

*Палеха Ю.М.,
доктор географічних наук, професор,
заст. директора з наукової роботи
ДП «ДІПРОМІСТО»
Олещенко А.В.,
кандидат географічних наук,
провідний науковий співробітник
ДП «ДІПРОМІСТО»*

МІСТОБУДІВНА ДОКУМЕНТАЦІЯ У ДЕРЖАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ І В УКРАЇНІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Система містобудівної документації в Україні формувалася протягом тривалого часу: у 30–80-х роках минулого століття – у складі СРСР, починаючи з 1991 року – в умовах незалежної держави.

До 1991 року основними чинниками, що визначали склад і зміст містобудівної документації, були:

- ідеологізація процесу проектування;
- плановий характер ведення економіки;
- зосередження практично усіх установ, які готували нормативно-методичні документи, у Москві;
- ізольованість від європейських і світових тенденцій у сфері містобудування.

У цей період Держпланом та Держбудом СРСР розроблялися стратегії та програми територіального розвитку, в яких Україні відводилося місце одного з багатьох регіонів Радянського Союзу. Ці документи не враховували історичні, географічні та геополітичні умови України, особливості формування її системи розселення, національні та культурні традиції. Прогноз розвитку господарського комплексу, пропозиції щодо розміщення окремих промислових підприємств, транспортних та інженерних споруд виходили лише з потреб розвитку єдиного господарського комплексу Радянського Союзу.

Після відновлення незалежності нашої держави і зміни пріоритетів у суспільно-економічному розвитку з'явилася нагальна необхідність докорінного реформування містобудівного процесу та поступової імплементації європейських засад. На жаль, на ранніх етапах розвитку незалежної України через низку об'єктивних та суб'єктивних причин це зроблено не було, в результаті чого як законодавчі акти, так і нормативні

документи (ДБН) за своєю суттю калькували відповідні нормативи радянського періоду.

Серед фахівців склалося неоднозначне бачення шляхів реформування галузі: частина проєктувальників вимагає повного відкидання попереднього досвіду, інша частина вважає недоцільним впровадження в Україні методології та методики європейського планування.

Для ґрунтовної відповіді на запитання щодо конкретних напрямів реформування містобудівного законодавства необхідно здійснити його порівняльний аналіз з європейськими державами.

Як свідчить зарубіжний досвід, для більшості європейських країн здійснення просторового планування* є одним з основних шляхів підвищення ефективності використання суспільно-економічного та містобудівного потенціалу.

Європейські країни вже мають досвід у галузі управління просторовим розвитком. У переважній більшості зарубіжних держав (Велика Британія, Німеччина, Франція, Італія, Польща, Румунія, Угорщина тощо) розробляються концепції просторового розвитку цих країн, які підкріплюються відповідними правовими документами і після їх ухвалення набувають статусу закону.

Європейська хартія регіонального/просторового планування, прийнята на Європейській конференції міністрів, відповідальних за просторове планування (СЕМАТ) у 1983 році, зазначає, що «планування території є важливим фактом розвитку Європейського співтовариства, інтенсифікація міжнародного співробітництва у цьому напрямі є важливою складовою подальшого зміцнення європейської єдності» [1–3].

Для порівняльного аналізу систем просторового планування в європейських країнах ми вибрали Німеччину, Польщу й Угорщину. Польща й Угорщина є безпосередніми сусідами України, а система просторового планування в Німеччині за багатьма параметрами схожа з українською, крім того, ми враховуємо значну зацікавленість з боку уряду ФРН процесами реформування в Україні.

Розглянемо основні риси системи просторового планування у цих державах.

Німеччина. Діяльність з просторового планування у Федеративній Республіці Німеччина регулюється Законом про просторове планування. Органом, який відповідає за імплементацію цього закону, є Федеральне міністерство транспорту та електронної інфраструктури. Законодавчі акти у сфері планування міст включають також Федеральне будівельне законодавство і вказівки до використання земель. У системі просторового пла-

* У переважній більшості європейських країн замість терміна «містобудування» застосовується термін «просторове планування».

нування Німеччини існують три рівні (державний, регіональний та місцевий – муніципальний), між якими дотримується принцип субсидіарності.

