

ФОРМУВАННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В МІСТАХ

FORMATION OF LEGAL BASIS FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION IN CITIES

Джерелій В.В.,
здобувач кафедри екологічного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Статтю присвячено аналізу основних напрямів впливу сучасних міст на навколишнє природне середовище. Автор констатує необхідність вироблення ефективних способів балансування між потребою забезпечення максимального захисту навколишнього середовища і впливом, що на нього неминуче здійснює людина. Наводиться загальна характеристика концепції розвитку європейського міста.

Ключові слова: навколишнє середовище, місто сталого розвитку, урбанізація, правова охорона навколишнього середовища.

Статья посвящена анализу основных направлений влияния современных городов на окружающую среду. Автор констатирует необходимость выработки эффективных способов балансирования между необходимостью обеспечения максимальной защиты окружающей среды и неизбежным влиянием человека на нее. Приводится общая характеристика концепции развития европейского города.

Ключевые слова: окружающая среда, город устойчивого развития, урбанизация, правовая охрана окружающей среды.

This article analyzes the main areas of influence of modern cities on the environment. The author notes the need to develop effective ways of balancing between the need to ensure maximum protection of the environment and the inevitable influence of people on it. It provides an overview of the concept of a European city.

Key words: environment, sustainable development of the city, urbanization, legal protection of the environment.

Постановка проблеми. Як свідчать цифри, у 2008 р. половина жителів Землі проживала в містах. Як передбачається, у 2050 р. цей відсоток збільшиться до 70. Зростання міст пояснюється економічними перевагами концентрації виробництва, широкими можливостями його спеціалізації та зосередження в межах порівняно невеликих територій, а також найбільш ефективним докладанням у них зусиль і знань у будь-якій сфері діяльності, використанням соціально-культурного потенціалу міста. Водночас процес концентрації виробництва і населення супроводжується інтенсивним впливом на навколишнє середовище, викликаючи його руйнування, і суперечить історичному призначенню і ролі міста як засобу поліпшення умов життя та добробуту людей. Зростання міст призводить до інтенсивного розширення міських територій. У віддаленій перспективі такі території можуть зайняти до 30% земної поверхні.

Метою статті є аналіз основних факторів впливу сучасних міст на навколишнє природне середовище, а також визначення основних принципів європейського міського розвитку в галузі охорони навколишнього середовища, які у подальшому можуть бути враховані під час напрацювання відповідних законодавчих змін із питань забезпечення правової охорони навколишнього середовища міст в Україні.

Виклад основного матеріалу. Більшість міст зустрічається зі схожим набором основних екологічних проблем, серед яких – забрудненість повітря, високий рівень шуму, викиди парникових газів, нестача води, зменшення зелених зон, забруднені земельні ділянки тощо. Йдеться також про зміни

у землекористуванні, токсифікацію біосфери, вторгнення до екзотичного простору, втрату біотичного різноманіття, порушення природних циклів, особливо для води через відсутність натурального ґрунту й водно-болотних угідь у містах [1].

Міські екосистеми перебувають під постійним тиском: незважаючи на покращення якості повітря й води, якого в окремих випадках вдається досягти, а також зусиль щодо пом'якшення впливу зміни клімату й адаптації до неї, європейські міста, як і раніше, стикаються з низкою серйозних проблем оточуючого середовища. Міста є не тільки локомотивами зростання й генераторами багатства, але й драйверами споживання й використання матеріальних, у першу чергу, природних, ресурсів. Утворення відходів призводить до того, що земля використовується для звалищ. Концентрація невеликих часток у повітрі здійснює несприятливий вплив на здоров'я. Шумове забруднення посилюється концентрацією діяльності, зокрема транспорту, а також використанням жорстких, звуковідбивальних матеріалів, у результаті чого населення має проблеми зі здоров'ям [2].

Ці фактори найбільш помітні у великих містах, але істотні зміни відбуваються і в приміських районах, а також у невеликих містах. Швидкість змін, пов'язаних із розширенням і створенням нових міст і населених пунктів, є особливо високою в країнах, що розвиваються [3, р. 4]. «Прискорена людиною зміна навколишнього середовища» відбувається в малих і великих просторових масштабах по всьому світі, але дійсну серйозність цих перетворень важко

собі уявити через невизначеність можливого впливу глобальної зміни клімату.

