оглас објавен на веб-страницата од единицата на локалната самоуправа и во писмена форма со излагање на огласот на јавно место во траење од 30 дена.

има право да расправа за сите работи во надлежност на единицата на локалната самоуправа и може да влијае врз планските решенија и политиките на просторен развој преку презентирање на своите мислења на советот на општината. Тоа има консултативна улога во постапката за изработување и донесување урбанистички планови, а особено ја разгледува планската програма во фазата пред таа да му биде предложена на градоначалникот за одобрување, како и урбанистичкиот план во фазата на урбанистичко планско решение пред да биде дадено на стручна ревизија. Работата на партиципативното тело е јавна.[10]

Во постапката за подготовка на урбанистичките планови задолжително се спроведува стручна расправа со која предложените плански решенија се ставаат на увид и проверка на стручната јавност, како и јавна презентација со која предложените плански решенија се ставаат на увид на широката јавност. Јавната презентација со јавната анкета се спроведува задолжително, при што предлогот или нацртот на урбанистичкиот план (на јасен и разбирлив јазик за широката јавност) се става на јавен увид и проверка на заинтересираните физички и правни лица од подрачјето на планскиот опфат, подрачјата соседни на планскиот опфат, како и на широката јавност.[11] (член 49)

Законот предвидува рокови во однос на објавувањето на повикот за јавна презентација и анкета, начинот на спроведување на јавната анкета (електронски и во хартиена форма), роковите во кои се спроведуваат сите дејствија, начинот на давање предлози и забелешки од страна на учесниците, начинот и надлежностите за изработка на извештај во врска со забелешките на планот, како и последиците од забелешките на планот. Значајно е законското решение за тоа дека доколку предлогот на планот како последица од прифатените забелешки од јавната анкета претрпел значајни промени (промена на границата на урбанистичкиот опфат, промена на регулациона линија и промена на намената на земјиштето и друго), планот се враќа на повторен увид на јавноста и повторно се спроведува јавна презентација и јавна анкета според истата постапка.[12] (член 50)

На овој начин, новиот закон го уредува учеството на јавноста во урбанистичкото планирање, овозможувајќи отвореност и инклузивност на пошироката јавност низ прецизно утврдена постапка.

## 2.2 Архуска конвенција

Основите на концептот за учество на јавноста во носењето одлуки што се од значење за животната средина произлегуваат од Архуската конвенција[13], која се заснова врз 3 столба, од кои едниот се однесува на учество на јавноста за прашања од областа на животната средина. Учеството на јавноста опфаќа учество во донесувањето одлуки, односно одобрување на функционирањето на активностите наведени во Анекс 1 кон Конвенцијата;[14] учество на јавноста во подготвувањето планови и програми што се однесуваат на животната средина и учество на јавноста во општи правни правила и извршни одредби што може да влијаат и се однесуваат на животната средина.[15]

10 ЗУП, член 46.
11 ЗУП, член 49.
12 ЗУП, член 50.
13 https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf
14 Конвенција за пристап до информации, учество на јавноста во процесот на донесување одлуки и пристап до правда во работи од областа на животната средина (Архуска конвенција), 1998 година https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf
15 Ibid, член 8.

### 2.3 Закон за животната средина

Учеството на јавноста е предвидено и со Законот за животната средина[16] (ЗЖС), иницијално со начелото на учество на јавноста и пристапот до информации, согласно кое „органите на државната власт и органите на локалната самоуправа се должни да ги обезбедат сите потребни мерки и да пропишат постапки со кои се обезбедува остварување на правото на пристап до информациите и учество на јавноста во донесувањето на одлуките што се однесуваат на состојбата на животната средина, како и да обезбедат изјаснување на јавноста во постапката за донесување на тие одлуки".[17]

Значајно од аспект на подготовката на сите планови, вклучително и урбанистичките планови, е начелото на интегрираност според кое основите и целите на политиката за заштита и унапредување на животната средина мора да се интегрираат во сите развојни, стратешки, плански и програмски документи што ги донесуваат органите на државната власт и органите на локалната самоуправа.[18]

Понатаму, законот ги регулира учеството на јавноста и должноста на надлежните органи да ја определат јавноста што ќе биде или може да биде засегната и да ги направат достапни на јавноста одлуките или планските документи уште во најраната фаза на започнување на постапката за нивно донесување.[19] Овој закон содржи други одредби што уредуваат начини на известување и овозможување учество на јавноста.

