

Самков О.М.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МІСТОБУДІВНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

Стаття присвячена розкриттю зарубіжного досвіду державного управління містобудівною діяльністю. Визначено, що практика розробки схем планування територій на внутрішньому рівні показує, що цей процес є в деякій мірі стихійним. З'ясовано, що однією з гострих проблем містобудування сьогодні є передчасне старіння планувальної документації, зокрема скорочення інтервалів їхньої дії, і необхідність їхнього поновлення стрімко зростає. Розглянуто особливості німецького територіального планування, зокрема його рівні та інструменти. Визначено основне завдання регіонального планування, яке полягає у визначенні та фіксації основних візій розвитку міських структур, інфраструктури та зелених (вільних) просторів. Наведено структуру регіонального плану, до якого входить картографічна частина, де використовуються три види картографічних одиниць, а саме території, яким надано пріоритет (на них заплановане здійснення значущої для регіонального рівня діяльності або видів природокористування та неможливі інші форми користування); території з умовними характеристиками (на них окремі значущі для регіонального рівня види діяльності та користування природними ресурсами, внаслідок дії, під час яких їх порівнюють з іншими видами діяльності та користування, отримують перевагу); території з ознаками придатності (в них виявлено потенціал для того, щоб здійснювати окремі значущі на регіональному рівні заходи). З досвіду, який отримала Німеччина, створюючи регіональні плани, стає зрозумілим, що це досить тривалий процес, окреслений соціально-економічними перетвореннями, адже перш ніж бути остаточно ухваленими, регіональним планам необхідно пройти непростий процес їхнього формування, потім їх обговорює громадськість, аналізуються зауваження, триває виконання експертиз. Попри те, що соціальні, економічні та екологічні обставини постійно й активно трансформуються, в регіональному плані повинна бути репрезентована довготривала перспектива стосовно питань, які висвітлюють організацію, забезпечення та розвиток регіону, завдяки йому перспективні наміри мають бути реалізовані.

Ключові слова: містобудівна діяльність, державне управління, планування територій, регіональне планування, інструменти планування.

Постановка проблеми. Система державного управління містобудівною діяльністю в зарубіжних країнах покликана передусім забезпечити дотримання безпечності будівель не лише для суспільної життєдіяльності, але й для навколишнього середовища в цілому. Головні напрями державного управління містобудівною діяльністю включають виконання експертиз містобудівних проєктів; проведення моніторингу дотримання будівельних норм та стандартів, а також технічних умов тощо. У вітчизняних умовах варто зосередитися на досвіді країн Європи, адже саме він відображає доволі високий рівень ефективності управління, а також особливості розробки та виконання стратегічних заходів в сфері здійснення державного управління містобудівною діяльністю. Водночас така практика є важливою в результаті власної ієрархічності та багатоступеневого управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогоднішній день серед науковців, які досліджували дану проблематику варто виокремити таких як А. Апатенко, Г. Висоцька, В. Глеба, А. Гоблик, О. Іващенко, В. Кравців, В. Лисенко, В. Мельман, Г. Мергінс, М. Паал, П. Покатаєв, В. Семенов, С. Чепурна та інші.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття зарубіжного досвіду державного управління містобудівною діяльністю.

Виклад основного матеріалу. За умов, що нині склалися в Україні, численні галузі суспільно-економічної діяльності стикаються із «втратою управління». Суспільство переживає процес втрати довіри до влади, в країні триває загострення економічних та соціальних проблем. Варто зауважити, що й посередництвом механізмів, якими користуються в містобудівній

діяльності, не вдається результативно управляти процесами розвитку територій та залагоджувати проблемні питання, які виникають на різних щаблях планування. Особливо гострою проблемою в містобудівній сфері є те, що планувальні документи доточно старіють. В порівнянні з ранішими міськими генеральними планами, дія яких розтягувалася на досить довгий період, нині їхня дія в часі скорочується, тож відбувається гострий запит на їхнє оновлення.

Крім того, страждають на невміння ефективно управляти процесами містобудування обласні та районні муніципальні структури [1, с. 153].