Втім, за висловом Дж. Хана, члена Європейської Комісії, міста – це «місця, де проблеми виникають, і вони ж пропонують шляхи їх розв'язання» [5]. Міста є благодатним ґрунтом для науки і техніки, культури та інновацій, індивідуальної та колективної творчості і пом'якшення наслідків зміни клімату.

У праві Європейського Союзу поняття «місто» може позначати адміністративну одиницю або певну щільність населення. Різниця іноді робиться між поняттями «town» – невелике місто (з кількістю населення від 10 до 50 тис.) і «city» – велике місто (понад 50 тис. населення). Крім того, поняттям «місто» може в більш загальному плані позначатися міський спосіб життя і конкретні культурні й соціальні особливості тощо. У документах Європейської Комісії, присвячених проблематиці розвитку європейських міст, також є термінологічний поділ: де-юре місто як адміністративна одиниця (з чітко визначеними межами й своєю внутрішньою адміністративною структурою) і де-факто місто як велика соціально-економічна агломерація.

У чинному законодавстві України єдине нормативне визначення поняття «місто» також відсутнє. Населений пункт може отримати статус міста, якщо в такому населеному пункті проживає не менше 10 тис. жителів. Базовим документом із питань адміністративно-територіального поділу залишається Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654–X, які діє в частині, що не суперечить Конституції України. За даними Державного комітету статистики, в Україні налічується 460 міст¹. При цьому аналіз вітчизняної наукової літератури свідчить про можливість проведення різноманітної типології міст. Серед критеріїв, що для цього використовуються: розмір міста (великі; значні; середні; малі); містоутворюючі ознаки (столиця країни; багатофункціональні міста; багатгалузеві промислові центри; одногалузеві (вузькоспеціалізовані) промислові центри; промислово-транспортні центри; транспортні міста; міста зі слабкорозвиненою промисловістю; курортно-оздоровчі міста; науково-експериментальні міста; військові центри); місце у системі розселення (центр загальнодержавної системи розселення; центри регіональних систем розселення; центри обласних систем розселення; супутники великих міст, центри локальних систем розселення); історико-генетичні чинники (міста античного часу; середньовічні міста; міста індустріального періоду; нові міста); динамічні типології (стагнуючі міста; міста, що обмежено розвиваються; міста, що володіють постійним зростанням; інтенсивно-динамічні міста, які мають постійний сильний ріст); адміністративні (столиця; обласний центр; районний центр); ієрархічні (міста

зі спеціальним статусом; міста обласного значення; міста республіканського значення; міста районного значення); структурні (міста, що утворені на поселенській та територіально-поселенській основі); за формами правління (самоврядні; несамоврядні; дуалістичні); за типом політичної системи (централізовані, плюралістичні (змагальні), солідарні (консенсусні) тощо [6, с. 15]. Кожен із названих критеріїв може бути враховано під час формування відповідної моделі правової охорони навколишнього середовища міста як такої, що вказує на дію відповідних факторів, що зумовлюють специфіку вирішення тих чи інших екологічних питань.

Однією з основних закономірностей, що перебуває в центрі уваги спеціалістів, які працюють над виробленням європейської моделі охорони навколишнього середовища міст, зокрема над її юридичним забезпеченням, є визнання постійної урбанізації, що далі тільки пришвидшуватиметься. Такі гіпертенденції й висока концентрація забруднень у великих містах призводитимуть не тільки до проблем, пов'язаних з обмеженістю ресурсів, але й додаватимуть проблем для навколишнього середовища (з'явився навіть термін «міська екологія»). Зростання міст разом із відповідним збільшенням їх екологічного «відбитку» є однією з найбільш серйозних екологічних проблем, що нині стоять перед світом. Збільшення числа людей, що живуть у містах, в поєднанні з інтенсивністю їх діяльності призвело до того, що Дж. Лікенс свого часу назвав прискороною людиною зміною навколишнього середовища [7, р. 130]. Серед усього спектру впливу сучасних міст на навколишнє природне середовище варто виділити такі: зміна геологічного середовища і порушеність територій; забруднення ґрунтового покриву твердими побутовими відходами та промисловими відходами; забруднення атмосфери; виснаження і забруднення водних ресурсів; шум, вібрація, електромагнітні поля, радіація; клімат і формування мікроклімату [8, с. 63].

