

УДК 504.06:330.34

Д.А. Палехов *,
М. Шмидт *, *А.Г. Шапарь* **

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
РЕФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ В УКРАИНЕ
В КОНТЕКСТЕ УСТОЙЧИВОГО
РАЗВИТИЯ С УЧЕТОМ ПРАКТИКИ ЕС**

* *Бранденбургский Технический Университет, Коттбус, Германия; ** Институт проблем природопользования и экологии НАН Украины, Днепрпетровск*

У статті аналізується проблема регіонального планування у контексті сучасної концепції забезпечення сталого розвитку та врахування факторів зміни клімату. Досліджено та запропоновано основні напрями реформування регіонального планування в Україні з точки зору імплементації європейських методів екологізації стратегій розвитку регіонів.

В статье анализируется проблема регионального планирования в контексте современной концепции обеспечения устойчивого развития и учета факторов изменяющегося климата. Исследованы и предложены основные направления реформирования регионального планирования в Украине с точки зрения имплементации европейских методов экологизации стратегий развития регионов.

Начало XXI века характеризуется в литературе как постиндустриальный период, в котором основной производительной силой становится наука об управлении [1]. За последние пятьдесят лет были достигнуты значительные результаты практически во всех областях этого вида деятельности. При этом большую дискуссию среди ученых и практиков вызывают, и очевидно еще долго будут вызывать, вопросы планирования развитием – как относительно самой природы планирования, так и его задач. Следует констатировать, что на данный момент общее понимание не достигнуто даже в отношении самой концепции планирования, которая всегда испытывала колебание между практикой, сводящейся к более «физическому» планированию, контролю или изменению землепользования, и более широким спектром задач предназначенных для управления будущим развитием пространства или территорий [2].

Проблематика планирования развития является особо острой для Украины. Как известно, после получения независимости произошел отказ от старой советской системы планирования, а новая система остается несовершенной и требует дальнейшего реформирования.

В данной статье под *планированием* понимается вид деятельности государственных органов, направленной на контроль и управление в сфере пользования земельными ресурсами, а также физического изменения территорий, эта деятельность осуществляется с учетом комплексного восприятия изменений в обществе, экономике и окружающей среде.

Планирование может осуществляться как на национальном, так и на региональном, местном, а также международном уровне. Предметом планирования является развитие отдельных отраслей экономики, социальной сферы, а также развитие отдельных территорий, населенных пунктов или их частей.

Стоит отметить, что в последнее время вследствие процессов глобализации, в некотором смысле, происходит разрушение старых моделей и схем управления социально-экономическими процессами, правительства все меньше могут влиять на динамику развития общества. Центр координации постепенно переходит на международный уровень, появляются такие институты как ЕС, ВТО, международный валютный фонд и другие, которые устанавливают пространственные цели управления и социально-экономические стандарты развития. Под влиянием глобальных изменений формируются новые требования к местным и региональным органам власти, которые должны

© Палехов Д.А., Шмидт М.,
Шапарь А.Г., 2009

быть активными в обеспечении стандартов устойчивого развития и тем самым достичь привлекательности регионов для международных инвестиций. Как следствие, в ряде государств регионы получили большие полномочия и свободу действий [2].

Проблема устойчивого развития, какого бы высокого уровня управления она не рассматривалась – международного или национального, непосредственно касается перемен в задачах и методах управления на региональном и местном уровнях. Процесс формирования регионального устойчивого развития должен обеспечить создание обязательств и взаимодействия между соответствующими сторонами – гражданами, правительством, неправительственными организациями и промышленностью. Региональный уровень, таким образом, является крайне важным в имплементации глобальных экологических целей и задач [3]. По мнению западных ученых (Д. Глассона и др.) региональный уровень является особенно подходящим для интегрирования в процесс планирования вопросов социально-экономического развития и биофизической окружающей среды [4].

