

УДК 711.2 (4/9)

О. Ю. Пантюхіна

*к. арх., асистент кафедри ландшафтної архітектури КНУБА*

## **ПРОСТОРОВЕ ПЛАНУВАННЯ ЯК БЕЗПЕРЕРВНИЙ ПРОЦЕС НА ПРИКЛАДІ СТОЛИЧНОГО РЕГІОНУ БЕРЛІН-БРАНДЕНБУРГ**

Анотація: в статті розглянуто досвід співпраці між землею Бранденбург та містом Берлін у розробці скоординованих проектів розвитку територій. Наведено загальну структуру містобудівної документації та описано механізм внесення змін на прикладі "Плану зонування" м. Берлін.

Ключові слова: планування, досвід, Бранденбург, Берлін.

Умови розвитку міст та територій постійно змінюються. Отже, просторове планування та містобудування є процесами, які завжди вимагають подальшого моніторингу і контролю. Останнім часом розвиток суспільства та економіки призвів до необхідності переорієнтації системи планування не тільки в Україні, але й в Німеччині.

Зміни зовнішніх обставин, нові політичні цілі й розвиток поглядів на планування у розвитку територій вимагає запровадження системи гнучкої адаптації відповідних містобудівних документів. Якою це має бути система, враховуючи складність та тривалість розробки кожного з етапів містобудівної документації?

Одним з варіантів відповіді на це питання може слугувати модель розробки та погодження документації у столичному регіоні Берлін-Бранденбург.

### **Загальна концепція столичного регіону**

Столичний регіон Берлін-Бранденбург складається з двох німецьких федеральних земель - Берлін та Бранденбург, - і характеризується як територія з низькою щільністю населення із розташованою майже в середині компактною агломерацією Берліна.

Такі загальноєвропейські тенденції, як процеси сегрегації у міських районах, необхідність консолідації бюджетних коштів і, не в останню чергу, конкуренція на національному та міжнародному рівнях між містами стали приводом для дискусії про реорганізацію столичного регіону з точки зору його життєздатного, стійкого розвитку.

Згідно з просторовою структурою були визначені дві області планування столичного регіону - "Район зовнішнього розвитку міста" (24,990 км<sup>2</sup>) та "Зона взаємовпливу Берлін-Бранденбург" (5,368 км<sup>2</sup> земель Берліну і 4,477 км<sup>2</sup> земель навколишніх населених пунктів).

Оскільки саме на федеративні землі покладено відповідальність за розробку просторових планів і програм, концепцій та ініціатив для впорядкованого просторового розвитку, у 1996 році було засновано Спільне управління з планування земель Берліну і Бранденбургу, підпорядковане одночасно Департаменту з планування Міністерства сільського господарства, охорони навколишнього середовища та регіональної політики Бранденбурга і Адміністрації з розвитку міста Сенату Берліна. Крім того, існують регулярні офіційні консультації з планування між Берліном і прилеглими до нього місцевими адміністраціями. Вони також співпрацюють неофіційно в рамках чотирьох "Рад сусідства".

### **Інструменти просторового планування**

Інструменти для здійснення регіональної політики щодо спільного планування розвитку земель Берлін-Бранденбург були визначені "Федеральним законом з Регіональної політики" та "Державною угодою між Берліном та Бранденбургом", прийнятою у 1995 році. До інструментів належать "Федеральна програма розвитку", "План розвитку земель в зоні взаємного впливу" (1998 р.) та "Правила для зовнішньої зони розвитку" (2004 р.).

Загальна концепція розвитку земель Берлін та Бранденбург як федерального утворення на найближчі 15 років була затверджена у 2006 р. З цього часу регіон було названо "Столичний регіон Берлін-Бранденбург", і як такий він був включений в загальну концепцію територіального планування країни.

За роки співробітництва Берліну і Бранденбургу вищезначені планувальні інструменти неодноразово вдосконалювались. Так, прийнята у 2007 році "Федеральна програма розвитку" (LEPro) формулює нові основні цілі і принципи регіонального планування. Оновлений "Федеральний план розвитку Берліна-Бранденбурга" (LEP BB) уточнює критерії для реалізації основних цілей й принципів Програми, спираючись на потенціал столиці та перспективні місцеві центри зростання.

Основні рішення, закладені у вищезгаданих проектах регіонального планування, є керівними принципами (законодавчою основою) при розробці наступних рівнів документації.

