

УДК 711.1

Габрель М.М., Демченко В.В.

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ НА ВНУТРІОБЛАСНОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Однією із умов успішного здійснення регіональної політики України є розробка та ефективне використання механізмів та інструментів регіонального розвитку шляхом адаптації досвіду європейських країн до умов України. Досвід європейських країн показує, що розвиток та інтенсифікація економічних, соціальних, містобудівельних процесів потребують широкомасштабної планувальної роботи.

Просторове (в Україні частіше використовується термін «територіальне») планування є важливим інструментарієм регіональної політики, її невід'ємною стратегічною складовою, що безпосередньо впливає на розвиток регіонів. Просторове планування як інструмент регіонального розвитку вимагає функціонування добре організованої системи горизонтально та вертикально взаємопов'язаних інститутів, структур організацій на різних територіальних рівнях.

Сучасна організаційна структура просторового планування в Україні виглядає наступним чином. Центральним органом виконавчої влади, який відповідає за питання будівництва, архітектури, містобудування та територіального планування є Міністерство регіонального розвитку та будівництва. На кожному з адміністративних територіальних рівнів (обласному, районному, місцевому) утворені підрозділи у справах містобудування та архітектури. Їм належать обов'язки щодо регулювання містобудівної діяльності. Виконання планувальних робіт на загальнодержавному та обласному рівнях здійснюється Інститутом «Діпромісто», яким розроблена Генеральна схема планування території України. Розроблені також схеми планування та схеми-прогнози розміщення продуктивних сил на рівні областей.

Однак, за наявності певного законодавчого забезпечення [1-3], теоретичних розробок [4-7] та практичного досвіду, існуюча система планування на регіональному та місцевому рівнях залишається малоєфективною. Вона не може справитись із зростаючими вимогами, завданнями та проблемами. Особливо це стосується територіальних систем рівня нижче обласного. Це шкодить державним, регіональним та місцевим інтересам, понижує інвестиційну привабливість територій, ускладнює вирішення їх економічних та соціальних проблем. Тому актуальними є аналіз

сучасного стану містобудівної діяльності на внутріобласному рівні, виявлення проблем в цій сфері, пошук шляхів її вдосконалення.

Серед основних проблем слід відзначити:

- необхідність оновлення планувальної документації територій нижче обласного рівня, генеральних планів міст та поселень;
- застарілість діючих методик передпроектного аналізу та проектування містобудівних систем;
- міждисциплінарну неузгодженість у діях між планувальними установами, організаціями та відомствами, а також різних документів, що вирішують завдання соціально-економічного розвитку та просторової організації регіонів;
- брак фінансів та кадрів у планувально-містобудівній сфері.

В існуючій моделі планування регіонів мало враховуються місцеві інтереси. Необхідно зменшити державне домінування в процесі планування на місцевому рівні та поступово передати їм певні компетенції в плануванні.

В останні роки Інститут регіональних досліджень НАН України приділяє значну увагу теоретичним та практичним розробкам з цієї проблематики. Інститутом, зокрема, розроблено «Концепцію просторового розвитку передгірських районів Львівської області» й «Демонстраційний проект просторового розвитку Миколаївського району Львівської області» та ін.

Принципи просторового планування в Україні можуть мати свою специфіку, однак за своїми основними параметрами вони мають бути близькими до того, як їх розуміють в Європі. Вивчення досвіду ФРН у згаданій сфері є дуже корисним, оскільки ця країна має давні традиції та значні здобутки у здійсненні просторового планування.

З 2006р. Інститутом регіональних досліджень НАН України спільно з Головним управлінням архітектури, містобудування та просторового розвитку Львівської облдержадміністрації налагоджено співробітництво з питань територіального планування з Міністерством будівництва та транспорту Тюрингії. Результатом цієї співпраці стало започаткування спільного проекту щодо методів та організаційних форм просторового планування на внутріобласному рівні на прикладі Львівської області. Досвід Східної Німеччини в цьому плані є дуже корисний, оскільки в 90-х роках тут відбувалися інтенсивні трансформаційні процеси, в тому числі і в сфері просторового облаштування територій в нових ринкових умовах.