## 3. Податоци од општини поврзани со учеството на јавноста во урбанистичкото планирање

### 3.1 Спроведување интервју со секторот за урбанизам

Со цел да се добие претстава за спроведувањето на одредбите од ЗУП, спроведено беше интервју со лице на раководна позиција во една од општините на Град Скопје. При спроведеното интервју со лице на раководна позиција во секторот за урбанизам во рамките на општина во Градот Скопје, поставени беа неколку прашања, и тоа:

- Дали и колку е вклучена пошироката јавност во изработката на урбанистичките планови?
- Дали постапката за јавна презентација и јавна анкета се спроведува согласно ЗУП?
- Кои се најчестите забелешки на пошироката јавност при спроведувањето на јавната презентација и јавната анкета?
- Дали пошироката јавност изразува доволен интерес за процесот на урбанистичко планирање и доколку не изразува, кои се причините?
- Дали информацискиот систем е-урбанизам функционира непречено?

Според дадените одговори, во постапката за изработка на урбанистичките планови е вклучена пошироката јавност, а јавната презентација и јавната анкета се спроведуваат согласно ЗУП. Во рамките на јавната анкета, секој анкетен лист се разгледува посебно и се прифаќа, не се прифаќа или делумно се прифаќа, за што се дава детално образложение поради кои причини одредена забелешка

16 Закон за животната средина, „Службен весник на Република Македонија" бр. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08, 83/09, 48/10, 124/10, 51/11, 123/12, 93/13, 187/13, 42/14, 44/15, 129/15, 192/15, 39/16 и 99/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 89/22, член 17.

17 ЗЖС, член 17.

18 ЗЖС, член 7.

19 ЗЖС, член 26а.

во анкетниот лист е прифатена или не е прифатена. Доколку во рамките на јавната анкета има какви било забелешки за планот (промена на границата на урбанистичкиот опфат, промена на регулациона линија и промена на намената на земјиштето), повторно се спроведува постапката. Најчесто постапката за изработка на урбанистичкиот план, конкретно детален урбанистички план, се повторува три до четири пати пред да биде донесен, вклучително со јавна презентација и јавна анкета. Најчестите забелешки на јавноста што е засегната со опфатот на урбанистичкиот план се однесуваат на габаритот на нивната градба (ширина и висина на објектот), како и пренамена на објектот од категорија А1 – индивидуално станбено домување во куќи во категорија А2 – станбено домување во зграда. Забелешки се даваат во однос на проектирањето на улиците, на пример, кога тие зафаќаат дел од парцелите на граѓаните кои се приватната сопственост (дел од двор) и слично.

Прашањата што го засегаат влијанието врз животната средина, како што е, на пример, колку зелена површина има во рамките на еден ДУП, не се прашања на кои има забелешки јавноста што е засегната со опфатот на планот, а доколку има, тие претставуваат особено мал процент од анкетните листови. За прашања од животната средина, забелешки дава јавноста што не е директно засегната со опфатот на урбанистичкиот план. Јавноста изразува доволен интерес за процесот на урбанистичко планирање, а на една јавна презентација може да бидат присутни 400 и повеќе граѓани. Информацискиот систем е-урбанизам функционира непречено и сите предвидени документи се достапни, меѓутоа спорно е колку документите се разбирливи и јасни за широката јавност и колку ги користи.