Не систематизується нормативно-правове підґрунтя, яке регламентує роботу галузі, що регулює містобудівну діяльність, існує багато підзаконних нормативно-правових документів, окремі з яких почали діяти у 80-ті в минулому сторіччі. Але вони не відповідають нинішнім вимогам, відповідно до яких у будівництві мають запроваджуватися інноваційні технології, реконструюватися будівлі та споруди, здійснюватися геодезичні роботи, споруджуватися інженерні споруди й комунікації [6, с. 54].

В основі широко розповсюдженої міжнародної містобудівної практики лежать принципи підготовки нормативно-правової документації місцевого рівня, що визначають містобудівну регламентацію, із врахуванням актів, які містять територіальне планування. Інакше кажучи, втілюється явище двохстадійних технологічних схем. Одностадійними (коли територіальне планування у своїх актах водночас оперує й містобудівними регламентами) розвинені держави, в яких діє ринкова економіка, не користуються [4].

У територіальному плануванні містяться наміри того, яким чином буде використовуватися територія (Німеччина), структурні плани (Великобританія), директивні схеми (Франція), генеральні плани (Швеція, США). Нормативні правові документи, які вводять містобудівні регламенти, – це плани забудови (Німеччина), місцеві плани (Великобританія), плани користування територією (Франція), детальні плани (Швеція), зональні плани (США) [7, с. 18].

Схеми, за якими планують, переважно застарілі, їх виготовлено у 80-х роках 20 сторіччя, коли в країні діяла планова економіка. Оновлюються нині планувальні документи достатньо повільно. Відсутні кошти, фахівці. Методичні механізми, якими користуються під час нинішнього планування, не демонструють, наскільки серйозними є територіальні проблеми, а значить – відсутня

можливість їхнього ефективного вирішення, надто гострою є відсутність дієвої організації виконання робіт.

Депопуляція населення, що фіксується в Україні (ООН прогнозує, що 2030 року кількість населення становитиме 36–38 мільйонів осіб), виявила, що неякісні механізми, за допомогою яких управляють діяльністю в містобудівній сфері та розвитком територій, як проблема стають все актуальнішими й мають бути терміново вирішені. Оскільки зрозуміло, що трансформаційні демографічні процеси спричиняють проблеми в користуванні чинною інфраструктурою. Варто зауважити, що й розвинені європейські держави стикаються зі спустошенням територій та «зменшенням міст» через зміни в демографії. Якраз ці зміни нині визначають для значної частини європейських держав рамкові умови планування території. В плані даної проблематики цікавою для містобудівної практики в Україні може бути практика регіонального планування в Німеччині, зокрема, федеральних земель, котрі до 1990 року склали НДР.

Німецьким територіальним плануванням в ролі базису використовується програма сталого розвитку Agenda 21, яку було ухвалено Організацією Об'єднаних Націй під час Міжнародної конференції в Ріо-де-Жанейро 1992 року, на якій розглядали довідки й розвиток. З коротким викладом головних напрямків розвитку Європейського середовища на найбільш високому ступені планувальної системи можна ознайомитися на сторінках Європейської концепції територіального розвитку (EUREK), що була розроблена 1999 року. Її спільно розробили члени ЄС, заклавши до концепції положення, що стосуються рамоквіх орієнтирів, якими послуговується планування територій [5].

Планувальну систему Німеччини представлено на чотирьох рівнях (табл. 1).

Найвищий рівень стосовно планування простору в Німецькій Федерації представлений федеральним законом про організацію території («Bundes raumordnungs gesetz» = ROG) із загальними вказівками про зміст та формами, у вигляді яких має відбуватися організація планувальних робіт на федеральних землях. Взаємодію федерації та земель регламентує Конференція міністрів федеральних земель, під час якої розглядаються питання організації територій. Вона має на меті інформувати й погоджувати принципові питання планувальних робіт, досягти якої можна, ухваливши спільні постанови й рішення.

Планувальні рівні і інструменти планування в Німеччині

№ з/п	Територіальна одиниця	Інструмент планування	Територіальна дія	Масштаб карт
1	Федерація	Федеральний закон про організацію планування в рамках федерації	Держава	–
2	Федеральна земля	План розвитку землі	Земля	1:200.000
3	Регіон	Регіональний план	Регіон	від 1:100.000 до 1:50.000
4	Муніципалітет (грумада)	План землекористування (використання площ)	Муніципалітет	1:10.000
		План забудови	Частини муніципалітету	від 1:000 до 1:500

Джерело: [5]

Згідно з другим рівнем передбачається планування на рівні федеральної землі. Головний інструмент планування – план розвитку федеральної землі, котрий схематично відображає напрями майбутнього розвитку землі.

