

УДК349.6:061.1ЄС

А. П. Гетьман,

д-р юрид. наук, профессор,

В. И. Лозо,

д-р юрид. наук, профессор

Национальный университет «Юридическая академия

Украины имени Ярослава Мудрого»,

г. Харьков

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИИ ГОРОДОВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Статья посвящена исследованию экологии городов и становлению в ЕС правового механизма разрешения проблем, порождаемых урбанизацией. Особое внимание развитию городов в гармонии с окружающей средой уделено уже в Учредительных договорах, а затем в Экологических программах Евросоюза. На уровне Сообщества определяются качественные цели, долгосрочные критерии и стандарты окружающей среды городов, действуют Сети наблюдения и контроля за процессом концентрации народонаселения.

Ключевые слова: экологические программы ЕС, законодательные и горизонтальные инструменты экологической политики, стратегия правовой охраны экологии городов.

Загрязненный воздух, мусор, нехватка воды, перегруженный трафик – условия и качество жизни в мегаполисах планеты стремительно ухудшаются. Население крупных городов из года в год неуклонно увеличивается. Все больше городов превращаются в мегаполисы. Массовая урбанизация человечества порождает множество глобальных проблем: изменение климата, расточительное обращение с энергоресурсами, дефицит питьевой воды и трудности с утилизацией отходов. Этим объясняется актуальность исследования проблемы экологии городов и становления механизма ее решения в Евросоюзе.

Учитывая рекордную интенсивность урбанизации Европы,

индустриальный характер цивилизации континента и гуманистические традиции, правовая регламентация «экологического измерения» развития городов приобрела наибольшую эффективность в условиях европейской интеграции. Особое внимание развитию городов в гармонии с окружающей средой было уделено уже в ст. 2 Договора о ЕЭС 1957 г., которая в качестве одной из фундаментальных задач Сообщества закрепила согласование экономической активности и непрерывного сбалансированного развития.

В Первой экологической программе ЕС на 1973 – 1977 гг. [1] одной из главных задач Сообщество определило *улучшение качества жизни и соблюдение*

экологических параметров при градостроительстве. Экологическая стратегия Евросоюза со своими принципами, целями, проектами, приоритетами и комплексом контрольно-управленческих мер ставила прогресс на службу человечества. Ответственность за осуществление стратегии возлагалась на Комиссию ЕС.

На уровне Сообщества определяются *качественные цели* и долгосрочные критерии для различных аспектов окружающей среды городов. Качественные цели представляют собой общие требования, которым должна удовлетворять она или ее элементы. При установлении комплекса качественных целей предусматривается, чтобы достижение одной цели не было в ущерб другой с учетом эффектов для соседних регионов.

Установление *стандартов* – юридически обязательных норм, закрепляющих уровни загрязнения или ущерба, которые не должны быть превышены в данной окружающей среде или ее части, – признается одним из средств достижения или приближения к качественным целям. Стандарты непосредственно или косвенно адресованы ответственным лицам или органам с определением уровней загрязнения или

неблагоприятного воздействия, не подлежащих превышению. Они могут быть установлены посредством законов, инструкций, административных мер, взаимным соглашением или добровольным принятием.

Для определения вредной для экологии городов деятельности ЕС регламентирует обмен информацией между *Сетями наблюдения и контроля*, что позволяет проверять степень практического соблюдения предписанных мер, обеспечивать информацией периодические обзоры вредных эффектов для человеческого здоровья и экосистем. Региональные и национальные сети призваны снабжать полной и точной информацией, сопоставимой на уровне Сообщества и в рамках сетей наблюдения, запланированных ООН на мировом уровне. Для каждого типа сетей наблюдения и контроля (за почвой, воздухом и водой) Комиссия привлекает компетентных национальных экспертов, детально регламентируя процедуру обмена информацией.

Улучшение условий жизни в плотно населенных областях невозможно без того, чтобы поставить *под контроль* общей политики Сообщества сам процесс концентрации народонаселения. Любое регулирование

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

в одной стране имеет последствия в других. Если национальная политика остается изолированной, страна, претерпевающая воздействие, может лишь смягчать вредные последствия, поскольку не имеет дела с причинами в целом.

