



Економіка європейських країн

Марцін ФЕЛТИНОВСЬКІ

**УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ
В ПРОСТОРОВОМУ ПЛАНУВАННІ В ПОЛЬЩІ
ЯК ЕЛЕМЕНТ ЗАСНОВАНОГО НА ФАКТАХ
ПЛАНУВАННЯ МІСТА НА ПРИКЛАДІ ЛОДЗІ**

Резюме

Розкрито проблеми участі громадськості в територіально-просторовому плануванні Польщі. Описано польську систему просторового планування і показано можливості місцевих спільнот, що беруть участь у процесі підготовки актів місцевого значення. Особливу увагу приділено тому, як інформація місцевих спільнот може бути використана для прийняття правильних рішень і стати основою для заснованого на фактах міського планування на місцевому рівні.

Щоб проілюструвати теоретичну проблему, представлену в першій частині статті, використано методологію кейс-дослідження на прикладі Лодзі – третього за величиною міста Польщі. Наголошено на тому, як жителі беруть участь у процесі просторового планування міста. Показано, що зауваження від місцевих громад є одним із джерел інформації і слугують джерелом даних для просторового планування гміни (найменшої адміністративної одиниці Польщі).

© Марцін Фелтиновські, 2015.

Фелтиновські Марцін, Ph. D, Університет Лодзі, м. Лодзь, Польща.

Ключові слова

Засноване на фактах планування міста, план землекористування, просторове планування, участь громадськості.

Класифікація за JEL: R52, O21.

Вступ

Основна проблема міського управління та територіального планування полягає у прийнятті правильних рішень, заснованих на реальних фактах. Концепція просторового планування в Польщі показує, що постанова місцевого самоврядування є головним стратегічним документом місцевого законодавства. Місцева влада піклується про просторовий порядок та сталий розвиток, що зазначено в місцевому законодавстві такими тезами: вивчення умов і напрямів просторового розвитку, планів землекористування та дозволів планування. Більшість місцевих органів влади інструктує і делегує ці завдання до малих і середніх підприємств, тому що вони не під силу працівникам місцевого самоврядування. Це викликано розривом у знаннях і освіті офісних працівників місцевої влади. Основна проблема полягає в тому, що зовнішні компанії, які готують акти та документи місцевого значення, не володіють достатньою інформацією про конкретну локальну адміністративну одиницю та не мають достатніх знань про функціонування цієї одиниці. Це пояснює те, чому багато стратегічних місцевих документів створюються без зв'язку з реальними проблемами міста. В цих документах не використовуються статистичні дані, архівні дані чи об'єктивні факти, наприклад, інформація, якою володіють місцеві спільноти. Це вказує на те, що партнерство місцевих спільнот із польським місцевим самоврядуванням не завжди застосовується в процесі прийняття рішень локального значення.

Слід зазначити, що польська система просторового планування дозволяє брати участь місцевим спільнотам у процесах прийняття рішень на місцевому рівні. Це викладено в законодавчому акті. З іншої сторони, не кожен учасник отримує привілеї участі в прийнятті законодавчих актів місцевого значення. Слід зазначити, що участь місцевих спільнот – це спосіб збору да-

них і політичного волевиявлення місцевих громад. Вказана участь може бути використана як важливий елемент процесу прийняття рішень.

Провадження політики, заснованої на фактах, використовується в багатьох сферах взаємодії державного і приватного секторів. Слід зазначити, що провадження політики, заснованої на фактах, передбачає створення ефективних мостів взаємодії між дослідницьким сектором, політикою і практикою, тому що місцева влада повинна використовувати результати досліджень у практичній площині. Те ж саме стосується використання якісних досліджень для прийняття рішень. У зв'язку з цим слід зазначити, що є багато способів збирання даних. Це як дослідження академічного характеру, так і геодослідження в Інтернеті. Всі способи збору даних про територіальну одиницю є корисними в процесі прийняття рішень.

Просторове планування в Польщі: місцевий рівень

Система просторового планування в Польщі була скоригована відповідно до умов ринкової економіки починаючи з 1995 року. Закон просторового розвитку, який був прийнятий 7 липня 1994 року, став відповіддю на потреби регулювання просторової системи планування в нових умовах. Зміни просторової системи планування були підтримані в 2003 році Законом про територіальне планування і розвиток землеустрою від 27 березня 2003 року. Цей закон набув чинності 11 липня 2003 року, завдяки чому можна було ввести уніфікацію процедури підготовки і дослідження умов та напрямів просторового розвитку і планів землекористування. Закон 2003 року створив три рівні компетенцій для просторового планування у Польщі, в результаті чого було забрано рівень повітів.