Відповідно до третього рівня передбачається зведене координаційне планування території на рівні регіонів. Головний інструмент планування – регіональні плани, що не настільки детальні як генеральні плани громад, однак більш детальні та значно конкретизованіші, ніж плани організації території на рівні федеральної землі.

На четвертому рівні планувальними роботами займаються громади. Механізми, завдяки яким планують на четвертому рівні, виступають у ролі:

1) плану, відповідно до якого використовуються площі, – він має вигляд розширеного плану, за яким розвиватиметься громада і який пов'язаний із користуванням її землею;

2) плану, згідно з яким здійснюється забудова, що формується окремо для кожної територіальної частини громади, з юридично обов'язковими тезами щодо порядку, в якому має відбуватися забудова населеного пункту.

Дослідити призначення та суть регіонального плану цікаво з наукової точки зору. Далі зосередимося на тому, яку специфіку має регіональне планування в Тюрінгії, що до 1990 року була частиною НДР й де 90-х сталися динамічні зміни, які, зокрема, зачепили й просторове впорядкування територій за новітніх ринкових умов. Плануючи території, Тюрінгія надає дуже важливого значення демографічним змінам. Порівняно з 1990 роком, коли в Тюрінгії проживали майже 2,59 млн осіб, у 2010 році її населення становило 2,23 мільйона. Прогнозують, що до 2030 року кількість жителів Тюрінгії знизиться до 1,8 мільйона людей.

Щоб виконати просторове планування, федеральні землі варто поділити, аби сформувати окремі планувальні регіони, до яких входять об'єднані адміністративні округи. Так, у Тюрінгії існує чотири планувальні регіони (Північна Тюрінгія, Центральна Тюрінгія, Східна Тюрінгія і Південно-Західна Тюрінгія). Загалом у ФРН налічується 111 планувальних регіонів. Їхні місцеві владні структури спільно входять до регіональних планувальних товариств, щоб поєднати федеральні та місцеві інтереси, залучити громади до просторового планування, взявши за основу принцип, відомий як «зустрічні потоки» [5].

Регіональне планування своєю головною метою вважає встановити й зафіксувати ключові варіанти, в котрих проявляється розвиток, який проходять міські галузі, інфраструктура та зелене (вільне) середовище. Регіональним планом конкретизуються та розширюються підгрунття й мета, які стоять перед земельним розвитком, та формується взаємодія державного й комунального планування.

Аби зберегти й удосконалити структури, що існують у землекористуванні, під час регіональних планувальних робіт користуються такими механізмами [9]:

1. Встановлюють центральні місця. Не в усіх регіональних муніципалітетах можна розвивати промисловість чи збільшувати житлову зону. Розвиток міста обумовлений тим, чи на достатньому рівні перебуває його зв'язок із мережею транспортного сполучення, чи можливості території оптимальні для розселення. Якщо в муніципалітетах наявні необхідні умови, вони мають можливість стати центрами розвитку, а значить – могутимуть збільшити власний забудований простір, використавши його під об'єкти житлового й промислового призначення. Водночас муніци-

палітети, що не володіють статусом центрального місця, обмежені в питаннях просторового розширення, і підпадає під нього тільки «внутрішній розвиток».

2. Визначають осі розвитку, завдяки яким стать потужнішими населені пункти, розташовані у близькості до них.

3. З точністю встановлюють місця, де розташуються майбутні поселення, щоб обмежити комунальне використання землі (до цього вдаються у федеральних землях – Баден-Вюртемберзі, Гессені, Нижній Саксонії, Північному Рейн-Вестфалії).

В регіональному плані є два види положень у формі текстів, яких вирізняють строгість та управлінська дія, що є цілями та принципами, відповідно до яких відбувається територіальна організація [2, с. 271]. Тут цілі постають у формі норм, які необхідно виконати, конкретизувати за географічною ознакою та які повинні мати чітко обмірковану суть. Це система кінцевих планувальних рішень, яку не можна проігнорувати. А принципи, згідно з якими організовується територія, є загальними правилами, що лежать в основі ухвалення рішень.

