

*Петраковська О.С.,  
доктор технічних наук, професор,  
завідувач кафедри землевпорядкування та кадастру  
факультету геоінформаційних систем  
управління територіями КНУБа  
Toralph W.,  
віце-президент німецько-українського фонду  
підтримки будівельної галузі*

## ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ПЛАНУВАННЯ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В НІМЕЧЧИНІ

Основною метою просторового планування в Німеччині, як і в будь-якій країні, є забезпечення оптимального розвитку територій, спрямованого на покращення умов розвитку регіонів та окремих частин державного простору.

Вартий уваги той факт, що в Німеччині акцент робиться на просторовому плануванні (*Raumplanung, Raumordnung*), а не територіальному. Просторова організація території розглядається як формування тримірного простору і враховує фізичне будівельне навантаження на територію або земельну ділянку (з урахуванням надземного та підземного простору). Територіальне планування розглядається як розвиток територій у площинному вимірі.

Одними з найважливіших завдань, на які спрямовані заходи просторового планування, є [1]:

- формування стратегій довготривалого розвитку країни з урахуванням особливостей окремих регіонів;
- стирання відмінностей в економічному розвитку або в забезпеченні громадської інфраструктури між окремими частинами країни для забезпечення приблизно однакових умов життєдіяльності всім громадянам.

Планування розвитку територій у Німеччині здійснюється на трьох ієрархічних рівнях [1]:

- державному «федеральному» (вся країна в цілому);
- земельному (Федеральні землі «Bundesland»);
- локальному/місцевому (землі муніципалітетів у їх адміністративних межах).

На державному рівні приймається стратегія розвитку, яка відображається в трьох орієнтирах (*Leitbilder*) [1]. Розробка орієнтирів як ін-

струменту просторового планування спрямована на моделювання бажаного стану територіального розвитку в майбутньому. При цьому вони не є планами у звичайному розумінні, а відображають стратегію, спрямовану на ефективний розвиток, яка базується на всебічному аналізі й оцінці результатів попереднього розвитку з урахуванням існуючих і прогнозних тенденцій.

Розробка орієнтирів відбувається під керівництвом спеціально створеної установи – Федеральне бюро з будівництва та просторового планування (*Bundesamt f. Bauwesen und Raumordnung*), яка не підпорядковується жодному з міністерств, таких як: міністерство федеральних земель, просторового розвитку, екології, будівництва, оточуючого середовища тощо. Змістовна спрямованість необхідних орієнтирів визначається Радою з просторового порядку, до складу якої входять представники міністерства просторового розвитку, федерального бюро з будівництва та просторового планування, ради роботодавців, органів самоврядування та фахівці в сферах: містобудування, земельного планування, сільськогосподарства, захисту природного середовища, економіки тощо. Розроблені орієнтири ратифікуються в Бундесраті (Федеральна Рада), до якого входять уповноважені федеральних земель, завдяки чому вже на стадії їх затвердження представники всіх земель беруть участь в обговоренні та затвердженні всіх положень щодо просторового розвитку. В подальшому жодна земля не може здійснювати територіальне планування на земельному рівні всупереч загальноприйнятим заходам національних орієнтирів. Така система територіального планування діє на всіх рівнях, від національного до місцевого, і свідчить про демократичність та прозорість прийняття рішень [1, 2].

Зазвичай рішення щодо просторового планування територій базується на особливостях природної складової, соціально-демографічних та економічних показниках. Різниця в природних умовах, щільності і структурі населення, екологічному стані та економічному рівні розвитку регіонів є підставами для прийняття рішень щодо майбутніх напрямків їх розвитку та знаходять відображення в заходах територіального планування. Врахування таких відмінностей є одним із важливих завдань при розробці орієнтирів на довготривалий період. Це може бути на 50 років, але вони оновлюються не рідше ніж раз на 25 років. Діючі орієнтири були затверджені міністрами просторового розвитку Німеччини і Федеральних земель у червні 2006 року.

