

СУСПІЛЬНО-ГЕОГРАФІЧНІ ДОСЛІДЖЕННЯ

УДК 911.3:711.1.25

Є.О. Маруняк

ТЕРИТОРІАЛЬНЕ (ПРОСТОРОВЕ) ПЛАНУВАННЯ: ЗМІСТ, ЕВОЛЮЦІЯ ТА ОСНОВНІ СУЧАСНІ НАПРЯМИ

Е.А. Маруняк

ТЕРИТОРІАЛЬНЕ (ПРОСТРАНСТВЕННОЕ) ПЛАНИРОВАНИЕ: СОДЕРЖАНИЕ, ЭВОЛЮЦИЯ И ОСНОВНЫЕ СОВРЕМЕННЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

Институт географии Национальной академии наук Украины, Киев

Планировочные документы и решения являются на сегодня значимой частью управления социально-экономическим развитием большинства развитых стран. Без этой основы неразрешимыми остаются вопросы качества среды и устойчивости, оценки инвестиционной привлекательности и её повышения, проблемы согласования интересов различных землепользователей, логистического обеспечения и другие. В статье рассмотрены особенности терминологии и понимания процесса территориального (пространственного) планирования как оптимальной организации пространства с учётом его особенностей, характеристик и часовых параметров, а также специфика формирования соответствующих систем в ряде европейских стран. Выделены основные вызовы, с которыми сталкивается Украина на пути к устойчивому пространственному развитию. Проанализированы предпосылки создания и современное состояние системы территориального планирования в Украине. Сформулированы принципы успешных решений в процессе планирования территорий: системности и комплексности; многокомпонентности и иерархичности; сбалансированности социальной, экономической, экологической составляющих; гибкости и динамичности; уникальности; децентрализации и адресной ответственности; общественной экологичности; доступности и открытости планировочных процессов и данных; диалога и вовлечения всех заинтересованных сторон; внешней интегрированности и соответствия парадигме общественного развития. Также представлена схема процесса современного пространственного планирования. Рассмотрены наиболее актуальные подходы и инструменты, имеющие место в странах ЕС, возможности их адаптации в Украине с учётом национальной методологии и практики территориального планирования.

Ключевые слова: *геопространство; территориальное планирование; пространственное планирование; ландшафтное планирование.*

Marunyak Ye.

TERRITORIAL (SPATIAL) PLANNING: CONTENT AND EVOLUTION OF MAJOR MODERN TRENDS

Institute of Geography of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv

Planning documents and decisions represent nowadays a significant part of socio-economic development management in most developed countries. Without this foundation, questions of environmental quality and sustainability, assessment of investment attractiveness and its increase remain unresolved, as well as the problem of different land users interests coordination, logistics and others. The article describes the terminology features and understanding of the territorial spatial planning process as the optimal space organization based on its features, characteristics and time parameters, as well as the specifics of the corresponding systems development in several European countries. The main challenges which Ukraine faces on the path to sustainable spatial development have been highlighted. Prerequisites of the spatial planning system creation and its current state in Ukraine has been analyzed. The principles of successful solutions in the territorial planning process have been formulated: systematic and comprehensive nature; multicomponent and hierarchical nature; balanced nature of social, economic and environmental components; flexibility and agility; uniqueness; decentralization and address responsibility; social ecology; accessibility and openness of planning processes and data; dialogue and involvement of all interested parties; external integration and consistency with social development paradigm. A diagram of the modern spatial planning process has also been presented. The most relevant approaches and tools taking place in the EU countries have been considered, as well as possibility of their adaptation in Ukraine taking in consideration national methodology and spatial planning practice.

Keywords: *geospace; territorial planning; spatial planning; landscape planning.*

Актуальність дослідження

Територіальне, або просторове планування є нині одним із невід'ємних атрибутів управлінської діяльності розвинених країн. Саме завдяки сучасним планам і програмам можливе ефективно використання ресурсів усіх рівнів і видів, забезпечення

якості середовища проживання, збереження культурної спадщини, задоволення потреб громади та узгодження індивідуальних запитів. Відповідно, і планувальні документи дедалі більше нагадують креативні інформаційні моделі, створені за критеріями мережевого суспільства, з урахуванням гло-

бальних викликів та потенціалу тієї чи іншої території.

Територіальне планування має тривалу історію та поширену практику впровадження. Поле ж для сучасного дослідницького інтересу формується швидше у зв'язку з результатами планувальних заходів, отриманими в умовах різних суспільних координат, з висновками, що можуть бути враховані для вдосконалення процесу планування, його гармонізації в новітніх гео економічних та геополітичних реаліях. Аналіз таких результатів має охоплювати кілька складових, від історії та основних принципів планування, завершуючи сучасною методологією та світоглядними орієнтирами систем. Подібні різноаспектні пошуки є поширеним явищем у європейському науковому просторі і, поза сумнівом, важливі й для України, яка протягом десятиріч намагалася балансувати на умовній межі «між» – між Сходом і Заходом, між радянським спадком та прагненням до інших цінностей, між відродженням, збереженням власної ідентичності та глобалізаційними впливами тощо.

І це породжує багато запитань, як сприймаються і можуть бути сприйняті європейські підходи, як швидко відбудуться якісні зміни, наскільки значними є відмінності пострадянської та західно-європейської планувальних систем, що має бути впроваджено на законодавчому рівні, які обмеження, насамперед економічного характеру, постають у процесі планування, який сучасний стан справ у цій сфері.

Метою цієї статті є окреслення сучасного понятійного дискурсу, підходів та настанов, обраних європейськими країнами у відповідній сфері, витоків та ідеології планування. У такому ж контексті проаналізовано і вимір планувальної діяльності в Україні.