На державному рівні в Німеччині розробляється План розвитку держави (Bundesplan) у масштабі 1 : 1 000 000, який закладає загальні принципи просторового планування в державі і є рамковим документом. На регіональному рівні розробляються плани просторового планування федеральних земель і регіональні плани. Оскільки відмінності у площі і чисельності населення між окремими землями дуже значні, головна увага приділяється розробленню регіональних планів (Regionplan), які виконуються у масштабі 1 : 50 000–1 : 100 000 на частину території землі.

На місцевому рівні в Німеччині виконуються попередні плани зонування території муніципалітетів, комунальних одиниць (підготовчі плани будівельних робіт) у масштабі 1 : 5000–1 : 20 000 (1 : 50 000). Крім того, виконуються остаточні плани забудови території муніципалітету, комунальної одиниці (обов'язкові плани будівельних робіт) у масштабі 1 : 500–1 : 5000.

У **Польщі** сфера просторового планування регулюється Законом Республіки Польща «Про планування та просторовий розвиток» (o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) від 27 березня 2003 року, Законом Республіки Польща «Про засади проведення політики розвитку», а також нормами близько 80 законів, у тому числі законодавством щодо надання інформації про стан довкілля та оцінки впливу на довкілля [4; 5].

Крім того, в Польщі має місце поняття Спеціальних законів, які регулюють проектування стратегічно важливих об'єктів (магістральних автошляхів, газопроводів, електромереж тощо), дозволяючи будувати стратегічні об'єкти, незважаючи на рішення місцевих планувальних документів і приватну власність на землі.

На загальнодержавному рівні розробляється Концепція просторового розвитку території держави (Konsepcja przestrzennego zagospodarowania kraju) у масштабі 1 : 1 000 000, яка виконує роль узагальненої стратегії просторового розвитку держави та визначає його ключові елементи.

На регіональному рівні для воєводств розробляються плани просторового розвитку території воєводства (plan zagospodarowania przestrzennego województwa) у масштабі 1 : 200 000.

Плани просторового планування для нижчих регіональних одиниць (повітів) не розробляються. Рівень повіту виконує контролюючу та дозвільну функції, забезпечуючи відповідність документації з просторового планування та забудови стратегічним положенням документації державного та регіонального рівнів, а також вимогам нормативно-правових актів.

На місцевому рівні виконується дослідження умов та напрямків просторового розвитку території міста/гміни (*studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta/gminy*) у масштабі 1 : 1000 / 1 : 2000. Цей документ стає основою для формування інвестиційних пропозицій. Найдетальнішим документом з просторового планування є місцевий план господарського розвитку простору, що розробляється на окремий квартал чи невелику територію в межах гміни.

Угорщина. Система просторового планування в Угорщині була детально проаналізована у попередньому збірнику «Досвід та перспективи розвитку міст України», № 29 [6; 7].

На загальнодержавному рівні в Угорщині розробляється Національний план просторового розвитку у масштабі 1 : 500 000.

На регіональному рівні розробляються генеральні плани медьє, а також просторові плани перспективного використання територій для регіонів Балатон та Будапештської агломерації у масштабі 1 : 100 000.

На місцевому рівні розробляються генеральні плани населених пунктів, які включають:

1. План структури населеного пункту у масштабі 1 : 10 000 і крупніше.

2. Регуляторний план (зонінг з регулюванням забудови) у масштабі 1 : 4000 і крупніше.

Також розробляються плани забудови у масштабі 1 : 500–1 : 2000.

Результати порівняльного аналізу систем просторового планування в Україні, Німеччині, Польщі та Угорщині наведено у табл. 1.

Проведений нами аналіз дозволяє дійти важливих висновків:

1. Замість терміна «містобудування» в європейських країнах зазвичай використовується термін «просторове планування». Воно більшою мірою відображає сутність цієї діяльності, оскільки розширює предметну сферу за межі міст.

2. Просторове планування в європейських державах, як і в Україні, розглядається на трьох рівнях – загальнодержавному, регіональному та місцевому.