Проблемы окружающей среды городов, географического распределения населения и его деятельности в странах ЕС не только схожи, но подчас идентичны в силу единства экономического пространства, регулируемого совместной политикой. Экологическая стратегия Сообщества в соединении с региональной координацией содействует сравнительному анализу достижений и поиску совместного подхода к оптимизации городской экологии, включая рациональное землепользование.

Исходя из этих целей и задач в Евросоюзе были намечены планы правового регулирования деятельности по разрешению 4-х основных экологических проблем городов. Проблема первая – правовая регламентация разрастания городов – приобретают иногда такие масштабы, что вынуждают создавать новые города с различными степенями автономии, чтобы взять под контроль этот процесс и предотвратить негативные последствия раз-

растания мегаполисов. *Вторая* касается *городских центров*, большинство из которых находится в кризисном состоянии. *Третья* охватывает *природные и культурные ландшафты* Европы. Сельская местность и характерные для Европы биотопы, примыкающие к городским центрам, составляют культурное наследие и так же уязвимы. *Четвертая* относится к *прибрежным областям* Сообщества. Расширение городов, развитие индустрии, туризм глубоко изменяют прибрежные регионы, ведут к исчезновению характерных типов побережья и препятствуют их функциям в экологическом балансе.

Во Второй 1977 г. [2] и Третьей 1986 г. [3] программах действий в сфере окружающей среды *профилактика, предупреждение экологических проблем городов стали доминантой* экологической политики ЕС. Признано, что ресурсы окружающей среды не только образуют основание, но и устанавливают пределы дальнейшего экономического и социального развития. Предотвращение экологических проблем достигается путем интеграции требований окружающей среды в планирование и осуществление деятельности многих экономических и социальных секторов с акцентом на предше-

ствующей оценке воздействия на среду как на неотъемлемый инструмент обеспечения такого внедрения.

С принятием Четвертой экологической программы [4] на 1987 – 1992 гг. экологическая политика неоспоримо заняла центральное место в жизни Сообщества и охрана окружающей среды городов стала фундаментальным фактором принятия экономических решений. Установление строгих экологических стандартов стало не просто выбором, а императивом. Экологическая политика постепенно *переходит от восприятия* проблем окружающей среды городов к *проведению необходимых корректирующих или профилактических мер*, основная цель которых состоит в предотвращении нанесения вреда человеку и окружающей среде или его исправлении.

Степень неблагоприятных изменений в окружающей среде городов зависит от источников загрязнения, их причин и характера произошедших или ожидаемых последствий. Проблемы экологии городов по степени могут быть: а) острыми или хроническими; б) ограниченными или географически рассеянными; в) связанными с одним или комбинацией загрязнителей;

г) сконцентрированными в одной среде (воздух, вода или земля) либо затрагивающими несколько и/или вовлекающими движение загрязнителей между ними; д) кроме того, источник любой проблемы может быть локальным или рассеянным, устойчивым или изменчивым, связанным с одним или несколькими индустриальными секторами.

Четвертая экологическая программа констатировала, что быстрая урбанизация и перемещение населения из сел в города имеют следствием размещение прибывающих в неблагоустроенном жилье, перегруженную городскую инфраструктуру, ухудшение качества окружающей среды. Правовые методики разрешения этих проблем дополняются комплексными экологическими программами, включающими восстановление брошенной и загрязненной земли, создание парковых зон, защитную обработку и восстановление старых зданий. Такие действия стимулируют местную экономику и создают основы экологической регенерации.

Приоритетными становятся *научно-исследовательские программы* по разработке чистых технологий, рентабельных методов утилизации отходов и экологической профилактики, способствующих

улучшению качества городской жизни. *Городские схемы возобновления* получают адекватный уровень финансирования как со стороны государства, так и за счет местной промышленности. *Экологические стандарты городов* осознаются не только как фактор должной охраны окружающей среды и улучшения качества жизни, но и как *экономические стимулы* повышения конкурентоспособности ЕС.

Пятая экологическая программа ЕС [5] для реализации поставленных целей наметила *расширение диапазона инструментов* 4-х видов:

– *законодательных*, предназначенных для установления фундаментальных уровней обеспечения здравоохранения и защиты окружающей среды городов, особенно в случаях высокого риска;

– *рыночных*, разработанных с целью сделать производителей и потребителей ответственными в использовании природных ресурсов и предотвращении загрязнения;

– *горизонтальных* (поддерживающих), включая адекватные базовые данные, улучшенное секторное и странственное планирование, информирование и просвещение общественности и потребителей;

– *финансовых*, механизмы которых должны быть чувствительны к правовым экологическим требованиям.