Що стосується просторового планування гміни, положення нового закону були сформульовані аналогічним чином, як це було і в попередньому Законі від 1994 року. Дослідження умов та напрямів просторового розвитку є обов'язковим документом для просторової системи планування на місцевому рівні. Плани землекористування становлять документи місцевого законодавства. Ці документи мають найбільший вплив на акти просторового планування гміни і на формування цілей просторового порядку, тому що всі повинні дотримуватися їх положення [5]. Дозвіл на планування є документом, який доповнює систему актів просторового планування гміни. Дозвіл на планування дозволяє залучати інвестиції в область у випадках відсутності планів землекористування. Кожен документ, який визначає використання простору гміни, має специфічні функції. Можна зробити висновок, що вивчення умов та напрямів просторового планування розвитку та землекористування мають дуже схожі функції і після 2003 року. Проте слід зазначити, що плани

землекористування мають сильніший вплив на просторове планування гмін у зв'язку з тим, що ці документи є законодавчими актами місцевого значення. Вивчення умов та напрямів просторового розвитку є прерогативою внутрішнього управління гміни. Тільки уряд і організаційні структури місцевого самоврядування повинні використовувати цей документ у процесах прийняття рішень.

Огляд публікацій на цю тематику дає підстави стверджувати, що документи просторового планування включають у себе такі функції [10; 8; 9; 1]:

- регуляторна функція;
- координаційна функція;
- стабілізаційна функція;
- функція створення;
- функція активізації;
- рекламна функція;
- інформаційна функція.

Основною функцією є функція активізації, оскільки місцева спільнота може взяти активну участь у цих діях, що допоможе сформулювати положення просторового планування на місцевому рівні. Реалізація цих функцій прискорена в еру інформаційного суспільства шляхом використання географічних інформаційних систем з візуалізації різних варіантів місцевих планів землекористування. Ці системи дозволяють активно брати участь у процесі підготовки документів з планування [3; 4].

Участь місцевих спільнот зазначається в Законі про територіальне планування і розвиток землеустрою 2003 року у статтях 11 і 17. У першій статті зазначаються особливості вивчення умов та напрямів просторового розвитку і можливостей місцевих спільнот щодо участі в процесі підготовки місцевих дозволів на будівництво. Друга стаття стосується тих же питань щодо планів землекористування. Обидві статті цього закону дозволяють місцевим спільнотам подати заявку на дозвіл, взяти участь у громадському обговоренні, зробити зауваження щодо проекту вивчення умов і напрямів просторового розвитку або плану землекористування. З іншої сторони, ці права не завжди використовуються місцевими спільнотами. У більшості випадків люди не використовують можливості подання резолюції або зауваження щодо документів територіального планування і не дотримуються вказаних законів. У деяких випадках місцеві громади не беруть участь у суспільному житті, тому що не вірять, що це може змінити що-небудь в їхньому житті або в місті, в якому вони проживають.

Політика, заснована на фактах

Політика просторового планування є одним з основних напрямів політики, яку провадить місцева влада. Добре відомо, що кращою практикою в галузі місцевого самоврядування є використання концепції політики, заснованої на фактах (evidence based policy). Міське планування, засноване на фактах, може стати мостом між традиційним міським плануванням та дослідженнями. В міському плануванні, заснованому на фактах, можуть використовуватись дослідження і нові методи інформування місцевого уряду про проблеми та потреби місцевих спільнот. Партисипативний і колабораційний підходи можуть бути інтегровані з дослідницькими методами та в кінцевому варіанті приєднані до процесів просторового планування на місцевому рівні [7]. Надані жителями факти можуть бути корисними в якості емпіричних даних у процесах підготовки плану землекористування. Цей тип участі місцевих громад зародився у зв'язку з різкими змінами в уряді у кінці 90-их років ХХ століття. В той час відбувалось масове зростання числа організацій та місцевих спільнот, які шукали дієві способи впливати на владні процеси прийняття рішень [2].

Зростання ролі фактів у провадженні політики є результатом багатьох елементів. По-перше, зростання ролі інформаційного суспільства та широкого доступу до Інтернету. По-друге, наявність та доступність статистичних даних і посилення акценту на продуктивності та конкурентоспроможності, а також посилення акценту на перевірці та звітності в органах місцевого самоврядування [2]. Слід зазначити, що в ЄС існує потреба у використанні наукових досліджень як у практичній бізнес-площині, так і в органах місцевого самоврядування.