В регіональному плані є картографічна складова, що послуговується трьома видами картографічних одиниць. Як і цілі та принципи, їх вирізняє строгість та управлінська дія:

– території, яким надано пріоритет – на них заплановане здійснення значущої для регіонального рівня діяльності або видів природокористування та неможливі інші форми користування;

– території з умовними характеристиками – на них окремі значущі для регіонального рівня види діяльності та користування природними ресурсами, внаслідок дій, під час яких їх порівнюють з іншими видами діяльності та користування, отримують перевагу;

– території з ознаками придатності – в них виявлено потенціал для того, щоб здійснювати окремі значущі на регіональному рівні заходи. Для них здійснюють містобудівну оцінку, тож подібні заходи на іншій планувальній території будуть неможливі.

Варто зауважити, що в ФРН формують/поновлюють регіональні плани досить довго, адже перед тим, як бути остаточно затвердженими, триває складний процес, під час якого відбувається розробка регіональних планів, їх обговорює громадськість, певний час триває розгляд зауважень та проводяться експертизи. Приміром, рішення поновити регіональний план Південно-Захід-

ної Тюрінгії, що був чинним із 1999 року, ухвалили ще 2004 року. У квітні 2007-го його новий проект вперше офіційно запропонували розглянути під час громадських слухань. Громадські слухання й розгляд проекту плану відбулися за участю округів та громади, які входять у планувальний регіон, установ, що займаються управлінням у межах землі та федерації, інших офіційних планувальних інститутів, юридичних осіб приватного права, які можуть відчутти на своїй роботі суть регіонального плану, представників регіонів-сусідів та громадян. Потім досить непросто розглядалися зауваження й ухвалювалися рішення, які мали задовольнити вимоги учасників конфлікту, який виник. І лише 09.05.2011 року новий план регіональну затвердили й він почав діяти. А 30.07.2012 року до регіонального плану внесли першу поправку, якою визначалися пріоритетні території для того, щоб розвивати вітрової енергетику.

Україну має зацікавити досвід, який отримала держава-член ЄС Польща. Там на початках 90-х років ХХ століття регіональна політика була спрямована переважно на те, щоб підтримати відсталі й депресивні регіони, а в кінці ХХ сторіччя стратегією польського містобудування ставилося на меті: аналізувати, в якому стані перебувають регіони, та створювати нові робочі місця, водночас стимулюючи в регіонах зростання економічної конкурентоздатності, сприяючи технологічному прогресу, все тіснішій транскордонній співпраці. Інституційним забезпеченням діяльності в польському містобудуванні насамперед займаються Міністерство з регіонального розвитку Польщі (національний рівень) та сформовані Агенції регіонального розвитку (АРР). Агенції мають передати території зі збанкрутілими підприємствами для того, щоб залучити інвестиції. За таких обставин відбувалося надходження державних коштів та відбувалося фінансування завдяки різним програмам Євросоюзу. Агенціями регіонального розвитку активно використовуються Структурні Фонди, щоб за їхньою допомогою вирішувати численні питання, з якими стикається розвиток польських регіонів [3, с. 138].

Висновки. Таким чином, досвід обласного рівня створення схем, відповідно до яких плануються території, свідчить, що це відбувається певною мірою стихійно. Внаслідок того, що фінансування робіт затримується, проектними установами схеми планування районів розробляються з затримкою, відповідно, проекти створюються в дуже короткі строки. Через

те, що є недосконалою організація згаданих робіт, стає неможливим досягти згоди в усіх конфліктах, які з'являються на місці перетину інтересів влади та місцевих громад. Значне збільшення чисельності суб'єктів, які господарюють та є самостійними й незалежними, робить неможливим збір правдивих і повних даних щодо того, в якому стані перебувають містобудівні процеси та явища, як вони можуть розвиватися, тому досить важко створити планувальний документ, який би не був відірваний від реального стану речей.

Потрібне створення якісних форм, через які відбуватиметься організація роботи всередині області, спрямована на просторове планування, варто розвивати структури, завданням яких є планування простору на рівні регіону. Регіональному плануванню необхідні новітні методичні механізми, які користуються сучасними інформаційними технологіями.

