

УДК 711.1

к.т.н., доцент Гоблик А.В.,  
докторант Київського національного університету  
будівництва і архітектури

## ЗАВДАННЯ ТА ЗМІСТ РЕГІОНАЛЬНИХ ПЛАНІВ: ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ

*Розглянуто досвід розробки регіональних планів в Німеччині. Окреслено підходи щодо удосконалення системи просторового планування адміністративно-територіальних одиниць на внутріобласному рівні в Україні.*

*Ключові слова: система просторового планування, регіональний план.*

**Вступ.** В Україні сьогодні спостерігається таке явище як «втрата управління» в багатьох сферах суспільно-економічного життя. Влада втрачає довіру суспільства, далі загострюються економічні та соціальні проблеми в державі. Слід відмітити, що інструменти, які є в арсеналі містобудівної діяльності, також не можуть забезпечити ефективне управління розвитком територій та вирішення їх проблем на різних планувальних рівнях. Однією з гострих проблем містобудування сьогодні є передчасне старіння планувальної документації. Якщо раніше генплани міст діяли протягом тривалого проміжку часу, то тепер спостерігається скорочення інтервалів їхньої дії, і необхідність їхнього поновлення стрімко зростає. Для прикладу, перший генплан Києва, в нашому сучасному розумінні, був розроблений в 1837 р. і забезпечував містобудівну діяльність в Києві майже 100 років. Другий генеральний план був розроблений в 1936 році. Далі були генплани 1949, 1967, 1986 років. В 2002р. був розроблений генплан, який мав забезпечити управління розвитком м. Києва до 2020р., проте у 2008 р. було прийнято рішення про розробку нового генплану [1,2]. Також має місце проблема неефективного управління містобудівними процесами в муніципальних утвореннях обласного та районного рівня [3]. Більшість схем планування є застарілими, виконані ще в 80 р.р. 20 століття за умов існування планової економіки в країні. Процес оновлення сьогодні планувальної документації є досить повільним. Бракує фінансів, спеціалістів, методичний інструментарій, який використовують у сучасному плануванні, не дозволяє відобразити всієї глибини проблем території і відповідно не можливо ефективно їх вирішувати, особливо гостро стоїть проблема відсутності ефективних організаційних форм виконання робіт. На фоні депопуляції населення України (за прогнозами ООН чисельність населення становитиме 36 - 38 млн. осіб у 2030 р.) проблеми недосконалості інструментів управління містобудівною діяльністю та розвитком територій

набувають ще більшою актуальності і потребують негайного вирішення. Адже відомо, що демографічні зміни призводять до проблем використання існуючої інфраструктури. Слід відзначити, що навіть в благополучних країнах Європейського Союзу є проблеми спустошення територій та «зменшення міст» внаслідок демографічних змін [4]. Саме ці зміни сьогодні визначають для багатьох країн Європи рамкові умови планування території. В контексті цих проблем інтерес для містобудівної практики в Україні може представляти досвід регіонального планування в Німеччині, зокрема, федеральних земель, які до 1990 р. складала НДР.

Тому *метою* роботи є аналіз досвіду регіонального планування в Німеччині, яка має значні здобутки у здійсненні територіального планування, та окреслення шляхів удосконалення системи просторового планування адміністративно-територіальних одиниць на внутріобласному рівні в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми неефективного управління містобудівними процесами та розвитком територій сьогодні піднімаються в багатьох публікаціях та привертають увагу широкого кола спеціалістів містобудування [1,3,5]. В основному на даний момент зафіксовано стан проблем і досліджені причини їх виникнення. Щодо підходів до розв'язання цих проблем в Україні – не вироблено єдиної концепції їх вирішення, запропоновані ідеї носять розрізнений характер. Також не в повній мірі систематизовано і проаналізовано зарубіжний досвід територіального планування і зокрема тих країн, які мають подібні до України проблеми в сфері просторового облаштування територій.