Політика, заснована на фактах, сприяє раціональному розвитку послуг державного сектору в просторовій політиці гміни. Це допомагає краще зрозуміти, які витрати можуть виникнути після прийняття плану землекористування. До того ж це допомагає краще зрозуміти, як раціональніше використовувати просторові ресурси гміни і який вид просторової політики є економічно ефективнішим: використання плану землекористування або підготовка дозволу на будівництво без плану землекористування. Відомим є той факт, що просторова політика на місцевому рівні є більш ефективною, якщо немає конфліктів з місцевими громадами. Це можливо тільки в разі долучення громадськості до просторової політики. У цьому ракурсі концепція політики, заснованої на фактах, щільно пов'язана з поняттям кращого управління, яке включає участь жителів у процесах прийняття рішень. Участь і використання результатів участі місцевим самоврядуванням дозволяє підкреслити важливу роль планування простору в об'єднанні громади.

Політика, заснована на фактах, тісно пов'язана з розвитком інформаційних і комунікаційних технологій (ІКТ), тому що цей інструмент може бути використаний у зборі даних. Це означає, що зауваження про просторову політику можуть бути зібрані як традиційним способом опитування або в паперовому вигляді, так і за допомогою мережі Інтернет. Використання інструментів ІКТ на всіх етапах розробки політики може бути корисним у плані збору даних про участь і проведення аналізу для отримання фактів, а також просування політики участі за моделлю «знизу-вверх» [6]. У Законі про територіальне планування і розвиток землеустрою від 27 березня 2003 року прописані вищезазначені можливості (конкретно – в статті 18).

Місце дослідження

У Польщі є 18 міст різного потенціалу, але з однаковим статусом головного міста регіону (воєводства). За основний критерій диференціації взято площу кожного міста, яка в цій конкретній групі варіювала від 5 834 га в Зелений-Гурі до майже 52 000 га у Варшаві – столиці країни. Аналогічно кількість населення в цих містах у 2013 році склала менше 120 тис. осіб в Зелений-Гурі, а у Варшаві перевищила 1 724 тис. осіб. Охоплення територій планами землекористування показує, що в середньому по 18 містах в 2013 році 39% від загальної площі спроектовано в планах землекористування, в той час як медіанне значення знаходиться на рівні 42%. Аналізуючи Лодзь, слід сказати, що місто не дотягує до середнього рівня використання планів землекористування, оскільки це єдине польське місто з охопленням планів землекористування до 10% від загальної площі.

Лодзь є територіальною одиницею з правами повіту. Він розташований близько до перетину двох головних польських автомагістралей: А1 (Е75) і А2 (Е30) (рис. 1). На північному сході міста знаходиться частина ландшафтного парку Lodz Hills, що межує з іншими чотирма сусідніми гмінами. У кінці 2013 року місцеві плани землеустрою в Лодзі охоплювали 6,2% адміністративних територій. Територіальне формування міста закінчилось в 1988 році, коли 7 890 га були прикріплені до міста, що складає близько 27% від актуальної площі територій. На даний час Лодзь є одним з найбільших польських міст. В місті налічується близько 707 000 жителів за станом на кінець 2014 року. Місто займає площу 29 325 га.

Рисунок 1

Місцезнаходження м. Лодзь на карті Польщі



Джерело: власна робота базується на матеріалах Геодезичного та картографічного центру документації.

