

Мальчикова Д.С. Західний досвід розвитку і становлення систем планування територій регіонів / Д.С. Мальчикова // Наукові пошуки географічної громадськості: минуле, сьогодення, майбуття: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., присвяченої 75-річчю утворення Луганської області (м. Луганськ, 8-10 жовтня 2013 р.) / відп. ред. Ю.О. Кисельов. – Луганськ: Вид-во «ДЗ ЛНУ імені Тараса Шевченка», 2013. – С. 199-203.

УДК 911.3:711.1.25

*Д.С. Мальчикова, к.геогр.н., доц.
Херсонський державний університет*

ЗАХІДНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ І СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМ ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ РЕГІОНІВ

Історичний досвід останніх сторіч яскраво доводить, що просторовий ресурс людської діяльності досить обмежений. Обмеженість просторового ресурсу зумовлює необхідність планування територій як діяльності, що супроводжує (а іноді і випереджає) освоєння території з метою максимізації результату від використання ресурсів території і мінімізації негативних наслідків впливу на територію. Саме тому актуальним завданням є дослідження теорії і практики планування територій як важливого інструменту забезпечення комплексного, збалансованого й цілісного розвитку території держави, її регіонів, ефективного використання економічних, природних та інших ресурсів з урахуванням їх територіальних особливостей, усього різноманіття сучасних та перспективних потреб суспільства стає одним з найбільш перспективних напрямів діяльності регіональної політики будь-якої розвинутої країни [5]. Метою статті є аналіз досвіду західних країн в питаннях розвитку систем планування територій регіонів.

У світовій практиці, зокрема в європейських країнах, планування територій набуло значного розвитку. Функціонують численні міністерства і департаменти територіального розвитку та планування територій. Планувальні схеми розробляють для всіх регіонів, для країн в цілому, для груп сусідніх країн та макрорегіонів. Західна система планування територій базується на ідеї обмеженого втручання держави в економічні процеси у випадку економічних криз, зростання безробіття вище деякої припустимої межі й виникнення інших проблем, що не можливо розв'язати на рівні приватної особи або окремої місцевості. Такий підхід до планування територій (який ще можна охарактеризувати як «проблемний») враховує наявність трьох основні груп проблемних територій [4]:

- 1) До першої групи відносяться великі й найбільші міста, що мають екологічні проблеми, перенаселеність, високий рівень злочинності й т.д.
- 2) Другу групу утворюють периферійні райони зі слаборозвинутою інфраструктурою й економікою.

3) Третю групу утворюють території із застарілою галузевою структурою виробництва й зростанням безробіття (депресивні райони).

Таким чином, проблемні райони західних країн утворюють класичну тріаду «Центр – Напівпериферія – Периферія», де кожна територія має свої специфічні проблеми, але способи їх вирішення взаємозалежні. Проблеми «розповзання» найбільших міст і акумуляції в них все більшого економічного потенціалу й нових робочих місць тісно пов'язані із проблемою відтоку населення з периферійних районів, економічною стагнацією й деградацією цих районів. Проблеми депресивних районів також зв'язані й з першою й із другою групою проблем. З першою групою - перетіканням капіталу в найбільші міста у зв'язку з розвитком сфери послуг і інших галузей третинного й четвертинного секторів і зростанням безробіття в депресивних районах, із другою групою - зниженням попиту в депресивних районах на продукцію сільського господарства й деградацією сільськогосподарських периферійних територій, орієнтованих на постачання депресивних районів. Усвідомлення тісного взаємозв'язку між всіма типами проблем і проблемних територій привело європейських учених і практиків міського планування до розробки відповідної ідеології, методів і процедур територіального (регіонального) планування. Безсумнівним є вплив радянського досвіду планування територій на європейську систему, особливо після депресії 1929-1932 гг., однак західна система інтегрувала планування в існуючу систему прийняття рішень, ускладнивши її й розумно обмежуючи розмах планування територій залежно від конкретної соціально-економічної ситуації (посилення ролі планування в періоди кризи й ослаблення в періоди процвітання).

Додамо, що необхідність розробки територіальних планів в Західній Європі свого часу визначалася ростом міст та природоохоронними цілями [2]. Саме міста з 80-х років ХХ ст. стали впливати на земельну політику держав, тому, що землі, які намічені під забудову, є найдорожчими. Плани використання земель одночасно вирішували питання охорони довкілля, перерозподілу земель між міським, сільським та лісовим господарством, промисловими, транспортними й іншими галузями, містобудування і земельно-господарської облаштованості в межах і за межами міських територій.