В экологическом законодательстве ЕС развивается *принцип субсидиарности*, означающий на практике полный учет традиций и уязвимых сторон различных городов Сообщества, рентабельность и оптимальный выбор действий и сочетание указанных инструментов. Субсидиарность комбинируется с более широкой концепцией *разделяемой ответственности*, предусматривающей не столько выбор действия на одном уровне, исключая другие, сколько сочетание акторов – учебников международных отношений – и инструментов на различных уровнях. Для обеспечения действенности намеченных мер по охране экологии городов *вместо прежнего подхода «сверху вниз»* предлагается вовлечение всех экономических и социальных партнеров по формуле *«снизу вверх»*.

Стратегия охраны экологии городов состоит в интеграции экологического и других сопричастных политик при активном участии всех главных акторов общества (администрации, предпринимателей, широкой общественности) в расширении и углу-

блении инструментов контроля и поведенческого изменения. *Сверхзадачей стратегии* управления городской экологией является преобразование параметров роста с целью достичь устойчивого пути развития. Это подразумевает признание того, что (а) развитие человечества зависит от качества окружающей среды, природных ресурсов и должного их сбережения и (б) поведение граждан должно отражать признание ограниченности природных ресурсов: ни одно поколение не должно потреблять ресурсы за счет последующих.

В 1990 г. Комиссия ЕС издала Зеленую книгу об окружающей среде городов [6], в которой предложила возможный диапазон действий в этой области: а) планирование использования земли в условиях урбанизации; б) оптимальное регулирование индустриального и экономического роста, потребление энергии и «отходности» производства; в) модернизацию городского транспорта; г) защиту исторического и экологического наследия городов. На этой основе значение экологических факторов урбанизации было закреплено в Решении Совета ЕС от 28 января 1991 г. о Зеленой книге городской окружающей среды [7]. Краткий

обзор проблем экологии городов позволил выявить *разнообразие городских моделей и различные стартовые ситуации* в государствах – членах ЕС. В соответствии с принципом субсидиарности первичная ответственность за городскую экологию возлагается на местные власти, регионы и национальные правительства, а определение перспектив в этой сфере вынесено на уровень политики Сообщества. Удачные решения на местном уровне вносят вклад в разрешение региональных и глобальных проблем. Таким образом, *городская политика становится частью политики более широкой – охраны окружающей среды*, что повышает значимость сотрудничества и обмена информацией между городами.

Улучшение городской экологии и предупреждение ее деградации является факторами социально-экономического единства в пределах Сообщества. Города представляют собой самодостаточную ценность как средоточия исторического и культурного наследия. Следует отметить особую важность городского и регионального планирования, в русле которых происходит интеграция решений в области использования земли, услуг и инфраструктур. В этом контексте

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

Совет ЕС совместно с Европейским экологическим агентством и национальными экспертными группами регламентирует анализ актуальной экологической ситуации, прогнозирование будущего городов и стратегическое планирование природоохранной деятельности.

На основании концепции разделения ответственности ряд усилий в этой сфере возлагается на индустриальный, деловой и транспортный секторы, а также индивидуально на граждан-потребителей. При этом качество окружающей среды в городах улучшается по мере разрешения проблем охраны воздуха, воды и сокращения отходов в иных секторах.

Одной из самых неотложных проблем городов становится *шумовое загрязнение*. Подверженность звуковым воздействиям в ЕС снижается посредством принятия директив о дальнейшем сокращении шумовой эмиссии (автомобилей, самолетов, подъемных кранов и пр.) [8]. Производится стандартизация оценки и измерения уровня шума, разрабатываются меры зонирования транспортных путей, регламентируются полеты и индустриальные процессы в ночное время.

В сфере правового регулирования *горизонтальных*

мер дополнительное внимание уделяется следующим параметрам, а именно: (а) *установлению правильных цен* (оценке экологических ресурсов городов и учету «теневых» таблиц ВВП при их убыли); (б) *финансовым стимулам* (требованиям защиты окружающей среды городов в финансовую политику); (в) *всестороннему пересмотру государственной помощи* в области охраны окружающей среды городов; (г) *экологическому аудиту* главных государственных и частных предприятий с обзором отчетов об эффективности осуществляемых мер. На этом же уровне совершенствуются *программы профессионального обучения* для природоохранных специальностей, внедряются экологические семинары для политиков и менеджеров. В правовом обеспечении *механизмов поддержки* происходит интеграция экологического измерения городов в выплаты из структурных фондов, обеспечение финансовой помощи при ориентации на устойчивое развитие, согласование городского и сельского развития.