3. На загальнодержавному рівні ми маємо практично повну ідентичність: Генеральна схема планування території України відповідає Плану розвитку держави в Німеччині, Концепції просторового розвитку території держави у Польщі та Національному плану просторового розвитку в Угорщині. Масштаб Генеральної схеми планування території України 1 : 750 000 бачиться нами оптимальним. У разі створення ГС-підтримки рішень Генсхеми та інтеграції її з матеріалами схем планування областей масштаб може бути змінений і до

Порівняльний аналіз систем просторового планування у державах Європейського Союзу й Україні

Рівень розроблення	Україна	Німеччина	Польща	Угорщина
Загальнодержавний	Генеральна схема планування території України М 1 : 750 000	План розвитку держави М 1 : 1 000 000	Концепція просторового управління (організація) території держави М 1 : 1 000 000	Національний план просторового розвитку М 1 : 500 000 Національна концепція просторового розвитку (National Development and Spatial Development Concept)
Регіональний	Схеми планування територій областей М 1 : 100 000	Плани просторового планування федеральних земель Регіональні плани М 1 : 50 000–1 : 100 000	Плани просторового розвитку територій вояводства М 1 : 200 000	Генеральні плани медьє; просторові плани перспективного використання території для регіонів Балатон та Будапештської агломерації (М 1 : 100 000) Концепції просторового розвитку медьє (County spatial development concepts) Стратегії просторового розвитку медьє; плани просторового розвитку регіону Балатон (County spatial development strategies)
Місцевий	Схеми планування територій районів М 1 : 10 000–1 : 50 000 Генеральні плани населених пунктів М 1 : 2000 – 1 : 10 000 Плани зонування (зонінг) М 1 : 2000–1 : 10 000 Детальні плани території М 1 : 500–1 : 2000	Попередні плани зонування території муніципалітетів, комунальних одиниць (підготовчі плани будівельних робіт) М 1 : 5000–1 : 20 000 (50 000) Загальні стратегії інтегрованого розвитку міст, які ґрунтуються на секторальних концепціях Остаточні плани забудови території муніципалітету, комунальної одиниці (обов'язкові плани будівельних робіт) М 1 : 500–1 : 5000 Концепції районного (внутрішньоміського) рівня	Дослідження умов та напрямків просторового розвитку території міста/гміни М 1 : 1000 / М 1 : 2000 Місцеві плани просторового управління (організація)	Генеральні плани населених пунктів: 1. План структури населеного пункту М 1 : 10 000 і крупніше 2. Регуляторний план (зонінг з регулюванням забудови) М 1 : 4000 і крупніше 3. Плани забудови М 1 : 500–1 : 2000 Концепції розвитку населених пунктів (Settlement development concept) Інтегровані концепції розвитку населених пунктів (Integrated settlement development strategy)

1 : 100 000, але представлення основних схем доцільно робити саме в масштабі 1 : 500 000.

4. На регіональному рівні виникають суттєві відмінності. Головна розбіжність полягає у тому, що в європейських державах на регіональному рівні зазвичай розробляється один тип документації з просторового планування. Об'єктом планування є середня ланка адміністративно-територіального устрою: земля (або частина землі – регіон) у Німеччині, воєводство у Польщі, медьє в Угорщині. В Україні на регіональному рівні існують два типи об'єктів планування – область та район. Основним масштабом для здійснення планування на регіональному рівні є 1 : 100 000, що збігається з Україною при плануванні областей (в Німеччині для регіональних планів може використовуватися масштаб 1 : 50 000, що є виправданим, оскільки об'єкт планування менший за територію землі і порівняний з площею групи адміністративних районів в Україні).

5. На місцевому рівні в європейських країнах використовуються два види документації. Основним з них є генеральні плани (попередні плани зонування в Німеччині, які по суті включають функціонально-планувальні аспекти наших генеральних планів), дослідження умов та напрямків просторового розвитку території міста/гміни у Польщі. Об'єктом планування є території місцевих громад (муніципалітети, комунальні одиниці в Німеччині, гміни та міста у Польщі, населені пункти в Угорщині). У такому контексті в Україні на місцевому рівні доцільно розглядати схеми планування території (або плани території) громад і генеральні плани населених пунктів. Масштаб цих розробок у Європі достатньо широкий (від 1 : 1000 до 1 : 20 000, у Німеччині навіть до 1 : 50 000). Але для населених пунктів масштаб, в основному, повністю збігається з тим, що застосовується в Україні (1 : 2000–1 : 5000). Для сільських громад масштаб є меншим.