В основі розробки таких планів лежало спеціальне законодавство. Наприклад, у Франції, в 1996 р. були прийняті "Національні директиви облаштованості території", у Швеції — закон "Планування і будівництва" (1987 р.), у Швейцарії - Федеральний закон "Про регіональне планування" (1979 р.) тощо. Плани поділяються на генеральні, що складаються, як правило, на регіон з терміном дії 20-25 років і місцеві (муніципальні) з терміном дії від 5 до 15 років. Базою будь-якого плану є зонування, де вся територія, яка землевпорядковується, поділяється на зони: сільськогосподарську, лісову, забудовану, першочергової забудови для індивідуальних і суспільних потреб і т.і. Після публічного обнародування таких планів, при наявності позитивної суспільної думки, вони затверджуються і є обов'язковими для виконання.

Наприклад, у Франції на територію приморських Альп розроблено три генеральних плани: регіон Ніцци (36 комун), регіон Грасса, Канн, Актину (25 комун), регіон Монто (13 комун).

У генеральному плані облаштування території регіону Ніцци, складеному в масштабі 1:50000 виділені зони: міська (ІА. ВЕРБ і т. і.) і природні (НА. NB. NC і т. і.), а також підзони і сектори (промислові, ділові, торгові, зарезервовані, сільськогосподарські, природоохоронні, які не підлягають забудові і т.і.). Показано місця будівництва автомобільних доріг, аеропорту, інших елементів інфраструктури.

Генеральний план конкретизується в планах впорядкування територій комун ("Plan d'occupation des sols"), які розробляються на термін 5 років у масштабах 1:2500, 1:5000 в залежності від площі цих муніципальних утворень. Намічене в таких планах зонування є обов'язковим. Наприклад, у зоні, наміченій для розширення промислового будівництва, приватні ділянки підлягають вилученню (викуповуються комуною), а житлові будинки - відселенню. У зонах розширення будівництва спочатку прокладаються дороги і всі комунікації. Зонування визначає і процеси ціноутворення. Наприклад, якщо ділянка сільськогосподарських земель попадає в зону зміни цільового призначення і на ній можливе будівництво, то її ціна зростає в кілька разів. Такі плани облаштованості земель складаються в останні роки не тільки у Західній Європі, але і інших країнах, наприклад в Китаї.

У ряді країн визначальною складовою територіальних програм розвитку стало здійснення основних заходів щодо організації раціонального використання та охорони земель на основі державних, регіональних і муніципальних програм та методів державного управління земельними ресурсами (Land Management) [3]. Ці завдання взяла на себе держава, проводячи їх через спеціальні програми охорони навколишньої природного середовища, консервації та захисту фермерських земель тощо. Лідером в цьому напрямку є США. Дана країна фінансує програми через Міністерство сільського господарства, Міністерство внутрішніх справ, Агентство з захисту навколишнього середовища, Армійський корпус інженерів Міністерства сухопутних сил. Щорічно федеральні витрати на програми в галузі консервації та охорони навколишнього середовища, які мають відношення до сільського господарства, по цих міністерствах і відомствам складають десятки млрд. доларів. У США діє спеціальна Служба охорони ґрунтів, раніше Ґрунтова служба (Soil Survey), подібна до вітчизняної землевпорядної служби. Програми проводяться в наступних напрямках: пряме фінансування проектів землевпорядкування (меліорації, водопостачання, освоєння, консервації земель); надання субсидій на впровадження фермерами природоохоронних технологій, компенсація збитків хліборобам за виведення земель з господарського використання, залучення фермерів до дотримання визначених правил використання земельних і водних ресурсів на «умовах згоди»; технічна, консультаційна і науково-інформаційна робота тощо. Крім того, бюджети штатів також виділяють кошти на здійснення програм.

Найбільш розповсюдженим на штатному і місцевому рівнях інструментом земельно-ресурсної політики є контроль за використанням земель. При цьому влада застосовує наступні методи регулювання: встановлення критеріїв максимальних рівнів забруднення навколишнього середовища в планах розвитку регіону, зонування території для встановлення в законодавчому порядку характеру її використання, скупка у власність штату земель, які вимагають негайної консервації і використання їх в якості місцевих рекреаційних ресурсів, регулювання розміщення виробничих і транспортних об'єктів.