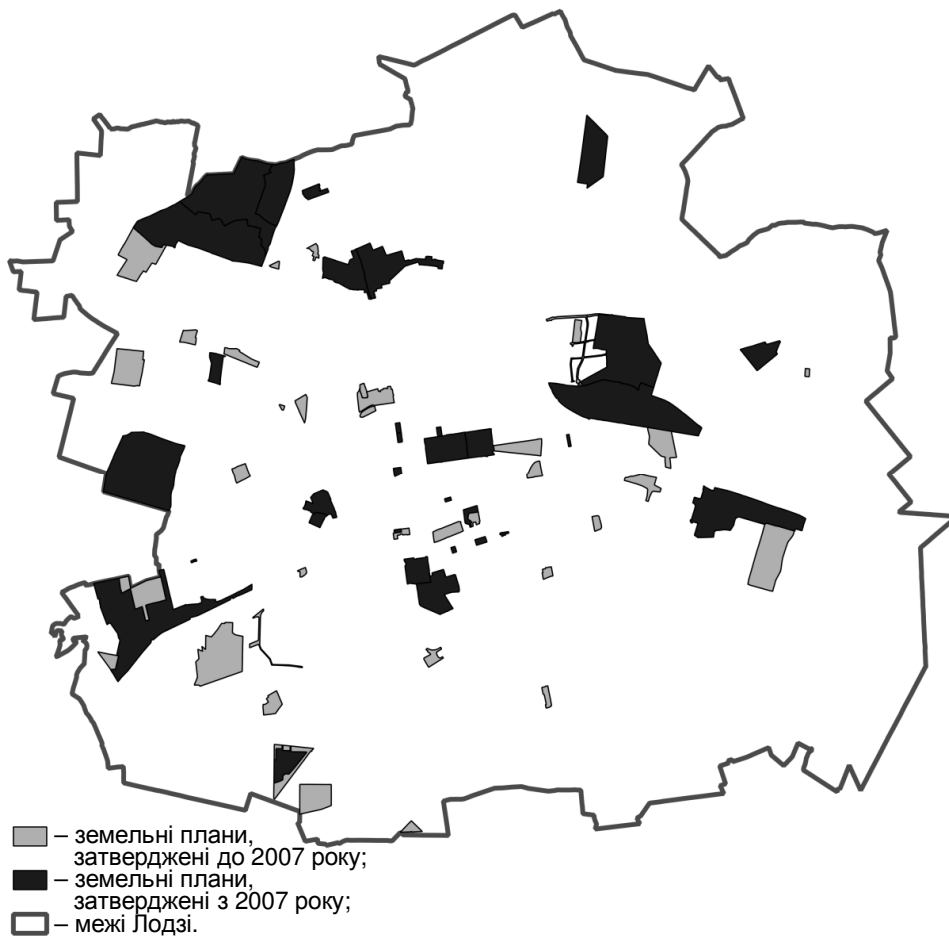
Факти від місцевих спільнот

Лодзь отримав 72 плани землекористування. 37 з них були підготовлені до 2007 року, і в цих планах немає жодної інформації про участь громадськості та публічного обговорення всередині документів. 3 січня 2007 року плани землекористування в Лодзі ведуться разом із додатком, в якому міститься інформація про кількість громадських обговорень та про кількість жи-

телів, які внесли зауваження до проекту плану землекористування. Така інформація дозволяє проаналізувати, як багато людей з місцевої громади взяли участь у процесах планування. Це допомагає віднайти, чи отримували місцеві органи самоврядування будь-які «дані» від жителів міста і які зауваження до місцевого законодавства були взяті до уваги.

Рисунок 2

Плани землекористування в м. Лодзь



Джерело: власна робота базується на матеріалах Геодезичного та картографічного центру документації та міського урбаністичного відділу в місті Лодзь.

Плани землекористування в Лодзі за географічною ознакою стосуються різних частин міста. Найближчим часом з'являться нові плани землекористування в центрі Лодзі згідно з інвестиційними проектами, передбачених в цьому районі міста. Найбільші плани землекористування знаходяться в передмісті на заході і півночі міста. Житлові райони Stoki та Olechow-Janow спроектовані згідно з планами землекористування (рис. 2). Слід зазначити, що з 2007 року затверджені плани землекористування мали відносно більшу площу, ніж плани, прийняті в попередні роки.

Існує 35 планів землекористування, прийнятих після 2007 року. В цей період місцеве самоврядування в Лодзі організувало 49 публічних обговорень у зв'язку з прийняттям планів землекористування. У той же час 1 319 зауважень було представлено щодо проектів планів землекористування і тільки 176 (13%) з них було затверджено органами місцевого самоврядування. Відповідно до статистики, потрібно зауважити, що в середньому до одного плану землекористування представлялось 37 зауважень, і лише 5 з них вносились до відповідних актів.

По-перше, слід зазначити, що 9 з 35 планів землекористування не включають будь-яких зауважень від місцевої громади. У наступні 15 планів землекористування місцеве самоврядування не вносило жодних змін у планах землекористування, навіть попри зауваження жителів. Це показує, що до більше, ніж двох третин (68,5%) документів не було прийнято жодних пропозицій від місцевих спільнот. Приклад Лодзі показує, що тільки щодо однієї третьої планів землекористування було включено деякі пропозиції від місцевих жителів. Лише 14% всіх зауважень до проектів планів землекористування були внесені у відповідні документи.

Що стосується кількості зауважень до планів землекористування, то слід привести таку статистику: в 16 планів було внесено від 1 до 10 зауважень, в 4 – від 11 до 50, а до решти шести планів – більше 50 зауважень.

