

УДК 340.13:504:332.1

Х.В.ПІДЦЕРКОВНА

*Рівненський державний гуманітарний університет*

## **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ЗАСАД РОЗВИТКУ УРБАНІЗОВАНОГО ПРОСТОРУ**

Аналізується зарубіжний досвід регулювання екологічних засад розвитку урбанізованого простору та з'ясовується можливість його застосування в нашій державі.

Анализируется зарубежный опыт регулирования экологических аспектов развития урбанизированного пространства и выясняется возможность его применения в нашей стране.

The article analyzes the foreign experience in regulating ecological basis of urban space and it turns out the possibility of its application in our country.

*Ключові слова:* еколого-містобудівне законодавство, правове регулювання, зарубіжний досвід.

Ефективність управління екологічним розвитком міст – одна із найбільш актуальних проблем, що існують сьогодні в багатьох країнах світу. Її специфіка для кожної країни визначається рівнем соціально-економічного розвитку, природними, етнічними умовами, а також організаційною структурою державного управління та існуючим адміністративно-територіальним устроєм. Для України, в сучасних умовах, великого значення набуває питання удосконалення нормативно-правових актів, які регулюють екологічні засади розвитку урбанізованих територій. Для цього може бути використаний зарубіжний досвід еколого-містобудівної діяльності, що дозволить покращити науково-методологічні підходи до законодавчого забезпечення процесів урбанізації у нашій країні. Зазначене визначило актуальність цього дослідження.

Дослідженню та аналізу зарубіжного досвіду регулювання екологічних засад розвитку урбанізованого простору присвячені роботи російських вчених Смоляра І. М. [1], Наймарка Н. І. [2] та Крашеніннікова А. В. [3]. В Україні ці питання вивчали Кушніренко М. М. [4-5] та Ізарова І. О. [6].

Метою цього дослідження є аналіз зарубіжного досвіду регулювання екологічних засад розвитку урбанізованого простору та визначення можливості його застосування в Україні.

В сучасній зарубіжній практиці виділяють різні правові еколого-містобудівні системи. Так, існують системи західно-європейського зразка (Німеччина, Франція, Великобританія), в яких поєднується правове регулювання і державне втручання у містобудівний процес, аме-

риканського зразка (США, Канада), де правові норми переважають над державним втручанням та японські системи, у яких сильно виражені тенденції центрального управління [1, с. 16].

Як зазначає І.О. Ізарова, сучасна система правового регулювання містобудівної діяльності в США заснована на таких основних принципах: по-перше, чітке юридичне оформлення відносин у сфері містобудування; по-друге, детальне визначення повноважень суб'єктів містобудування; по-третє, делегування місцевій владі та громаді повноважень у сфері містобудування; по-четверте, створення у масштабі країни системи тривірневого управління використанням території – загального, спеціального та судового. Здійснення правового регулювання містобудування в США відбувається в межах паралельних систем – загального (комплексного) та спеціального (галузевого) планування містобудування, що характеризує систему як децентралізовану. При цьому місцева влада займається розробкою короткострокових планів регулювання зонування окремих міст та районів, з урахуванням перспективи розвитку земель [6, с. 358].

Що ж стосується управління землекористуванням, то в США воно здійснюється на муніципальному рівні і регулюється законами, що приймаються окремими штатами. Крім того, об'єктом місторегулювання в США стає не все місто та його органічні складові, а земельна ділянка, або будинок, чи певна споруда, тобто будь-яка елементарна одиниця нерухомості, як єдино можливий об'єкт правовідносин, а квартал, мікрорайон чи територіальна зона сприймаються як інструмент місторегулювання [2, с. 36].

Ще одним важливим моментом є те, що законодавча база США має на меті, зокрема, захист охорони здоров'я населення, забезпечення безпеки та добробуту громадян. Вона базується на концепції національної безпеки та прийнятих стандартах. Обов'язкові містобудівельні стандарти, в першу чергу, спрямовані на забезпечення безпеки життєдіяльності жителів міст.

Для посилення екологічних вимог при забудові міст, в США створена урядова агенція захисту навколишнього середовища, яка в 1970 р. видала спеціальний акт щодо стандартів безпеки і здоров'я при здійсненні будівництва (OSHA) [7, с. 345]. Цей акт регулює вимоги до забруднення атмосферного повітря, захисту від шумового впливу, радіаційної безпеки, санітарного благополуччя, протипожежного захисту, порядку поводження з відходами, газами, паливом та їх зберігання.

