

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ ІНДУСТРІАЛЬНОГО РЕГІОНУ

Досліджено правові аспекти регулювання просторового розвитку індустріального регіону, яке передбачає зростання його конкурентоспроможності та зниження рівня загроз екологічного характеру. Показано, що в основі просторового розвитку індустріального регіону повинна лежати політика екологічної модернізації підприємств шляхом впровадження інновацій і створення міських агломерацій. Обґрунтовано необхідність розробки спеціального закону «Про міські агломерації в Україні».

Ключові слова: регіон, просторовий розвиток, екологічна безпека, екологічна модернізація, інновація, агломерація.

Критичний стан довкілля в найбільш індустріалізованих і урбанізованих регіонах України, серед яких у першу чергу слід назвати Донецьку, Дніпропетровську, Запорізьку та Луганську області, є в даний час одним із вирішальних факторів, який перешкоджає їх подальшому розвитку. Структура промислового виробництва, яка була сформована в цих областях, прив'язана до специфіки сировинних ресурсів, які там видобуваються, що зумовило високу насиченість територій екологічно небезпечними енергоємними виробництвами. Затребуваність у виробленій продукції як усередині країни, так і за кордоном, диктує як безальтернативну інноваційну модель розвитку економіки індустріальних регіонів, яка є єдиною несуперечливою у плані реалізації концепції сталого розвитку. Дослідження питання правового регулювання розвитку територіально-виробничого комплексу індустріального регіону, що передбачає не лише виняток подальшої деградації навколишнього природного середовища, а й створює передумови для безумовного поліпшення її якості, є актуальним.

Проблеми дослідження особливостей просторового розвитку регіонів займають у даний час одне з центральних місць у різних галузях науки [1–7]. У цих та інших дослідженнях значна увага приділяється інноваційній складовій подальшого розвитку індустріальних регіонів. Впровадження інновацій забезпечує конкурентні переваги підприємствам регіону і в цілому позитивно впливає на соціальну-економічну сферу регіону. Урбанізований характер території промислово розвинених регіонів призводить до виникнення аг-

ломераційного ефекту, наслідком якого може бути не тільки підвищення конкурентоспроможності регіону, а і зниження гостроти екологічних проблем.

Метою роботи є дослідження правових аспектів регулювання особливостей просторового розвитку індустріально розвиненого регіону, яке базується на модернізації екологічно небезпечних підприємств.

Під просторовим плануванням розвитку території України розуміють архітектурно-планувальні закономірності регулювання взаємодії людини і природи, антропогенного і природного середовища з метою створення сприятливих умов для їхнього збереження, відтворення і спільного гармонійного розвитку [8, 9]. Головною метою містобудівної екології є досягнення екологічної рівноваги між містом і природою, штучним і природним середовищем планети. У містобудівній екології виділяється регіональний рівень, який визначає регіональну урбоекологію як специфічний напрям у науці, «предметом якої виступає дослідження закономірностей взаємодії містобудівних систем вищого порядку (систем населених міст, міських агломерацій і вище) із природним середовищем» [10].

В Україні пріоритети й концептуальні рішення планування та використання території, вдосконалення систем розселення і забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної й інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі встановлюються Генеральною схемою планування території [11]. Генеральним

планом передбачається, зокрема, на територіях з інтенсивною, переважно промисловою, міською житловою й суспільною забудовою із критичним рівнем виробничо-містобудівного освоєння, якими є південно-східні області України, жорстке регулювання містобудівного розвитку з першочерговою реструктуризацією економічної бази та екологічним оздоровленням територій. У регулюванні містобудівного розвитку виділених зон урбанізації цей підхід повинен враховувати контролюючий вид джерел забруднення навколишнього середовища. Як приклад слід навести забруднення атмосферного повітря у великих містах. У Києві й Харкові шкідливі викиди від пересувних джерел становлять 80–90 % загальної кількості викидів. У Донецьку і Дніпропетровську викиди від пересувних джерел становлять 20–30 % загального обсягу викидів. В останньому випадку виправданими будуть рекомендації з «твердого регулювання містобудівного розвитку з першочерговою реструктуризацією економічної бази й екологічним оздоровленням територій». Для Києва й Харкова акцент варто було б зробити на транспортних проблемах.