При объединении *отраслевого, секторного и отраслевого* *планирования* для достижения устойчивой экологии городов компетентным государственным органам

предписывается обеспечивать так называемую «оптимизацию соединения» промышленности, энергетики, транспорта, жилого строительства, досуга, туризма, вспомогательных услуги поддерживающей инфраструктуры, совместимую с пропускной способностью окружающей среды городов. *Планирование – развитие – защита окружающей среды городов* – эта структура предполагает осуществление принципа субсидиарности посредством принятия решений на оптимальном уровне.

Для разрешения трансграничных проблем городов усиливается *региональное сотрудничество*. Приоритет отдается введению эффективных правил по управлению и защите разделяемых экологических ресурсов городских регионов для предотвращения вредных трансграничных воздействий, а также принятию соглашений о гражданской ответственности и компенсации за экологический ущерб.

Шестая экологическая программа 2002 – 2012 гг. [9] поставила задачу *расстыковки давления на окружающую среду городов и экономического роста*. Планета имеет ограниченные возможности удовлетворять возрастающие потребности в ресурсах, абсорбировать выбросы и отходы

от их использования, а существующие запросы человечества превышают допустимые пределы эксплуатации окружающей среды. Для решения поставленных задач предусматривается: а) разработка нового законодательства Сообщества и его эффективная имплементация, б) дальнейшее внедрение требований охраны окружающей среды городов в различные сферы политики, в) содействие устойчивой структуре производства, г) укрепление сотрудничества с социальными партнерами и информирование индивидуальных потребителей, д) экологическая интеграция в финансовом секторе, е) создание режима экологической ответственности, а также ж) содействие природоохранной активности граждан ЕС в соответствии с Орхусской конвенцией 1998 г. о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по делам экологического характера. [10]

В число задач и приоритетов городской экологии включены: (а) достижение понимания угроз окружающей среде и человеческому здоровью для их предупреждения и снижения, (б) интегрированный подход к улучшению качества жизни в городских районах, (г) обес-

печение устойчивого качества вод и воздуха, (д) значительное снижение числа людей, страдающих от воздействия шума. Эти задачи решаются посредством международной *координации национальных программ* в области здравоохранения и экологии, в таких сферах, как а) потенциальное воздействие на здоровье электромагнитных источников загрязнения, б) определение экологических параметров здоровья людей, в) обновление стандартов здоровья с учетом воздействия экологических факторов, г) совершенствование механизма предупреждения непредвиденных проблем.

В настоящее время в ЕС реализуется Тематическая стратегия охраны городской окружающей среды [11], направленная на содействие Локальной повестке дня на XXI век и на определение параметров экологии городов. Предусмотренные в ней принципы и меры нацелены на улучшение последней и касаются обмена опытом и информацией на оптимальных уровнях управления, чтобы гарантировать эффективное осуществление законодательства и реализацию местными властями передовых методов. Согласно Сообщению Комиссии ЕС от 11 января 2006 г. о тематической стратегии охраны городской

окружающей среды [12] ее цель состоит в том, чтобы делать города более привлекательными и здоровыми для жизни, работы и вложения капиталов и уменьшать их неблагоприятное воздействие на окружающую среду. В рамках названной Стратегии исследуются потенциальное воздействие на здоровье электромагнитных источников загрязнения, экологические параметры здоровья людей, основные тенденции и механизмы предупреждения непредвиденных проблем.

Главные меры, предложенные в этой Стратегии:

- интеграция правовых методов охраны окружающей среды в городскую политику с улучшением планирования и предотвращением конфликтов между различными мерами;

- внедрение экологических принципов в планирование устойчивого городского транспорта для перевозки пассажиров и товаров посредством безопасного и эффективного использования высококачественных режимов, менее загрязняющих среду;

- поддержка процессов обмена лучшими методами путем организации сети информации и учреждения сети национальных центров;

- расширение диапазона информации для местных влас-

тей через Интернет и обучение работников региональных и местных органов власти решению проблем городской экологии;

– разработка программ коммунитарной поддержки в контексте политики единства Сообщества и совместных исследований.