Виклад основного матеріалу

Територія чи простір: пошук термінології

Під плануванням у загальному розумінні ми зазвичай розуміємо діяльність з оцінювання та перспективної організації ресурсів для досягнення різних завдань і цілей. У конкретизованішому вигляді планування є «комплексним процесом, що веде до консенсусу, заснованому на визнанні всіх включених проблем, їх оцінці та визначенні цілей. Кінцевою метою є розроблення шаблону/моделі для майбутнього розвитку» [21, с. 46]. Фактично йдеться про оптимальну організацію простору з урахуванням його особливостей, характеристик та часових параметрів. Для означення цього процесу та його результатів зазвичай використовують два терміни – «територіальне планування» і «просторове планування», змістовне наповнення яких варто розглянути детальніше.

Як зазначається в сучасних публікаціях з цієї проблематики, «простір формує географічну про-

екцію поширення людської діяльності. В контексті її наслідків для навколишнього середовища простір відображає також поширення занепаду останнього» [19]. Історично у планувальному лексиконі домінувало планування територіальне, що на сьогодні в більшості європейських країн поступово замінюється терміном «*просторове планування*» (відповідно до поняття «просторовий розвиток»). Це має своє пояснення – концепція і поняття «просторове планування» були розвинені з точки зору формування європейської позиції щодо планування та просторового розвитку. Здавалося важливим знайти нейтральний термін, безпосередньо не пов'язаний з діючою планувальною системою жодної країни-члена Європейського Союзу (ЄС). Лінгвістично ж це фактично переклад німецького поняття «*Raumplanung*» та голландського «*Ruimtelijk Planning*» [16, с. 11]. Синонімічним є й німецьке «*Raumordnung*» «всеосяжний, надлокальний, найвищий рівень планування структури і розвитку простору» [28].

Крім того, поява просторового аспекту ідентифікує якісні зміни у плануванні загалом, усвідомлення необхідності довгострокового, стратегічного планування, а також обмежених можливостей суто економічного, галузевого підходу, віддаленого від конкретного місця, зони, області, країни – «практично всюди у світі було усвідомлено, що стратегічне планування, стратегічне мислення в цілому неможливе поза просторовими координатами дії. Йдеться, безумовно, не тільки і не стільки про прямокутні координати, давно спроектовані на поверхню Землі, скільки про полярні. Ми так чи інакше оперуємо уявленнями про поля, а отже про межі полів дії сил, їх взаємонакладення, їх енергетичні вузли, що в науці географії зветься однорідним або вузловим районуванням, а також центрипериферійними зв'язками» [3].

Фактично це означає набагато глибший аналіз причинно-наслідкових зв'язків між об'єктами геопросторових процесів, власне структури простору. Отже, хоча термін є певною мірою штучним (євроанглійським¹), з наукової точки зору він більш обґрунтований – здійснюючи ефективне планування, ми дійсно намагаємось організувати *простір*, розмістити щось *в просторі*.

Очевидно, що причиною назвати планування «*територіальним*» стало насамперед оперування поняттям території як географічним таксоном та його картографування, акцентована ознака територіальності, на протиположному галузевому підході. У збірнику (Компендіумі) ЄС щодо просторових планувальних систем та політик під просторовим плануванням розуміють «суспільну політику та дії,

¹ Під цим поняттям (Euroenglish) розуміють змінену внаслідок широкого вжитку в неангломовних європейських країнах англійську мову. Див, наприклад, S.Mollin "Euro-English: Assessing Variety Status".

спрямовані на розподіл видів діяльності у просторі та зв'язки між ними. Вона має здійснюватись на європейському, національному та локальному рівнях і поєднувати планування землекористування та регіональну політику» [18, с. 156].

Ширше трактування з цього ж документу так окреслює зміст просторового планування: «Просторове планування відноситься до методів, що використовуються переважно в громадському секторі для впливу на подальший розподіл видів діяльності у просторі. Його застосовують з метою створення раціональнішої територіальної організації землекористування та відповідних зв'язків, для збалансованості між вимогами розвитку та потребами захисту довкілля та для досягнення соціальних і економічних цілей. Просторове планування охоплює заходи з координації просторових впливів на інші секторальні політики, для досягнення рівномірнішого розподілу економічного розвитку між регіонами ніж той, що може бути створений ринковими силами, а також з регулювання питань використання землі та власності» [18, с. 24].

Під просторовим (або «фізичним») плануванням, наприклад в Німеччині, розуміють загальне планувально-правове поняття, що охоплює територіальну організацію держави, земельне планування, а також перспективне планування будівництва. Відповідно, його метою є «організація та розвиток певних виділів (регіонів) згідно з елементарними аспектами людського існування, такими як домогосподарство, робота, освіта, постачання, відпочинок і транспорт» [8, с. 66].

Разом з тим, слід зазначити, що поняття *«територіальне планування»* також використовують як у постсоціалістичних європейських країнах, так і в деяких документах ЄС (наприклад «Територіальний порядок денний Європейського Союзу 2020»). Поширене воно і в Україні, інших пострадянських країнах, в багатьох наукових публікаціях радянського періоду. Отже, з міркувань практичної доцільності надалі вживатимемо поняття територіальне і просторове планування як синоніми².

Витоки, виклики, підходи до просторового планування в країнах Європейського Союзу

Еволюція планувальних систем має очевидний зв'язок з розвитком людської цивілізації. Запровадження планування поселень відноситься до епохи Середньовіччя [4, с.10]. На основі давніх джерел можна зробити висновок, що помітною рисою тогочасного планування була спроба досягнення гармонії планувальних рішень, насамперед з точ-

ки зору узгодження потреб людини та природних передумов.

Як свідчать окремі дослідження, формування територіального планування у його сучасному розумінні для більшості країн світу відноситься до кінця ХІХ–початку ХХ ст. Важливим індикатором появи таких систем є законодавче затвердження. Розробка і затвердження планувальної документації у європейських країнах являли собою своєрідну реакцію на стрімке економічне зростання та пов'язані з ним соціальні, економічні, інституційні проблеми стосовно оптимізації промислового навантаження, поселенської мережі, регулювання міського розвитку.

