

Можливості прозорості, партисипативної та дієвої інвентаризації міських зелених насаджень у населених пунктах України на прикладі міста Києва

Policy Brief

ГО УЕК «Зелена Хвиля», квітень 2021

1. Суть та причини обраної для дослідження проблеми

Посилення інтенсивності хвиль тепла, як негативних наслідків зміни клімату, в останні роки стає реальністю українських міст та міста Києва зокрема. Екстремальна спека все сильніше впливає на якість життя не тільки міських жителів, а й міських зелених насаджень. Зелені зони до того ж продовжують невпинно скорочуватися через інтенсивну та здебільшого хаотичну забудову міст. Найбільш збалансованим планувальним документом в історії Києва вважається Генеральний план 1967 року, за яким міська забудова приблизно рівномірно розподілялася між обома берегами Дніпра; наразі планування забудови Києва не є системним та призводить до скорочення кількості зелених зон. Для прийняття ефективних стратегічних та оперативних рішень з утримання та управління зеленими насадженнями в містах вкрай потрібна адекватна процедура обліку цих насаджень.

Процедура інвентаризації зелених насаджень у населених пунктах, визначена державою, є вкрай застарілою та не відповідає ані кліматичним викликам, ані потребам балансоутримувачів зелених зон, що мають приймати адекватні рішення щодо догляду за зеленими зонами. “Інструкція з технічної інвентаризації зелених насаджень у містах та селищах міського типу” 2001 року не враховує появу ГІС-систем, як альтернативи поточного ведення обліку у вигляді паперового журналу обліку зелених насаджень. Перенесення інформації в Excel-таблиці теж не дає результату, оскільки табличну інформацію дуже складно використати для ідентифікації окремих зелених насаджень та визначення заходів з догляду за конкретним деревом.

У цілому, наразі відсутні будь-які стратегічні документи, що б передбачали положення щодо вдосконалення процедури проведення інвентаризації зелених насаджень, її оновлення та спрощення формування баз даних. Система інвентаризації зелених насаджень Києва - найбільшого міста України - не є партисипативною, відкритою для громадськості, не є інтерактивною, адже проводиться у вигляді паперових або електронних таблиць співробітниками комунальних підприємств з управління зеленими насадженнями та не забезпечена системним бюджетним фінансуванням. Існуюча Програма розвитку зеленої зони Києва, завданням якої була інвентаризація всіх міських зелених зон в межах міста, тричі переносилася, та не є виконаною в повному обсязі. Затверджений новий проєкт Програми комплексного розвитку зеленої зони міста Києва до 2030 року не містить положень щодо вдосконалення процедури інвентаризації міських зелених насаджень. У той же час, система інвентаризації міських зелених зон потребує значного оновлення, щоб стати ґрунтовною основою для формування адаптивних можливостей міста в контексті зміни клімату.

2. Фактори, які впливають на посилення проблеми

Одна з додаткових критичних причин зменшення площ зелених насаджень у місті Києві - це протиправна забудова територій. Обмежена можливість користуватися інвентаризаційними даними, знижує ефективність конструктивної боротьби природоохоронців проти забудовників у суді. Ситуація погіршується відсутністю відповідальності за деякі правопорушення у сфері охорони зелених насаджень, зокрема: за непроведення інвентаризації зелених зон, за

нездійснення розробки паспорта благоустрою об'єкта, за невиконання програми озеленення, за несплату відновної вартості насаджень тощо.

Додатково існує конфлікт у визначенні меж зелених зон різного підпорядкування: керуючі компанії районів, районні КП УЗН і різні підрозділи РДА – всі мають на балансі ділянки із зеленими насадженнями, але не мають чіткого бачення їхніх меж. Разом з тим, зелені насадження, що є поза сформованими земельними ділянками і поза територіями рекреаційних зон, взагалі не мають шансу бути проінвентаризованими і поставленими на баланс, адже виготовлення паспорта об'єкту благоустрою для них є неможливим.

