

U-LEAD

WITH EUROPE

Документи національного просторового планування Польщі

– міркування щодо України

Нарада експертів «ОНОВЛЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНОЇ СХЕМИ ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ЙОГО З СТРАТЕГІЄЮ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ 2021-2027», Київ 26 липня 2019

Rajmund Ryś (Польща) - U-LEAD



MINISTRY OF
FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK
Danida



THE MINISTRY OF REGIONAL DEVELOPMENT,
CONSTRUCTION, HOUSING
AND COMMUNAL SERVICES



НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРОЕКТ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

СИСТЕМИ ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ ЄС

Просторове планування - методи, що використовуються для впливу на майбутній розподіл діяльності в просторі з метою:

- створення більш раціональної територіальної організації землекористування та зв'язку між ним,
- забезпечення балансу потреб розвитку з необхідністю захисту навколишнього середовища,
- досягнення цілей соціально-економічного розвитку.

Не існує єдиної ідеальної моделі просторового планування, але вважається, що система повинна складатися з:

Просторових інструментів

Правових рамок

Процесу прийняття рішень

Програмної заяви

Стратегії політики

Рамкових просторових планів

**Регулювання
землекористування або
управління розвитком**

Забезпечення дотримання

Екологічної оцінки

Економічних інструментів

Фактичних даних і моніторингу

**Фінансування просторового
планування**

Контролю і сумлінності

ПОЛЬСЬКА СИСТЕМА ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ 2003 - 2019 (?)

... і їх зв'язок з іншими
стратегічними документами

Документи системи просторового

**концепція просторового розвитку
країни**

**довготермінова
стратегія розвитку**

**середньотермінова
стратегія розвитку**

**секторальні
стратегії (тобто
регіонального
розвитку)**

**стратегія розвитку
воєводства**

**стратегія розвитку
комуни**

**Центральни
й уряд**

**Регіон
(воєводство)**

Комуна

**план просторового розвитку
воєводства**

**вивчення умов і напрямів
просторового розвитку комуни
(„дослідження”)**

**місцевий план просторового
розвитку («місцевий план»)**



КОНЦЕПЦІЯ ПРОСТОРОВОЇ РОЗВИТКУ КРАЇНИ - Загальна інформація



- підготовлена міністром, відповідальним за регіональний розвиток
- прийнята постановою Ради Міністрів, а потім внесена на розгляд парламенту -> внутрішній урядовий акт
- постанова визначає, наскільки Концепція стане основою для розробки державних програм
- поточна концепція, прийнята в 2011 році з перспективою до 2030 року (KPZK 2030 - англійський офіційний опис: NSDC 2030)
- може бути оновлена в будь-який час, якщо соціально-економічна або просторова ситуації в країні потребують таких змін

КОНЦЕПЦІЯ ПРОСТОРОВОЇ РОЗВИТКУ КРАЇНИ - Загальна інформація

- Концепція повинна враховувати правила сталого розвитку
- Концепція повинна відповідати цілям національної довгострокової стратегії
- Концепція повинна визначити умови, цілі та напрями просторового розвитку країни та заходи, необхідні для її досягнення
- зокрема, закон вимагає включення до Концепції таких елементів:
 - основні елементи національної мережи населених пунктів
 - вимоги в галузі охорони навколишнього середовища та пам'яток
 - розподіл соціальної інфраструктури національного та міжнародного значення
 - дислокація технічних і транспортних об'єктів інфраструктури, стратегічних водних ресурсів і водогосподарських споруд міжнародного і національного значення
 - функціональні зони
- Концепція може включати „обов'язковий” зміст, який має бути включений до планів просторового розвитку воєводства

ЦІЛІ / ІНФРАСТРУКТУРА НАЦІОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕННЯ

- Рада Міністрів повинна вирішити, якою мірою Концепція стає правовим актом, обов'язковим і вирішальним для урядових програм, необхідних для досягнення цілей національного значення (які потім повинні бути відображені в просторових планах воєводства)
- але процедура, відповідно до якої міністри готують програми, що охоплюють державні проекти та цілі, не використовується (жодна програма не готується з 2003 року), оскільки це не гарантує доцільність реалізації проектів
- у результаті було створено паралельну „систему” просторового планування для значної частини інвестицій - поступово були прийняті спеціальні правила для окремих видів інвестицій - не узгоджені один з одним і такі, що зменшують значущість документів просторового планування

НІ

ВИКОНАННЯ

АЛЬТЕРНАТИВА

ВИКОНАННЯ

- тому Концепція не вважається корисним інструментом для гармонізації різних секторальних планів - через відсутність такого механізму координації виникають численні труднощі