Існуюча стратегія розвитку земель на державному рівні складається з урахуванням трьох складових [1]:

орієнтир 1 «Ріст і інновація» (*Wachstum und Innovation*), спрямований переважно на модулювання економічного розвитку країни;

орієнтир 2 «Збереження інфраструктури життєзабезпечення» (*Das-einsvorsorge sichern*), що відображає заходи, які необхідно передбачити для збереження і забезпечення простору для життєдіяльності населення;

орієнтир 3 «Збереження природних ресурсів та побудова культурного ландшафту» (*Recourcen bewahren, Kulturlandchaften gestalten*), присвячений заходам зі збереження самотності різних німецьких регіонів та міст.

Як вже зазначено раніше, перший орієнтир, спрямований на сприяння економічному зростанню й розвитку промисловості, має допомогти досягненню провідних промислових показників і статусу однієї з найбільш інноваційних країн світу. При цьому особлива увага приділяється врахуванню існуючих специфічних особливостей і переваг регіонів. Окремими завданнями при вирішенні питань росту та інновацій виступають:

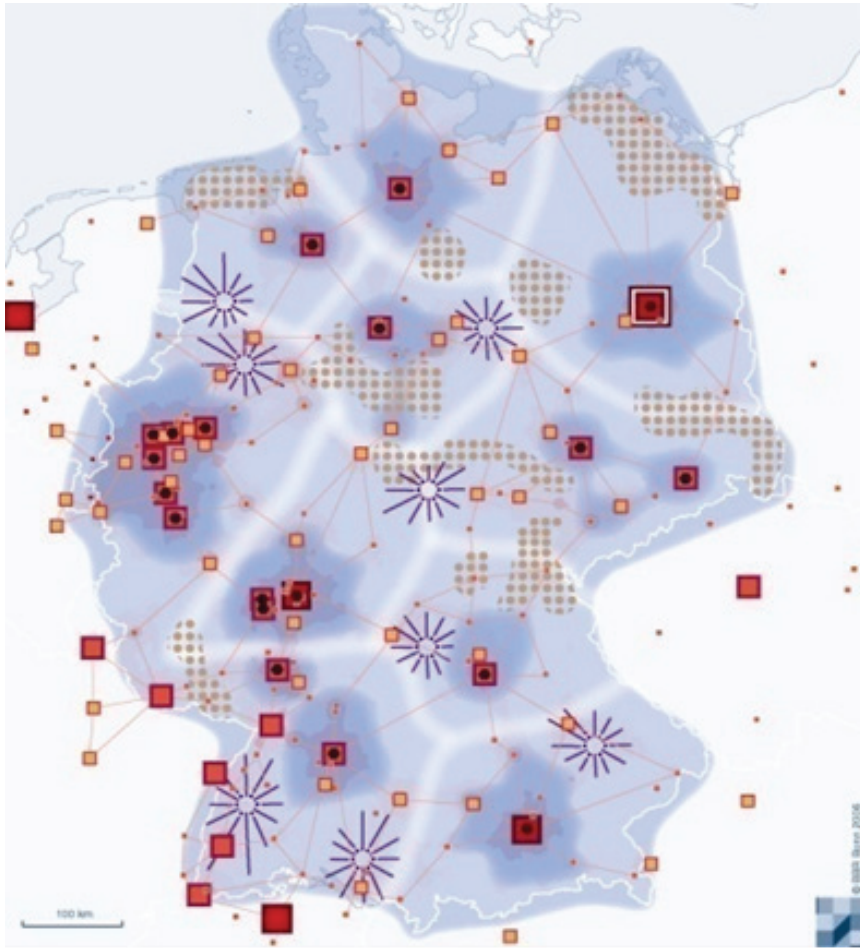
- міжрегіональні потреби і партнерство між регіонами;
- цілеспрямований розвиток загальної дорожньо-транспортної інфраструктури;
- підтримка європейських перспектив у регіонах.