6. Другим (найнижчим за рівнем) на місцевому рівні в європейських державах є документ, який відповідає нашому детальному плану (остаточний план забудови в Німеччині, місцевий план просторового розвитку в Польщі). Масштаб цього документа, в основному, наближений до 1 : 1000 і кореспондується з масштабом наших детальних планів.

7. У Європі відсутній такий окремий вид планувальної документації, як зонінг. Зонування території є складовою генерального плану. При цьому регламентна частина виноситься в окрему схему (або окремий проект).

8. Також на місцевому рівні окремо розробляється концепція розвитку населеного пункту (громади), яка включає інтегровану (кореспон-

дується з техніко-економічною частиною генерального плану у нас) і секторальні концепції.

9. У Німеччині на всіх рівнях, починаючи з регіонального, важливою складовою документації з просторового планування є ландшафтний план.

Таким чином, можна констатувати, що за багатьма принциповими параметрами система містобудівної документації України не суперечить аналогічній структурі документації у європейських країнах. Головним завданням у найближчі роки стануть зміна методології і технології просторового планування в Україні, активний перехід на використання у проектуванні ГІС-технологій і цифрових карт, залучення до робіт інтернет-ресурсів, застосування партисипативних підходів.

Враховуючи вивчений нами досвід європейських країн у сфері просторового планування, вважаємо за доцільне здійснити такі зміни у структурі документації з просторового розвитку України (табл. 2).

Таблиця 2

Пропозиції щодо внесення змін до структури документації з просторового розвитку України

Рівень розроблення	Існуючий стан	Пропозиції
Загальнодержавний	Генеральна схема планування території України М 1 : 750 000 Схеми планування окремих частин території України М 1 : 200 000	Генеральна схема планування території України М 1 : 500 000
Регіональний		Схеми планування окремих частин території України М 1 : 100 000
	Схеми планування територій АР Крим та областей М 1 : 100 000	Схеми планування територій АР Крим та областей М 1 : 100 000
	Схеми планування територій районів М 1 : 10 000 –1 : 50 000	Схеми планування територій районів М 1 : 10 000–1 : 50 000
	Схеми планування окремих частин територій областей	
Місцевий		План просторового розвитку об'єднаних територіальних громад, М 1 : 10 000
	Генеральні плани населених пунктів М 1 : 2000–1 : 10 000	Генеральні плани населених пунктів (план зонування є складовою частиною) М 1 : 2000–1 : 10 000
	Плани зонування (зонінг) М 1 : 2000–1 : 10 000	
	Детальні плани територій М 1 : 500–1 : 2000	Детальні плани територій М 1 : 500–1 : 2000

Список літератури

1. *European regional/spatial planning Charter. Torremolinos Charter.* (adopted on 20 May 1983 at Torremolinos, Spain) [Електронний ресурс] – Strasbourg: Council of Europe, 1983. – 18 p. – Режим доступу до документа: http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/VersionCharte/Charte_bil.pdf.

2. *Європейська перспектива просторового розвитку* // Електронний ресурс: офіційний веб-сайт Європейського Союзу http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm.

3. *Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту / Європейська конференція міністрів, відповідальних за регіональне планування (СЕМАТ).* – Рада Європи, 2000.

4. *National Spatial Development Concept 2030.* – Ministry of Regional Development. – Warsaw, 2013. – 268 p.

5. *Гавронські К., Петраковська О., Тузова Л., Херник Й.* Зміни в системі планування Польщі та України за останні 20 років // Досвід та перспективи розвитку міст України. – 2012. – № 23. – С. 51–63.

6. *National spatial development concept.* – Government of the Hungarian Republic. – Budapest, 2005. – 53 p.

7. *Палеха Ю.М., Підгрушній Г.П., Саламін Геза.* Будапешт / (Budapest) / Досвід та перспективи розвитку міст України. – 2015. – № 29. – С. 209–223.