В связи с вышеизложенным вопросы направлений реформирования планирования в Украине на региональном уровне являются особо актуальными и представляют научный и практический интерес.

Изучая проблему регионального планирования, требуется остановиться на самом понимании “региона”, которое постоянно менялось, начиная с зарождения теории регионального планирования в начале XX столетия и в ходе его развития. Эти изменения нашли определенное отражение в работах американских и западноевропейских авторов, посвященных проблематике, как самого регионального планирования, так и регионального управления, региональной экономики, региональной политики. Причем, в каждой из этих областей развивалось свое собственное понимание, чем является «регион». Его размеры варьировались от масштабов континента до масштаба города с его окрестностями, или относительно небольшой территории в сельской местности. Таким образом, сама концепция регионального планирования представляется довольно широкой и гибкой [2].

Вместе с тем, в современной теории пространственного планирования регион в основном понимается как административно-территориальная единица в государстве, т.е. как уровень территориального деления ниже национального, но, почти всегда, выше муниципального. Хотя понятно, что деление территории для целей пространственного планирования в разных государствах может быть неодинаковым и зависит от государственного устройства. Например, в Германии принято четыре уровня планирования – федеральный, земельный, региональный и местный. Региональное планирование определено как территориальное планирование в пределах федеральных земель, и является промежуточным звеном между земельным и муниципальным планированием. В Украине исторически сложилось три уровня планирования – национальный, региональный, местный; региональное планирование осуществляется на уровне Автономной республики Крым, областей и городов со специальным статусом (Киев и Севастополь) [5].

Довольно часто *региональное планирование* (англ. regional planning) понимается как планирование землепользования. Необходимо отметить, что данные понятия близки, но не идентичны.

Планирование землепользования (англ. land use planning) – это вид управленческой деятельности центральных органов власти, призванный регулировать использование земельных ресурсов [6]. Региональное планирование, в определенной степени, включает в себя элементы планирования землепользования, и, в целом, направлено на выполнение национальной политики землепользования. В большинстве государств ЕС, имеющих систему регионального планирования¹, органы регионального управления и планирования принимают решения, определяющие стратегию землепользования на уровне региона [7]. Решения, принимаемые на региональном уровне (например, об использовании водных ресурсов, строительстве плотин, об ограничениях на выбросы, развитии земельных ресурсов и т.д.), могут иметь существенное воздействие на экоси-

¹ Например, все скандинавские государства, Бельгия, Германия, Франция, Нидерланды, Испания, Великобритания и т.д.

стемы и их эксплуатацию в регионе и за его пределами.

В Украине, например, законодательство предоставляет региональным органам власти широкие полномочия по управлению землепользованием. Данные органы принимают решения по использованию земель, которые находятся в совместной собственности территориальных общин, обеспечивают выполнение государственной политики в области использования и охраны земель на соответствующей территории, формированию и выполнению региональных планов и программ по использованию и охране земель, а также многие другие [8,9].

Тем не менее, региональное планирование не ограничивается организацией землепользования. Цель регионального планирования более широкая – эффективное размещение деятельности и инфраструктуры на определенных территориях. Региональное планирование призвано обеспечить механизмы комплексного развития регионов с учетом интересов государства в целом и населения отдельных населенных пунктов (и их частей).

Остановимся еще на понятии *пространственного планирования* (англ. spatial planning), которое в последнее время широко применяется в теории и практике регионального планирования. Концептуальное определение пространственного планирования дано в Европейской хартии регионального/пространственного планирования (Torremolinos Charter, 1983): «Региональное/пространственное планирование придает географическое выражение экономической, социальной, культурной и экологической политикам общества. В то же время, это научная дисциплина, метод управления и политика развития, разработанная как междисциплинарный и комплексный подход к достижению сбалансированного регионального развития и физической организации пространства в соответствии с общей стратегией развития» [10]. Пространственное планирование определяет руководящие рамки и концепции для всех уровней планирования и трансграничного сотрудничества со следующими фундаментальными целями: сбалансированное социальное и экономическое развитие регионов, рациональное использование земли, ответственное управление природными ресурсами и защита окру-

жающей среды, улучшение качества жизни. Региональное планирование призвано играть важную роль в системе пространственного планирования, являясь методом имплементации широкомасштабных и долгосрочных целей устойчивого развития посредством стратегий развития регионов.