Слід відзначити, що в рамках реалізації спільного німецько-українського проекту «Просторове планування у Львівській області» (2007р. – 2008р.) були розроблені рекомендації щодо вдосконалення організаційних форм та методів просторового планування адміністративних районів України з врахуванням досвіду Німеччини [6-8]. Дані ідеї певний час мали підтримку на рівні керівництва області, адміністративних районів. Проте із зміною влади та проявом такого явища в Україні як відсутність спадкоємності ухвалених раніше рішень подальше впровадження у практику планування територій запропонованих ідей було призупинено. Зауважимо, що регіональне планування – це планування територій на довготривалу перспективу, тому і зараз залишаються актуальними питання моніторингу результатів, які були досягнуті з використанням інструментів регіонального планування в Німеччині, особливо в тих землях, де мають місце негативні демографічні тенденції, а також подальше дослідження методів планування, які використовуються там сьогодні.

**Система територіального планування Німеччини.** В основу німецького територіального планування покладено програму сталого розвитку – Agenda 21, прийняту ООН на Міжнародній конференції з навколишнього середовища і розвитку у Ріо-де-Жанейро у 1992 р.

Основні положення розвитку Європейського простору на найвищому рівні системи планування стисло викладені в Європейській концепції територіального розвитку (EUREK), розробленій в 1999 році. Створена в результаті співпраці країн-членів ЄС концепція EUREK містить рамкові орієнтири територіального планування [6].

Система планування Німецької федерації представлена чотирма рівнями (табл. 1). На найвищому рівні просторове планування в Німеччині здійснюється через федеральний закон про організацію території (“Bundesraumordnungsgesetz” = ROG), який містить загальні вказівки щодо змісту, а також організаційних форм планування в межах федеральних земель. Федерація і землі співпрацюють у рамках Конференції міністрів федеральних земель з питань організації територій. Її мета – інформування і погодження принципових питань планування, яка досягається шляхом прийняття спільних постанов і рішень.

Таблиця 1

### Планувальні рівні і інструменти планування в Німеччині

Територіальна одиниця	Інструмент планування	Територіальна дія	Масштаб карт
Федерація	Федеральний закон про організацію планування в рамках федерації	Держава	-
Федеральна земля	План розвитку землі	Земля	1:200.000
Регіон	Регіональний план	Регіон	від 1:100.000 до 1:50.000
Муніципалітет (громада)	План землекористування (використання площ)	Муніципалітет	1:10.000
	План забудови	Частини муніципалітету	від 1:000 до 1:500

Другий рівень передбачає планування на рівні федеральної землі. Основним інструментом планування є план розвитку федеральної землі, який схематично представляє майбутній розвиток землі і містить остаточні положення лише там, де вони насправді мають значення для землі в цілому.

Третій рівень передбачає зведене міждисциплінарне координаційне планування території на рівні регіонів. Основним інструментом планування є регіональні плани, які не такі детальні як генплани громад, проте детальніші і більш конкретизовані за плани організації території на рівні федеральної землі.

Четвертий рівень передбачає планування на рівні громад. Інструментами планування на цьому рівні є: 1) план використання площ – це розширений план розвитку громади, який стосується землекористування на її території; 2) план забудови, який створюється для окремих частин території громади і містить юридично обов'язкові положення про порядок забудови населеного пункту.

**Завдання та зміст регіонального плану.** Розглянемо далі особливості регіонального планування в Тюрінгії, яка до 1990 р. входила до складу НДР, і саме тут в 90-х роках тут відбувалися інтенсивні трансформаційні процеси, в тому числі і в сфері просторового облаштування територій в нових ринкових умовах.

Демографічні зміни становлять для Тюрінгії найважливішу рамкову умову планування території. Якщо в 1990 р. в Тюрінгії мешкало близько 2,59 млн. осіб, то в 2010р. – 2.23 млн. осіб (див. табл. 2). За прогнозами очікується що до 2030 року населення Тюрінгії зменшиться до 1,8 млн. осіб (табл. 3).