Законодавчі засади, що визначають відносини у сфері планування у більш-менш сучасному вигляді для більшості європейських країн (за винятком Італії та Люксембургу) були визначені у 70 – 90-х рр. ХХ ст. (табл. 1).

Незважаючи на істотно різну історію становлення та національні особливості, можна виділити, дещо умовно, кілька етапів та чинників зближення систем просторового планування європейських країн.

Перший етап – період завершення Другої світової війни, протягом якого зближення відбувалось не лише з точки зору економічного зростання, а й для соціального консенсусу, у формі «держав загального добробуту» [24]. Не останню роль відіграла і геополітична ситуація, що склалася на той час у Європі.

Другий етап був започаткований створенням у 1970 р. СЕМАТ (Ради міністрів, відповідальних за просторове регіональне планування). Регулярне проведення конференцій, підготовка доповідей, рекомендацій, резолюцій надали значний поштовх і створили своєрідну платформу для обговорення найбільш проблемних питань просторового планування. Нині у складі Ради – 47 держав, серед яких і Україна (з 1995 р.).

Точкою відліку третього етапу стали, на нашу думку, 90-ті рр., що, з одного боку, пов'язано зі зміною геополітичних векторів внаслідок розпаду СРСР, з іншого, – з формуванням постіндустріального суспільства. Ще одним важливим акцентом нового періоду стала інтродукція поняття та концепції сталого (збалансованого) розвитку, втілена насамперед прийняттям у 2000 р. «Керівних принципів сталого просторового розвитку Європейського континенту» [20] (далі – «Керівні принципи»).

Зупинимось на особливостях, видах і напрямках просторового планування, що сформувались на сьогодні в європейських країнах. Відповідно до Компендіуму ЄС щодо просторових планувальних систем та політик, серед п'ятнадцяти (до 2004 р.) країн-членів ЄС було виділено чотири основні

² Згідно з оригіналом, що вживається в тому чи іншому джерелі. З позиції автора більш обґрунтованим і влучним є термін «просторове планування»: адже йдеться про об'ємний вимір сукупності відносин та зв'язків між різними об'єктами, результатів їхньої взаємодії.

Таблиця 1. Започаткування сучасного територіального планування в окремих країнах Європи

Країна	Орієнтовний період	Основні риси
Норвегія	початок ХІХ – початок ХХ ст.	Знаковий для створення єдиної системи 1924 р. – прийняття так званого «Будівельного акту», що охоплював усі міські і окремі сільські муніципалітети. З того часу планування стало суспільним інструментом упорядкованого використання земель та інфраструктури. Але вже на початку ХІХ ст. існували плани інфраструктури та детальні земельні плани
Німеччина	друга половина ХІХ ст.	Прийняття будівельного закону, який визначав основи територіального планування на державному рівні. Згодом був доповнений у федеральному законодавстві
Нідерланди	початок ХХ ст.	Планування завдяки «Акту про житлове господарство» (1901) стало обов'язковим для муніципалітетів. У 1931 р. після перегляду цього документу було затверджено просторове планування на регіональному рівні. І лише у 1960 р. була затверджена трирівнева система
Великобританія	30-ті – 40-ві роки ХХ ст.	Розроблено концепцію планувальної системи, яка була вперше затверджена «Планувальним Актом» у 1948 р.
Швеція	кінець ХІХ – початок ХХ ст.	Першим законодавчим актом щодо регулювання будівельної діяльності став Будівельний указ 1874 р., що зобов'язував міста розробляти і впроваджувати міські плани. Акт з планування міст був введений в дію у 1909 р. з метою законодавчого регулювання стосунків між муніципалітетами та власниками майна
Польща	початок ХХ ст.	Спроби щодо стандартизації системи просторового планування пов'язані з набуттям незалежності у 1918 р. У 1928 р. напрацьовані стандарти були затверджені указом президента «Про будівельні норми і розвиток житлової нерухомості»

Розроблено на основі [16]

традиції просторового планування – власне підхід регіонального економічного планування, складний інтегрований підхід, управління землекористуванням та урбанізм [18, с. 36]. Розрізняють планування відповідно до рівня та цілей – національні політики, стратегічне планування, рамкове планування та регуляторне планування. Крім того, виділено просторовий та галузевий аспекти планування, взаємозв'язок яких на найнижчих рівнях часто втрачається. У деяких країнах, зокрема у Німеччині, просторове (фізичне) планування включає регіональне планування, міське планування та структурні аспекти секторального планування. Регіональне планування є найвищим рівнем, що синтезує організацію та розвиток регіонів.

На сьогодні основним стратегічним документом для країн ЄС, прийнятим у 2011 р., є «Територіальний порядок денний 2020», що визначає основні виклики, пріоритети та механізми просторового розвитку. Врахування національної специфіки здійснюється через розроблення національних концепцій просторового розвитку, що часто виходять за загальноєвропейські часові рамки (наприклад, Польща – до 2030 р., Нідерланди – до

2040 р.). На рівні ЄС спільна мета – територіальна єдність – має бути досягнута з урахуванням таких пріоритетів: поліцентричний та збалансований територіальний розвиток; інтегрований розвиток міст, сільських та особливих територій (географічно особливих – узбережжя, острови, гірські території; прим. авт.); територіальна інтеграція у транскордонних і транснаціональних функціональних регіонах; забезпечення глобальної конкурентоспроможності регіонів, що базується на сильних локальних економіках; поліпшення територіальної зв'язності для індивідів, комун, підприємств; управління та об'єднання екологічних, ландшафтних і культурних цінностей регіонів [27].