На відміну від США у Західній Європі прийнятий принциповий двостадійний підхід до містобудівної документації. Першопочатково приймаються стратегічні рішення в області планування, а потім вони

переносяться в систему містобудівного зонування у відповідності до структурних елементів забудови (кварталів, мікрорайонів).

Для прикладу наведемо еколого-містобудівний досвід Великобританії. Містобудівне планування у цій країні ведеться на основі діючого з 1971 р. «Положення по плануванню в місті і за містом», а також наступних додатків до нього [3, с. 44]. Відповідно до цього положення, на всій території країни розробляються схеми районного планування, які мають бути затверджені державним секретарем. На їх основі готуються структурні плани, що встановлюють загальні напрями містобудівної політики Великобританії.

Наступна стадія – локальні плани, які виконуються владою округів та повинні відповідати державним структурним планам і являють собою керівні документи для забудови території на десять років.

Крім зазначеного вище законодавства, у Великобританії прийняті та використовуються такі програми у галузі екологічного розвитку міських населених пунктів:

1. Координація міського розвитку (Urban Development Coordination), яка спрямована на розробку унітарних планів розвитку міст, що об'єднують функціональну стратегію їх розвитку із планами місцевої влади по оздоровленню навколишнього природного середовища.

2. Програма розвитку зелених і приміських лісопаркових зон, із врахуванням регламентів господарської діяльності на їх території. В рамках цієї програми проводяться заходи з охорони та розвитку Національних парків та мальовничих ландшафтів.

Крім того, у столиці Великобританії – Лондоні використовується концепція «Зеленого поясу» шириною в 10-15 км, створеного ще у 1935 р. Не дивлячись на постійний ріст міста і його агломерації, принцип зеленого поясу не тільки не був втрачений, але і значно розвинутий. В 1989 р. площа зеленого поясу зросла до 480 тис. га, охопивши весь Великий Лондон [8]. Проте, в майбутньому ця тенденція може бути порушена, оскільки за планом уряду Великобританії на території Зеленого поясу до 2020 р. будуть збудовані мільйони м<sup>2</sup> житла, з метою зменшення його дефіциту у місті.

Цікавим для України у галузі екологічного розвитку міст може бути також досвід Шотландії, а зокрема міста Едінбурґ. Організацією містобудівного проектування Едінбурґа і його міського округу займається Комітет з містобудування і забудови, який функціонує в складі районної ради. Цей Комітет у своїй структурі поряд з іншими відділами має й відділ природоохоронного проектування, який відповідає за збереження і поліпшення ландшафту Едінбурґа. З цією метою Комітет

містобудування проводить моніторинг реалізації “Програми благоустрою міста” [4, с. 74-77], включаючи внесення ландшафтних схем в нові плани забудови міста з допомогою правил та планів ландшафтного проектування як частини стратегії управління забудовою.

З 90-х рр. XX ст. програма благоустрою Единбурга проводиться в більш широкому масштабі – на фермах і у маєтках в зеленому поясі міста. Всі ці об’єкти входять до більш масштабної ініціативи «Зелений Пояс», яку координують спільно Регіональна рада та Комісія з сільського розвитку Шотландії. Комітет містобудування розробив стратегію «Жива природа Единбурга», куди входить зйомка та вивчення всіх відкритих просторів міста для оцінки їх природного потенціалу. Це дослідження є основою стратегії охорони природи і ландшафту Единбурга, яка зберігає і захищає ділянки природного середовища у складі майбутніх планів забудови міста [5].

Для продовження сталої політики озеленення міста, міською владою Единбурга було затверджено ініціативу «Міські насадження» [4, с. 77], основною метою якої є можливість засадження деревами міських земель, для поліпшення міського середовища і створення в перспективі поновлюваного економічно вигідного джерела деревини.

На підставі проведеного вище аналізу можна зробити висновок, що робота Управління містобудування Единбурга в еколого-містобудівній галузі зосереджена на таких основних напрямках: шляхи інтеграції нової забудови та окремих будівель у міське середовище; питання екологізації вуличних та відкритих просторів, включаючи управління потоками транспорту та захист, підтримку і поліпшення зелених зон, насаджень та ландшафту міста.