На графічному відображенні (рис. 1) дуже чітко спостерігається глибока комплексність урахування національних та загальноєвропейських напрямків розвитку, що є результатом аналізу існуючого стану у всіх галузях народного господарства з точки зору економічного та промислового зростання.






Відображення мегаполісів європейського значення, столичного регіону та інших ілюструє основний каркас міст, які впливають на загальний розвиток країни в цілому. При цьому при визначенні значення мегаполісу враховуються не тільки чисельність населення, а також історичне значення міст, їх адміністративний статус, наявність політичних, адміністративних, промислових, культурних функцій тощо.

Вагомим є встановлення зон ближнього та дальнього впливу мегаполісів, включаючи сільські регіони, що фактично на державному рівні визначає взаємозв'язок і необхідність формування інфраструктурних зв'язків між територіями.

Якщо проаналізувати території з високим рівнем розвитку і перспективами подальшого зростання, то чітко видно, що їх місцезнаходження не завжди збігається з розташуванням крупних мегаполісів, що свідчить про вплив географічного розташування, існуючих тенденцій розвитку та бажання підтримати розвиток певних регіонів.



Простір мегаполісів

-  центри столичного регіону та існуючі центри європейського значення
-  інші мегаполіси
-  зона ближнього впливу мегаполісів
-  зона дальнього впливу мегаполісів, включаючи сільські регіони
-  перехідні зони між просторами мегаполісів

Простір з високим рівнем розвитку і перспективами подальшого зростання



Простір для стабілізації (депресивні регіони)



Планувальна структура



-  високоурбанізований центральний простір
-  простір із середнім рівнем урбанізації

Рис. 1. Орієнтир 1 «Ріст і інновація» (*Wachstum und Innovation*)

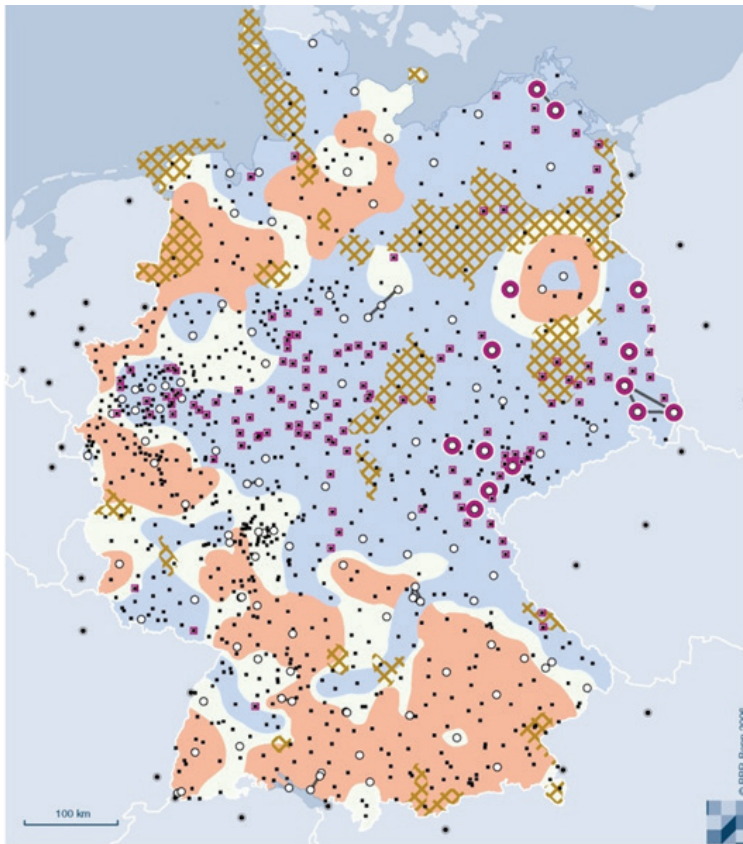
Визначення депресивних регіонів спрямовано на реалізацію подальших заходів щодо стабілізації цих територій. Але важливо зазначити, що, як правило, така стабілізація не носить характер обов'язкової державної підтримки, а спрямована на трансформацію функціональної спрямованості розвитку цих регіонів. Демократичність прийняття рішень щодо територіального планування, як зазначено вище, сприяє тому, що громадські структури федеральних земель самі розуміють свою роль в існуючому та подальшому розвитку територій. Це спонукає їх до розуміння власних проблем та змушує до дій, спрямованих на подолання негативних явищ та стабілізації розвитку.