Також суперечливими є завдання перспективного розвитку міст Києва, Харкова, Дніпропетровська, Донецька, Одеси і Львова – ефективне використання потужного соціально-економічного потенціалу та переваг географічного положення з їхнім розвитком як центрів господарської активності, інновацій і високоспеціалізованого громадського обслуговування населення. Такі рекомендації для Донецька означають ще більше погіршення якості навколишнього середовища і не сприяють забезпеченню екологічної безпеки жителів міста.

Планування територій України, на державному рівні, здійснюється шляхом розробки згідно із законом Генеральної схеми планування території України та схем планування окремих частин території України: декількох областей, узбережжя Чорного і Азовського морів, гірських територій Карпат, територій, які зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, та інших територій з підвищеним техногенним навантаженням або ризиком виникнення надзвичайних ситуацій (ст. 11, 12 Закону). Замовниками схем планування окремих частин території України є Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні обласні ради.

З метою забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів проживання Генеральною схемою передбачається формування і розвиток (з урахуванням адміністративно-територіального устрою України, а також економічно-

го районування (курсив мій, Н.Б.) загальнодержавної, міжобласних, обласних, міжрайонних, а також районних і внутрішньорайонних систем розселення та визначення завдань перспективного розвитку населених пунктів різного типу.

Реакцією законодавця на незадовільний стан територіального планування в цілому країни і просторового розвитку регіонів стало прийняття Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (2011 р.) [12]. Закон встановлює правові й організаційні засади містобудівної діяльності і спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, суспільних і приватних інтересів. Однак наведений в Законі перелік видів діяльності з планування і забудови території України не повною мірою відповідає принципам політики сталого просторового розвитку Європи, особливо в частині обмеження негативного впливу на навколишнє середовище: створення транспортної інфраструктури повинно супроводжуватися мінімізацією впливу на навколишнє середовище; господарська діяльність повинна супроводжуватися зменшенням шкоди навколишньому середовищу.

У Законі відсутні пункти про вдосконалення взаємовідносин між містом і селом, про розвиток доступу до інформації, розвиток безпечного видобутку енергоресурсів та ін. Як зазначалося багатьма фахівцями, гармонізація національної нормативної бази із законодавством Європейського Союзу є важливою умовою на шляху успішного просування України до цієї організації.

Таким чином, Генеральний план просторового розвитку України за своєю суттю є сумою планів розвитку окремих населених пунктів і адміністративно-територіальних одиниць. Окремі положення вищезазначених нормативних актів є недостатньо опрацьованими, потребуються роз'яснення.

Так, у разі включення частин окремих областей у виділену територію, необхідно підкреслити екосистемний характер виділених територій. Це можуть бути водні басейни, морське узбережжя, гірські райони та ін. Ініціаторами розробки схеми планування даних територій можуть бути або обласні органи влади, території яких відносяться до даної екосистеми, або центральні органи державної влади. Замовником схеми планування мабуть повинен виступати центральний орган державної влади, у компетенції якого знаходяться питання регіонального розвитку держави, або спеціально створений орган управління екосистемою.

При організації управління охороною навколишнього середовища і раціональним використанням природних ресурсів значних за розміром

екосистем (розташованих на території кількох областей) доцільним є врахування досвіду управління водними об'єктами за басейновим принципом, в основі якого лежить концепція інтегрованого управління. Як показує європейський досвід, головна роль в регулюванні діяльності басейнових управлінь повинна належати басейновим радам. Саме в рамках басейнових рад можлива ефективна співпраця областей в екологічній сфері, яка дозволяє гармонізувати інтереси усіх зацікавлених суб'єктів без шкоди для навколишнього середовища [13].