Найсучаснішою складовою європейської просторової політики, що й досі дискутується в управлінських та наукових колах, є підхід, що базується на понятті *місця* (“*place-based approach*”). Вперше репрезентований у звіті Ф.Барка «Порядок денний для реформованої політики єдності» у 2009 р. підхід набув популярності, увійшовши до «Територіального порядку денного 2020» ЄС, окремі національні політики та був апробований на прикладі проектів регіонального і локального рівнів, зокре-

ма і функціональних регіонів у Польщі, ФРН, Латвії, Норвегії, Швеції, Бельгії, Фінляндії. Головні акценти нової політики, зроблені у звіті, на перший погляд не містять новизни, особливо для географічної науки – це «специфіка, відповідно до місця, природних та інституційних ресурсів, а також індивідуальних вподобань та знань; роль, яку відіграють матеріальні та нематеріальні зв'язки між місцями; зумовлена цим необхідність заходів, відповідних певним місцям» [15, с. 4].

Водночас, важливим, на наш погляд, є нове бачення власне місця «як соціального концепту, протяжної території, у межах якої набір умов, сприятливих для розвитку, використовується більше ніж за її межами: природні та культурні умови та вподобання є більш однорідними або взаємодоповнюючими, знання людей – більш синергетичними, що врешті-решт сприяє позитивним впливам та зростанню формальних та неформальних інституцій» [15, с. 5].

Отже, Ф. Барка відмежовується від жорсткої прив'язки до понять «регіон», «територія», «простір», а також адміністративних кордонів, що дозволяє посилити риси гнучкості та динамічності планування, управління, реагування та отримати «діалог між інституціями та акторами, що займаються розвитком на різних географічних рівнях» [26], поєднати місцеву специфіку та територіальний капітал, уникаючи недоліків заангажованості місцевого рівня. Певний відхід від декларування сталого розвитку або мережевих зв'язків є швидше ознакою набуття у цій сфері більш чітких та просторово «прив'язаних» обрисів.

Важливим інструментом європейського планування, що значною мірою забезпечує впровадження у відповідну політику принципів сталого (збалансованого) розвитку є *ландшафтне планування* (ЛП). Необхідність здійснення ландшафтно-політики для успішного територіального розвитку наголошена у Керівних принципах, сформульована як «включення питань розвитку ландшафтів до просторового планування та галузевих програм», «імплементация інтегрованої політики, спрямованої на одночасний захист, управління та планування ландшафтів» [20, с. 12].

У більшості європейських країн інструмент ЛП у різних формах і з акцентом на досягнення природоохоронних цілей входить в систему територіального планування, еволюціонуючи разом з нею, як «ключовий інструмент планування, спрямований на збереження природи і керування ландшафтом» [23].

Так відбувається оптимізація відносин суспільства і природи в межах конкретних територій, що утворюють багаторівневу систему – національну, а згодом і транснаціональну. У Європейській ландшафтній конвенції ландшафтне планування

визначається як перспективне планування, яке має за мету поліпшення, відновлення та формування ландшафтів [7].

На думку одного з відомих у цій галузі практиків основні завдання ЛП можна представити за схемою [22, с. 32]: огляд і оцінка напрямів використання природних і культурних ресурсів, аналіз історії розвитку та ідентифікація особливостей ландшафту; ідентифікація та оцінка форм використання культурних ландшафтів і можливих конфліктів; визначення керівних принципів і якісних цілей розвитку культурних ландшафтів; поєднання заходів щодо охорони і розвитку культурних ландшафтів; представлення та узгодження результатів з громадськістю; моніторинг. Врахування і виконання прийнятих документів сприяють сталому (збалансованому) розвитку території.

Територіальне (просторове) планування в Україні: передумови формування та виклики трансформаційного періоду

На початку огляду сучасної національної системи територіального планування слід зазначити, що Україна, тривалий час перебуваючи у складі СРСР, успадкувала певні особливості радянського підходу до планування території.

Як і в багатьох європейських країнах, усвідомлення важливості та легітимізація територіального планування відбулась в СРСР орієнтовно в 20-х рр. ХХ ст. Саме тоді, і навіть дещо раніше, у 1915р. («дорадянський» період), була створена Комісія з вивчення природних продуктивних сил, очолена В.І.Вернадським. Згодом було розроблено план ГОЕРЛЮ – перспективний план СРСР, в цілому по країні та для вісьми великих районів, що передбачав галузевий і територіальний розріз, проект електрифікації. Започатковано становлення єдиної системи планування і планових органів та методології територіальних економічних досліджень. Водночас, вже для 30-х рр. окремі автори відмічають цілу низку негативних змін, серед яких зміцнення Держплану та прискорені темпи розпаду єдиної системи просторового планування, перенесення на макроекономічний рівень методів планування роботи капіталістичної фірми, що втратило актуальність, недоцільне застосування балансових розрахунків, поступова підміна народногосподарського підходу галузевим. Крім того, Рада з розміщення продуктивних сил отримує замість ключових дорадчі функції [3].

Безумовним випробуванням і для країни в цілому, і для системи територіального планування зокрема, стали воєнний та повоєнний період. Його основними рисами були переміщення підприємств і промислове будівництво на сході СРСР, обмеженість комплексного територіального планування [9, с. 31-36], а також формування системи «закритих» міст («відомча урбанізація»), директивний

характер управління, що не сприяє нормальному розвитку [3].

Згодом, 60-70-ті рр. стають періодом формування методології укладання одного з найбільш важливих, і, як видається, життєздатних планувальних документів – схеми районного планування [2], що тією чи іншою мірою відповідала сучасним схемам територіального планування, передбачаючи комплексний розвиток території з урахуванням природних і соціально-економічних умов.

У цей же період і до 80-х рр. відбувся перехід до складання довгострокових комплексних схем розвитку та розміщення продуктивних сил і на їх основі – Генеральної схеми розміщення продуктивних сил, практичне втілення якої залишилось під знаком питання. Водночас, «фактично знищується територіальне планування на низовому та середньому рівнях» [9, с. 31-36], має місце «низька операційність та неузгодженість роботи планувально-прогнозних структур» [3].