Важливо зосередити увагу на другому та третьому орієнтирах, які при вирішенні стратегічних питань територіального розвитку акцентують увагу на застосуванні механізмів, аналогів яким немає в Україні.

Демографічні процеси в різних країнах відбуваються по-різному. Зміна чисельності населення може відбуватися в результаті як зовнішньої, так і внутрішньої міграції населення. В умовах перерозподілу чисельності населення виникає проблема, коли в одних регіонах чисельність населення зростає, а в інших зменшується. Це призводить до невідповідності існуючих структур життєзабезпечення кількості існуючого населення. У разі збільшення населення якість забезпечення послугами повинна бути покращена і доведена до передових стандартів за допомогою нових, гнучких, з точки зору часу і місця, планувальних та організаційних методів. У разі зменшення населення постає проблема в закритті, переорієнтації, а іноді і знесенні деяких зайвих об'єктів, що належать до інфраструктури життєзабезпечення.

На вирішення таких завдань вже на державному рівні спрямовані зусилля, які знаходять відображення в другому орієнтирі (рис. 2). Одним із основних його завдань є врегулювання відповідності структури життєзабезпечення існуючому або прогнозованому населенню.

Статус міст, який встановлюється другим орієнтиром, відображає стан на момент його розробки та прийняття і може бути змінений протягом наступних 25 років. Для прийняття обґрунтованих рішень встановлюються прогнози розвитку демографічної ситуації в країні та фіксуються регіони зі зростаючими, стабільними та спадаючими тенденціями демографічних змін. У результаті комплексного аналізу стану розвитку міст визначаються міста, які перебувають під загрозою занепаду і навпаки. Такі визначення надалі є приводом для прийняття рішень щодо стратегії розвитку цих міст на федеральному і локальному рівнях. У разі якщо місто перебуває під загрозою занепаду, його можуть позбавити статусу федерального або районного адміністративного центру, що призводить до



Прогноз демографічного розвитку до 2050 року

- спадаючий
- стабільний
- зростаючий

Поліпшення якості життєзабезпечення центральних міст

- великі центри під загрозою занепаду
- середні центри під загрозою занепаду
- поліпшення доступності в регіонах з недостатніми центральними функціями

Центральні міста в 2005 році

- крупний центр
- середній центр
- крупні центральні об'єднання міст
- міста з центральними функціями за кордоном Німеччини

Рис. 2. Орієнтир 2 «Збереження інфраструктури життєзабезпечення» (*Daseinsvorsorge sichern*)

втрати містом певних інституцій. Наприклад, у разі позбавлення статусу адміністративного центру місто звільняється від виконання деяких адміністративних функцій і, як наслідок, відповідні установи закриваються. Всі ці функції переходять до найближчих міст, які мають статус адміні-