У випадку виділення територіальних зон, відомства штатів районують землі штату по визначеному функціональному використанню (наприклад, використання тільки для рекреаційних цілей, ведення сільського господарства, транспортного будівництва і т. і.). Базуючись на цьому місцеві влади мають можливість регулювати розміщення тих чи інших об'єктів на своїй території. Після прийняття з 1972 р. федерального закону «Про керування прибережними землями» (The Coastal Zone Management Act) особливу роль у практиці стало відігравати регулювання використання прибережних зон.

Наявний досвід дослідження планувальних концепцій організації Європейського простору (Білоконь Ю.І., 2003) свідчить про визнання в розвинених країнах Європи територіального розвитку як головного компонента організації суспільства в різних соціально-економічних та географічних умовах. Тому протягом багатьох післявоєнних років уряди західних європейських країн брали значну участь в їх територіальному розвитку у вигляді маніфестів та спеціальних програм. Розпочалося і співробітництво найбільш розвинутих країн-засновників Європейського Союзу. Завдяки цьому згодом були розроблені концепції планування територій в Західній Європі [1].

Однією із організаційно-планувальних форм європейської інтеграції стало утворення міждержавних регіонів, що простягаються за межі окремих держав. Наприклад, існують регіони міжнародного співробітництва, такі як Альпи і регіон Північного моря. Протягом декількох років ці області були центрами такого співробітництва. За межами Євросоюзу повністю або частково визначились інші регіони міжнаціонального співробітництва, наприклад, в регіонах Балтійського моря, а в Південно-Східній Європі, Дунайському і північноєвропейському регіоні.

Слід відзначити значні зміни, що відбувалися в розвинутих європейських країнах у результаті впровадження політики економічної лібералізації та заходів, що стимулюють розвиток приватних підприємств, партнерських відносин між приватними та державними установами. Поряд з цим, виходячи з єдності європейського простору, були розроблені планувальні пропозиції щодо упорядкування урбанізації та міждержавних комунікаційних зв'язків.

З початку 1960-х років визначилася концепція міських коридорів, виходячи з тенденції просторового розвитку східного узбережжя Північної Америки. Німецькі та голландські проектувальники були серед тих, хто розглядав концепцію розвитку міських коридорів як шлях досягнення

просторової рівноваги, і тільки нещодавно концепція міських коридорів була використана у нових прогнозах просторового розвитку Європи.

У цілому, планування територій в західних країнах виступає як механізм соціальної інтеграції країн і регіонів на противагу механізмам ринкової економічної диференціації. Не випадково країни Європейського союзу проводять активну регіональну політику в загальноєвропейському масштабі, що зближає рівні розвитку країн і дозволяє значно розширити внутрішній ринок збуту товарів і послуг. Все більшого значення набувають міжрегіональні дослідження та планувальні розробки, які охоплюють територію країн не окремо, а в контексті концепцій просторового розвитку “Великої Європи” вони здійснюються на основі загальних принципів регіонального розвитку.

Література

1. Білоконь Ю. М. Регіональне планування: теорія і практика / Ю. М. Білоконь. – К.: Логос. 2003. – 246 с.
2. Керівні Принципи Збалансованого Просторового Розвитку Європейського Континенту. Ухвалені на 12-й сесії Європейської Конференції Міністрів, відповідальних за регіональне планування, 7-8 вересня 2000 року, Ганновер. – Режим доступу до джерела: <http://www.aokornus.at.ua/BOOKS/sustainable.pdf>.
3. Перцик Е. Н. Районная планировка (территориальное планирование): учеб. пособие для студ. вузов / Евгений Перцик. – М. : Гардарики, 2006. – 398 с.
4. Скопин А. Ю. Введение в экономическую географию: Базовый курс для экономистов, менеджеров, географов и регионоведов: Учеб. для студ. высш. учеб. заведений / А. Ю. Скопин. – М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2001. – 272 с. Скопин А. Ю. Введение в экономическую географию: Базовый курс для экономистов, менеджеров, географов и регионоведов: Учеб. для студ. высш. учеб. заведений / А. Ю. Скопин. – М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2001. – 272 с.
5. Топчієв О. Г. Методологічні засади геопланування регіонів /О. Г. Топчієв, Д. С. Мальчикова, А. М. Шашеро // Український географічний журнал. – 2010. – № 1 (69). – С. 23-31.