Для субрегіонального планування в рамках землі Бранденбург сформовано п'ять великих регіонів, які відповідають за розробку "Інтегрованих регіональних планів". На цьому рівні приймаються остаточні рішення щодо конфліктів у землекористуванні. Це відноситься як до інтегрованих регіональних планів, так і до їх основних частин.

Особливе положення у адміністративній системі Німеччини займає Берлін, який, як місто-столиця, є одночасно і містом, і землею. Таким чином,

Берлін як федеральна земля вимагає розробки "Регіонального плану", а як місто - "Плану зонування" (FNP). Для спрощення планувального процесу "План зонування" бере на себе роль Регіонального плану та містить стратегію організації просторів.

### Просторове планування в Берліні

Територіальне планування в місті відбувається на різних рівнях деталізації (рис.1). Питання загальноміського значення вирішуються на великомасштабних картах для всієї території міста. Локальні питання, що охоплюють дрібні частини міста, детально представляються на картах менших масштабів.

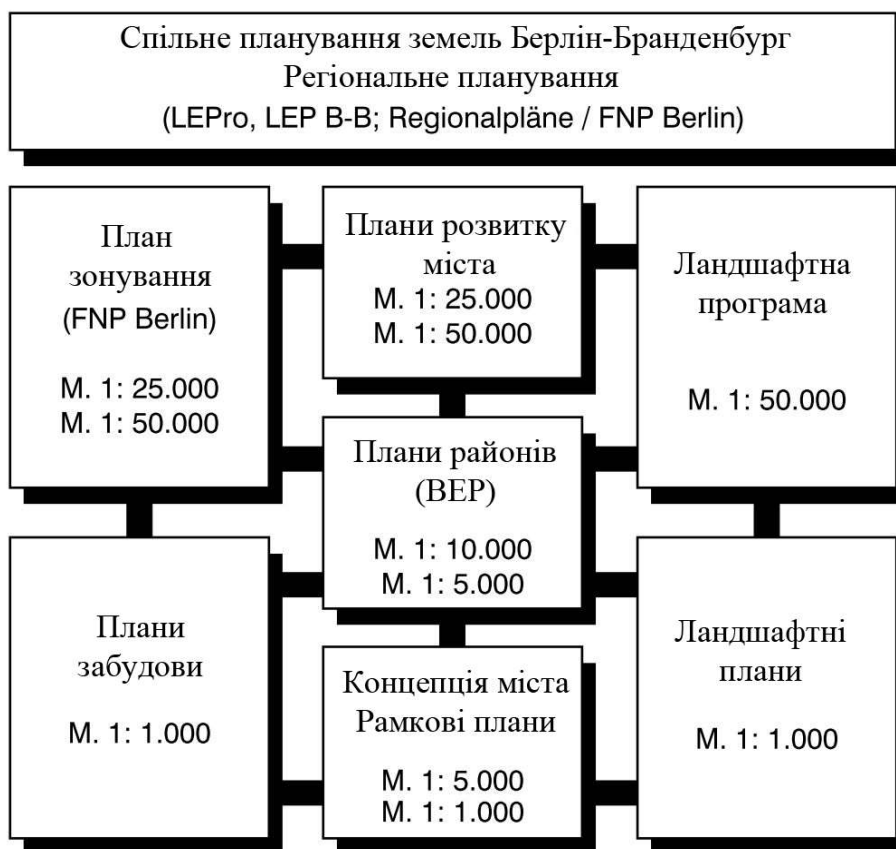


Рис.1. Рівні просторового планування столичного регіону Берлін-Бранденбург

"План зонування" (FNP) м. Берлін є частиною комплексної системи планування. Відповідно до прийнятих угод проект плану складається спільно федеральними землями Бранденбург і Берлін, та є основою для "Планів розвитку міста" (StEP), "Планів районів" (BER) і юридичною базою для місцевих "Планів забудови".

Для більш детального роз'яснення питань місцевого планування готується "Концепція планування міста" й інші неофіційні плани.

Такі офіційні документи, як "План зонування" та "Плани забудови" спираються на федеральне законодавство; "Плани розвитку" міста та районів - на Берлінські правила планування; "Ландшафтна програма" і місцеві "Ландшафтні плани" - на Берлінське екологічне законодавство.

"Ландшафтна програма" (LaPro), яка включає в себе програми з охорони видів, є стратегічним загальноміським інструментом планування для розробки політики та пропозицій щодо збереження природи і ландшафтів. Вона складається з чотирьох основних компонентів, що відносяться до екосистемі: охорона біотопів і видів, ландшафти, натуральне господарство та захист навколишнього середовища, відпочинок і використання відкритих просторів.