Неврегульованим залишається також питання негативного впливу на навколишнє середовище прилеглих до об'єкта підвищеної екологічної небезпеки населених пунктів і адміністративно-територіальних одиниць. Значні труднощі виникають при модернізації екологічно небезпечних підприємств внаслідок високої вартості впроваджуваних інноваційних технологій. Ця діяльність вимагає акумулювання значних коштів, що для більшості підприємств внаслідок збитковості їх діяльності (наприклад, вугільні шахти) видається проблематичним.

У даний час у держави відсутні реальні важелі впливу на бізнес в частині стимулювання екологічної модернізації підприємств із застарілими технологіями і високою зношеністю обладнання, що використовується. Для зменшення загрози екологічного характеру у промислово розвинених регіонах держава змушена взяти на себе відповідальність за фінансування заходів з екологічної модернізації підприємств. На ці цілі передбачено виділяти безповоротно 50% коштів екологічного податку, які надходять до спеціального фонду державного бюджету України [14]. Кошти на модернізацію підприємств використовуються з метою зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище, пов'язаного з викидами забруднюючих речовин в атмосферне повітря, їх скиданням безпосередньо у водні об'єкти, розміщенням відходів у спеціально відведених для цього місцях. Згідно з Постановою відбір цільових проектів екологічної модернізації підприємств проводиться спеціальною Міжвідомчою робочою групою.

Не акцентуючи увагу на соціально неприйнятному факті «безповоротного фінансування» модернізації екологічно небезпечних підприємств, а також враховуючи обмеженість коштів, що виділяються на ці цілі, і масштаб екологічних проблем у країні, більш обґрунтованою бачиться практика використання коштів екологічного податку на модернізацію екологічно небезпечних підприємств шляхом повного або часткового

погашення кредитів, які беруть підприємства на своє технічне переоснащення.

Однією з головних особливостей промислово розвинених регіонів є високий рівень урбанізації їх території. Світовий досвід свідчить, що просторове планування високоурбанізованих територій вимагає принципово нових підходів, зокрема шляхом формування агломерацій. У даний час термін агломерація (міська) визначається як форма розселення, територіальне об'єднання міських населених пунктів у складну багатокомпонентну систему з інтенсивними економічними, культурно-побутовими, рекреаційними, екологічними та іншими зв'язками. Прийнято вважати агломерації більш раціональною формою організації території, яка має на увазі комплексний розвиток території міста і пригородів, найкраще й найбільш ефективно спільне використання територіальних та інших загальних ресурсів агломерації. У результаті взаємодії сусідніх муніципальних утворень створюється єдиний соціально-економічний і інвестиційний простір із загальною системою соціального, транспортного й інженерного обслуговування, природно-екологічним каркасом. Позитивним моментом створення агломерацій міст, в яких превалюють екологічно небезпечні виробництва, є можливість погоджених дій муніципальних і регіональних органів в екологічній сфері, а також активізація інноваційної діяльності в агломерації. Створення агломерацій в більшості випадків призводить до підвищення конкурентоспроможності регіону [15]. Розрізняють такі види об'єднання урбанізованих територій: агломерація (моноцентричне об'єднання з одним містом-ядром), конурбація (поліцентрична агломерація) і мегаполіс (сверхагломерація, що утворюється при зрощенні великого числа міських агломерацій). Головною перевагою агломераційної форми просторового розвитку є значний синергетичний ефект.

З юридичної точки зору представляється важливим визначити правовий статус таких територіальних об'єднань урбанізованих територій. Як показали В. Куйбіда та І. Дегтярьова [15], в Україні агломерації не мають адміністративних кордонів, а також не перетворюються на нові адміністративно-територіальні одиниці. Відносини між їх учасниками (органами місцевого самоврядування) будуються на договірних засадах, можливо також створення спільної координуючої структури». Зарубіжний досвід показує, що існує цілий спектр форм управління міськими агломераціями: від вільної «договірної» до «жорсткої», діяльність якої регулюється законом [16].

