

**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО;
ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

УДК 349.4

ДЖЕРЕЛІЙ В.В.

**ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ
НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В МІСТАХ**

Прискорення і поглиблення інтеграційних процесів ставлять перед сучасними державами питання про необхідність вироблення оптимальної моделі міжнародно-правової взаємодії, яка дасть змогу найбільш ефективно впровадити зарубіжний досвід до національної правової системи. Стаття присвячена аналізу європейських стандартів забезпечення правової охорони навколишнього природного середовища в містах з метою їх подальшої імплементації до правової системи України.

Ключові слова: *стандарти забезпечення належної охорони навколишнього природного середовища, європейські стандарти, охорона навколишнього природного середовища в містах.*

Ускорение и углубление интеграционных процессов ставят перед современными государствами вопрос о необходимости выработки оптимальной модели международно-правового взаимодействия, которая позволит наиболее эффективно внедрить зарубежный опыт в национальную правовую систему. Статья посвящена анализу европейских стандартов обеспечения правовой охраны окружающей природной среды в городах с целью их дальнейшей имплементации в правовую систему Украины.

Ключевые слова: *стандарты обеспечения надлежащей охраны окружающей природной среды, европейские стандарты, охрана окружающей среды в городах.*

Acceleration and deepening of integration processes pose to the modern states the need to develop an optimal model of international legal interaction that will most effectively integrate foreign experience into the national legal system. The article is devoted to the analysis of European standards for ensuring the legal protection of the environment in cities with a view to their further implementation in the legal system of Ukraine.

Key words: *standards for ensuring adequate environmental protection, European standards, environmental protection in cities.*

Вступ. Для України членство у Європейському Союзі (далі – ЄС) є стратегічною метою. Це шлях до модернізації економіки, можливість широкого залучення інвестицій, вихід на ринок європейських спільнот і світові ринки тощо. У політичній сфері послідовна європейська інтеграція є запорукою стабільності демократичної політичної системи, поглиблення культури демократії, поваги до прав людини, зміцнення національної безпеки і безпеки громадян.

Загальні засади, на яких має засновуватися і регулювання відносин у сфері реалізації екологічної політики ЄС, закріплено в Договорі про ЄС, Договорі про функціонування ЄС, Хартії основних прав і в Європейській конвенції про захист прав людини й основоположних свобод. Таке широке коло договірних зобов'язань сприяє забезпеченню балансу між економічними основами розвитку ЄС і охороною природного середовища [1, с. 2]. Для України важливе встановлення вказаних закономірностей реалізації відповідних політик і практик у ЄС для їх перенесення до національної правової системи, оскільки питання екологічного права – це не тільки питан-

ня правової форми та юридичних процедур. Це, насамперед, субстантивне питання ціннісного вибору. Крім того, екологічне право ЄС, окрім базових засад функціонування правового порядку ЄС загалом, має свою систему цілей, принципів, специфічних процедур прийняття рішень із широкого кола питань – забруднення навколишнього природного середовища і кліматичних змін, управління відходами й опарними речовинами, охорони природи й дикого життя. Важливе місце в правовому регулюванні екологічних відносин у ЄС поряд із директивами займає прецедентна практика Європейського суду справедливості, який часто стикається з необхідністю вирішення екологічних питань, доповнюючи і розвиваючи екологічне право ЄС.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз європейських стандартів захисту навколишнього природного середовища у містах, що дозволить забезпечити належне правове регулювання цієї сфери відносин.

Результати дослідження. Джерела права ЄС у сфері охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки налічують близько 300 нормативно-правових актів у формі директив, регламентів і 528 інших правових актів (комюніке та різних політичних документів). З них основу екологічного законодавства складають близько 70 Директив і 21 Регламент, які вважаються джерелами «*aquis communautarie*» ЄС у сфері охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки [2, с. 69].

Сьогодні правовою основою для імплементації відповідних норм європейського права з метою приведення екологічного законодавства України до джерел *aquis communautarie* ЄС виступає Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.» від 21 грудня 2010 р.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України затверджено також Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 рр., який передбачає значну кількість заходів, спрямованих на виконання міжнародних зобов'язань України та наближення законодавства України до права ЄС у цій сфері. Національний план дій містить заходи як загального характеру, так і конкретні, які необхідно реалізувати безпосередньо для адаптації до директив та імплементації їх окремих положень у національне законодавство.