У рамках спільного проекту у червні 2007р. та квітні 2008р. в Тюрингії проведено стажування українських науковців та фахівців з метою вивчення німецького досвіду територіальної організації та планування на рівні федеральних земель. Уряд Тюрингії надає великого значення розвитку

двосторонньої співпраці із Львівщиною в рамках діючої Угоди про співпрацю та підтримує реалізацію конкретних проектів. Це засвідчили зустрічі з Міністром будівництва та транспорту Тюрінгії п. А. Траутветтером, який особисто відвідав семінари та окреслив проблеми і перспективи регіонального планування в Тюрінгії.

Основними завданнями проекту були порівняльний аналіз методології та організації просторового планування в Німеччині та Україні та розробка рекомендацій щодо методології та організації просторового планування територіальних одиниць обласного і нижчого рівня в Україні з урахуванням німецького досвіду. Це питання сьогодні є надзвичайно актуальним для України, оскільки в даний час в 11 областях України розробляються Схеми планування областей та існує об'єктивна необхідність розробки як нормативних документів, так і впровадження нових організаційних форм та методик планування територій нижче обласного рівня.

У більшості федеральних земель ФРН для здійснення просторового планування територія федеральних земель поділена на декілька *планувальних регіонів*, які об'єднують територію декількох адміністративних округів. Наприклад територія Тюрінгії поділена на 4 планувальні регіони (рис.1.), Бранденбургу – 5, Баден-Вютембергу – 10. Всього у ФРН існує 111 планувальних регіонів. При цьому місцеві органи влади об'єднуються в регіональні планувальні товариства чи спілки. До них входять окремі адміністративні одиниці (округи, окремі міста, великі міста, що належать до округів), а також можуть входити й інші інститути – торгово-промислові та аграрні палати, профспілкові та громадські організації тощо. Мета їх створення - поєднання інтересів федеральних земель та місцевих інтересів, залучення громад у процес просторового планування на основі т.зв. принципу *зустрічних потоків*.

Результатом першого етапу проекту стала підготовка рекомендацій щодо організаційних форм та принципів планування територій нижче обласного рівня в контексті розробки Схеми планування Львівської області. Ці напрацювання були представлені для широкого кола фахівців на науково-практичному семінарі «Організаційні форми та методи просторового планування адміністративних районів України з врахуванням досвіду Німеччини», який відбувся 23 листопада 2007 р. у м. Львові.

Напрацьовані пропозиції та рекомендації щодо удосконалення системи планування на внутріобласному рівні зводяться до наступного:

1. Територію областей доцільно поділити на декілька планувальних регіонів, які в просторовому відношенні об'єднували б кілька споріднених за своєю специфікою адміністративних районів, для яких розробити відповідні

плани просторового розвитку. Такі ідеї вже є в проєкті Схеми планування території Львівської області, де пропонується здійснити розділити територію області на 5 планувальних регіонів - т.зв. *таксонів* (рис.2.).



Рис. 1. Планувальні регіони федеральної землі Тюрінгія [8].

Переваги такого поділу:

- це дасть можливість конкретизувати цілі та завдання Стратегії розвитку області і забезпечити зв'язок між державним та комунальним плануванням;
- планування розвитку території часто вимагає координації дій та погодження інтересів сусідніх районів та громад, їх кооперації в підготовці та реалізації інфраструктурних проєктів. З огляду на зростаючі вимоги до узгодженого просторового розвитку, необхідна спільна планувальна стратегія для використання потенціалу розвитку. Це сприятиме підвищенню ефективності використання просторового потенціалу, використання системних ефектів від співпраці, обмеженню можливості конфліктів між громадами, зростанню інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності планувального регіону;

- це дає можливість концентрувати фінансові та людські ресурси групи районів для вирішення проблем просторового планування, зекономити та ефективно реалізувати обмежені кошти. Європейський досвід «комуналізації» просторового планування показує, що воно є дорожчим, і при цьому втрачаються синергетичні ефекти.