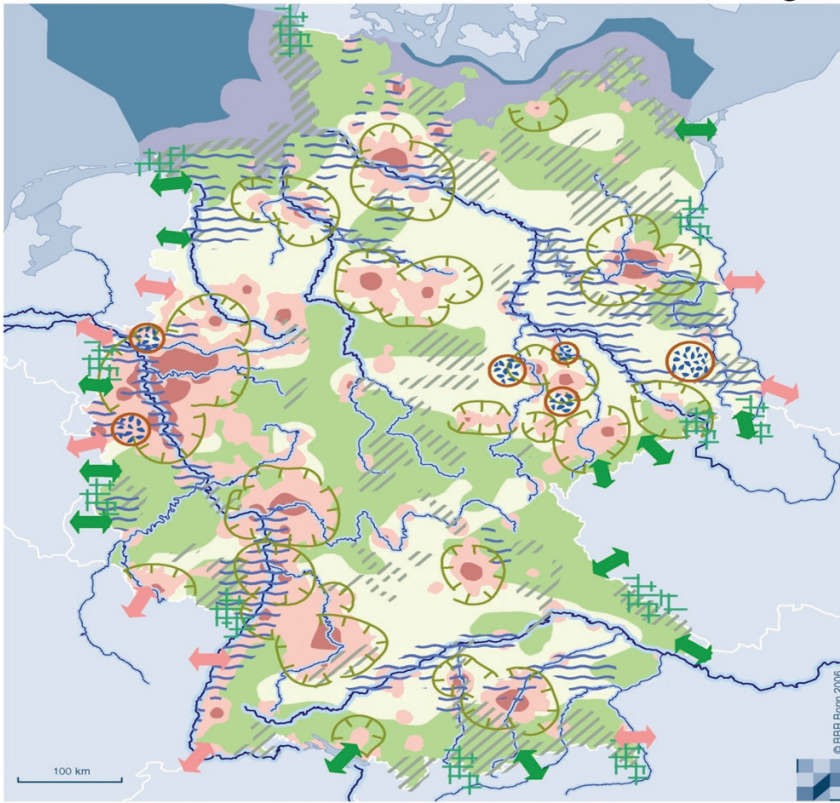
страгивних центрів і відповідно до розробленого орієнтира не перебувають під загрозою занепаду. Внаслідок прийняття таких рішень виникає потреба поліпшення доступності в регіони з недостатніми центральними функціями. Території, які потребують таких заходів, фактично збігаються з ареалами, які вказані на першому орієнтирі як депресивні території. Це відображає загальну стратегію, спрямовану на поліпшення функцій життєзабезпечення шляхом заходів, спрямованих на покращення доступності до функцій, яких не вистачає в певних регіонах.

Для розвитку заходів, які визначені цим орієнтиром, на місцевому рівні муніципалітети реалізують рішення щодо зносу будівель різного функціонального призначення (житло, промисловість, офісні та торговельні будівлі тощо), скорочення протяжності та щільності вулично-дорожньої мережі, скорочення інженерних мереж тощо. Цікаво розглянути процес скорочення вулиць і доріг, який призводить до необхідності розбирання дорожнього одягу. В цих випадках об'єкти дороги або їх частини передаються із транспортного відомства до відомства відповідно до їх подальшого цільового призначення (сільськогосподарське, лісове, рекреаційне тощо). До передачі об'єкта профільному відомству зазначаються заходи, які необхідно в подальшому реалізувати, наприклад зміна статусу/категорії дороги, необхідність повного або часткового демонтажу дорожнього одягу, протяжність дороги, що підлягає модифікації, та чітко встановлюється подальше функціональне використання цих земель. Після цього здійснюється процедура демонтажу (*Rueckbau*) [3].





У випадку інженерних мереж процедура аналогічна: мережі або демонтуються, або консервуються. Це робиться з метою економії капіталовкладень на утримання об'єктів, які не використовуються і не плануються до використання в прогностичному періоді повною мірою.

Статус крупних або середніх центрів надається на рівні планування федеральних земель і переходить на національний рівень. Це в свою чергу ілюструє зв'язок між стратегіями планування розвитку земель на федеральному на національному рівнях [7].

