

complex and high personal interest of business, in participating in projects state private partnerships, application of mechanisms of DPP in agriculture of Ukraine did not get considerable distribution.

Also the author of the article defined principal reasons which hinder distribution of projects in a sphere state private partnerships in Ukraine. Thus emphasized imperfection of the legal adjusting of the use of earth which is given for necessities state private partnerships. Priority is grounded earth legal adjusting in a sphere state private partnerships.

**Key words:** State private partnership, agriculture, mechanism of the legal adjusting, investment, private partner.

УДК 349.42

Я. В. МАЛЕНКО

## ЗАСАДИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПЛАНУВАННЯ ДЛЯ ЗБЕРЕЖЕННЯ ДОВКІЛЛЯ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

*Досліджено особливості правового регулювання територіального/просторового планування ЄС у сфері збереження довкілля та раціонального використання природних ресурсів. Особлива увага приділена аналізу змісту Керівних принципів сталого просторового розвитку Європейського континенту, Хартії регіонального/просторового планування, Європейської ландшафтної конвенції, Люблянській декларації, в яких в рамках реалізації їх положень формуються засади відповідної національної законодавчої бази, яка має розширити можливості оптимізації процесів територіального планування для забезпечення збереження довкілля та раціонального використання природних ресурсів для України. Спираючись на дос-*

---

© МАЛЕНКО Яна Вікторівна – аспірантка відділу проблем аграрного, земельного, екологічного та космічного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

від країн-членів ЄС, запропоновано основні напрями вдосконалення механізмів розвитку системи територіального планування у сфері збереження довкілля та раціонального використання природних ресурсів в Україні.

**Ключові слова:** *правове регулювання, законодавство, територіальне/просторове планування, збереження довкілля, раціональне використання природних ресурсів, природокористування, територія, політика ЄС.*

### **Маленко Я. В. Основы Европейской политики относительно регулирования территориального планирования для сохранения окружающей среды: опыт для Украины**

*Исследованы особенности правового регулирования территориального / пространственного планирования ЕС в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Особое внимание уделено анализу содержания Руководящих принципов устойчивого пространственного развития Европейского континента, Хартии регионального / пространственного планирования, Европейской ландшафтной конвенции, Люблянской декларации, в которых в рамках реализации их положений формируются основы соответствующей национальной законодательной базы, которая имеет расширить возможности оптимизации процессов территориального планирования для обеспечения охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов для Украины. Опираясь на опыт стран-членов ЕС, предложены основные направления совершенствования механизмов развития системы территориального планирования в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в Украине.*

**Ключевые слова:** *правовое регулирование, законодательство, территориальное / пространственное планирование, сохранение окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов, природопользования, территория, политика ЕС.*

**Malenko Yna. Bases of European politics in relation to adjusting of the territorial planning for environmental preservation: experience for Ukraine**

*The peculiarities of the legal regulation of territorial / spatial planning of EU environmental protection and rational use of natural resources. Particular attention is paid to the analysis of the content guidelines for sustainable spatial development of the European continent, Charter Regional / spatial planning, the European Landscape Convention, the Ljubljana Declaration, which as part of their provisions are formed principles relevant national legal framework, which should expand opportunities to optimize processes spatial planning for environmental protection and natural resources of Ukraine. Based on the experience of EU Member States, provides the main directions of improvement of mechanisms of development of spatial planning in the field of environmental protection and rational use of natural resources in Ukraine.*

**Key words:** *regulation, legislation, territorial / spatial planning, environmental protection, natural resource management, natural resources, territory, EU policy.*

В умовах зростаючої міжнародної інтеграції, все більшого дефіциту територій для задоволення різноманітних суспільних потреб в Україні зростає значення територіального планування, посилюється його роль у забезпеченні збереження довкілля, раціонального використання природних ресурсів. Ці процеси все більше пов'язуються з наближенням до загальноєвропейських підходів. На сучасному етапі основою для удосконалення правового регулювання територіального планування в Україні мають стати насамперед Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту, схвалені на 12-й сесії Європейської конференції міністрів, відповідальних за регіональне/просторове планування (СЕМАТ, Ганновер, 2000), Європейська Хартія регіонального/просторового планування (Церемолінос, 1983), на яку спираються положення вище зазначених Керівних принципів та інші документи Ради Європи, а також Європейського Союзу, в основі політики якого у цій

сфері - Європейська перспектива просторового розвитку (ESDP) за-тверджена.