На відміну від Великобританії у Німеччині діє Містобудівний Кодекс ФРН (Baugesetzbuch (BauGB) [9], який регулює всі питання, що пов’язані з територіальним плануванням і розвитком міст. Містобудівна частина Кодексу представлена правовими вимогами до всіх видів проектної документації, умов її погодження, затвердження та внесення змін та складається з двох частин. На час складання плану забудови закон надає територіальній громаді право забороняти нове будівництво, щоб запобігти можливості побудувати об’єкт, який міг би порушити безпеку їх життєдіяльності. Крім того, громадяни, інтереси яких порушені планом забудови, можуть звернутися до адміністративного суду і домогтися так званого «контролю норм».

Крім того, в Німеччині більша частина міст має свої нормативно-правові акти, що стосуються екологічного забезпечення розвитку урбанізованого простору. Так, вважається, що у місті Берлін містобудівна екологія отримала найбільший розвиток. Це проявляється у впрова-

дженні екосистемного підходу до розбудови міста і досягненнях в охороні живої природи. Саме в Берліні при збільшенні площі забудованих територій за останні 10 років на 15 % площа міських лісів Берті виявилась незмінною (близько 157 м<sup>2</sup>), більше того, нині у місті продовжують формуватись ділянки дикої природи у парках, садах та скверах. Більше 42 % території Берліну займають озеленені території і водні об'єкти. За цим показником столиця Німеччини переважає всі інші великі міста країни. В середньому, на одного жителя Берліну приходить 12 м<sup>2</sup> озелених територій. При цьому, 14 % території міста має статус таких, які перебувають під особливою охороною. Планувальна структура міста така, що озеленені території проникають із периферії у центр міста і, тим самим, виконують важливу роль в оздоровленні міського простору.

В межах Містобудівного Кодексу ФРН розробляється Програма збереження і розвитку ландшафтів [10], котра, у свою чергу, доповнюється тематичними ландшафтними планами. Наприклад, програма збереження і розвитку ландшафтів міста Берлін, що включає в себе програму збереження видів («Landschaftsprogramm-LaPro») у загальноміському масштабі має на меті включення екологічних завдань в процес міського будівництва і передбачає врахування природних умов та потреб навколишнього середовища для забезпечення розвитку міста у майбутньому. Це означає, що природна основа – ґрунт, вода і повітря, а також достатня кількість територій, призначених для відпочинку людей, і їх потреб приймаються в розрахунок на всіх рівнях планування [10, с. 3].

Отже, можна зробити висновок, що Німеччина успішно вирішує проблему охорони навколишнього природного середовища у містах. Проте, для ефективного впровадження досвіду еколого-містобудівної діяльності ФРН у нашій країні, необхідно насамперед адаптувати його до наявних економічних, політичних та соціальних умов.

Аналогом німецького еколого-містобудівного законодавства є французьке, проте з деякими відмінностями. У французькому законодавстві правові норми, за допомогою яких здійснюється правове регулювання екологічних засад розвитку урбанізованого простору мають такі галузеві спрямування: законодавство в галузі територіального планування і розвитку міст; дорожнє законодавство та законодавство в галузі інженерної інфраструктури і охорони навколишнього середовища.

Основоположним нормативно-правовим актом в сфері планування та забудови міст виступає Містобудівний Кодекс Франції (1989 р.). Цей кодекс складається з двох томів: «Загальні правила благоустрою

та містобудування» та «Регламентативна частина». Зазначимо, що основними видами містобудівної документації у Франції є директивна схема, схема сектора (як частина директивної схеми) та план зайнятості землі. В кожному з цих видів містобудівної документації, безперечно, містяться вимоги, щодо еколого-містобудівного розвитку.

Так, наприклад, Директивна схема Франції містить окремий розділ, який присвячений охороні довкілля і безпеці проживання населення на території Франції. Крім того, згідно із положеннями Містобудівного кодексу Франції передбачено складання плану благоустрою зони, що являє собою частину плану зайнятості землі, а отже, одночасно виступає підвидом містобудівної документації. Зокрема, благоустрій передбачає обов'язкові заходи з озеленення територій відповідних зон міста та визначення і затвердження місць складування сміття в містах [11, с. 58-60].