Слід зазначити, що розбіжності обліку зауважень до планів землекористування дуже великі. Беручи до уваги 11 планів землекористування, до яких були подані зауваження і які були взяті до уваги, слід зазначити, що різниця між найвищим і найнижчим відсотками взятих до уваги зауважень склала 67,8%. Це вказує на диференційований підхід місцевої влади по відношенню до урахування зауважень жителів. Це також показує, що в деяких випадках не цілком сприймається легітимність зауважень зі сторони місцевої влади. Аналіз планів землекористування, в якому враховані і взяті до уваги факти, надані місцевими жителями, показує, що в 11 планах землекористування деякі з них мали дуже високий відсоток реалізованих змін, наприклад, 68,3%, а деякі – дуже низький – 0,5%. Це вказує на те, що не всі зауваження до плану землекористування повинні бути реалізовані на практиці, тому що місцеве самоврядування є основним органом, який приймає рішення щодо такої стратегічної політики, як містобудівна.

Висновки

Статистичний аналіз зауважень щодо планів землекористування в Лодзі показав, як багато жителів беруть активну участь у процесах просторового планування міста. Слід зазначити, що деякі плани землекористування підпадають під жваві дискусії серед місцевих спільнот та інших жителів міста задля впровадження спільного рішення з місцевими органами влади. Це сприяє запобіганню конфліктів просторового планування в майбутньому і допомагає зібрати інформацію про потреби жителів у просторовій сфері планування міста.

Законодавство Республіки Польща допускає участь у процесах планування міста, але не кожен житель міста прагне скористатись цим правом. Дослідження показує, що в деяких випадках складання плану землекористування відбувалося без жодних зауважень з боку громади. Багато людей не сперечаються із законом, на основі яких складаються плани землекористування, але водночас вони не беруть участь у суспільній дискусії. Це головна проблема польських правил.

За результатами дослідження, тільки 14% зауважень до планів землекористування враховуються. Деякі зауваження є не обґрунтованими. Деякі з них несумісні з баченням розвитку міста зі сторони місцевої влади. Дані вказують на те, що деякі зауваження не враховуються до місцевих юридичних актів і, відповідно, вони не включені в плани землекористування.

Підсумовуючи, слід сказати, що аналіз, проведений у рамках дослідження, показує, що зауваження від місцевих спільнот є одним із джерел інформації і даних про територію гміни. Ця інформація слугує основою для міського планування на основі фактичних даних. Врахування цих даних у статистичній інформації соціально-економічної ситуації гміни дозволяє прийняти виважене, правильне рішення і керувати територією міста в кращу сторону. Це також допомагає в активізації діалогу між місцевими органами влади та місцевою громадою.

Література

1. Budner W. (2004), Znaczenie polityki przestrzennej w rozwoju gospodarczym gmin. Prace z zakresu gospodarki przestrzennej, Zeszyty Naukowe nr. 40, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
2. Davies H., Nutley S. and Smith P. (2009), Introducing evidence-based policy and practice in public services. In: What works? Evidence-based policy and

- practice in public services, Davies H., Nutley S. and Smith P. (eds.). The Policy Press, Bristol.
3. Feltynowski M. (2009), *Polityka przestrzenna obszarów wiejskich. W kierunku wielofunkcyjnego rozwoju*, Wydawnictwo Fachowe CeDeWu, Warszawa.
 4. Feltynowski M. (2013), *The level of implementation of the informational function of spatial planning documents using GIS: the Polish example. Research Papers of Wrocław University of Economics 283/2013*, 139–147.
 5. Feltynowski M. (2015), *Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego a zmiana przeznaczenia gruntów leśnych w gminach miejskich w Polsce (Land – use plans and a change of use of forest land in the urban communes in Poland)*, SYLWAN R. 159 (3), 252–258.
 6. Khan Z., Ludlow D., Loibl W. and Soomro K. (2014), *ICT enabled participatory urban planning and policy development: The UrbanAPI project. Transforming Government: People, Process and Policy*, 8 (2), 205–229.
 7. Krizek K., Forysth A. And Slotterback C. (2009), *Is There a Role for Evidence-Based Practice in Urban Planning and Policy? Planning Theory & Practice*, Vol. 10, No. 4, 459–478.
 8. Markowski T. (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa.
 9. Potoczek A. (2003), *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Agencja TNOiK i Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy, Toruń.
 10. Wojtasiewicz L. (1991), *Planowanie w gospodarce terytorialnej*, Samorząd Terytorialny nr. 9, 19–25.

Стаття надійшла до редакції 1 липня 2015 р.