З огляду на це, саме структура та зміст ESDP, «Керівних принципів» значною мірою визначають загальні засади політики у сфері Європейського просторового розвитку<sup>1</sup>.

Розвиваючи ідеї та принципи раніше ухвалених міжнародних актів в першу чергу слід дослідити правове регулювання територіального планування через Керівні принципи, які серед найбільш принципівих положень відзначають спрямованість на забезпечення соціальної єдності сталого розвитку територій з урахуванням екологічних, економічних соціальних, гуманітарних та інших факторів, збереження цілісності, а разом з тим збереження природного, історико-культурного різноманіття територій з урахуванням їх особливостей, підтримки міжрегіонального та транскордонного співробітництва. Положення цього документа наголошують також на територіальному аспекті прав людини і демократії. Завдання полягає у визначенні заходів територіального розвитку, ухвалення та реалізація яких мали б допомогти людям в усіх державах - членах Ради Європи досягти прийнятих умов існування, що є необхідною умовою стабілізації демократичних структур у регіонах і муніципалітетах Європи.

У Керівних принципах виходячи з концепції сталого розвитку, враховуються, потреби всіх жителів Європейських регіонів, і при цьому забезпечуються основні права та перспективи розвитку прийдешніх поколінь. Ці принципи спрямовані на те, щоб перспективи економічного і соціального розвитку території континенту гармонійно поєднувались з її екологічними та культурними реаліями, а також на те, щоб сприяти тривалому, повномасштабному і збалансованому просторовому розвитку територій.

Враховуючи це, здійснення принципів вимагає тісної взаємодії між роботою з регіонального планування та політикою в різних галузях діяльності, яка через ухвалені рішення впливає на територіальні структури в Європі. З метою вирішення основних проблем щодо сталого просторового розвитку Європейського континенту йдеться про необхідність відповідної політики з метою сприяння

збалансованому поліцентричному розвитку Європейського континенту і формування функціональних міських районів, у тому числі мереж малих і середніх міст та сільських населених пунктів<sup>2</sup>.

Відповідно до Європейської Хартії регіонального/просторового планування регіональне / просторове планування дає географічне відображення економічної, соціальної, культурної, екологічної політики суспільства. Це водночас наукова дисципліна, адміністративні процедури і політика, спрямовані на міждисциплінарний та комплексний підхід, збалансований регіональний розвиток та фізичну організацію простору відповідно до загальної стратегії.

Хартія стосується європейського аспекту та конкретних особливостей регіонального/просторового планування, а саме: регіональне/просторове планування сприяє кращій просторовій організації в Європі й пошуку вирішення проблем, які виходять за національні межі, і таким чином, спрямоване на створення відчуття спільної ідентичності, при цьому маються на увазі відносини Північ-Південь і Захід-Схід.

Її характеристики: людство і його добробут та взаємодія з навколишнім середовищем є основним завданням регіонального/просторового планування, цілі якого полягають у наданні кожному середовищу та забезпеченні якості життя, що сприятиме розвитку особистості в середовищі, спланованому у людському вимірі<sup>3</sup>.

Слід взяти до уваги також і такий документ як Люблянська декларація по територіальному аспекту просторового розвитку, схвалена на 13 сесії Європейської конференції міністрів, відповідальних за регіональне/просторове планування (м. Любляна, Словенія, 2003), яка передбачає прихильність до поліпшення якості життя громадян і на основі існуючих інструментів, запевнення, що Рада Європи й далі розвиватиме і підтримуватиме комплексну політику у сфері навколишнього середовища, ландшафтів, просторового планування та попередження і ліквідації природних лих, виходячи при цьому з цілей сталого розвитку. В ній йдеться про розробку нової інтегрованої політики просторового розвитку, яка має сприяти соціальній, економічній та територіальній єдності, збереженню при-

роди та культурної спадщини, поліпшенню умов життя і більш збалансованій конкурентоспроможності території<sup>4</sup>.

Важливим інструментом європейського планування, що значною мірою забезпечує впровадження у відповідну політику принципів сталого розвитку є ландшафтне планування (ЛП). Необхідність здійснення ландшафтної 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»<sup>5</sup>.