В Україні права громад на створення системоутворюючих територіальних об'єднань закріплено у частині 6 ст. 140 Конституції України:

Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Частиною 2 ст. 142 територіальним громадам сіл, селищ і міст дається право об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби (курсив мій, Н.Б.).

Зважаючи на позитивний ефект від створення агломерацій як в економічній, так і в екологічній сферах видається обґрунтованою розробка спеціального закону «Про міські агломерації в Україні». У цьому документі повинні бути встановлені правові основи діяльності агломерацій, зафіксований самоорганізований характер таких об'єднань, безумовна заборона на втручання центральних органів влади в діяльність агломерацій, надання права місцевим органам влади фінансування діяльності заходів, які здійснюють агломерації та ін.

Висновки та рекомендації. Показано, що в основі просторового розвитку індустріальних регіонів повинна лежати політика на екологічну модернізацію підприємств шляхом впровадження інновацій і створення агломерацій – територіальних об'єднань міських населених пунктів. Результатом проведення такої політики має стати утворення конкурентоспроможних регіонів з високотехнологічними підприємствами та істотне зниження спектра екологічних загроз для жителів регіону. Рекомендовано прийняття спеціального нормативного акта, якій встановлює правовий статус агломерацій і регулює їх діяльність.

Список використаних джерел

1. Білоконь Ю.М. Регіональне планування: теорія і практика / Ю.М. Білоконь. – К. : Логос, 2003. – 246 с.
2. Хомич Л.В. Стратегія регіонального розвитку планування території / Л.В. Хомич // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 4(5). – С. 142–149.
3. Куйбіда В. С. Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав – членів Ради Європи : зб. нормат.-правов. актів і наук.-аналіт. матеріалів з питань регіонального розвитку / В.С. Куйбіда, В.А. Негода, В.В. Толкованов. – К. : Крамар, 2009. – 170 с.
4. Дацишин М. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика заємодії органів влади в Україні / М. Дацишин, В. Керацман. – К. : В-во «К.І.С», 2007. – 102 с.
5. Жовнірчик Я.Ф. Державне регулювання розвитку економіки регіонів та міжрегіональних економічних зв'язків: теорія, методологія, механізми / Я.Ф. Жовнірчик. – Донецьк : «Юго-Восток», 2011. – 424 с.
6. Берданова О. Стратегічне планування місцевого розвитку: практичний посібник / О. Берданова, В. Вакуленко // Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А», 2012. – 88 с.
7. Мальчикова Д.С. Планування території регіону: суспільно-географічна концептуалізація / Д.С. Мальчикова // Український географічний журнал. – 2012. – № 1. – С. 23–29.
8. Владимиров В. В. Город и ландшафт (проблемы, конструктивные задачи и решения) / В.В. Владимиров, Е.М. Микулина, З.Н. Яргина. – М. : Мысль, 1986. – 236 с.
9. Колясников В. А. Градостроительная экология Урала / В. А. Колясников. – Екатеринбург : Архитектон, 1999. – 531 с.
10. Владимиров В. В. Расселение и окружающая среда / В.В. Владимиров. – М. : Стройиздат, 1982. – 228 с.
11. Про Генеральну схему планування території України : Закон від 07.02.2002 р. № 3059–III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
12. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон від 17.02.2011 р. № 3038–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
13. Барбашова Н.В. Вдосконалення управління прибережною смугою Азовського та Чорного морів / Н. В. Барбашова, О. С. Янукович // Право України. – 2012. – № 3–4. – С. 431–438.
14. Бюджетний кодекс України: Кодекс від 08.07.2010 р. № 2456–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
15. Куйбіда В. Формування моделі конкурентоспроможності міста в межах регіону як системи / В. Куйбіда, І. Дегтярьова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_04\(11\)/11kvsrms.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_04(11)/11kvsrms.pdf).
16. Миронов Н.М. Городские агломерации: зарубежный опыт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mestnoopravo.com/Documents/2009-56-006.htm?>.

Стаття надійшла до редакції 27.03.2014 р.