Загалом, відмежовуючись від інституційної (функціональної) складової та розглядаючи систему планування радянського періоду за формальною ознакою, заперечувати комплексність та різноманітність передбаченої документації неможливо. До трьох рівнів управління відносились: Генеральна схема розвитку і розміщення продуктивних сил союзних республік, економічних районів, автономних республік, країв та областей СРСР; Єдина система розселення СРСР; схеми районного планування; генеральні плани міст; Територіальні комплексні схеми охорони природи (ТерКСОП). Ці документи доповнювались Цільовими комплексними програмами формування народногосподарських зон і територіально-виробничих комплексів, Міжгалузевими балансами виробництва і розподілу продукції для союзних республік, великих економічних районів СРСР та одиниць адміністративно-територіального устрою країни, а також Комплексними планами соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів управління [14].

Не можна не відзначити і розвинену методологію радянського планування, що мала багато конструктивних рис щодо оцінки ресурсів, формування виробничих зв'язків і навіть соціальної інфраструктури.

Але варто підкреслити головне – значна частина розроблених документів залишалась недієвою, що пояснюється насамперед специфікою обмежень централізованої планової економіки СРСР. Як справедливо зазначається щодо оцінки якості регіонального планування та районного планування в СРСР – «реалізація теоретичних ідей, закладених у зазначених документах, не була достатньо послідовною і про практичне їх впровадження можливо говорити лише в окремих випадках» [1, с. 11].

Крім того, суттєві відмінності ідеології, соціальних, економічних, екологічних стандартів так званих «капіталістичної» та «соціалістичної» сис-

тем відображались і в площині планувальної документації. Так, уже у 1970 р. в рішеннях конференції СЕМАТ були визначені такі планувальні орієнтири: якість навколишнього середовища; збереження балансу між урбанізованими та аграрними регіонами; проблеми розвитку сільських районів; специфічні проблеми, притаманні деяким окремим регіонам (прикордонні, гірські тощо); проблеми розвитку периферійних (депресивних) районів; розвиток мереж зв'язку і транспорту; участь населення у житті місцевих громад [6]. Згодом, у численних національних стратегіях просторового розвитку країн ЄС йдеться про якість простору, якість життя, різноманіття ландшафтів тощо. У радянському ж плануванні, аж до часів розпаду СРСР продовжують існувати ідеологеми планування народного господарства, галузей та економічних районів. Одним із позитивних прикладів актуалізації планування в СРСР є вже згадувані Територіальні комплексні схеми охорони природи (70-ті – 80-ті рр.), що позначило надзвичайно важливий природоохоронний акцент, пошук балансу між економічним розвитком та збереженням природного середовища.

Порівняння радянської та європейської планувальних систем у загальних рисах здійснено в попередніх публікаціях [11].

Проблема відставання першої пояснюється низкою факторів, не останнім з яких було недостатнє та несвоєчасне врахування наукових розробок і географів, і інших спеціалістів тодішньої Академії наук. Значна кількість показників та якісних характеристик, не кажучи про підходи, залишалась поза межами практики планування. Тут можна згадати і роботи, виконані Радою з вивчення продуктивних сил, і конкретні пропозиції окремих дослідників, наприклад щодо картографічного обґрунтування проблемних програм, етапності територіального планування [10, с.43-48, 52], що цілком корелювали з тодішніми європейськими підходами, актуальні донині, але не були впроваджені в практику планування на належному рівні.

Після проголошення незалежності постала необхідність вирішити низку нагальних завдань, пов'язаних зі зміною методологічних підходів та створенням власної системи планувальної документації. Тут мали бути враховані складності зміни форм власності, перебудови господарських зв'язків, брак фінансових ресурсів, і, безумовно, процеси докорінних змін державного управління загалом.

Отже, сучасна система територіального планування в Україні склалася під впливом ряду факторів і на сьогодні об'єднує досвід радянського, пострадянського планування і деякі елементи європейських практик. Зокрема, були спроби інтеграції Керівних принципів та окремих рішень СЕМАТ.

Просторовий розвиток і просторове планування на сьогодні означають оптимальну організацію

простору (території) з урахуванням його особливостей, характеристик, зв'язків та часових параметрів.

Основними викликами у площині просторового розвитку України слід вважати:

- глобальні виклики (зміни клімату, загрози збереженню ландшафтного та біорізноманіття, вплив процесів глобалізації);
- специфіку геополітичного становища та цивілізаційного виміру;
- задекларовану необхідність інтеграції в європейський простір у таких сферах як законодавство, виробництво, торгівля, інвестиції, транспорт, охорона навколишнього середовища, входження в планувальний каркас;
- невідповідність рівня соціально-економічного розвитку і якості життя населення стандартам розвинених західноєвропейських і часто навіть східноєвропейських країн;
- тривале зниження чисельності населення внаслідок міграцій і природного скорочення, зниження якості людських ресурсів;
- виражену диспропорційність соціально-економічного розвитку регіонів, міст та сільської місцевості за більшістю показників;
- диспропорційність структури економіки, домінування первинного та вторинного секторів, відставання у розвитку сфери послуг;
- процеси урбанізації і субурбанізації, розвиток приміських зон великих міст;
- занепад значної частини сільських поселень і малих міст;
- технічну застарілість інфраструктури, виробничих фондів;
- високе антропогенне навантаження, надмірний вплив на навколишнє середовище - ресурсоємність, забруднення, виснаження компонентів середовища;
- підвищення чутливості ландшафтів до небезпечних природних явищ і процесів;
- проблеми розвитку комунікацій: транспорту і зв'язку;
- неефективне функціонування інституційної складової; недоліки системи територіального планування: недостатня репрезентація екологічної складової, застарілість документації, проблеми впровадження та узгодження з громадами.