В Украине порядок подготовки стратегических решений, включая региональный уровень, определяется Законом Украины «О государственном прогнозировании и разработке программ экономического и социального развития Украины» (2000 г.) [5]. Законодательно выделяется два класса таких документов – прогнозы, имеющие аналитический характер, и программы, разрабатываемые на основании прогнозов.

Прогнозные документы являются средством обоснования стратегических решений с точки зрения регулирования социальных и экономических процессов. Под программой Закон понимает документ, «в котором определяются цели и приоритеты экономического и социального развития, средства и пути их достижения, формируется взаимосогласованная и комплексная система мер [...] направленных на эффективное решение проблем экономического и социального развития, достижение стабильного экономического роста, а также характеризуются ожидаемые изменения в состоянии экономики и социальной сферы».

Анализируя положения Закона Украины «О государственном прогнозировании и разработке программ экономического и социального развития Украины», необходимо отметить, что приведенное определение не совсем адекватно с точки зрения европейского права. Во-первых, понятие «программа» имеет слишком интегрированное содержание, законодатель не различает стратегические решения с точки зрения их управленческой иерархии. Иными словами, такой документ имеет признаки политик, планов и программ, которые в европейском праве являются отдельными стратегическими решениями. Во-вторых, в Закон требует учет и анализ только экономических и социальных аспектов, при этом полностью избегая экологической составляющей, что противоречит принципам устойчивого развития [11].

В национальных практиках используется ряд инструментов и процедур для учета экологических проблем в региональном плани-

ровании – принятие экологических политик, правовых стандартов и нормативов, *стратегическая экологическая оценка* для региональных планов и программ, оценка воздействия на окружающую среду для проектов, участие общественности и других заинтересованных сторон, и т.д. [7].

Стратегическая экологическая оценка (СЭО), занимая ключевое место среди перечисленных инструментов, рассматривается в литературе как одним из основных инструментов устойчивого развития, который призван «содействовать облегчению саморегулирования устойчивости комплексных экологических систем и систем развития...» (Повестка дня на XXI век, раздел IV, глава 40) [12, с. 473]. СЭО направлена на реализацию и защиту экологических прав и интересов граждан, в том числе будущих поколений, путем интеграции экологических приоритетов в планы и программы социально-экономического развития общества [11]. СЭО является «... вспомогательным инструментом, который используется в процессе принятия решений для формирования устойчивых территориальных и отраслевых политик, планов и программ, целью которого является обеспечение надлежащего учета экологических факторов» [13, с. 156].

В 2001 г. Европейский Совет принял Директиву 2001/42/ЕС об оценке воздействия некоторых планов и программ на окружающую среду, тем самым обеспечив единый правовой формат процедуры СЭО в государствах ЕС [14; 15]. В июне 2004 г. Директива вступила в силу, и уже больше пяти лет является обязательной процедурой на всем пространстве ЕС.

В мае 2003 г. Украина взяла на себя обязательства по имплементации СЭО, подписав международный Протокол о стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте [16]. Однако, на сегодняшний день национальная процедура СЭО не была разработана, Протокол не ратифицирован, и, как следствие, экологическая оценка стратегий развития практически не проводится. Одной из причин такого положения является недостаточное количество фундаментальных научных исследований проблемы СЭО в Украине, в том числе вопросов имплементации СЭО в практику регионального планирования.