Інституціональним підґрунтям перезавантаження національної водної політики є імплементація директив ЄС, що стосуються перенесення позитивного досвіду європейських країн щодо: модернізації, реконструкції та технічного переоснащення водогосподарської інфраструктури і відтворення водно-ресурсного потенціалу; забезпечення належної якості води, призначеної для споживання людиною; запобігання підтопленню населених пунктів і сільськогосподарських угідь; екологічної політики відтворення й охорони морського середовища; захисту ґрунтових вод від забруднення та вичерпання; охорони вод від забруднення, спричиненого нітратами з сільськогосподарських джерел; очищення міських стічних вод. Імплементація цих директив сприятиме конвергенції національної водної політики з аналогічною стратегією, яка реалізується в ЄС, і закладе нові інституціональні основи управління водними ресурсами та вибору джерел фінансування проєктів розширеного відтворення водогосподарської та водоохоронної інфраструктури [3, с. 241–242].

Упровадження європейських стандартів і норм у сфері якості води й управління водними ресурсами передбачає імплементацію Україною шістьох європейських водних директив, зокрема: 98/83/ЄС щодо якості води, призначеної для споживання людиною; 2007/60/ЄС з оцінки й управління ризиками повеней; 2008/56/ЄС, що встановлює рамки для діяльності Співтовариства в галузі морської екологічної політики; 91/271/ЄС про очищення міських стічних вод; 91/676/ЄС про захист вод від забруднення нітратами з сільськогосподарських джерел; 2000/60/ЄС, що встановлює рамки для діяльності Співтовариства у сфері водної політики.

Директива № 91/271/ЄС про очищення міських стічних вод присвячена вирішенню завдань гармонізації законодавства України і ЄС із цього питання. Всі позитивні і негативні наслідки впровадження зазначеного документа в Україні потребують суттєвого вдосконалення інституціонального середовища. Для прискорення процесів імплементації Директиви № 91/271/ЄС про очищення міських стічних вод необхідно: передбачити в законодавстві підвищення відповідальності за незаконні скиди стічної та забори свіжої води без дозволу державних установ, виключаючи аварійні ситуації та форс-мажорні обставини; збільшити мотиваційні стимули для населення в частині економії води, збереження природних водних джерел, передбачивши грошовий еквівалент за організацію та реалізацію природоохоронних ініціатив; продовжувати політику всебічної підтримки державними органами влади всіх рівнів природоохоронних ініціатив населення, особливо дітей і підлітків, через мережу Інтернет за допомогою сучасного програмного забезпечення (поширення інформації через соціальні мережі); сприяти формуванню у водоко-

ристувачів розуміння нефіскального характеру екологічних штрафів і постійно інформувати про наміри щодо спрямування коштів, сплачених у вигляді цього збору, а також про позитивні результати здійснених, у т. ч. і за бюджетні кошти, проектів охорони водного середовища.

Слід зазначити, що, враховуючи рекордну інтенсивність урбанізації Європи, індустріальний характер цивілізації континенту і гуманістичні традиції, правова регламентація «екологічного виміру» розвитку міст проявила найбільшу ефективність в умовах європейської інтеграції. Особливу увагу розвитку останніх у гармонії з навколишнім природним середовищем було приділено вже у ст. 2 Договору про ЄС 1957 р., яка одним із фундаментальних завдань Співтовариства закріпила узгодження економічної активності й безперервного збалансованого розвитку. Європа характеризується більш поліцентричними та менш концентрованими міськими структурами, ніж США та Китай. Вона має дві великі міські агломерації (Париж і Лондон); значну кількість великих міських регіонів; щільні мережі малих і середніх міст і райони з малими міськими центрами. Містобудівну структуру ЄС можна назвати комбінацією основних міських центрів і поліцентричних міських структур із розсіяною урбанізацією. Поява поліцентричних (мега) міст-регіонів, які є мережами середніх і малих міст без реальної функціональної та політичної бази, є зростаючим явищем у Європі. Зростання невідповідності між адміністративними та міськими структурами знижує згуртованість і погіршує конкурентоспроможність через неадекватне управління й інфраструктуру.

Політика щодо охорони навколишнього природного середовища на рівні міст є відмінною між державами-членами, і лише в окремих державах наявні міністерства та міністри з питань міського розвитку. Міська політика часто є неявним результатом містобудівного та просторового планування.

Спосіб управління містами, їх автономія, розширення повноважень та участь у національних політиках також відрізняється в усіх державах-членах.

Розширення повноважень міст у системах національного уряду з погляду політичної автономії та контролю над бюджетними та місцевими податками також різняться. У деяких країнах великим містам надано особливий статус, який надає додаткові ресурси та відповідальність. В останні тридцять років багато держав-членів зазнали тенденції децентралізації, навіть якщо цей процес не завжди супроводжується відповідним збільшенням ресурсів [4, с. 107–108].

У ЄС реалізується Тематична стратегія охорони міського навколишнього середовища, спрямована на сприяння Локальному порядку денному на XXI ст. і визначенню параметрів екології міст. Передбачені в ній принципи та заходи націлені на поліпшення останньої і стосуються обміну досвідом та інформацією на оптимальних рівнях управління, щоб гарантувати ефективне здійснення законодавства й реалізацію місцевою владою передових методів.