Дуже цікавим є механізм створення об'єднань міст, спрямований на комплексний розвиток територій з яскраво вираженими особливостями і сформованими традиціями розвитку. Крупні центральні об'єднання міст створюються шляхом досягнення угод між двома або декількома містами. Внаслідок таких угод створюються об'єднання міст, які при стратегічних планувальних рішеннях виступають як єдине ціле. Яскравим прикладом може бути так званий «Саксонський трикутник», який поєднує Дрезден, Лейпциг та Кемніц. Дрезден – столиця Саксонії та адміністративний центр. Лейпциг – торговельно-економічний центр. Кем-







### Збереження природних ресурсів

-  особливо цінні ландшафти, що підлягають збереженню
-  приклади територій, де реалізуються міжнародні програми збереження природних ресурсів
-  значні резервуари ґрунтових вод
-  превентивні заходи від повеней у заплавах річок

### Збереження культурного ландшафту

#### Урбанізовані ландшафти

-  розвиток центральних функцій в ядрі міського центру
-  формування субурбанізованих та міських просторів
-  приклади міждержавного розвитку територій
-  регіональні парки та системи відкритих просторів для рекреації міського населення

#### Сільські ландшафти





-  з високим потенціалом для екстенсивного сільського гос-ва, лісництва, туризму
-  з високим потенціалом для інтенсивного сільського гос-ва
-  приклади територій, де реалізуються міждержавні програми розвитку ландшафту та туризму
-  нові водні ландшафти в рекультивованих кар'єрах

Рис. 3. Орієнтир 3 «Збереження природних ресурсів та побудова культурного ландшафту» (*Recourcen bewahren, Kulturlandchaften gestalten*)



ніц – центр технологій та інновацій. Враховуючи таку специфічність міст, при інвестуванні різних функцій будуть брати до уваги досягнуті домовленості. Культурні функції будуть знаходити розвиток переважно у Дрездені, торговельні – у Лейпцизі, а крупнопромислові – у Кемніці.

Для кращого розуміння третього орієнтира «Збереження природних ресурсів та побудова культурного ландшафту» (рис. 3) доцільно відокремлено розглядати дві складові: стратегію збереження природних ресурсів і побудову культурного ландшафту.

Збереження природних ресурсів включає не тільки захист природного простору, а й регулювання його використання шляхом обмеження або скорочення використання нових площ під заселення, дорожньо-транспортні потреби тощо. Це знаходить відображення при знесенні або консервації об'єктів, що розглянуті вище, і має подальший розвиток на федеральному та місцевому рівнях. Наприклад, якщо на національному рівні зазначено, що населений пункт перебуває в зоні охорони природного середовища, то розширення меж сельбищних територій, збільшення щільності та інтенсивності забудови з мотивів прогнозного збільшення населення не можливі. Метою є гармонійне співіснування різних ландшафтних типів, де будуть довготривало збережені екологічні, соціальні та культурні функції [2, 4, 5].

Важливо відзначити, що на національному рівні зазначаються території, на яких реалізуються міжнаціональні заходи захисту природних ресурсів відповідно до міжнародних конвенцій.

Особливої уваги заслуговують превентивні заходи щодо повеней у річкових заплавах, які є актуальними для західних регіонів України. Такі превентивні заходи яскраво ілюструють зв'язок між національним, федеральним та місцевими рівнями планування використання земель. На національному рівні встановлюються небезпечні зони з точки зору повеней, на які можуть негативно вплинути додаткові антропогенні навантаження. В подальшому на цих територіях обмежують можливість скидання у водойми стічних вод як від промисловості, сільськогосподарського виробництва, так і приватних жител. Це коригується шляхом встановлення коефіцієнта водовідведення, який регулює обсяги стічних вод, які можуть бути скинуті у водойму [6].

Розростання населених пунктів уздовж транспортних коридорів призводить до розчленування простору, порушення його збалансованості і появи так званих субурбанізованих територій. Населені пункти на цих територіях не вкладаються в традиційне розуміння сільських поселень, їх часто називають «індустріальні села». Вони характеризуються переходом від сільського способу життя до міського за відсутності ре-

альних міських функцій, окрім промислових. Такі райони мають специфічні особливості розвитку і тому потребують регулювання на національному рівні.