Завданнями "Ландшафтної програми" є охорона природних ресурсів, розширення і вдосконалення відкритих просторів в середині міста, збереження природи і ландшафтного різноманіття, поліпшення умов життя населення та збереження характерних міських ландшафтів.

"Плани розвитку міста" (StEP) є інструментами неформального міського планування в Берліні, якщо інше прямо не передбачено Законом "Про будівельні норми і правила". Вони повинні уточнювати цілі "Плану зонування", формулювати принципи і завдання планування, а також визначати пріоритети та заходи щодо питань житлового будівництва, розвитку промисловості, соціальної та комунальної сфер, транспорту і відкритих просторів на загальноміському рівні, розв'язувати виникаючі суперечності та бути основою для більш детальних проектів планування. Обов'язковими розділами "Планів розвитку" є ієрархія міських центрів та дизайн громадських просторів.

"Концепція розвитку міста" є стратегічним документом, що в цілому формулює принципи та довгострокові перспективи для розвитку Берліна, беручи до уваги широке коло питань і сприяючи альтернативному розвитку у різних сферах діяльності.

За розробку "Планів районів" (BER) для своїх територій несуть відповідальність міські округи. В системі планування Берліну вони закривають розрив між загальноміським "Планом зонування" і "Планами забудови" окремих ділянок. Плани районів є юридично обов'язковими для органів державного управління. Вони містять, як правило, проекти розподілу земель (зонування), конкретні пропозиції щодо важливих об'єктів і тем планування, а також концепції міського дизайну. Планувальні пропозиції ранжуються за пріоритетами.

"Плани забудови" містять конкретні положення щодо розвитку невеликих частин міста або окремих земельних ділянок. Вони визначають дозволені види використання землі та щільність забудови, вказують, які ділянки можуть бути забудовані, а які виділені для місцевих доріг та є юридично обов'язковими для

окремих землевласників й інвесторів. Відповідальність за виконання місцевих "Планів забудови" несуть міські округи й тільки у виняткових випадках (наприклад, коли мова йде про землі центрального уряду) - міська рада.

Для деяких великих секторів міста, що охоплюють більше, ніж один район та мають виняткові можливості розвитку або піддаються інтенсивним змінам, виникає необхідність у координації дій з планування, для чого розробляються *планувальні концепції* та неофіційні плани. Прикладами таких особливих планувальних одиниць є Центральна частина міста Берлін, Західний коридор уздовж річок Spree і Havel, Південно-східний коридор між центром міста і новим міжнародним аеропортом та Північно-східна периферія між районами Pankow та Buch.

Планувальні концепції готуються спільно з міськими районами у вигляді неофіційних документів планування. Вони передбачають керівні принципи для розвитку і є основою для більш детальних планів в їх рамках.

#### **Планування міста як безперервний процес.**

Отже, "План зонування" міста Берлін пов'язує цілі й завдання вищого, регіонального рівня планування (землі Бранденбург) з планами окремих районів та частин міста.

Будучі інструментом контролю за використанням землі він, водночас, залишає можливості для внесення змін у прийняті рішення на наступних рівнях планування. Це дозволяє міським районам Берліну, як місцевим органам з планування, реагувати на нові можливості розвитку і визначати свої пріоритети при складанні планів районів та місцевих планів забудови, які обмежені тільки широкими рамками загальноміського плану.

Крім того, правки вносяться безпосередньо й у "План зонування". З часу його останньої публікації в січні 2004 року було прийнято 59 змін. Це свідчить про динаміку просторового розвитку міста, яка вимагає постійного оновлення "Плану зонування". Як же відбувається це оновлення?

Джерелом для оновлення є останні дослідження з планування і результати безперервного процесу моніторингу. Крім того, існує регулярний зворотній зв'язок від рівня районного планування шляхом підготовки проміжних планів районів, місцевих планів розвитку і планувальних схем для окремих пропозицій.

*Процедура внесення змін до "Плану зонування"* визначена містобудівним законодавством. На додаток до стандартної модифікації існують спрощені процедури внесення змін, що мають обмежений вплив на загальне планування.

Стандартизація у схемі прийняття рішень, проведення консультацій та всіх формальних процедур із залученням громадськості й фахівців щодо поточних змін до плану у два відносно короткі періоди на рік дозволяє суттєво

заощаджувати час і кошти. Якщо це можливо, зміни одночасно пов'язуються із змінами у "Планах забудови".