Таблиця 2

## Динаміка скорочення населення в Тюрінгії

Регіон	Населення, осіб			Скорочення населення, %		
	1990	2000	2010	2000 - 1990 %	2010 – 2000 %	2010 – 1990 %
Тюрінгія	2.599.74 7	2.431.25 5	2.235.02 5	-6.48	-8.07	-14.03
Північна Тюрінгія	451.703	426.565	385.365	-5.57	-9.66	-14.69
Центральна Тюрінгія	742.854	705.969	678.449	-4.97	-3.90	-8.67
Південно-Західна Тюрінгія	560.334	522.518	469.029	-6.75	-10.24	-16.29
Східна Тюрінгія	844.856	776.203	702.182	-8.13	-9.54	-16.89

Джерело [9]

Таблиця 3

## Демографічний прогноз

Регіон	Населення, осіб			
	2010	2025	2030	2300:2010
Тюрінгія	2.235.025	1.939.902	1.842.011	-393.014

Джерело [9]

Для здійснення просторового планування території федеральних земель ділять на декілька планувальних регіонів, які об'єднують групу адміністративних округів (за аналогією в Україні планувальний регіон – це може бути група адміністративних районів в межах однієї області). Зокрема, Тюрінгію поділено на чотири планувальні регіони (Північна Тюрінгія, Центральна Тюрінгія, Східна Тюрінгія і Південно-Західна Тюрінгія (рис.1). Всього у ФРН існує 111 планувальних регіонів. При цьому місцеві органи влади об'єднуються в регіональні планувальні товариства, метою яких є поєднання інтересів федеральних земель та місцевих інтересів, залучення громад у процес просторового планування на основі т.зв. принципу *зустрічних потоків* [6].



Рис.1. Планувальні регіони Тюрінгії

Основним завданням регіонального планування є визначення та фіксація основних візій розвитку міських структур, інфраструктури та зелених (вільних) просторів. Регіональний план конкретизує та поглиблює основи і цілі розвитку землі і створює зв'язок між державним та комунальним плануванням.

З метою збереження і розвитку існуючих структур землекористування регіональне планування використовує наступні інструменти [10]:

- Визначення центральних місць. Не всі муніципалітети в регіоні задовільняють умовам для подальшого промислового розвитку або розширення житлової зони. Міський розвиток залежить від наявності достатніх зв'язків з транспортною системою, а також від потенціалу території, що має бути прийнятним для поселення. Муніципалітети, що задовільняють цим умовам розглядаються як потенційні центри розвитку, відповідно вони можуть розширювати свої забудовані території під житлове та промислове використання. Разом з тим, просторове розширення муніципалітетів, які не мають статусу центрального місця є обмеженим і стосується тільки “внутрішнього розвитку”.

- Визначення осей розвитку, які стимулюють зміцнення населених пунктів, що розміщені вздовж них.

- Точне визначення зон майбутніх поселень з метою обмеження комунального землекористування (в федеральних землях Баден-Вюртемберг, Гессен, Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія).

Регіональний план містить два види текстових положень, які різняться строгістю і управлінською дією – це цілі і принципи організації території [6, 11,12]. Під цілями розуміють обов'язкові до виконання норми, які повинні бути конкретизовані географічно і чітко продумані за змістом. Це остаточні планувальні рішення, яких не можна обійти. Під принципами організації території розуміють загальні положення, які формують основу для прийняття рішень.

Регіональний план містить картографічну частину, в якій використовуються три види картографічних одиниць. Подібно до цілей і принципів вони характеризуються різною строгістю і управлінською дією:

- пріоритетні території – території, передбачені для певних важливих для регіону функцій або форм природокористування і виключають можливість інших форм користування;

- умовні території – території, де певним важливим для регіону функціям і формам природокористування після співставлення їх з іншими конкуруючими функціями і формами користування надається перевага;

- придатні території – ті, що придатні для проведення певних важливих для регіону заходів. Для таких територій виконується містобудівна оцінка і тоді виключається проведення таких самих заходів в інших частинах планувальної території.

В табл.4 наведено структуру регіонального плану Південно-Західної Тюрінгії [12].