3. Наслідки

З роками відбувається зміна співвідношення площ щільної міської забудови із площами парків, скверів, придорожньої висадки та інших форм озеленення. Клімат міської зони змінюється: широкий діапазон перепаду температур, збільшення кількості та інтенсивності екстремальних погодних явищ, антропогенне навантаження створюють несприятливі умови існування для міських рослин. Види дерев, історично притаманні для кліматичної зони Києва (наприклад кийвські каштани), не витримують таких різких змін умов існування. Підвищується кількість інвазивних видів, що знищують місцеву флору. Для протидії таким процесам необхідний новий план озеленення міста, що базуватиметься на прозорій та партисипативній системі обліку зелених насаджень. Недосконалість правової бази щодо організації утримання міських зелених насаджень призводить до недостатньо якісного, повноцінного та своєчасного оновлення зелених зон, безсистемного догляду за ними, браку фахівців та функціональної інформації про структуру і стан зелених насаджень. Наявна застаріла система обліку зелених насаджень призводить до плутанини на ділянках та робить процес аналізу даних інвентаризації ділянки неефективним для застосування в процесі прийняття рішень щодо утримання рослин. Ані балансоутримувачі, ані місцеві жителі та громадські активісти не мають актуальної та ґрунтовної інформації щодо кількості, видового складу, вікової структури, стану та цінності зелених насаджень Києва - не говорячи вже про інформацію щодо спектру екосистемних послуг, що вони надають. Відсутність інформаційно наповненої, інтерактивної та доступної бази даних міських зелених насаджень призводить до непрозорості рішень щодо їхнього поточного утримання, стратегічного управління, контролю та використання виділених на це бюджетних коштів.

4. Аналіз наявної політики у сфері дослідження

Основним регламентуючим документом, на який посилаються усі нормативні акти та локальні укази, є Закон України «Про благоустрій населених пунктів». Згідно нього, зелені насадження вимірюються за площею (парки, ліси) або за призначенням (сніго- та пилозахисні смуги, санітарно-захисні чи декоративні). Відповідно до «Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України», міста зобов'язані проводити облік зелених насаджень, вказувати їхній видовий склад, вік та стан. Облік проводиться місцевими органами самоврядування планово та на замовлення приватних балансоутримувачів ділянки. Кожен орган місцевого самоврядування самостійно визначає частоту, з якою він проводить облік, але не рідше 1 разу на 5 років. Єдиною прийнятою для усіх органів місцевого самоврядування інструкцією стала «Інструкція з технічної інвентаризації зелених насаджень у містах та селищах міського типу», затверджена наказом Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики

України від 24 грудня 2001 року за № 226. За матеріалами інвентаризації складається паспорт об'єкта затвердженої форми. Наразі інвентаризація зелених насаджень відбувається на папері та в вигляді Excel-таблиць, усі матеріали заносяться до «Реєстру об'єктів благоустрою зеленого господарства», що зберігається у КП УЗН відповідного району м. Києва. Реєстр містить інформацію, доступ до якої можна отримати за зверненням або запитом. Використання більш сучасних ГІС-систем, як при проведенні інвентаризації, так і при оформленні готових результатів, відсутнє. Показники кожного окремого дерева не враховуються, тож працівники КП УЗН певним чином моделюють ситуацію в процесі інвентаризаційних робіт. Існує загальний список щодо кожної інвентаризаційної ділянки із зазначенням видового та якісного складу дерев, їхньої кількості, віку, загальної площі об'єктів благоустрою. Цей список ускладнює можливість ідентифікації кожного окремого дерева, співвідношення показників із наявними у натурі. Результати інвентаризації використовуються у роботі підприємств переважно для поточного планування, відповідей на депутатські звернення, публічні запити на інформацію, зовнішню комунікацію тощо. Контроль за дотриманням процедури інвентаризації зелених насаджень здійснює бюро технічної інвентаризації. Контролюють якість даних головний агроном та інженер; згодом ці дані надсилаються до КО «Київзеленбуд». Таким чином, система зовнішнього контролю за якістю інвентаризації відсутня. Виділення бюджетних коштів на проведення інвентаризації зелених насаджень відбувається без погодження із керівництвом КП УЗН відповідних районів Києва. Як наслідок, спостерігається недостатність у фінансуванні заходів та залученні людських ресурсів. Відсутні також будь-які стратегічні документи, що стосувалися б інвентаризації міських зелених насаджень.

5. Альтернативи вирішення досліджуваної проблеми

На рівні держави:

5.1. Необхідним є окремо прописаний Закон (або будь-який інший програмний документ на рівні держави), де б зелені насадження трактувалися як окремий об'єкт благоустрою, що потребує окремих механізмів оцінки, обліку, утримання та відновлення з точки зору екосистемних послуг. Зелені насадження надають низку екосистемних послуг, проте жоден нормативний акт не враховує цінність зелених насаджень з огляду на це – лише що стосується коштів, які витрачаються на утримання.