## 3.2 Партиципативно тело и податоци добиени преку поднесени барања за слободен пристап до информации од јавен карактер

Една од најзначајните придобивки на ЗУП е задолжителното **формирање партиципативно тело** од страна на општините, општините на Град Скопје и Градот Скопје. Партиципативното тело ги претставува сите различни интереси и интересни групи и во кое партиципиенти ќе бидат членови на комисијата за урбанизам на единиците на локалната самоуправа, кои ги одредува градоначалникот и стручни лица вработени во правното лице што го изработува урбанистичкиот план што е предмет на расправа, претставници на урбаните и месните заедници, претставници на невладините организации од различните сегменти на урбаниот живот, здруженија на граѓани и граѓански активисти од подрачјето на општината што претставуваат различни групи граѓани, како и граѓани што се стручни лица од областа на урбанистичкото планирање и другите стручни области суштествени за планирањето и одржливиот развој на градот.

Со цел прибирање информации во врска со спроведувањето на ЗУП, Македонското здружение на млади правници достави барања за слободен пристап до информации од јавен карактер до 81 општина (сите) и побара информација за тоа дали општините формирале партиципативно тело за урбанистичко планирање согласно членот 46 од ЗУП и доколку е формирано, кој го сочинува тоа партиципативно тело. Информацијата не ја доставила само една општина. Од доставените информации на 80 општини, вкупно 34 општини одговориле дека немаат формирано партиципативно тело во рамките на општината. Пет општини одговориле дека партиципативното тело е во фаза на формирање. Останатите општини, вкупно 41, доставиле информација дека е формирано партиципативно тело, дел од општините доставиле информации за тоа кои се членови на партиципативното тело, а дел не доставиле.

Според информациите добиени од општините што формирале партиципативно

тело, дел навеле дека е формирано и не доставиле информација за тоа кој го сочинува. Според податоците од општините што доставиле информација за тоа кој го сочинува партиципативното тело, во различни општини се разликуваат одговорите за тоа кој го сочинува партиципативното тело. Според еден одговор, во составот на партиципативното тело членуваат вработени на општината и надворешни членови пријавени на јавен повик; одговорот на друга општина е дека телото е формирано од претседатели на месни заедници, вработени во секторот за урбанизам; понатаму, има одговори дека е формирано партиципативно тело што го сочинуваат членови од комисијата за урбанистичко планирање и стручни лица за урбанистичко планирање овластени од страна на општината; партиципативно тело од 5 членови, и тоа составено од членови на совет, членови по предлог на месна заедница, членови од здруженија на граѓани и општинска администрација.

## 4. Заклучоци и препораки

Може да се заклучи дека учеството на јавноста во урбанистичкото планирање е концепт што е препознаен како значаен. Според одредбите во Законот за урбанистичкото планирање, кои се однесуваат на учеството на јавноста, може да се заклучи дека е дадено значење на концептот за учество на јавноста и предвидени се законски решенија за неговото остварување. Законите се жива материја и тие секогаш може да бидат предмет на натамошно менување и/или дополнување, во зависност од фактичкиот развој и потребите на општеството.

Од спроведеното интервју со раководно лице и од прибраните податоци од општините може да се заклучи дека можноста да учествува и јавноста е обезбедена од аспект на јавните презентации и анкети, меѓутоа јавноста изразува интерес најмногу за прашања што го засегаат приватниот интерес на секој поединечен граѓанин, а недостига колективниот интерес во делот на заштитата и влијанието врз животната средина. Од прибраните податоци од општините може да се заклучи дека постои недоследност во спроведувањето на законот од аспект на партиципативното тело, кое е едно од клучните законски решенија за вклучување на сите засегнати страни во процесот на урбанистичко планирање.

Препораките што произлегуваат од аспектите на учество на јавноста во урбанистичкото планирање може да се однесуваат на зголемување на јавната свест за значењето на сите аспекти на урбанистичкото планирање, меѓу кои е и влијанието врз животната средина, без занемарување на приватниот интерес или локалните бизнис-интереси што не треба да бидат единствен или главен фокус.

Потребен е мониторинг врз спроведувањето на законите, во конкретниот случај Законот за урбанистичко планирање, со цел целосно вклучување на сите засегнати страни во процесот на урбанистичкото планирање, како и со цел подобрување на функционирањето на електронскиот систем е-урбанизам.