Правові засади територіального планування в Україні формуються в полі дії понад ста законодавчих актів (Конституція, кодекси, закони, Постанови Верховної Ради та Кабінету Міністрів, накази Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства). Водночас, незважаючи на те, що розробники планувальної документації зазвичай враховують вимоги численних законодавчих актів «міжвідомчої регламентації», на практиці розроблення програм згідно з ними часто відбувається без (з непов-

ним) урахуванням планувальних схем. В цілому законодавчу базу в сфері територіального планування та містобудівної діяльності можна вважати сформованою, хоча проблеми узгодження окремих законів, прийнятих в різні часові періоди, уніфікації вимог та формулювань, розмежування повноважень суб'єктів процесу залишаються актуальними (наприклад, закони «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Основним документом, що регулює відносини у сфері містобудування та територіального планування, є Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (2011 р.).

Закон визначає три рівні планування: національний, регіональний і локальний. Національному рівню відповідає Генеральна схема територіального планування в Україні (Закон 2001 р., зі змінами 2012 р.), а також схеми планування окремих частин держави. Планування територій на регіональному рівні здійснюється шляхом розроблення схем планування території АР Крим, областей і районів, на місцевому рівні – шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів територій. Зміст планувальних документів визначено законодавчо, Державними будівельними нормами України і представлено картами і пояснювальними текстами.

Нинішня система планування України має достатньо розроблене правове та інституційне підґрунтя, ґрунтується на значному досвіді планувальних робіт, але неодмінно потребує безперервного процесу її вдосконалення та науково-консультативної підтримки документів, що розробляються. Такі кроки дозволять зробити інтеграцію європейських підходів не формальною, а дієвою, крім того, збагатять її національною специфікою.

Так, сучасною методологічною основою, запропонованою в Україні, є геопланувальна парадигма, відповідно до якої планування територій розглядається як «цілісний та інтегрований науковий напрям географічних досліджень, що охоплює певні різновиди планувальних робіт за їх змістом та масштабом» [12] та ґрунтується на «сучасних концепціях територіальної організації суспільства, природних каркасів екологічної безпеки територій, систем розселення, територіальних систем виробничої та соціальної інфраструктури, територіальних систем виробництва та обслуговування, територіальних рекреаційних систем, якості життя населення» [13]. Серед багатьох переваг парадигми – і запропоноване в її межах поняття «операційних територіальних одиниць», що певною мірою створює потенціал для сприйняття в Україні європейського «place-based approach».

Так само значимим є впровадження в українські територіальні плани інструменту ландшафтного планування, про який йшлося вище, роль якого

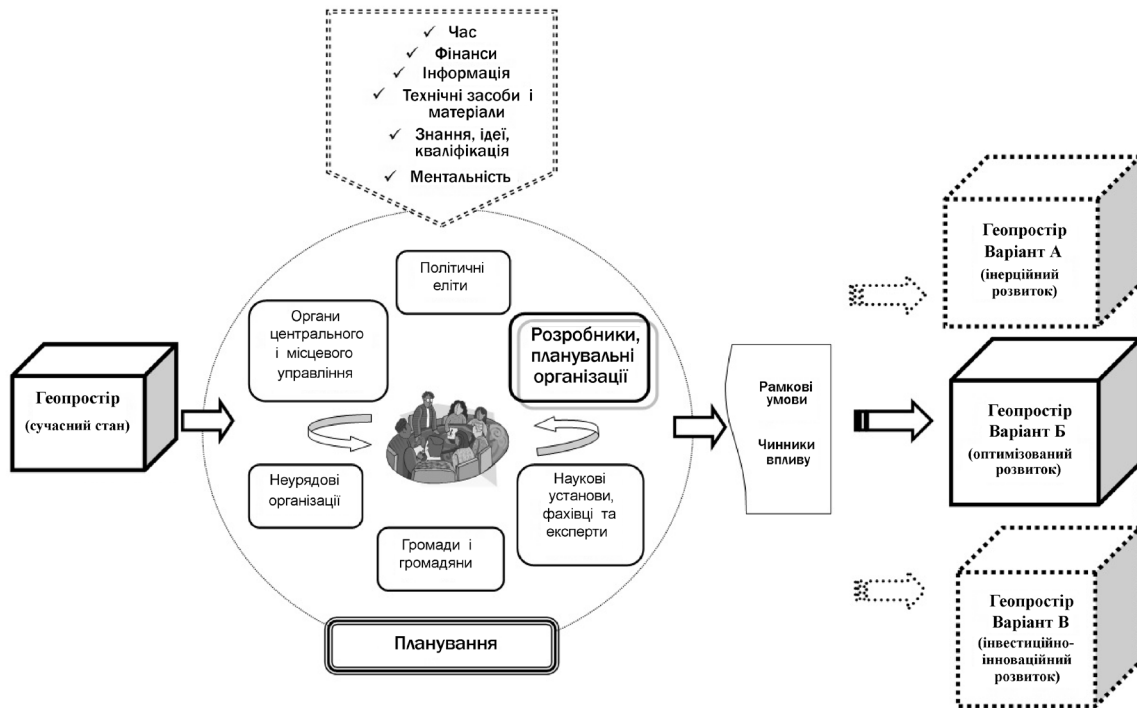


Рисунок 1. Схема процесу сучасного просторового планування

ми вважаємо дещо ширшою, ніж представлено у понятійно-концептуальній схемі геопланування. На нашу думку, мають бути виділені, серед інших, такі *принципи сучасного просторового планування*: системності й комплексності; багатокомпонентності та ієрархічності; збалансованості соціальної, економічної, екологічної складових; гнучкості та динамічності; унікальності; децентралізації та адресної відповідальності; суспільної екологічності (або екологічної дружності); доступності та відкритості планувальних процесів і даних; діалогу та залучення всіх зацікавлених сторін; зовнішньої інтегрованості та відповідності парадигмі суспільного розвитку.

Отже, процес сучасного просторового планування є складним і потребує залучення великої кількості учасників і ресурсів. У загальному вигляді він може бути представлений схемою, зображеною на рис. 1.