Згідно з Повідомленням Комісії від 11 січня 2006 р. про Тематичну стратегію охорони міського навколишнього середовища, її мета полягає в тому, щоб перетворити міста на більш привабливі і здорові для життя, праці та вкладення капіталів і зменшувати несприятливий вплив міст на довкілля. У рамках Стратегії досліджуються: а) потенційний вплив на здоров'я електромагнітних джерел забруднення, б) екологічні параметри здоров'я людей, в) основні тенденції й механізми попередження непередбачуваних проблем.

Головні заходи, запропоновані у стратегії:

- запровадження правових методів охорони довкілля в міську політику з поліпшенням планування і запобіганням конфліктів між різними заходами;
- втілення екологічних принципів у планування сталого міського транспорту для перевезення пасажирів і товарів за допомогою безпечного й ефективного використання менш забруднюючих середовище режимів;
- підтримка обміну кращими методами через організацію мережі інформації й установа мережі національних центрів;
- розширення діапазону інформації для місцевої влади через Інтернет і навчання працівників регіональних і місцевих органів влади вирішенню проблем міської екології;
- розроблення програм комунітарної підтримки політики єдності Співтовариства і спільних досліджень.

Комплексна природа проблем міського управління вимагає, щоб будь-яка стратегія поліпшення міського навколишнього середовища була скоординована з іншими екологічними аспектами політики, включаючи зміну клімату (стала схема підвищення ефективності енергетики, міські транспортні плани та ін.), охорону природи й біорізноманіття (стримування розростання міст, перетворення індустріальних пусток тощо), якість життя і здоров'я людей

(зменшення забруднення повітря й шуму і т. д.), стале використання природних ресурсів, запобігання і переробку відходів [5, с. 271].

Сьогодні на рівні ЄС визнано, що ефективний механізм правового забезпечення охорони навколишнього природного середовища може бути створено тільки з урахуванням принципу мультирівневого управління, який передбачає координацію дій між містами, регіональним, національним і європейським рівнем прийняття рішень. Для України може бути корисним досвід ЄС, де створено Комітет регіонів як самостійну інституцію ЄС, яка представляє голоси регіонів і міст ЄС, контактує з багатьма локальними мережами, і саме Комітет регіонів наполягає на своєму центральному місці в системі прийняття рішень щодо правової охорони навколишнього природного середовища в містах ЄС. Такий механізм дозволить більшою мірою враховувати потреби міст у прийнятті юридично значущих рішень. Місцевий, регіональний і національний рівні управління повинні бути спрямовані на горизонтальну та вертикальну координацію, у т. ч. міжмуніципальну та транскордонну співпрацю, забезпечення комплексного підходу до розвитку міста, щоб уникнути дублювання, ізольованих і некоординованих інвестицій [6, с. 7].

Слід також звернути увагу на те, що влада на місцевому та регіональному рівнях закладається до обговорення відповідних концепцій сталого міського розвитку з усіма відповідними зацікавленими сторонами на різних рівнях управління. У цьому плані громадські консультації – оптимальний спосіб залучити громадян до визначених стратегій. Також відзначається, що міста повинні сприяти інноваційному й ефективному партнерству між публічним і приватним секторами, щоб проекти, які відображають ідею сталого міста, були реалізовані максимально ефективно.

На рівні інституцій ЄС підкреслюється, що підвищення обізнаності та надання стимулів – один із ключових факторів, які сприяють перетворенню сталого міста на реальність. Заходи, спрямовані на збереження води, розширення рециркуляції та виробництва компостувальних матеріалів, збільшення використання громадського транспорту й економії енергії тощо, самі по собі не є ефективними без активної й широкої громадської участі. Міста закликаються до використання візуальних інформаційних заходів для інформування суспільства про стан міського середовища (забруднення повітря, затори в дорозі тощо). Україна може переймати цей досвід, запроваджуючи відповідні інформаційні кампанії у вигляді соціальної реклами. Для України також може становити інтерес досвід присудження нагороди «Європейська Зелена Столиця».

Окрема увага також приділяється ролі бізнес-структур у забезпеченні охорони навколишнього природного середовища в містах. Необхідним є поєднання політик та інструментів, які дозволять підприємствам покращити розуміння впливу своєї діяльності на навколишнє природне середовище та керувати цим впливом. Такі інструменти включають економічні стимули, ринкові інструменти, інформаційні вимоги, а також добровільні інструменти та заходи, які доповнюють законодавчу базу та залучають зацікавлених сторін на різних рівнях [7, с. 3].