На відміну від Франції у Швейцарії регламенти забудови території встановлені місцевими громадами. Місцеві жителі можуть висловлювати свою незгоду з проектом та вимагати його зміни або відміни будівництва зовсім. Суспільні союзи (бунди) мають право подавати позови до суду на забудовників. Так, наприклад, Клуб Транспорту Швейцарії, що пропагує суспільний транспорт в інтересах екології, завжди протестує проти будівництва нових торгових центрів, якщо під таке будівництво відводяться озеленені ділянки території. Ця ж організація бореться за скорочення кількості парковок з метою «пересадити» автомобілістів на громадський транспорт [12].

У Нідерландах існує тільки один вид просторового плану, який має юридичну силу – план розвитку території. Це, безпосередньо, надає громадянам законні юридичні права, наприклад при будівництві, або для використання якоїсь області чи зони. Проте, місцевий та національний уряд, також розробляють плани, які впливають на міське зонування. На місцевому рівні ці плани охоплюють часом цілу область та визначають напрямки використання окремих зон. Такі плани мають назву – «Просторові плани середовища», що охоплюють також питання оточуючого середовища та водних ресурсів. На національному рівні розробляються зонувальні плани, які структурують такі національні ресурси, як: ліси, ріки, моря, острови, індустріальні зони та зони розміщення житла. Ці плани мають назву «Стратегічні плани зонування». При розробці плану міського зонування, використовують просторові плани, що були створені на місцевому та національному рівнях. Така система дозволяє розробляти плани територіального розвитку на всіх трьох рівнях уряду. Безперечно, на різних рівнях, існують як загальні,

так і протилежні інтереси, але ця система, дозволяє робити закони більш прозорими і працювати разом на всіх трьох рівнях [13, с. 90-91].

В Японії, для покращення екологічного стану міст розробляються проекти організації зелених буферних зон, котрі відокремлюють промислові зони та інші джерела техногенного навантаження від сельбищних територій та рекреаційних зон міста. Проекти фінансуються міністерствами будівництва та охорони навколишніх природних територій. На проекти організації зелених буферних зон навколо аеропортів Осака, Токіо та п'яти інших міст витрачено більше 6 млрд. йен. Іншим напрямом екологічного розвитку міст Японії є забезпечення гарантованого комфортного рівня проживання населення в житлових зонах, включаючи естетичні показники та пріоритет розвитку водних та озеленених просторів. Для збільшення кількості площі озеленення міста влада Токіо розробила план їх подвоєння, згідно з яким на початок ХХІ ст. посаджено 200 млн. дерев і забезпечено кожного жителя 6 м<sup>2</sup> паркової площі [8].

Дослідивши еколого-містобудівне законодавство зарубіжних країн, необхідно відмітити, що воно створює базу для стабільної та збалансованої еколого-містобудівної політики та можливості порівняно легкої її адаптації до зміни соціально-економічних умов.

Що стосується України, та, на нашу думку, необхідно критично оцінити негативні сучасні тенденції у вітчизняному містобудуванні, переосмислити методи регулювання екологічних засад розвитку урбанізованого простору та використати зарубіжний досвід. Зазначені вище заходи дозволять сформуванню двох напрямків, за якими повинно надалі розвиватись еколого-містобудівне законодавство. Перший – передбачатиме спробу на критичному переосмисленні західних норм та на їх основі напрацювати пропозиції щодо реформування українського еколого-містобудівного права. Другий – передбачатиме перенесення європейського досвіду у вітчизняну еколого-містобудівну правову систему із незначним ступенем адаптації або ж зовсім без нього.

1. Смоляр И.М. Градостроительное право. Теоретические основы. Научная монография. РААСН / И.М. Смоляр. – М.: Эдиториал УРСС, 2000. – 112 с.

2. Наймарк Н.И. Современная система градорегулирования в США (краткий очерк на примере Калифорнии) / Н.И. Наймарк. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2007. – 332 с.

3. Крашенинников А.В. Градостроительное развитие жилой застройки: исследование опыта западных стран: уч. пос. / А.В. Крашенинников. – М.: Архитектура-С, 2005. – 112 с.

4. Кушниренко М. Организация управления градостроительной деятельностью в Шотландии / М. Кушниренко // Досвід та перспективи розвитку міст України. – 2005. – № 8. – С. 72-86.