*Етапи громадської участі.* У всіх випадках громадськості, державним й приватним органам, інтереси яких зачіпають зміни плану, надається відповідна можливість для участі у прийнятті рішень.

Відповідно до чинного законодавства з планування, існує два етапи участі громадськості в обговоренні запропонованих змін до "Плану зонування" міста. Вони оголошуються в офіційному віснику міста, у великих місцевих газетах та на спеціальному інтернет-порталі.

На першому етапі громадської участі концепція зонування висувається для обговорення загальних цілей і можливих наслідків впровадження запропонованих змін. Другий етап участі відбувається в той час, коли офіційні консультації завершені і основні планувальні концепції об'єднані у єдиний документ. Через свої зауваження по запропонованим змінам громадяни можуть впливати на процес планування.

Для полегшення розуміння того, як буде виглядати окрема вулиця, район чи весь Берлін після затвердження запропонованих змін для кожного проекту поновлюється 3-вимірна модель міста, що була розроблена Інститутом Hasso-Plattner спільно з Університетом Потсдаму (REFINA3D). Цей інноваційний проект працює в онлайн-режимі та показує комплексну картину міста із врахуванням всіх поточних модифікацій Планів забудови, Плану зонування та концептуальних рішень.

*Робота із запереченнями та прийняття рішень.* Громадські і приватні інтереси повинні бути ретельно досліджені та оцінені для того, щоб досягти компромісу і прийти до обґрунтованого рішення, яким аргументам віддати перевагу. Зважування аргументів, представлених в ході етапу громадського обговорення, є центральною частиною процесу планування.

Для кожної модифікації готується "Лист змін", що підсумовує відповідні деталі. Після узгодження Сенатом Берліну зміни повинні бути схвалені Міською Радою, перш ніж вони будуть опубліковані в офіційному бюлетені міста і офіційно вступають в силу як частина "Плану зонування".

### **Висновки**

Розглянутий досвід розробки та оновлення містобудівної документації в регіоні Берлін-Бранденбург показує, що в розвинутій системі управління земельними ресурсами можливе створення гнучкої системи адаптації проектів просторового розвитку. Документи, що визначають цільове призначення та характер використання територій, є відкритими для широкого загалу та підлягають обов'язковому оприлюдненню, обговоренню на стадії розробки та погодженню. Крім того, для залучення у процес прийняття містобудівних

рішень широкого кола не фахівців активно застосовуються комп'ютерні технології візуалізації пропонуваніх рішень.

#### Список літератури

1. Joint Planning for Berlin and Brandenburg / Ministry of Infrastructure and Agriculture, Senate Administration for Urban Development, Gemeinsame Landesplanungsabteilung. – Großbeeren: Druckerei Arnold, 2009. - 46 с.: іл.
2. Land Use Plan Berlin. The background information / Frank Wolter, Dr. Roland Heicke, Silke Stockum [www.stadtentwicklung-berlin.de/planen/fnp](http://www.stadtentwicklung-berlin.de/planen/fnp) – 2010. - 24 с.: іл.
3. S. Bock, A. Hinzen, J. Libbe. Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis (Ergebnisse aus der REFINA-Forschung) / Stephanie Bock, Ajo Hinzen, Jens Libbe. – Berlin: Dt. Inst. für Urbanistik, 2011. – 492 с.: іл.
4. FNP-Bericht 2009 "Berlins Zukunft gestalten" / Frank Wolter, Dr. Roland Heicke, Silke Stockum. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. - Berlin: Medialis, 2009. – 60 с.: іл.
5. Спільне управління з планування земель Берліну і Бранденбургу. (офіційний сайт) – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://gl.berlin-brandenburg.de> / Дата звернення: 12.09.2012.
6. Проект REFINA, Hasso-Plattner-Institut. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.hpi.uni-potsdam.de/doellner/refina> / Дата звернення: 14.09.2012.

#### Аннотация

В статье рассмотрен опыт сотрудничества между землей Бранденбург и городом Берлин в разработке скоординированных проектов развития территорий. Приведена общая структура градостроительной документации и описан механизм внесения изменений на примере "Плана зонирования" г. Берлин.

Ключевые слова: планировка, опыт, Бранденбург, Берлин

#### Abstract

The article reviews the experience of cooperation between the city of Brandenburg and Berlin in a coordination of areas development projects. The general structure of urban planning documents and mechanism of tacking changes on the example of the "Zoning Plan" of Berlin is described.

Key words: planning, experiece, Brandenburg, Berlin.