У більшості європейських країн інструмент ЛП у різних формах і з акцентом на досягнення природоохоронних цілей входить до системи територіального планування, еволюціонуючи разом з нею, як «ключовий інструмент планування, спрямований на збереження природи і керування ландшафтом»<sup>6</sup>. Так відбувається оптимізація відносин суспільства і природи в межах конкретних територій, що утворюють багаторівневу систему – національну, а згодом і транснаціональну<sup>7</sup>.

Саме тому особливого значення у формуванні політики та правовому регулюванні територіального планування для раціонального використання природних ресурсів та збереження довкілля відіграє ратифікована Верховною Радою України у 2005 році Європейська ландшафтна конвенція, яка застосовується щодо всієї території її сторін і охоплює природні, сільські, міські та приміські території, разом із землями, внутрішніми водами та морськими акваторіями.

Серед цілей цієї Конвенції – сприяння охороні, регулюванню та плануванню ландшафтів, а також організація європейської співпраці з питань ландшафту. Адже ландшафт відіграє важливу суспільну роль у культурній, екологічній, природоохоронній та соціальній сферах і є ресурсом, який сприяє економічній діяльності. Його охорона, регулювання та планування може сприяти створенню нових робочих місць, формуванню місцевих культур і є основним компонентом європейської природної та культурної спадщини, який підтримує зростання добробуту людей та консолідації європейської

ідентичності і є важливою складовою якості життя людини всюди: в містах і сільській місцевості, включаючи як занедбані місцевості, так і місцевості високої якості, місцевості виняткової краси та звичайні місцевості.

Реалізація Конвенції передбачає прискорення розвитку сільського та лісового господарства, технічних засобів промислового виробництва та добування мінеральних ресурсів. Зростає роль регіонального та іншого територіального планування, розвитку транспорту та іншої інфраструктури, індустрії туризму та відпочинку, так само як і, на більш загальному рівні, змін у світовій економіці, які у багатьох випадках прискорюють зміни у ландшафті.

Державна ландшафтна політика має бути спрямована на створення сприятливих умов життя, поліпшення якості ландшафтів, законодавче врегулювання питань забезпечення охорони, регулювання та планування ландшафту<sup>8</sup>.

Для підвищення ефективності соціально-економічного та екологічного розвитку політики територіального планування у сфері збереження довкілля та раціонального використання природних ресурсів особливо актуальним є формування стратегії просторового планування, що включає наступні напрямки: входження України у Європейський планувальний каркас; активний розвиток транскордонних регіонів; зниження диспропорції у рівні соціально-економічного розвитку окремих регіонів та населених пунктів; оптимізація транспортних зв'язків між центрами адміністративно-територіальних утворень та їх периферійними частинами; підвищення ролі місцевих громад у розробці містобудівних проектів на низовому рівні, децентралізація процесу проектування<sup>9</sup>.

На сьогодні основним стратегічним документом для країн ЄС, прийнятим у 2011 р., є «Територіальний порядок денний 2020», який вперше був репрезентований у звіті Ф.Барка «Порядок денний для реформованої політики єдності» у 2009 р. Він визначає основні виклики, пріоритети та механізми просторового розвитку. Врахування національної специфіки здійснюється через розроблення національних концепцій просторового розвитку, що часто виходять за загаль-

ноєвропейські 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); 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<sup>10</sup>.

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, висока ресурсоємність виробництва, 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.

Враховуючи результати аналізу сучасного законодавства України, актів зарубіжного законодавства, Європейського Союзу, міжнародно-правових документів з питань територіального планування, в контексті забезпечення збереження довкілля та раціонального використання природних ресурсів до основних напрямів вдосконалення національного територіального планування можна віднести: взаємоузгодження затверджених законодавчих актів, особливо спрямованих на координацію стратегічного і територіального планування, врахування різних аспектів міжвідомчої взаємодії; прискорення процесів розроблення та оновлення містобудівної документації з метою повного забезпечення актуальними схемами планування територій областей, районів, окремих елементів поселенської мережі України; забезпечення моніторингу та практичного виконання положень містобудівної документації; забезпечення наповнення та ведення містобудівного 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.

За результатами дослідження досвіду країн-членів ЄС для належного правового регулювання територіального планування у сфері збереження довкілля та раціонального використання природних ресурсів в Україні необхідно забезпечити реалізацію зазначених завдань шляхом розроблення необхідних законопроектів для повнішого врегулювання особливих правовідносин, що при цьому виникають у сфері охорони, регулювання та планування територій.