До основних напрямів вдосконалення національного територіального планування можна віднести такі:

- узгодження затверджених законодавчих актів, особливо спрямованих на координацію стратегічного і територіального планування, різних аспектів міжвідомчої взаємодії;
- прискорення процесів розроблення та оновлення містобудівної документації з метою повного забезпечення актуальними схемами областей, районів, елементів поселенської мережі України;
- забезпечення моніторингу та практичного виконання рішень містобудівної документації;
- забезпечення наповнення та ведення місто-

будівного кадастру;

- підтримка ідеологічної та методологічної актуальності розробок відповідно до ініціатив Європейської перспективи просторового розвитку, Європейської ініціативи СЕМАТ, положень «Територіального порядку денного 2020» для країн ЄС;

- екологізація територіального планування з урахуванням принципів геопланувальної парадигми через впровадження інструменту ландшафтного (екологічно-орієнтованого) планування.

Висновки

Поряд зі значними напрацюваннями і досягненнями, зрілістю підходів і рішень, українська планувальна система потребує подолання ряду дефіцитів, а також перманентного наукового супроводу. Головним індикатором позитивних змін стане не лише справжня демократизація процесів управління територіями, а й відповіді на ті виклики, з якими громадяни України стикаються чи не щодня – конфлікти землекористування, субурбанізація, низька якість громадського простору, некерована та нерегламентована забудова центральної частини багатьох міст.

Прийняття Генеральної схеми планування території України стало свого часу проривним кроком і забезпечило цілісність відповідних робіт на всіх рівнях, їх кореляцію з європейськими імперативами. Нині вона потребує коригування, зокрема розвитку підходів щодо функціонального зонування, з ймовірною інтеграцією поняття функціональних регіонів різних рівнів і типів, переглядом заходів, досягненням тіснішого зв'язку з «Порядком денним територіального розвитку ЄС 2020».

Не менш важливою є повноцінна реалізація Генеральної схеми, що на даний час ускладнено на всіх рівнях, насамперед – на локальному. Практичну користь мало б і прийняття національної концепції просторового розвитку, оскільки відповідні аспекти, з об'єктивних причин, лише частково представлені у діючій Стратегії державного регіонального розвитку та її проекти до 2020 р.

Ще одним елементом досягнення збалансованості просторового розвитку в Україні є легітимізація ландшафтного планування та його інтеграція у документи територіального/просторового планування, що значно посилить врахування особливостей природної складової, значення культурної спадщини, виявлення потенційних конфліктів та переваг природно-антропогенної взаємодії.

Література

1. Алексеевко Н., Дроздов А. Система карт ландшафтного планирования. Опыт, проблемы, предложения. – LAP Lambert Academic Publishing, 2011. – 197 с.
2. Богорад Д.И. Конструктивная география района. Основы районной планировки. – Москва: Мысль, 1965. – 407 с.
3. Глазычев В., Щедровицкий П. Россия. Пространственное развитие. – Центр стратегических исследований Приволжского федерального округа, 2005. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://stra.teg.ru/library/32/1/print>
4. Кузнецов С.Г., Ананян И.И., Богак Л.М. Територіальне планування і розвиток міст. – Донецьк: Норд-Прес, 2008. – 335 с.
5. Куйбіда В.С., Білоконь Ю.М. Територіальне планування в Україні: європейські засади та національний досвід. – Київ: Логос, 2009. – С. 13.
6. Куйбіда В.С., Негода В.А., Толкованов В.В. Збірник «Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи». – Київ: Вид-во «Крамар», 2009. – 170 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Book_Reg_Rozv_ProstPlanuvan_final.pdf
7. Ландшафтное планирование: инструменты и опыт применения / А.Н.Антипов, В.В.Кравченко, Ю.М.Семёнов и др. – Иркутск: Изд-во Института географии СО РАН, 2005. – 191 с.
8. Ландшафтное планирование и охрана природы: немецко-русско-английский словарь-справочник / под ред. А.Н.Антипова. – Иркутск: Изд-во Института географии СО РАН, 2006. – С. 49.
9. Павленко В.Ф. Планирование территориального развития (территориальный аспект планирования). – Москва: Экономика, 1984. – 267 с.
10. Руденко Л.Г. Картографическое обоснование территориального планирования. – Киев: Наук. Думка, 1984. – 168 с.
11. Руденко Л.Г., Маруняк С.О. Ландшафтне планування та його роль у вирішенні завдань сталого просторового розвитку України / Український географічний журнал. – 2012. – № 1. – С. 3-8.
12. Топчієв О.Г., Мальчицова Д.С., Шашеро А.М. Методологічні засади геопланування регіону/ Український географічний журнал. – 2010 - №1. – С.23 - 31.
13. Топчієв О.Г., Шашеро А.М. Геопланування як напрям предметної та методологічної трансформації сучасної географії // Часопис соціально-економічної географії. Харків. націон. ун-т ім. В.Н. Каразіна. – Харків, 2011.
14. Чистобаев А.И., Красовская О.В., Скатерщиков С.В. Территориальное планирование на уровне субъектов России: монография. – СПб.: СПбГУ, НИП «ЭНКО» – 2010. – С. 5.
15. An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Barka F. 2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_barca_report_en.pdf
16. Bohme, K. Nordic Echoes of European Spatial Planning: Discursive Integration in Practice Stockholm: Nordregio 2002 (Nordregio Report 2002:8). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nordregio.se/Global/Publications/Publications%202002/R2002_8/Part1_p9.pdf
17. Comparative Spatial Planning Research. Academy for Spatial Research and Planning. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.arl-net.de/commin>
18. EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies. Luxembourg. the Office for Official Publications of European Communities. 1997. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://commin.org/upload/Glossaries/European_Glossary/EU_compendium_No_28_of_1997.pdf
19. Finco A., Nijkamp P. "Planning for sustainable spatial development: Principles and application." Research Memorandum 1999 (1999): 30. – P. 2.
20. Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent CEMAT, 2000 – P. 12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=4747>
21. Glossary of Environmental Terms for Urban and Regional Planners. W. Hulsmann, B Locher, G. Schablitzki, J.Werner. Druckerei Fritz Perthel GmbH, Berlin, 1995. – 66 p.
22. Landscape 10. European Landscape Convention in Action, Experience before and after / European Federation of Landscape Architecture, 2011. – 72 p.
23. Landscape planning for sustainable municipal development / [BfN-AS Leipzig field office] – German Federal Agency for Nature Conservation, 2002. – P. 6.
24. Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe / P.Healey, A. Khakee, A. Motte, B. Needhan. – London: Routledge, 2003. – P. 233.
25. National spatial development concept 2030. Summary. Ministry of Regional Development. – Warsaw. 2013. – P. 31.
26. Place-based territorially sensitive and integrated approach 2013. J.Zauchka, D. Swiatek, K. Stanczuk-Olejnik. Ministry of Regional Development. – Warsaw. 2013. – P. 7.
27. Territorial Agenda of the European Union 2020. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf>