Стратегические решения, принимаемые в процессе регионального планирования, могут оформляться различными способами. Однако в государствах ЕС с развитыми системами регионального планирования нормой является составление документа – плана, который, как правило, состоит из двух компонентов. Во-первых, такой документ включает карту или схематическое изображение основных решений в отношении развития. Во-вторых, в нем содержится текстовое описание, которое поясняет принимаемые решения и подкрепляет картографический материал.

Закон Украины «О государственном прогнозировании и разработке программ экономического и социального развития Украины» содержит только общие требования по содержанию стратегических решений на разных уровнях планирования, при этом в нем полностью отсутствуют требования к оформлению и форме документов, адекватные европейским нормам.

Как результат, региональные прогнозные и программные документы, которые готовятся в Украине, состоят только из текстовой описательной части, которая часто носит декларативный характер. Без прилагаемого картографического материала практически невозможно осуществить привязку целей и задач планирования к конкретной территории. В итоге, в региональном плане трудно наглядно представить структуру использования земельных ресурсов различных категорий, планируемое развитие отдельных отраслей экономики, транспортной инфраструктуры и населенных пунктов, учесть запрет или ограничение на развитие на территориях со специальным статусом (территории и объекты природно-заповедного фонда, курортные, лечебно-восстановительные и рекреационные зоны и т.д.).

Отдельного упоминания заслуживает проблема интеграции аспектов *изменяющегося климата* в региональное планирование. Так как изменения климата часто рассматривается как глобальная проблема, основные международные документы и политики в сфере борьбы с изменяющимся климатом были сконцентрированы на международном уровне (Рамочная конвенция, Киотский протокол, торговля квотами на выбросы парниковых газов, механизмы чистого развития и т.д.). Подчеркнем, что изменяю-

щийся климат это не только проблема глобального или национального масштаба, но и важный предмет регионального планирования. Международный опыт демонстрирует, что на уровне регионального планирования решение проблем адаптации к условиям изменяющегося климата наиболее эффективно [17]. На региональном уровне цели и задачи, закрепленные в политиках и международных правовых актах, могут найти свое практическое выражение посредством включения в планы регионального развития, которые в свою очередь станут неотъемлемой частью имплементации стратегий реагирования на изменяющийся климат.

Примерами решений, принимаемых на региональном и местном уровне, являются: планирование климатических коридоров; планирование зеленых насаждений для улучшения микроклимата в населенных пунктах; застройка территорий с учетом климатических соображений. Так, например,

в Германии планирование климатических коридоров является неотъемлемым элементом региональных планов, в которых обязательно учитывается, смогут ли воздушные потоки беспрепятственно поступать в населенные пункты, а генеральные планы развития городов разрабатываются с учетом таких коридоров. Наличие климатических коридоров может существенно охладить городской климат (вплоть до 10 °С), а их отсутствие вызывать повышенную смертность среди городского населения в периоды аномально жаркой погоды (так называемых «тепловых волн»), количество которых по прогнозам значительно возрастет в последующие десятилетия или даже годы [18]. На рисунке по данным датского климатического центра [19] показана средняя частота возникновения случаев тепловых волн продолжительностью более 7 дней (слева – среднее значение 1961-1990 годов; справа – прогнозируемое среднее значение 2071-2100 годов).