Поліпшення координаційних механізмів на національному і регіональному рівнях, запропонованих в рамках Спільної стратегічної структури на наступний період фінансування та створення «Міської мережі розвитку», допоможуть забезпечити це, а також залучати більше зацікавлених груп і широку громадськість до вироблення рішень, які впливають на них. Місцеві та регіональні органи влади також матимуть користь від подальшого розвитку інструментів, спрямованих на раціональне збирання й управління екологічними даними, а також для полегшення обміну інформацією та кращими практиками. Загалом, це відповідає зобов'язанням, прийнятим у Ріо + 20 для сприяння інтегрованому підходу до планування, будівництва й управління містами та міськими поселеннями. Інтегровані підходи до міського і територіального планування, в яких повноцінні екологічні міркування повністю враховуються поряд з економічними, соціальними та територіальними проблемами, мають важливе значення для забезпечення того, щоб міські громади були стійкими, ефективними та здоровими місцями для життя і роботи.

З метою посилення стабільності міст ЄС Сьома Програма дій ставить мету забезпечити до 2020 р., щоб більшість міст ЄС здійснювали політику щодо сталого міського планування та дизайну, включаючи інноваційні підходи для міського громадського транспорту та мобільності, стійких будівель, енергоефективності та збереження міського біорізноманіття. Це вимагає, зокрема: 1) узгодження критеріїв оцінки екологічних показників міст з урахуванням економічних, соціальних і територіальних наслідків; 2) забезпечення містами інформації про фінансування заходів для покращення сталого розвитку міст і їх кращого доступу; 3) обмін кращими практиками між містами на Союзному та міжнародному рівнях щодо інноваційного та сталого міського розвитку.

Наведені заходи мають бути прийняті за основу вироблення Україною національної стратегії правової охорони навколишнього природного середовища міст.

Висновки. Метою реалізації європейської моделі правової охорони навколишнього середовища міста є забезпечення екологічної безпеки міст, відтворення природних об'єктів і комплексів, що включає в себе: 1) захищеність навколишнього середовища, високу екоефективність і невеликий «екологічний слід»; 2) управління матеріальними ресурсами на стійкій основі та відокремленість економічного прогресу від споживання ресурсів; 3) високу ефективність використання енергії та відновлювальних джерел енергії, низький рівень викидів вуглецю, стійкість до впливу зміни клімату; 4) мінімізацію міської забудови, зведення до мінімуму використання земель із новими родовищами й природними зонами; щільність і компактність міст знижує енергетичні потреби, забезпечує мобільність і пропонує можливості для більш ефективного використання землі (одночасно з цим щільність проживання в містах ставить важливі питання про здатність навколишнього середовища прийняти таку концентрацію відходів і забруднення, що її супроводжують); 5) стійкий, не забруднюючий, доступний і ефективний транспорт для всіх мешканців як на міських, так і міжміських напрямках; більша привабливість немоторизованої мобільності за рахунок створення гарних умов для велосипедного і пішого пересування; зменшення транспортних потреб за рахунок забезпечення близькості й багатофункціональності схем транспортного пересування і комплексного планування житла, робочих місць і громадського простору.

Відповідно, основними елементами образу міста майбутнього, як видається, виступають характеристики, що передбачають поліпшення якості природного середовища й екологічних умов життя людини, включаючи здорове навколишнє середовище, екологізацію виробництва, створення ефективного екологічного сектору економіки, збереження і захист природи. Міста можуть зіграти визначальну роль у формуванні «зеленого поведіння й споживання». У свою чергу, екологізація виробництва неможлива без забезпечення на рівні законодавства виконання таких завдань: переходу на екологічно орієнтовані технології; скорочення впливу на навколишнє середовище від усіх антропогенних джерел; вдосконалення системи екологічного нормування; економічного стимулювання природоохоронної діяльності; створення нової регіональної моделі господарювання, що враховує допустиме антропогенне навантаження на навколишнє середовище, здійснення господарської діяльності з урахуванням екологічної ємності території.

Список використаних джерел:

1. Lange B. Implementing EU Pollution Control: Law and Integration. Cambridge University Press, 2008. 344 p.
2. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. Київ, 2014. 93 с.
3. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: вектори реального поступу: національна доповідь / за ред. Е.М. Лібанової, М.А. Хвесика. К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2017. 864 с.
4. Гетьман А.П., Лозо В.И. Государственно-правовое регулирование экологии городов в Европейском Союзе. Проблемы законности: сб. науч. тр. / Нац. ун-т «Юрид. акад. Украины им. Ярослава Мудрого», 2013. Вып. 121. С. 106–117.
5. Ecology of Cities and Towns. A Comparative Approach / ed. by M.J. McDonnell, A.K. Hahs, J.H. Breuste. Cambridge University Press, 2009. 746 p.
6. Di Mento Joseph F.C. The Global Environment and International Law. University of Texas Press, 2003. 250 p.
7. Green Cities of Europe Global Lessons on Green Urbanism / ed. by T. Beatley. Island Press, 2012. 248 p.