КОНЦЕПЦІЯ ПРОСТОРОВОЇ РОЗВИТКУ КРАЇНИ - Роль у системі

- Концепція розглядається як головний документ, що виражає політику державного просторового розвитку. Відповідно до NSDC 2030 ця політика спрямована на:
 - координацію просторової діяльності державних органів,
 - забезпечення платформи для різних зацікавлених сторін для досягнення загального розуміння цілей і заходів, що впроваджуються в окремих галузях і сферах,
 - використання потенціалу країни, її регіонів і функціональних областей.
- але...
 - загальний і науковий, а не оперативний, характер документа
 - переважно аналітичний та інформаційний, а не координуючий документ – NSDC 2030 містить вичерпну інформацію про існуючий стан розвитку країни та дуже обмежений набір чітких планових рішень.
 - у постанові Ради Міністрів відсутні положення щодо основи для державних програм
 - відсутня “обов’язкова” частина, яка повинна бути перенесена до планів просторового розвитку воєводства (крім видів функціональних областей)
- Імовірно свідоме рішення щодо необов’язкового характеру NSDC 2030

НЕПРЯМІ

ПРОГРАМНА ЗАЯВА

КОНЦЕПЦІЯ ПРОСТОРОВОЇ РОЗВИТКУ КРАЇНИ - Зміст

Розділ 1 включає визначення найбільш важливих термінів, що використовуються в документі.

Розділ 2 описує умови та виклики польської політики просторового розвитку на наступні 20 років.

У розділі 3 описано бачення просторового розвитку Польщі до 2030 року.

Розділ 4 стосується принципів політики просторового розвитку.

Розділ 5 представляє цілі політики просторового розвитку.

Розділ 6 присвячений типології функціональних областей.

Розділ 7 стосується системи впровадження NSDC 2030, що включає припущення щодо реструктуризації національної системи управління просторовою політикою.

Розділ 8 містить діагностичні мапи, що відображають стан національного просторового розвитку у 2011 році.

КОНЦЕПЦІЯ ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ - Зміст

Завдання 1. Підвищення конкурентоспроможності великих міських центрів Польщі

Завдання 2. Посилення внутрішньої згуртованості та збалансування територіального розвитку країни по регіонах

Завдання 3. Поліпшення зв'язку Польщі в різних вимірах

Завдання 4. Розробка просторових структур, що підтримують збереження природного середовища та ландшафтів

Завдання 5. Підвищення стійкості просторової структури до стихійних лих та втрати енергетичної безпеки

Завдання 6. **Відновлення і зміцнення просторового порядку**

СИЛЬНО ПРОГРАМНА ЗАЯВА



КОНЦЕПЦІЯ ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ - Метод підготовки

- **Початок: жовтень 2006 р.** - призначення Робочої групи з розробки тез та припущень для NSDC (методологія, ключові питання - бачення, цілі та умови), які потім були прийняті Радою Міністрів
- Січень 2007 - створення Національної ради з просторового управління як дорадчого органу Прем'єр-міністра з питань, пов'язаних з NSDC (у складі вчених у сфері просторового планування, планувальників і практиків містобудування)
- Червень 2007 - призначення команди наукових експертів (TSE) у складі 9 вчених
- Липень 2007 - створення Спеціальної групи (представників ключових міністерств) з моніторингу прогресу, а також зібрання понад 40 експертних звітів та організації тематичних семінарів
- Грудень 2008 - TSE презентувала проект NSDC, розроблений експертами (неурядовий документ)
- 2009 - 2011 - подальша робота на основі проекту NSCD та висновків публічних дебатів + офіційних заходів (консультацій між міністерствами, публічних консультацій, стратегічної оцінки впливу на довкілля) **Процес прийняття рішень** **ЕКОЛОГІЧНА ОЦІНКА**
- **Кінець: грудень 2011** - прийняття NSDC 2030 року Радою Міністрів

Профіль і підхід Міністерства регіонального розвитку (що займається питаннями стратегічного планування, а не просторового планування на субнаціональному рівні) та ключових авторів (вчених, а не фахівців з просторового планування) мають переважаючий вплив на структуру та зміст документа.

КОНЦЕПЦІЯ ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ - Участь зацікавлених сторін

- статус і зміст NSDC 2030 формувалися в набагато більш просунутому процесі децентралізації в Польщі, в якому значна частина функцій щодо просторового планування і управління покладена на органи самоврядування
- тривалий і повністю прозорий процес підготовки, що охоплює широку участь представників самоврядування, бізнесу, наукової спільноти та НУО
 - проект NSDC став основою для суспільної дискусії про бачення національної політики просторового розвитку, який проводився в 16 регіонах в першій половині 2009 року
 - перший урядовий проект був поданий у травні 2010 року для консультацій в рамках Спеціальної групи та Національної ради з просторового управління
 - лютий - квітень 2010 р. - 2030 NSDC є предметом консультацій з громадськістю: були зібрані оцінки під час засідань (приблизно 500 учасників) і по електронній пошті – понад 3 тисяч коментарів від 170 юридичних осіб
 - проект NSDC 2030 обговорювався на засіданні Конвенції воєводств і Союзу польських метрополій
 - до остаточного прийняття Радою Міністрів NSDC 2030 було розглянуто та затверджено Спільним комітетом центрального уряду та місцевого самоврядування (обов'язкова формальна вимога)