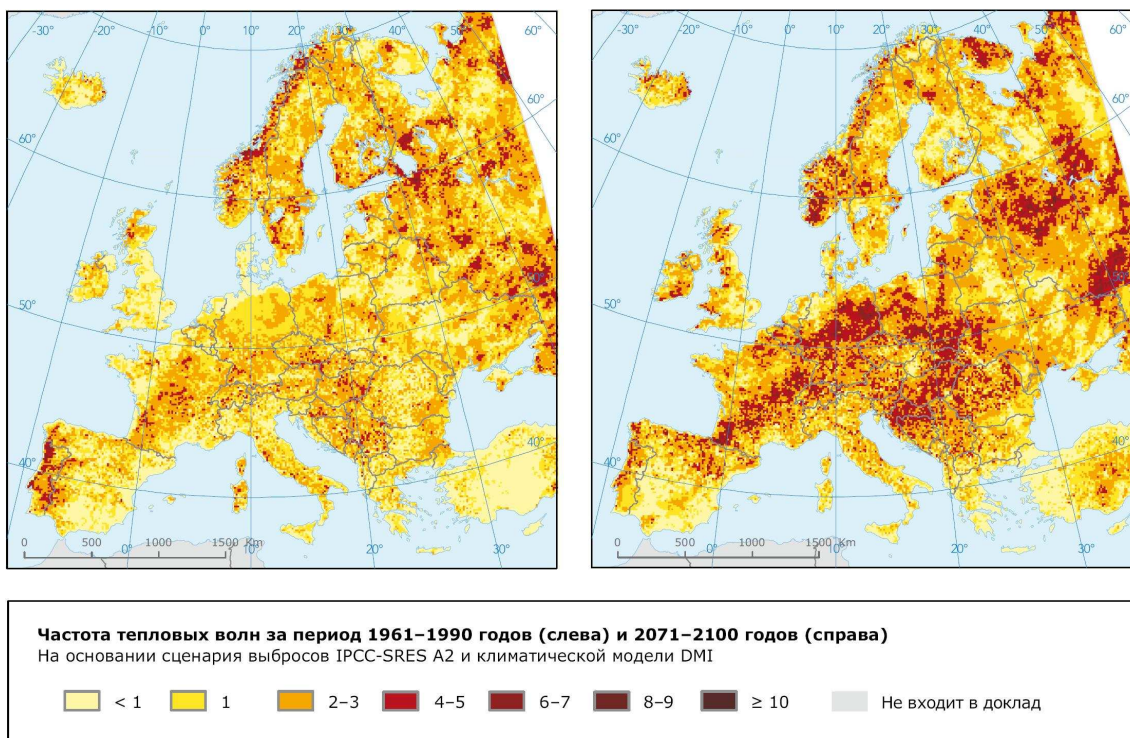


Рисунок – Возникновение случаев тепловых волн продолжительностью 7 дней

Что касается практики планирования на региональном и других уровнях, в Украине, к сожалению, проблемы адаптации и смягчения последствий изменяющегося климата практически не учитываются при разработке стратегий развития.

Проведенный в статье краткий анализ проблемы регионального планирования позволяет сделать следующие выводы.

1. Основной целью реформирования планирования в Украине на региональном уровне является изменение методов управ-

лення на регіональному рівні, які повинні забезпечувати стандарти сталого розвитку.

2. Методи регіонального планування повинні бути адекватними сучасній концепції просторового планування, т.е. забезпечувати комплексний підхід до досягнення збалансованого регіонального розвитку і фізичкої організації простору в відповідності з загальною стратегією розвитку держави, а також враховувати глобальні проблеми зміни клімату.

3. Реформування методів регіонального планування, в тому числі, вимагає вве-

дження ряду інструментарія і процедур для врахування екологічних проблем в стратегіях розвитку регіону, які повинні бути закріплені на законодавчому рівні.

4. К найважливішим процедурам врахування екологічних проблем в стратегіях розвитку регіону, які, перш за все, повинні бути введені в практику планування, належить стратегічна екологічна оцінка регіональних планів і програм.

5. Реформування регіонального планування вимагає імплементації інструментів планування, в тому числі введення методик картографічного аналізу і планування кліматических коридорів.