З досвіду, який отримала Німеччина, створюючи регіональні плани, стає зрозумілим, що це досить тривалий процес, окреслений соціально-

економічними перетвореннями. Попри те, що соціальні, економічні та екологічні обставини постійно й активно трансформуються, в регіональному плані повинна бути репрезентована довготривала перспектива стосовно питань, які висвітлюють організацію, забезпечення та розвиток регіону, завдяки йому перспективні наміри мають бути реалізовані. Тільки в разі ухвалення послідовних та обґрунтованих рішень території можуть постійно розвиватися навіть на тлі соціально-економічних змін і можливе збереження контролю над процесами, що відбуваються в містобудівній сфері.

Планувати території в часи, коли стаються демографічні трансформації – знижується чисельність населення, є проблематичним і для країн Євросоюзу. В майбутньому, можливо, будуть створені нові управлінські інструменти, що впливатимуть на розвиток подібних міст в період їхнього зменшення. Однак зараз емпіричним шляхом з'ясовано тільки, на якому рівні перебуває ця проблема, а бачення того, яким чином потрібно її вирішувати, ще відсутнє.

Список літератури:

1. Глеба В.Ю. Удосконалення механізмів державного управління розвитком територій Київської області. *Аналітика і влада*. 2011. Вип. 3. С. 151–156.
2. Гоблик А.В. Українсько-німецька співпраця у сфері просторового планування. *Регіональна економіка*. 2008. № 2. С. 270–272.
3. Лисенко В.В. Закордонний досвід здійснення містобудівної діяльності. *Держава та регіони*. 2019. № 4 (68). С. 136–140.
4. Мельман В.О., Іващенко О.В. Закордонний досвід реалізації та узгодження будівельних проектів. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/33754185.pdf&cd=11&hl=uk&ct=clnk&gl=ua>.
5. 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.
6. Покатаєв П.С. Регулювання сфери благоустрою населених пунктів: адміністративно-правовий аспект: монографія. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2019. 430 с.
7. Семенов В.Т., Висоцька Г.В., Апатенко Т.М., Мельман В.О., Чепурна С.М. Проблеми дозвільної системи в сфері містобудування щодо удосконалення правил забудови м. Харкова. *Коммунальное хозяйство городов*. 2006. Вип.69. С. 17–26.
8. Governance of shrinkage – Lessons learnt from analysis for urban planning and policy. URL: http://www.ufz.de/export/data/400/39029_WP7_D13_14_15_FINAL_2.pdf
9. Mertins Günter, Paal Michaela. Regional Planning in Germany. Institutional framework, instruments and effectiveness. *Estudio de casos sobre planeacion regional*. 2009. P. 31050.

Samkov O.M. FOREIGN EXPERIENCE OF THE STATE ADMINISTRATION OF URBAN PLANNING ACTIVITIES

The article is devoted to the disclosure of foreign experience of state management of urban planning activities. It was determined that the practice of developing territory planning schemes at the intra-regional level shows that this process is to some extent spontaneous. It was found that one of the acute problems of urban planning today is the premature aging of planning documentation, in particular, the shortening of their validity intervals, and the need for their renewal is growing rapidly. The features of German territorial planning, including its levels and tools, are considered. The main task of regional planning is determined, which consists in defining and fixing the main visions of the development of urban structures, infrastructure and green (free) spaces. The

structure of the regional plan is given, which includes a cartographic part, where three types of cartographic units are used, namely priority territories (territories provided for certain functions or forms of nature use important for the region and excluding the possibility of other forms of use); conditional territories (territories where certain important for the region functions and forms of nature use are given priority after comparing them with other competing functions and forms of use); suitable areas (those suitable for carrying out certain activities important for the region). It has been established that the experience of developing regional plans in Germany shows that this process is quite long-term and takes place in the conditions of socio-economic transformations, since regional plans go through a complex procedure of development, discussion with the public, consideration of comments and expertise before their final approval. Despite the constant dynamic changes in social, economic and environmental conditions, the regional plan should present a long-term perspective on the organization, provision and development of the region and contribute to its implementation.

Key words: *urban planning, public administration, territorial planning, regional planning, planning tools.*