При вирішенні завдань зі збереження та побудови культурного ландшафту береться до уваги самобутність окремих регіонів. Німеччина є федеральною державою, яка складається з 16 федеральних земель. Мова, традиції і народності дуже різні. До цих пір дуже виражені племінні зв'язки (саксонці, баварці, тюрінги, пруси, шваби тощо). Деякі федеральні землі мають етнічні особливості, які не можна не враховувати при плануванні їх розвитку. Такі відмінності знаходять відображення при побудові культурного ландшафту. Це дуже важливий елемент не тільки просторового, а скоріше соціально-культурного розвитку, вираженого в ландшафті. Тут варто згадати вираз, що «архітектура – це музика, що застигла в камені». В німецькому законодавстві дуже демократично визначено, що культурний ландшафт повинен бути інтегрований в ролі «м'якого чинника» в регіональні концепції розвитку для стабілізації сільських і приміських просторів [1, 2]. Наприклад, у Саксонії на кордоні з Польщею та Чехією мешкає одна з чотирьох офіційно визнаних національних меншин Німеччини – лужицькі серби, які зберегли свій етнос, виражений також в архітектурі та створенні ландшафтів. Для того, щоб зберегти особливість цього регіону на національному рівні, встановлюються зони, де регламентуються планувальні та архітектурні характеристики будівель, матеріали, з яких вони можуть бути побудовані, кольорова гама тощо.

Заслужують на увагу нові водні ландшафти в рекультивованих кар'єрах. Це штучно створені водойми на місцях відпрацьованих кар'єрів, які сформовані як результат національної стратегії функціональної трансформації території. Прикладом такої трансформації є так звані Лейпцизькі озерні ландшафти. Після припинення видобутку бурого вугілля залишилася велика кількість відкритих кар'єрів, які вже не мали ніякої економічної цінності. Більше того, вони створювали негативний вплив як на оточуюче природне середовище, так і на соціальний, функціональний та культурний стан регіонів. Враховуючи масштаби цієї проблеми, вона набула національного значення. При розробці національних орієнтирів була зазначена необхідність функціональної переорієнтації цих регіонів за федеральної фінансової підтримки [6].

Зв'язки, що історично склалися між німецькими та іншими європейськими містами, зберігаються незалежно від кордонів. Це знаходить відображення в третьому орієнтірі, де зазначаються приклади міждержавного розвитку територій. У першу чергу це стосується територій,

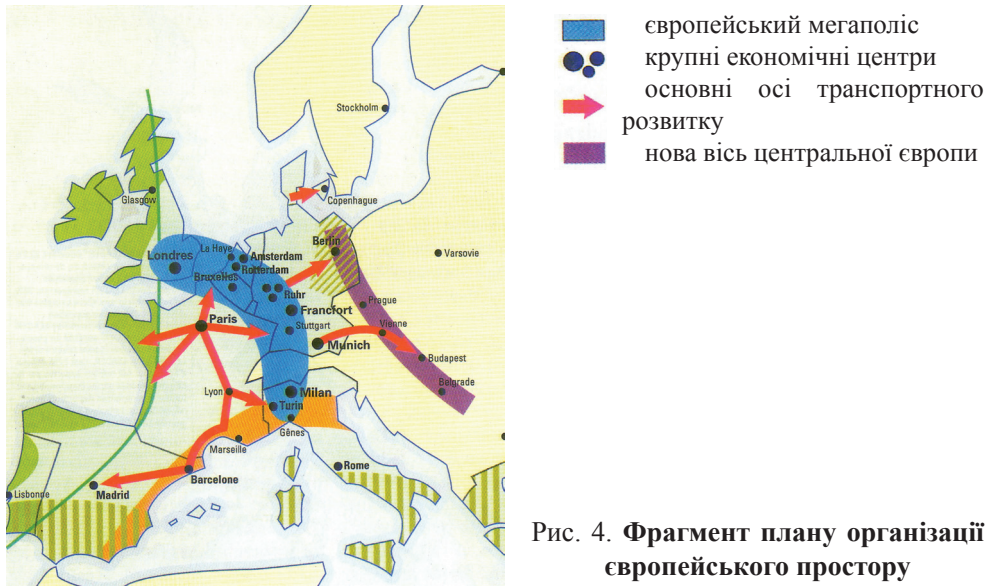


Рис. 4. Фрагмент плану організації європейського простору

близьких до кордонів з іншими державами, розвиток яких відбувається під впливом заходів щодо організації європейського простору (рис. 4) [8].