Перелік посилань

1. Иноземцев В.Л. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы / Учебное пособие для студентов вузов. – М.: Логос, 2000. – 304 с.
2. Glasson J., Marshall T. Regional Planning. – London: Routledge, 2007.
3. Brand E., de Bruijn T. Shared responsibility at the regional level: the building of sustainable industrial estates // European Environment. – 1999. – Vol. 9(6). – P. 221-231.
4. Glasson J. Regional planning and the environment: time for a SEA change // Urban Studies. – 1995. – Vol. 32(4-5). – P. 713-731.
5. Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” від 23.03.2000 № 1602-III / Верховна Рада України // ВВР України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
6. Cullingworth B., Nadin V. Town and Country Planning in the UK. – 13th Edition. – London: Routledge, 2002
7. ten Brink P., Miller C., Kettunen M., Ramsak K., Farmer A., Hjerp P., Anderson J. Critical thresholds, evaluation and regional development // European Environment. – 2008. – Vol. 18(2). – P. 81-95.
8. Земельний Кодекс України / Закон України від 25.10.2001 № 2768-III / Верховна Рада України // ВВР України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.
9. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 № 280/97-ВР / Верховна Рада України // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
10. European Regional/Spatial Planning Charter: Torremolinos Charter. – Strasbourg: Council of Europe, 1984.
11. Палехов Д.О. Правові засади стратегічної екологічної оцінки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – К., 2009. – 241 с.
12. Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992. Volume I: Resolutions adopted by the conference / U.N. Doc. A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol.1). – New York, 1993.
13. Fischer T.B. Strategic environmental assessment in post-modern times // Environmental Impact Assessment Review. – 2003. – Vol. 23(2). – P. 155-170.
14. Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment // Official Journal of the European Communities (OJ) L 197. – 2001. – Vol. 44. – P. 30-37.
15. Палехов Д.О. Історико-правовий аналіз розвитку екологічної оцінки // Держава і право. Юридичні і політичні науки: зб. наук. праць. – Вип. 30. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. – С. 430-436.
16. Протокол по стратегічній екологічній оцінці к Конвенції об оцінці впливу на навколишнє середовище в трансграничному контексті / Організація Об'єднаних Націй, Ев-

ропейская Экономическая Комиссия: Документ № ЕСЕ/МР.ЕІА/2003/3. – Нью-Йорк и Женева, 2003.

17. Palekhov D., Schmidt M., Shapar A. The Need for Implementation of Adaptation Measures for Global Climate Change into Regional Planning // Проблеми природокористування, сталого розвитку та техногенної безпеки регіонів. Матеріали четвертої міжнародної науково-практичної конференції. – Частина II; м. Дніпропетровськ, Україна, 02-05 жовтня 2007 р. / Редкол.: А.Г. Шапар (гол. ред) та ін. – Дніпропетровськ: Ін-т проблем природокористування та екології НАН України. – 2007. – С. 113-114.

18. Parry M.L., Canziani O.F., Palutikof J.P., van der Linden P.J. and Hanson C.E. (Eds.) Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability / Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. – Cambridge: Cambridge University Press. – 976 P.

19. Разработка показателя: R. Hiederer, European Commission DG Joint Research Centre, Institute for Environment and Sustainability, 2007. Данные: PRUDENCE Project 12km HIRHAM4, Danish Climate Centre, 2006. Рисунок напечатан в отчете Защита окружающей среды Европы: Четвертая оценка. – Копенгаген: Европейское агентство по окружающей среде, 2007.

D.A. Palekhov *, **MAIN DIRECTIONS FOR REFORMING REGIONAL**
M. Schmidt *, **PLANNING IN UKRAINE IN THE CONTEXT**
A.G. Shapar **, **OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT WITH**
REFERENCE TO THE EU PRACTICE

* *Brandenburg University of Technology, Germany*; ** *Institute of Nature Management & Ecology Problems of the National Academy of Sciences of Ukraine, Dnepropetrovsk*

In this article the problem of regional planning is analysed with reference to the modern sustainable development concept and integration of the climate change considerations. Main directions for reforming regional planning in Ukraine in the context of implementing main European methods for ecologisation of regional development strategies are studied and suggested.

Надійшла до редколегії 17 вересня 2009 р.
Рекомендовано членом редколегії докт. техн. наук професором Т.І. Долговою