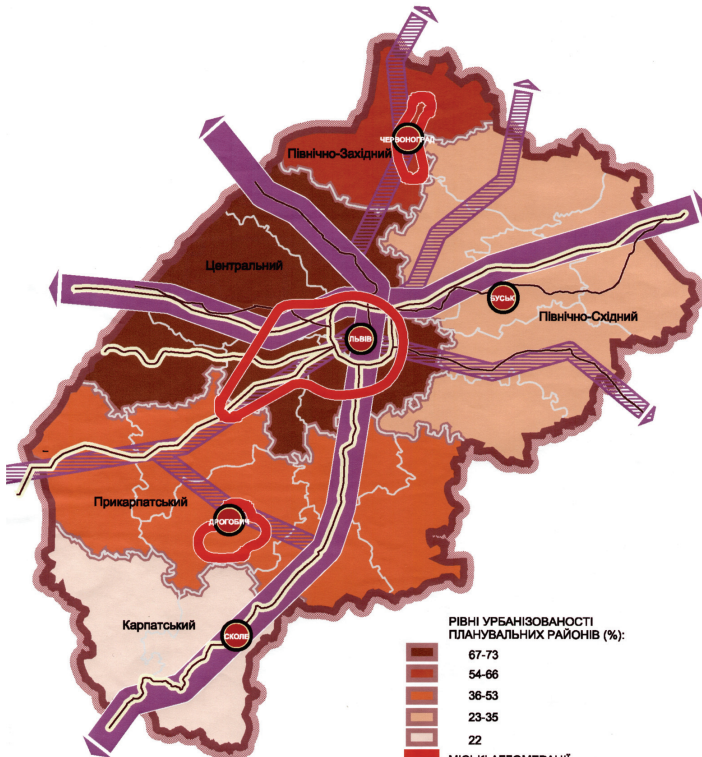


Рис.2. Планувальні регіони Львівської області (проект).

2. Створення міжрайонних планувальних спілок

Для організації та координації планувальної роботи та погодження інтересів усіх громад, на рівні планувальних регіонів доцільно створити **планувальні спілки**, до яких б увійшли представники районів та міст планувального регіону (таксону).

Члени спілки мають входити туди за посадою (голови райрад та райдержадміністрацій, головні архітектори районів), а також делегуватися

районними/місцевими радами. Має бути забезпечено представництво профільних комісій обласної ради та відповідного управління облдержадміністрації. Від кожного району до складу планувального товариства можуть входити 5-6 осіб. Якщо планувальний регіон/таксон об'єднає територію 4-5 районів області, то склад планувальної спілки включатиме близько 30 осіб.

Вищим органом планувальної спілки мають стати загальні збори спілки. Загальні збори обирають голову спілки та дві **комісії: планувальну та інвестиційну**.

Планувальна комісія розглядатиме питання, пов'язані з визначенням цілей, завдань планування території, інформаційним забезпеченням, організаційною та фінансовою підтримкою процесу підготовки плану, громадським обговоренням, готує рішення на розгляд загальних зборів.

Інвестиційна комісія займатиметься питаннями інших видів планування, підготовкою важливих для регіону інвестиційних проектів (зокрема інфраструктурних), які потребують узгодження інтересів різних громад та організацій, а також їх реалізацією (маркетингом, промоцією, залученням інвестицій).

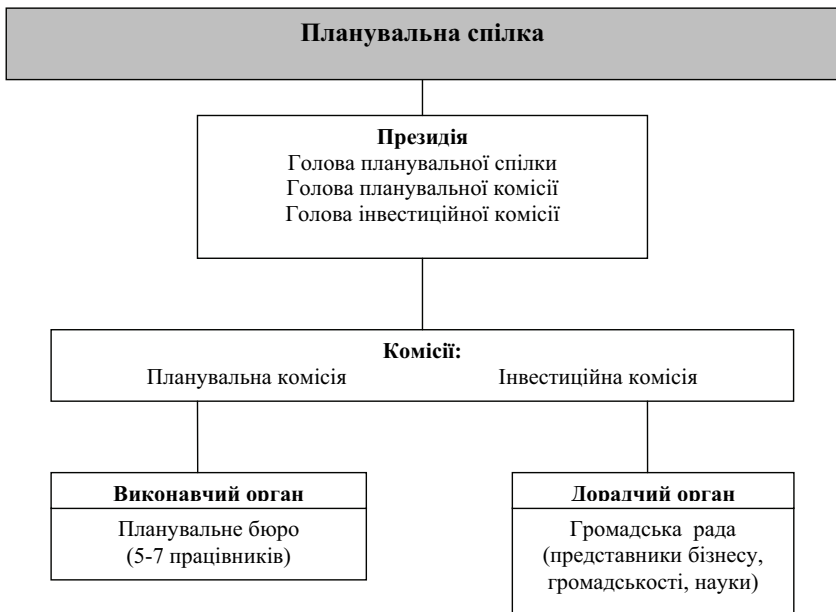


Рис.3. Організаційна структура планувальної спілки

При планувальній спілці доцільно створити дорадчий орган – *громадську раду*, до якої б увійшли представники підприємницьких структур, професійних спілок, громадських організацій та науки.