5.2. Необхідним є внесення ряду змін до “Інструкції з технічної інвентаризації зелених насаджень у містах та селищах міського типу”, зокрема щодо:

- мінімальної частоти проведення інвентаризації (1 раз на 3 роки);
- рівня деталізації (інвентаризація на рівні окремих дерев з розширеним списком параметрів дерева та змішаний підхід із узагальненням даних)
- переліку обов'язкових параметрів включених в інвентаризаційний реєстр для окремого дерева (порода, діаметр, вік, стан/наявність пошкоджень, інформація щодо проведених і запланованих заходів з лікування, обрізки тощо).
- інтерактивної (електронної) відкритої інвентаризаційної платформи для внесення, візуалізації, аналізу та збереження даних (i-Tree Eco, InspectTree, SoftPro, або інша відкрита електронна платформа \ мапи на основі даних ДЗЗ та ГІС технологій);

- системи фінансування (обов'язковість внесення витрат на інвентаризацію до міського бюджету);
- залучення громадських активістів до проведення інвентаризаційних робіт (навчання та робота з волонтерами як додаткова сфера обов'язків міських комунальних підприємств з озеленення);
- зазначення балансоутримувача ділянки, на якій розміщені зелені насадження, для уникнення конфліктів щодо відповідальності за утримання та догляд за ділянкою.

На рівні міста міста Києва:

5.3. Впровадити інтерактивну (електронну) відкриту інвентаризаційну платформу для внесення, візуалізації, аналізу та збереження даних, що має бути доступною для використання не тільки балансоутримувачами, а й місцевими жителями. Система має обліковувати окремі дерева з прив'язкою до геолокації; вона має бути простою в використанні та прийнятною для бюджетного фінансування. Система обліку міських дерев i-Tree Eco, розроблена Davey Institute (США), відповідає цим вимогам. На відміну від рішень InspectTree та SoftPro, що впроваджуються в деяких містах України, вона є безкоштовною та оцінює екосистемні послуги дерев у грошовому еквіваленті, що дозволяє оцінювати вартість міських зелених зон у ширшому розумінні, ніж балансова вартість посадки або зрізання окремого дерева. Система є відкритою для використання, що дозволяє наповнювати базу даних із залученням волонтерів, місцевих активістів та інших зацікавлених сторін.

5.4. Окреслити та взяти на облік кожен ділянку зелених зон, що належать керуючим компаніям районів, КП УЗН та різним підрозділам РДА для уникнення конфліктів між балансоутримувачами та користувачами території з приводу чіткого розмежування території та обов'язків.

5.5. Контроль за частотою та якістю виконання інвентаризації зелених насаджень на підпорядкованих КП УЗН ділянках має проводитися не тільки із залученням інспекторів з Державної екологічної інспекції та Контрольно-ревізійного управління (КРУ) та окремих представників підприємства, що відповідатимуть за дотримання вимог, визначених законодавством. Важливим є віднайдення механізму залучення громадськості до інвентаризації та контролю за якістю інвентаризації зелених насаджень.

5.6. Виділення коштів на інвентаризаційні потреби має проводитися із урахуванням реальних потреб в інвентаризації, що формуються з пропозицій головних агрономів КП УЗН. У своїх зверненнях вони мають вказувати ресурси, необхідні для здійснення більш детальної та частоті інвентаризації підпорядкованих ділянок.

Даний документ підготовано в рамках проекту «Можливості прозорості, партисипативної та дієвої інвентаризації зелених зон Києва задля адаптації міста до зміни клімату», що має на меті пілотне впровадження інтерактивної партисипативної та прозорої системи інвентаризації зелених насаджень міста Києва на основі технічних рішень відкритої платформи i-Tree (США). Проект реалізовано ГО УЕК «Зелена Хвиля» у грудні 2020 — квітні 2021 за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження» та Посольства Швеції в Україні в межах Ініціативи з розвитку екологічної політики й адвокації в Україні. Думки, висновки чи рекомендації належать авторам/авторкам цього документу і не обов'язково відображають погляди Уряду Швеції. Відповідальність за зміст звіту несе виключно ГО «Український екологічний клуб "Зелена Хвиля"».