Аналізуючи зміст німецьких орієнтирів на державному рівні, стає очевидним, що основна їх мета спрямована на державну координацію планів розвитку Федеральних земель та скорочення розриву в їх розвитку.

Порівнюючи загальну мету і завдання планування територій на національному рівні в Німеччині та Україні, стає очевидним аналогія загальної стратегії німецьких орієнтирів та Генеральної схеми планування територій України (далі – Генсхема) в цілому.

Але цікавим є той факт, що при федеральному політичному устрої Німеччини законодавчо визначена і практично впроваджується залежність прийняття рішень щодо просторового планування на федеральному та місцевому рівнях від національних орієнтирів. Комплексність і єдність заходів щодо просторового планування гарантується наявністю зворотного зв'язку між місцевими, федеральним та національним рівнями планування.

На відміну від цього, Україна є унітарною державою й обов'язковість підпорядкованості прийняття рішень від національного до місцевого рівня визнана конституційно. Але реалії свідчать, що врахування національної стратегії територіального планування практично не знаходить відображення на регіональному та місцевих рівнях. Це можна пояснити тим, що при розробці та затвердженні Генсхеми не залучаються пред-

ставники всіх регіонів і не забезпечено прозорість прийнятих рішень та розуміння власних проблем як складової загального цілого.

Враховуючи особливості розвитку західних, східних, центральних та північних областей України, обумовлені природними умовами, економічним розвитком, соціально-демографічними характеристиками та культурними традиціями, органи центральної влади щодо просторового планування мають виступати координатором, модератором та конфлікт-менеджером у питаннях територіального розвитку та використання земель всіх областей за обов'язкової умови зворотного зв'язку.

У сучасних політичних умовах, що склалися в Україні, особливо гостро відчувається необхідність в інструментаріях, які здатні дійсно забезпечити виконання національних пріоритетів при гарантуванні та збереженні регіональних інтересів.

### **Список літератури**

1. Baugesetzbuch, 5. Bearbeitete Auflage, Dr. Peter Runkel, 01.01.1998, Bundesanzeiger. Raumordnungsgesetz (ROG), S. 366/387.

2. Baugesetzbuch, 5. Bearbeitete Auflage, Dr. Peter Runkel, 01.01.1998, Bundesanzeiger. Baunutzungsverordnung (BauNVO), S. 245 ff.

3. Baugesetzbuch, 5. Bearbeitete Auflage, Dr. Peter Runkel, 01.01.1998, Bundesanzeiger. Bundesfernstrassengesetz (FStrG), S. 390 ff.

4. Baugesetzbuch, 5. Bearbeitete Auflage, Dr. Peter Runkel, 01.01.1998, Bundesanzeiger. Bundesnaturschutzgesetz (BNatschG), S. 417 ff.

5. Baugesetzbuch, 5. Bearbeitete Auflage, Dr. Peter Runkel, 01.01.1998, Bundesanzeiger. Bundeswaldgesetz, S. 431 ff.

6. Baugesetzbuch, 5. Bearbeitete Auflage, Dr. Peter Runkel, 01.01.1998, Bundesanzeiger. Wasserhaushaltsgesetz (WHG), S. 448 ff.

7. Gemeindeordnung der Länder, Stand vom 1. Januar 2014. [http://www.kommunaleverwaltung.sachsen.de/download/Kommunale\\_Verwaltung/1\\_SaechsGemO.pdf](http://www.kommunaleverwaltung.sachsen.de/download/Kommunale_Verwaltung/1_SaechsGemO.pdf)

8. Forum Berlin-Brandenburg regional, Berlin und Nachbarn, Ministerium f. Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung, Potsdam, 2000, S. 11.

*Стаття надійшла до редколегії 2 грудня 2014 р.*