3. Створення планувальних бюро.

Для виконання завдань планування необхідно створити виконавчу структуру – **планувальне бюро**. Склад бюро – 5-7 осіб. Воно координує свою роботу з профільним управлінням обласної державної адміністрації, розробляє план просторового розвитку таксону та представляє його для погодження через планувальну комісію на розгляд планувальної спілки. Планувальні бюро на міжрайонному рівні (в таксонах області) можуть функціонувати і як філії планувальної установи обласного підпорядкування. Така структура може бути створена при обласній раді.

Найбільш доцільне в сучасних умовах фінансування робіт з планування таксонів – *змішане* (з обласного та місцевих бюджетів). В обласному та місцевих бюджетах повинні бути передбачені кошти для підготовки цих планів. Має бути укладена угода між обласною владою та органами місцевого самоврядування про спільне фінансування.

4. Організація розробки, погодження та затвердження планів.

Процедура розробки планів представлена на рисунку 4.

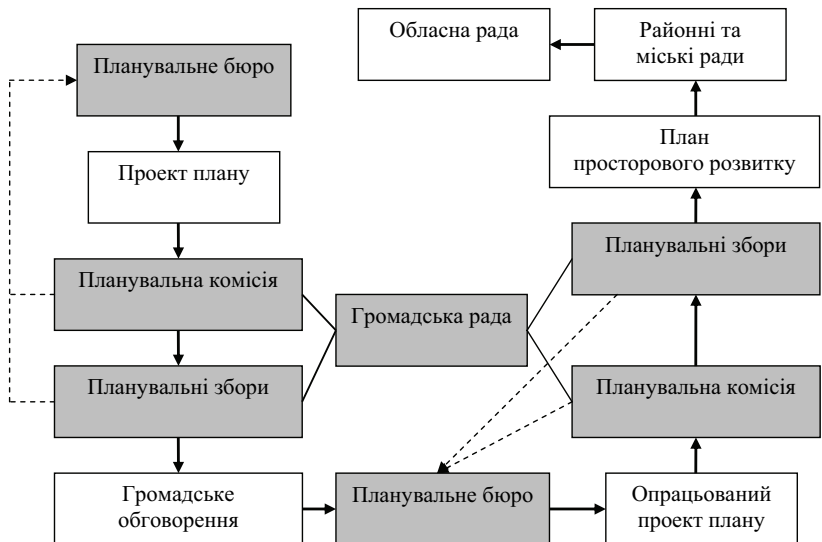


Рис.4. Процедура розробки, погодження та затвердження планів.

Розроблений план розвитку, після проходження всіх процедур погодження, повинен бути затверджений всіма районними та міськими радами планувального регіону, а потім - обласною радою.

Напрацьована інформаційна, геодезична та планувальна база стане основою для оновлення іншої містобудівної документації на даній території – генеральних планів міст та населених пунктів, планів забудови тощо.

Таким чином можна поступово перейти до змішаної моделі планування із урахуванням державних та місцевих інтересів. У контексті процесів децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування реалізація цієї моделі дозволить поступово зменшити державне домінування в процесі планування на місцевому рівні та забезпечити участь місцевих громад у цьому процесі з подальшою перспективою передачі їм певної компетенції у цій сфері. З іншого боку зберігаються достатній контроль держави та важелі її впливу на територіальне планування.

При цьому створюється новий рівень планування території – *міжрайонний*, а на районному та місцевому рівні існуючі служби повинні займатись питаннями регулювання містобудівельної діяльності та створенням генпланів міст і поселень.