28. The Planning System and Planning Terms in Germany. A Glossary. E. Pahl-Weber, D. Henckel. Published by ARL. –Hanover, Germany. 2008. – P. 246.

References

1. Alexeenko N., Drozdov A. (2011). *Map System of Landscape Planning. Experience, problems and suggestions*. - LAP Lambert Academic Publishing. (From Rus.).
2. Bogorad D.I. (1965). *Constructive geography of a region. Fundamentals of regional planning*. Moscow: Misl. (From Rus.).
3. Glazichev V., Shchedrovitsky P. (2005). Russia. Spatial development. - Center for Strategic Research of Volga Federal District: <http://stra.teg.ru/library/32/1/print> (From Rus.).
4. Kuznetsov S.G., Ananyan I.I., Bogak L.M. (2008). *Regional planning and city development*. Donetsk: Nord-Press. (From Ukr.).
5. Kuibida V.S., Belokon Yu.M. (2009). *Territorial Planning in Ukraine: European principles and national experience*. Kyiv: Logos. (From Ukr.).
6. Kuibida V.S., Negoda V.A., Tolkovanov V.V. (2009). Compilation “Regional development and spatial planning of territories: of Ukraine and other European Council member countries experience.” Kyiv: Editor “Kramar: http://www.slg-coe.org.ua/wpcontent/uploads/2012/10/Book_Reg_Rozv_ProstPlanuvan_final.pdf (From Ukr.).
7. *Landscape Planning: Tools and application experience*. A.N. Antipov, V.V. Kravchenko, Yu.M. Semenov et al. (2005). Irkutsk: Institute of Geography ND RAS publishing. (From Rus.).
8. *Landscape Planning and Conservation: German-Russian-English dictionary-reference*; edited by A.N. Antipov (2006). Irkutsk: Institute of Geography ND RAS publishing. (From Rus.).
9. Pavlenko V.F. (1984). *Territorial development planning (territorial planning aspect)*. Moscow: Economics. (From Rus.).
10. Rudenko L.G. (1984). *Cartographic fundamentals of spatial planning*. Kiev: Naukova Dumka. (From Rus.).
11. Rudenko L.G., Marunyak Ye.O. (2012). Landscape planning and its role in addressing the challenges of Ukraine sustainable spatial development. *Ukrainian Geographic journal*, 1. 3-8. (From Ukr.).
12. Topchiyev O.G., Malchikova D.S., Shashero A.M. (2010). Methodological principles of a region geoplanning. *Ukrainian Geographical Journal*, 1. 23 - 31. (From Ukr.).
13. Topchiyev O.G., Shashero A.M. (2011). Geoplanning as the direction of methodological and subject transformation in modern geography. *Journal of Social and Economic Geography*. V.N. Karazin Kharkiv National University. Kharkiv. (From Ukr.).
14. Chystobaev A.I., Krasovskaya A.V., Skatershchykov S.V. (2010). *Territorial Planning at the level of Russia's subjects: monograph*. SPb.: SPBSU, NPI “ENKO”. (From Rus.).
15. Barka F. (2009). An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf
16. Bohme, K. (2002). Nordic Echoes of European Spatial Planning: Discursive Integration in Practice Stockholm: Nordregio 2002 (Nordregio Report 2002:8): http://www.nordregio.se/Global/Publications/Publications%202002/R2002_8/Part1_p9.pdf
17. Comparative Spatial Planning Research. Academy for Spatial Research and Planning: <http://www.arl-net.de/commin>
18. EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies. Luxembourg. he Office for Official Publications of European Communities. (1997): http://commin.org/upload/Glossaries/European_Glossary/EU_compendium_No_28_of_1997.pdf
19. Finco A., Nijkamp P. (1999). “Planning for sustainable spatial development: Principles and application.” Research Memorandum 1999, 30. 2.
20. Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent CEMAT. (2000), 12: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=4747>
21. Glossary of Environmental Terms for Urban and Regional Planners. W. Hulsmann, B Locher, G. Schablitzki, J. Werner (1995). Druckerei Fritz Perthel GmbH, Berlin.
22. Landscape 10. European Landscape Convention in Action, Experience before and after. European Federation of Landscape Architecture (2011).
23. Landscape planning for sustainable municipal development. BfN-AS Leipzig field office (2002). German Federal Agency for Nature Conservation, 6.
24. Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe. P. Healey, A. Khakee, A. Motte, B. Needhan (2003). London: Routledge, 233.
25. National spatial development concept 2030. Summary (2013). Ministry of Regional Development. Warsaw, 31.
26. Place-based territorially sensitive and integrated approach 2013. J. Zaucha, D. Swiatek, K. Stanczuk-Olejnik (2013). Ministry of Regional Development. Warsaw, 7.
27. Territorial Agenda of the European Union 2020: <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf>
28. The Planning System and Planning Terms in Germany. A Glossary. E. Pahl-Weber, D. Henckel (2008). Published by ARL. Hanover, Germany, 246.