Процес прийняття рішень

ОЦІНКА СИСТЕМИ СТРАТЕГІЧНИХ ДОКУМЕНТІВ

Досвід останніх кількох років виявив **слабкі сторони існуючої на сьогодні системи програмування стратегічного розвитку.**

До них відносяться:

Фактичні дані і моніторинг

- Відсутність чітко сформульованих правил та **процедур для відображення змісту стратегічних документів в інших стратегічних або реалізаційних документах** (програмах, планах впровадження), а також у реалізації окремих проектів
- **Неефективний механізм визначення місця впровадження проектів** (переважно інвестиційного характеру), що переслідують конкретні суспільні цілі
- **Неспроможність забезпечити ефективне впровадження стратегічних документів.** Відсутність ефективних інструментів (наприклад, зв'язку між пріоритетами розвитку та видатками бюджету)
- Як і раніше, **відсутня реальна інтеграція соціально-економічного та просторового планування.** Відсутність достатньо чітких ознак того, що просторове планування є складовою реалізації державної політики.
- Процеси розвитку в Польщі проводяться окремо в межах окремих секторів економіки (в окремих міністерствах). Реалізація **інвестицій на основі спеціальних актів** часто обходить координацію і призводить до неоптимального витрачання державних коштів.

Тому **структура стратегічних документів**, викладених у чинному акті, **потребує корекції.**

ПОЛЬСЬКА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ - Інтегровані документи

концепція просторового розвитку
країни

Довготермінова
стратегія розвитку

Середньотермінова
стратегія розвитку

секторальні
стратегії (тобто
регіональний
розвиток)



концепція розвитку країни

інтегрована середньотермінова стратегія розвитку

горизонтальні інтегровані стратегії розвитку

Стратегії політики



Рамкові просторові плани

ПОЛЬСЬКА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ - Ключовий механізм

Істотним елементом нової системи є так звані «обов'язкові домовленості».

Вважається що вони мають бути інструментом реалізації правил з національного або регіонального рівня до більш низького рівня управління. Вони повинні зобов'язати суб'єкти - органи державної влади (уряд або місцеве самоврядування) - виконувати певні дії (наприклад, інвестиції, підготовку законопроектів, структурні заходи), необхідні для досягнення передбачуваної стратегічної мети.

З точки зору просторового планування цей інструмент повинен забезпечувати дотримання просторового порядку та правил сталого розвитку. Це може стосуватися різних питань:

ВИКОНАННЯ

- визначення місця для здійснення інвестицій
- підготовка або впровадження конкретних програмних заходів
- реалізація конкретних стратегічних заходів / проектів
- впровадження на місцевому рівні конкретних принципів просторового розвитку
- принципи захисту / експлуатації стратегічних родовищ корисних копалин
- заборона або необхідні умови розвитку в заплавних або інших подібних районах
- правила компенсації
- правила, що визначають час резервування землі для державних інвестицій

ПОЛЬСЬКА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ - Законодавчий процес / Висновки

- Зміст «Польської системи управління розвитком» відображено в запропонованих законодавчих змінах щодо системи стратегічних документів.
- У першому кварталі 2019 р. Уряд подав проект поправки до Закону про принципи проведення політики розвитку (законодавча процедура в даний час - кінцеві результати можуть відрізнятися від поточних пропозицій).
- Запропоновані зміни є першим етапом впровадження системи інтегрованих стратегій.
- Законопроект **скасовує концепцію просторового розвитку країни** (з дня набрання чинності законом) та планів просторового розвитку воєводств (з 2025 року). Їх **роль повинна бути передана національній концепції розвитку** та новим інтегрованим стратегіям розвитку.
- Масштаб нових правил просторового планування представляється вельми невтішними.
- Зміст запропонованих положень є дуже «скромним» і неясним, коли йдеться про складне питання об'єднання стратегічного документа з документом планування.
- Надзвичайно важливе питання "обов'язкових домовленостей" перейшло на другий етап реформи – імовірно ніхто не знає, як перетворити гарну ідею на відповідне правове рішення.

Праві рамки

НІ

ВИКОНАННЯ





MINISTRY OF
FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK
Danida



THE MINISTRY OF REGIONAL DEVELOPMENT,
CONSTRUCTION, HOUSING
AND COMMUNAL SERVICES



**Дякую
за увагу!**



НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРОЕКТ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