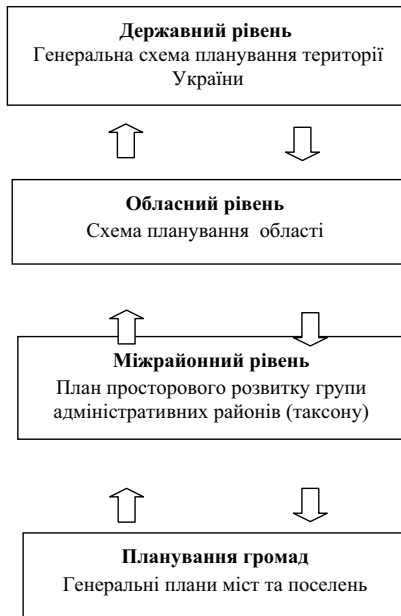


Рис. 5. Система просторового планування в Україні (проект)

На другому етапі спільного проекту передбачається апробація організаційних форм та методів просторового планування на прикладі групи гірських районів Львівщини з урахуванням досвіду землі Тюрінгія. Великої уваги надано розробці нових підходів до методики просторового планування, зокрема методик передпроектного аналізу та розробки концепції просторового розвитку, які сьогодні часто є поверхневими і не дають змоги обґрунтувати важливі перспективні рішення.

Просторове планування в Німеччині вважається стратегічним інструментом розвитку територій, а метою регіонального планування є оптимізація структури територій для громадського використання з урахуванням динаміки змін. Тому ці роботи розпочинаються з акцептації плану в суспільстві (розміщення інформації про початок розроблення плану та звернення до громади з проханням подавати свої пропозиції).

Підкреслимо, що підставою до створення регіональних планів виступає законодавча вимога, коли влада зобов'язана розробити чи оновити відповідні документи, або потреба управління територією, коли є усвідомлення, що даний документ сприяє підвищенню ефективності управлінських дій. Цей документ розрахований на мешканців, інвесторів, владу, кожен з яких бере участь в його розробці і знаходить інтерес у його використанні.

Просторове планування в Німеччині базується на принципах сталого розвитку, зокрема таких:

- балансу між вимірами сталості (суспільство – природа - економіка);
- консенсусу як бази суспільних дій (влада - громада – інвестор);
- інтегрованості різних інтересів (промислового господарювання – сільськогосподарської діяльності – природоохоронних дій тощо);
- перспективності, тобто визначення просторових змін та перспектив розвитку як реакції на громадські потреби та зміни.

В практиці України також декларуються засади сталого (зрівноваженого) розвитку в просторовій організації територіальних систем. Проте практика показує відсутність дієвих механізмів втілення цих засад.

Методологічний підхід, що базується на засадах сталого розвитку, вимагає реформування всього існуючого процесу просторового планування, зокрема:

- обґрунтування завдань;
- формування системи показників для аналізу просторової ситуації;
- реформування методик аналізу та оцінки стану систем;
- обґрунтування рішень та показників їх оцінки;
- вибору механізмів реалізації положень проекту.

В Німеччині як базовий приймають такий алгоритм виконання регіонального плану:

- отримання і аналіз вихідних даних для характеристики та оцінки стану системи. Визначення джерела даних і якості інформації, яка має бути порівняльною і сумісною із завданнями просторового планування;
- розробка концептуальних засад (цілей, методик, вимог до галузевих планів, формування концептуальної моделі організації простору);
- визначення рамкових умов плану із урахуванням регіональних умов, галузевих пропорцій та цілей планування;
- формування часткових концепцій (галузевих планів) на основі придатності територій з визначенням пріоритетних та умовних територій відповідного галузевого використання. Для галузевих планів пріоритетною є різна галузева інформація та методики виконання;
- «накладання» галузевих планів, визначення зон конфліктів і вибір підходів до їх усунення;
- конкретизація концепції з урахуванням змін і доповнень та її оформлення;
- обговорення, дискусії, прийняття плану.

У практиці просторового планування на регіональному рівні в Україні існують такі проблеми:

- нестача вихідних даних і матеріалів для обґрунтування рішень (тематичних карт, статистичної та іншої інформації, що орієнтована на задачі просторового планування);
- відсутність галузевого (фахового) планування, яке б орієнтувалося на задачі розробки регіональних планів;
- відсторонення мешканців (територіальних громад) від регіонального планування, відсутність механізмів залучення їх до участі у цьому процесі;
- брак методик аналізу проблем та конфліктів у системі;
- обмаль наукових досліджень конкретних територій, які можуть залучатись до просторового планування.