1. Білоконь Ю.М. Територіальне планування в Україні: Європейські засади та національний досвід» / Ю.М. Білоконь, В.С. Куйбіда. – К. : Логос. – 2009. – 11-15с. 2. Керівні Принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту, ухвалені на 12-й сесії Європейської Конференції Міністрів, відповідальних за регіональне планування, 7-8 вересня 2000 року, Ганновер. – 39 с. 3. Дежан-Понс М. Територіальний та екологічний виміри забезпечення сталого розвитку, прав людини та демократії / Дежан-Понс М. // України. – 2011. – № 2. – 92-100с. 4. Люблянська декларація по територіальному аспекту просторового розвитку, ухвалена на 13 сесії Європейської конференції міністрів, відповідальних за регіональне/просторове планування. 5. *Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent* CEMAT, 2000. – P. 12. 6. *Landscape planning for sustainable municipal development* / [BfN-AS Leipzig field office] – German Federal Agency for Nature Conservation, 2002. – P. 6. 7. *Ландшафтное планирование: инструменты и опыт применения* / Антипов А.Н., Кравченко В.В., Семёнов Ю.М. и др. – Иркутск : Изд-во Института географии СО РАН, 2005. – 191 с. 8. *Європейська ландшафтна конвенція* [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України. – Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_154](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_154). 9. Білоконь Ю.М. Цит. праця. 10. *Territorial Agenda of the European Union 2020 – Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011, Gödöllő, Hungary. – P.11.

***Malenko Yna. Bases of European politics in relation to adjusting of the territorial planning for environmental preservation: experience for Ukraine***

The peculiarities of the legal regulation of territorial / spatial planning of EU environmental protection and rational use of natural resources. Particular attention is paid to the analysis of the content guidelines for sustainable spatial development of the European continent, Charter Regional / spatial planning, the European Landscape Convention, the Ljubljana Dec-

laration, which as part of their provisions are formed principles relevant national legal framework, which should expand opportunities to optimize processes spatial planning for environmental protection and natural resources of Ukraine. Based on the experience of EU Member States, provides the main directions of improvement of mechanisms of development of spatial planning in the field of environmental protection and rational use of natural resources in Ukraine.

Leading principles traced focus on sustainable development areas, taking into account environmental, economic, social, humanitarian and other factors. In order to solve the main problems of sustainable spatial development of the European continent is a need policies to promote the balanced polycentric development of the European continent. Analyzes the European Charter for Regional / Spatial Planning and found that it's pan-European experience and features of individual countries, regions and states. Regional / spatial planning contributes to a better spatial organization in Europe and find solutions to problems that go beyond national boundaries and thus aimed at creating a sense of common identity.

Stresses the importance of various forms of landscape planning as a mechanism for achieving environmental goals, which ultimately contributes to the harmonization of relations between society and nature and reducing technogenic impact of human activity on the environment.

The attention on the importance of ratification by the Verkhovna Rada of Ukraine in 2005 Yevropeysoyi Landscape Convention, which applies to the entire territory of the Parties and covers natural, rural, urban and suburban area, along with land, inland waters and marine waters. Protection of the landscape, its management and planning can contribute to job creation, formation of local cultures and is a major component of the European natural and cultural heritage, which supports the welfare of people and the consolidation of the European identity and an important component of quality of life.

Based on the experience of EU member states suggest ways of improving the mechanisms of development of spatial planning in the field of environmental protection and rational use of natural resources in Ukraine through: coordination of the approved legislation, particularly aimed at the coordination of strategic and territorial planning, various aspects of inter-

agency cooperation; acceleration of the development and update of planning documentation to fully ensure the relevant schemes regions, districts, elements of settlement network in Ukraine; providing practical monitoring and enforcement of planning documentation; providing content and conduct urban cadastre; support ideological and methodological developments of relevance under the initiative of the European spatial development perspective, the European initiative CEMAT provisions "Territorial Agenda 2020" for the EU; the greening of spatial planning principles based heoplanuvalnoyi paradigm by introducing a tool landscape (environmentally oriented) planning.

The study experience of EU member states for the proper regulation of territorial planning in the field of environmental protection and rational use of natural resources in Ukraine needs to develop a special bill to settle legal relations arising in the protection, management and planning areas.

**Key words:** regulation, legislation, territorial / spatial planning, environmental protection, natural resource management, natural resources, territory, EU policy.