Таблиця 4

## Зміст регіонального плану

I	Просторова структура	Просторово-структурний розвиток	Міський та приміський простір в сільському просторі
		Центральні місця	Сільський простір
			Середні центри з частковими вищими функціями
			Середні центри
			Основні центри
Осі розвитку	Основні області обслуговування і постачання		
Карта 1-1 «Просторова структура» (масштаб 1:375000)			
II	Поселенська структура	Розвиток поселень	
		Індустріальні та промислові площі	Пріоритетні промислові території, великі за площею
		Великі торгові площі	Пріоритетні промислові та комерційні площі регіонального значення
		Пустуючі та конверсійні площі	
		Лінії обмеження розростання поселень	
III	Інфраструктура	Транспортна	Залізнична мережа
			Мережа доріг
			Мережа громадського транспорту
			Вантажний рух
			Повітряне сполучення
	Інженерно - технічна	Енергопостачання	
		Вітрова енергетика	
		Телекомунікації	
		Поводження з відходами	
	Соціальна	Водопостачання	
		Медичні заклади	
		Установи соціального забезпечення	
		Спортивні об'єкти	
		Заклади освіти і наукові установи	
		Об'єкти культури	
Карта 3-1 «Комунікації» (масштаб 1:375000)			
IV	Структура вільного простору	Забезпечення вільного простору	Пріоритетні території
			Заповідні території
		Захист від повеней	Пріоритетні паводкобезпечні зони
			Умовні паводкобезпечні зони
		Сільське господарство	Місця для гребель, водосховищ та польдерів
			Пріоритетні території с/г використання
		Лісове господарство	Умовні території с/г використання
Пріоритетні території для збільшення площі лісів			
Забезпечення сировиною і добувна промисловість	Умовні території для збільшення площі лісів		
	Пріоритетні території з сировиною		

## Продовження Таблиці 4

	Туризм та відпочинок	Умовні території з сировиною
		Рекультивация території
		Видобуток корисних копалин
		Умовні території туризму і відпочинку
		Місця з туристичними функціями і функціями відпочинку
		Туристична інфраструктура
Карта 4-1 «Безпека простору» (масштаб 1:375000) Карта 4-2 «Туризм» (масштаб 1:375000)		

**Процедура створення / поновлення регіонального плану.** Слід відмітити, що процес створення / поновлення регіональних планів в Німеччині є довготривалим, оскільки до моменту свого остаточного затвердження регіональні плани проходять складну процедуру розробки, обговорення з громадськістю, розгляду зауважень та експертизи. Для прикладу, рішення про поновлення регіонального плану Південно-Західної Тюрінгії, який діяв з 1999р., було прийнято ще в 2004 р. В квітні 2007р. новий проект плану був вперше представлений офіційно для розгляду на громадських слуханнях. До громадських слухань та розгляду проекту плану запрошувались округи і громади планувального регіону, управлінські установи на рівні землі і федерації, інші офіційні планувальні інституції, а також юридичні особи приватного права, на діяльності яких може відобразитись зміст регіонального плану, представники сусідніх регіонів і громадяни. Далі був складний процес розгляду зауважень і прийняття рішень щодо задоволення вимог конфліктуючих сторін. І тільки 09.05.2011р. новий регіональний план був затверджений і набув чинності. Крім того 30.07.2012р. в регіональний план була внесена перша поправка про призначення пріоритетних територій для розвитку вітрової енергетики.

**Висновки.** Практика розробки схем планування територій на внутріобласному рівні в Україні показує, що цей процес є в деякій мірі стихійним. Через затримки у фінансуванні робіт проектні установи вчасно не можуть приступити до розробки схем планування районів і в результаті дані проекти виконуються в край стислі терміни. У зв'язку з недосконалістю організаційних форм виконання таких робіт не можливо досягнути консенсусу у вирішенні всіх конфліктних ситуацій, що виникають на стику інтересів влада – місцеві громади. У зв'язку з багатократним збільшенням кількості самостійних і незалежних господарюючих суб'єктів унеможливується збір достовірної, вичерпної інформації про стан і можливий розвиток містобудівних процесів та явищ, і як результат ускладнюється процес розробки адекватного реальності планувального документу.

Необхідно створити ефективні організаційні форми виконання робіт з просторового планування на внутріобласному рівні, та підтримувати розвиток



структур, що займаються задачами просторового планування на регіональному рівні.

Регіональне планування потребує нового методичного інструментарію, що ґрунтується на використанні сучасних інформаційних технологій.