Враховання наведених вище факторів призводить до того, що планування міст потребує не тільки врахування економічних і демографічних потреб, але й також вирішення завдання захисту й відновлення природних систем з урахуванням їх екологічних потреб. Потенціал розвитку міст в усьому світі дедалі частіше опиняється під загрозою погіршення стану навколишнього середовища. Крім очевидних наслідків для здоров'я і добробуту людей, така ситуація виступає безпосередньо перешкодою соціально-економічного розвитку. Розв'язання цієї проблеми потребує «вироблення ефективних способів балансування навколишнього середовища і впливу на нього людини» [1, р. 18], що мають здобути юридичне закріплення у відповідних джерелах права – як на міжнародному, так і на внутрішньодержавному рівнях. Адже вирішення названих питань лежить не тільки в площині технічного й управлінського досвіду: наявність знань про проблеми навколишнього середовища сама по собі не гарантує, що уряди, бізнес-структури й окремі індивіди

¹ Кількість адміністративно-територіальних одиниць в Україні станом на 1 січня 2014 р. (офіційна статистична інформація після цього не оновлювалася).

будуть докладати зусиль до їх розв'язання [9, р. 112]. Потрібна правова підтримка.

Ми стикаємося з багатьма проблемами і потенційними конфліктами під час спроби реалізувати завдання створення так званих міст стійкого розвитку. Хоча в містах переважають створені людиною структури (будівлі, транспортні засоби, непроникні поверхні, парки тощо), вони є функціонуючими екосистемами, в яких присутні багато тих самих компонентів (рослини, тварини, вода, ґрунт і т. д.) і процесів як і в природних системах, в яких домінування людини є набагато меншим [10, р. 96]. Якщо ми хочемо досягти успіху у створенні міст зі стійким розвитком, невід'ємним елементом якого є правова охорона навколишнього середовища, ми потребуємо більш глибокого розуміння того, як ці екосистеми структуровані і як вони функціонують [11, р. 34].

Формування механізму правової охорони навколишнього середовища міст не може не враховувати названих факторів, маючи за мету мінімізувати пов'язані з ними ризики. Йдеться, зокрема, про необхідність: врахування специфіки кожного окремого міста з точки зору його конкурентоспроможності й використання місцевих ресурсів, що, в свою чергу, потребує створення такої моделі правової охорони навколишнього середовища міст, яка зможе забезпечувати баланс між повноваженнями центральної влади і місцевої, а також враховувати думку громадськості, залучати потенціал інститутів громадянського суспільства до регулювання відповідних питань; створення «зелених і здорових» міст виходить далеко за межі простого скорочення викидів CO₂. Має бути втілено цілісний підхід до екологічних і енергетичних питань, оскільки багато компонентів природної екосистеми переплітаються з соціальними, економічними, культурними й політичними елементами міської системи; впровадження нових режимів управління, заснованих на розширенні можливостей для громадян, участі всіх зацікавлених сторін та інноваційному використанні соціального капіталу.

Відповідно, основними елементами образу міста майбутнього, як видається, виступають характеристики, що передбачають поліпшення якості природ-

ного середовища та екологічних умов життя людини, включаючи здорове навколишнє середовище, екологізацію виробництва, створення ефективного екологічного сектора економіки, збереження і захист природи. Міста можуть зіграти визначальну роль у формуванні «зеленого поведіння й споживання» [11]. У свою чергу, екологізація виробництва неможлива без забезпечення на рівні законодавства виконання таких завдань: перехід на екологічно орієнтовані технології; скорочення впливу на навколишнє середовище від усіх антропогенних джерел; вдосконалення системи екологічного нормування; економічне стимулювання природоохоронної діяльності; створення нової регіональної моделі господарювання, що враховує допустиме антропогенне навантаження на навколишнє середовище, здійснення господарської діяльності з урахуванням екологічної ємності території. Створення ефективного екологічного сектора економіки передбачає впровадження екологічного аудиту, екологічної сертифікації, екологічного страхування; формування екологічних вимог до розробки технологій тощо. Збереження та захист природного середовища вимагають, насамперед, впровадження нових методів територіального планування, землекористування та забудови; збереження природних екосистем; підвищення біопродуктивності; відновлення видового різноманіття тощо [12, с. 15].