У цілому методика просторового планування в Україні побудована за принципом «зверху вниз», коли плани розробляються на замовлення влади центральними установами і пропонуються громадам. Це обумовлює відсутність інтересу місцевих громад до таких документів. У Німеччині виконавцями планування є місцеві планувальні товариства і планувальні бюро, тобто ці повноваження делегуються державою (регіонами) громадам, а фінансуються державою або спільно.

В європейських країнах важлива роль відведена галузевому плануванню, до нього залучаються фахові інституції, які вже на початкових етапах розробки плану визначають своє бачення та вимоги до використання та охорони

простору. Тому потім немає потреби проходити експертизу у відповідних службах, оскільки вони є учасниками розробки проекту, а їх вимоги та пропозиції викладені у галузевих планах.

Таких галузевих планів для створення регіонального плану має бути понад десять, залежно від специфіки регіону, але завжди є галузеві плани щодо формування системи центральних місць, виділення та формування рекреаційних територій, охорони природи, захисту території від паводків, сільськогосподарського використання земель, виділення індустріальних площ, забезпечення регіону сировиною, альтернативного енергозабезпечення тощо.

Інтеграція фахових планів, а також пропозицій, які надійшли від мешканців, відбувається шляхом «накладання» пропозицій та виконання зведеної карти просторової організації та розвитку регіону. У процесі накладання виявляються зони конфліктів, тобто зони накладання різних інтересів на одній і тій самій території. Конфлікти виникають переважно в площині «охорона природи - використання територій», зокрема можна виділити конфлікти: охорона природи – сільськогосподарське використання; система поселень – розбудова транспортної мережі; виробництво – охорона природи; сільськогосподарська діяльність – лісове господарство тощо. На цьому етапі відбувається узгодження підходів до усунення конфліктів і визначення пріоритетних та умовних територій для цілого регіону.

Ще однією ознакою європейського підходу до просторового планування є його двостадійність на відміну від трьохстадійності у вітчизняній практиці (концепція – проект – регіональні правила). Регіональний план розробляється в одну стадію і він не містить зайвої деталізації. Це стосується і розробки правил забудови та використання територій.

На завершальному етапі проекту Інститут регіональних досліджень НАН України передбачає підготовку фахівців для просторового планування на внутріобласному рівні, надання їм методичної допомоги щодо виконанні таких робіт та видання відповідних методичних розробок.

Список використаних джерел

1. Закон України "Про Генеральну схему планування території України" // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2002. – № 30. – Ст. 204.
2. Закон України "Про основи містобудування" // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1992. – № 52. – Ст. 683.
3. Закон України "Про планування і забудову територій" // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2000. – № 31. – Ст. 250.
4. Білоконь Ю. М. Управління розвитком територій (Планувальні аспекти) / За ред. І.О. Фоміна. – К.: Укрархбудінформ, 2002. – 148 с.

5. Демин Н. М. Управление развитием градостроительных систем. – Киев: Будівельник, 1991.
6. Габрель М. М. Просторова організація містобудівних систем/ Інститут регіональних досліджень НАН України. – К.: Видавничий дім А.С.С, 2004. – 400с.
7. Нудельман В.І. Планувальна організація територій // Містобудування. Довідник проектувальника/ За ред. Т. Ф. Панченко. – К., 2001.
8. Організаційні форми та методи просторового планування адміністративних районів України з врахуванням досвіду Німеччини./ Матеріали Міжн. наук.-практ. семінару. – Львів: НАН України, Інститут регіональних досліджень, 2008р. – 82с.

Анотація

Проаналізовано сучасний стан та проблеми просторового планування регіонів України. На основі вивчення європейського досвіду запропоновано організаційну модель та методичні підходи до здійснення просторового планування на внутріобласному рівні.

Аннотация

Проанализировано современное состояние и проблемы пространственного планирования регионов Украины. На основании европейского опыта предложено организационную модель и методические подходы к осуществлению пространственного планирования на внутриобластном уровне.