Досвід розробки регіональних планів в Німеччині показує що цей процес є доволі довготривалим і відбувається в умовах соціально-економічних трансформацій. Не зважаючи на постійні динамічні зміни соціальних, економічних та екологічних умов регіональний план має представити довготривалу перспективу щодо організації, забезпечення і розвитку регіону та сприяти її втіленню. Тільки приймаючи послідовні і обґрунтовані рішення можливо забезпечити сталий розвиток територій не зважаючи на соціально-економічні трансформації і зберігати контроль над містобудівними процесами.

Проблема планування територій в умовах демографічних змін, а саме зменшення кількості населення, залишається актуальною і для країн-членів ЄС. Сьогодні виконується міжнародний проект «Зменшення по-розумному» (Shrink Smart) в межах «Сьомої рамкової програми ЄС з досліджень, технологічного розвитку та демонстраційних дій», в якому також бере участь Україна. Основною метою даного проекту є дослідження причин та наслідків зменшення міст в Європі. В перспективі очікується розробка нових моделей управління розвитком таких міст в умовах їх зменшення. Проте на даний час на основі емпіричного аналізу виявлено тільки стан проблеми і не вироблено ще підходів до її вирішення.

Актуальною задачею залишається подальший моніторинг результатів втілення регіональних планів в Німеччині, особливо на тих територіях, де мають місце процеси депопуляції населення.

### Література

1. Дёмин Н. Эволюция профессиональных представлений о задачах, составе и содержании градостроительной документации. / Досвід та перспективи розвитку міст України: збірник наук. праць. – К.: Діпромісто, 2010. – Вип.18. – С.26-41.
2. Генеральний план міста Києва. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kievgenplan.grad.gov.ua/ua/2011-07-25-04-35-49.html>
3. Глеба В.Ю. Удосконалення механізмів державного управління розвитком територій Київської області / Аналітика і влада. – К.: Ін-т проблем державного управління та місцевого самоврядування, 2011. – Вип. 3. – С.151-156.
4. Governance of shrinkage – Lessons learnt from analysis for urban planning and policy. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ufz.de/export/data/400/39029\\_WP7\\_D13\\_14\\_15\\_FINAL\\_2.pdf](http://www.ufz.de/export/data/400/39029_WP7_D13_14_15_FINAL_2.pdf)

5. Глазычев В.Л. Город без границ. – М.: Издательский дом «Территория будущего», 2011. – 400 с.
6. Організаційні форми та методи просторового планування адміністративних районів України з врахуванням досвіду Німеччини. Матеріали Міжнародного науково-методичного семінару 23 листопада 2007 р. / Редкол.: відп. Ред.. В.С. Кравців. – Львів, НАН України. Ін-т регіональних досліджень, 2008. – 82 с.
7. Гоблик А.В. Українсько-німецька співпраця у сфері просторового планування. / Регіональна економіка: Наук.-прак. журнал. – Львів: ІРД НАН України, 2008. – № 2. – С. 270-272.
8. Габрель Н.М., Гоблик А.В., Демченко В.В. Новые подходы к организации пространственного планирования в регионах Украины. / Проблемы комплексной реализации градостроительной деятельности, требований земельного, лесного и водного законодательства в территориальном планировании: Сборник научных трудов. – Пермь: Пермский филиал Ин-та экономики УрО РАН, 2010. – Вып. IX. – С. 52-57.
9. Demographiebericht 2011 – Teil 1. Bevölkerungsentwicklung des Freistaats Thüringen und seiner Regionen. / Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr. – Thüringer Landesvermessungsamt, Erfurt, 2011. – 112 p.
10. Mertins Günter, Paal Michaela. Regional Planning in Germany. Institutional framework, instruments and effectiveness / Estudio de casos sobre planeación regional. – In: LUZÓN, J.L. & M. CARDIM (Eds.), 2009. – 31-50 p.
11. Landes-entwicklungs plan 2004. / Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr. – Thüringer Landesvermessungsamt, Erfurt, 2004. – 94 p.
12. Regionalplan Südwestthüringen. / Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr. – Thüringer Landesvermessungsamt, Erfurt, 2011. – 101 p.

#### **Аннотация**

Рассмотрены задания и содержание региональных планов в Германии.

**Ключевые слова:** *система пространственного планирования, региональный план.*

#### **Abstract**

The tasks and content of regional plans in Germany are reviewed in the article.

**Keywords:** *spatial planning, regional plan.*