Висновки. Міста є не тільки економічними двигунами, вони не мають рівних собі як постачальники основних компонентів для забезпечення якості життя в усіх його значеннях – екологічному, культурному, соціальному. Міста стикаються з низкою екологічних проблем, таких як якість повітря й води, енергетичне забезпечення, відходи, використання природних ресурсів тощо. Місто є сферою, де переплітається багато компонентів природної екосистеми з елементами соціальної, культурної, економічної, політичної систем, і це робить місто особливим предметом правового регулювання під час вирішення питань юридичного забезпечення охорони навколишнього середовища. Орієнтиром для подальшого розвитку законодавства України в цих питаннях мають стати стандарти, вироблені в межах європейської моделі формування «зеленого» міста сталого розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. The Sustainable Cities. China Programme (1996–2007): a Compendium of Good Practice // United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT) And the United Nations Environment Programme (UNEP), 2009. – 36 p.
2. Forum Summary report (17–18 February 2014), the European Commission organised a major Forum, "CITIES – Cities of Tomorrow: Investing in Europe" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/urban2014/doc/report_cities_of_tomorrow_2014.pdf.
3. European Environment Agency, The European Environment – State and Outlook 2010, Urban Environment. – Copenhagen, 2010. – 222 p.
4. Lee K.N. (2007). An urbanizing world. In: State of the World 2007: Our Urban Future. – Washington DC: World Watch Institute, 2007. – P. 3–21.
5. Cities of tomorrow – Challenges, visions, ways forward, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf.
6. Саханенко С.Є. Теоретичні та організаційно-функціональні засади політичного управління містом в умовах самоврядування: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.04 / С.Є. Саханенко; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2005. – 36 с.
7. Likens G. Human-accelerated environmental change / G. Likens // BioScience. – 1991. – № 41. – P. 130.
8. Косимова С.Т. Охрана окружающей среды. Городская климатология. «Городское строительство и хозяйство» I–II часть / С.Т. Косимова, О.А. Бадер, Ш. Шоджалилов // Учебное пособие. – Издательство Литературного Фонда Союза Писателей Республики Узбекистан, 2006. – 216 с.

9. Wilkinson D. *Environment and Law (Routledge Introductions to Environment Series)* / D. Wilkinson. – Taylor & Francis Group, 2005. – 312 p.
10. Grimm N.B. An ecosystem approach to understanding cities: familiar foundations and uncharted frontiers. In *Understanding Urban Ecosystems: A New Frontier for Science and Education*, ed. A.R. Berkowitz, C.H. Nilon and K.S. Hollweg / N.B. Grimm, L.J. Baker, D. Hope. – New York: Springer-Verlag, 2003. – P. 95–114.
11. *Ecology of Cities and Towns. A Comparative Approach* / Edited by Mark J. McDonnell, Amy K. Hahs, Juergen H. Breuste. – Cambridge University Press, 2009. – 746 p.
12. Бурматова О.П. Экологические аспекты формирования больших городов / О.П. Бурматова // *Основы экономики, управления и права*. – 2014. – № 4(16). – С. 14–20.
13. Гетьман А.П. Государственно-правовое регулирование экологии городов в Европейском Союзе / А.П. Гетьман, В.И. Лозо // *Проблемы законности: сб. науч. тр. / Нац. ун-т «Юрид. акад. Украины им. Я. Мудрого»*. – 2013. – Вып. 121. – С. 106–117.
14. Decision no 1386/2013/eu of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 “Living well, within the limits of our planet” // *Official Journal of the European Union*. – 2013. – L 354/176.