Комплексная природа проблем городского управления требует, чтобы любая стратегия улучшения городской окружающей среды была скоординирована с другими экологическими аспектами политики, включая изменение климата (устойчивая схема повышения эффективности энергетики, городские транспортные планы и пр.), охрану природы и биоразнообразия (сдерживание разрастания городов, преобразование индустриальных пустошей и т. д.), качество жизни и здоровье людей (уменьшение загрязнения воздуха, снижение уровня шума и пр.), устойчивое использование природных ресурсов, предотвращение и переработку отходов.

Четыре пятых европейцев живут в городских районах, сталкиваясь со сходными проблемами: плохое качество воздуха, нарастающие потоки транспорта, нетерпимый уровень шумового загрязнения, низкокачественная

искусственная среда, заброшенные земельные участки, эмиссии парниковых газов, разрастание городов, некондиционная ликвидация отходов и сточных вод. Эти сложные проблемы со взаимосвязанными причинами требуют комплексного подхода. Учитывая широкое разнообразие проблем городских территорий, требующее особых решений, вместе с трудностями, с которыми приходится сталкиваться при установлении общих городских экологических стандартов, руководящие принципы и меры по координации представляются более приемлемыми инструментами, чем узко направленное законодательство. Поэтому стратегия городской экологии, основанная на принципе субсидиарности, уделяя первостепенное значение местным инициативам, продвигает сотрудничество между различными уровнями принятия решения (Сообщество, уровень национальный и местный) и подключает различные стороны городского управления.

Согласно Сообщению Комиссии ЕС от 11 февраля 2004 г. «К тематической стратегии охраны городской окружающей среды» [13] Евросоюз усиливает вклад экологической политики в устойчивое развитие городских территорий с акцентом на совершенствовании город-

ского управления, организации транспорта, планирования и строительства. Поддерживая местные власти в разрешении проблем охраны окружающей среды на базе финансовой и технической помощи в достижении устойчивого развития, Решение Европарламента и Совета ЕС № 1411/2001/ЕС о коммунитарных рамках сотрудничества в сфере устойчивого развития городов [14] наметило следующие пункты:

1. Состояние городской окружающей среды, где проживает около 80 % европейцев, является поводом для беспокойства на местном, европейском и глобальном уровнях. Истощение природных ресурсов и нарастание загрязнения и отходов воздействует на местные, региональные и глобальные экосистемы.

2. Саммит в Рио и Повестка дня 21, выраженная в специальном Протоколе, предусматривают в каждой стране процесс консультаций местных властей со своим населением.

3. После Сообщения Еврокомиссии под названием «Устойчивое городское развитие в Европейском союзе: структура

деятельности» [15], Решение Совета ЕС и Европейского парламента позиционирует структуру Сообщества для сотрудничества по определению, обмену и осуществлению передовых методов устойчивого городского развития в рамках Повестки дня 21. Главные партнеры – Комиссия ЕС и Европейская кампания устойчивых городов и поселков – это организация, объединяющая 540 местных органов власти, поставивших целью обеспечение устойчивого развития.

Данная схема сотрудничества открыта для участия Украины и других стран Восточной Европы, заключивших договоры о сотрудничестве с Сообществом [16]. В настоящее время эти программы регулируются Регламентом № 614/2007 Европарламента и Совета ЕС от 23 мая 2007 г. о финансовом инструменте для охраны окружающей среды LIFE+[17], Сообщением Комиссии Совету ЕС и Европарламенту о Тематической стратегии охраны городской окружающей среды [18], а также Сообщением Комиссии ЕС от 11 февраля 2004 г. [19].

Список литературы: 1. 1st Environmental Action Programme 1973 – 1976 // Official Journal – OJ C 112 20.12.1973. 2. 2nd Environmental Action Programme 1977 – 1982 // OJ C 139, 13.6.1977. 3. 3rd Environmental Action Programme 1983-1986 // OJ C 46, 17. 2. 1983. 4. 4th Environmental Action Programme 1987-1992 // OJ C 328 07.12.1987. 5. Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of February 1993 on a Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development // OJ C 138 17.05.1993. 6. COM (90) 218, 27. 6. 1990 [Электрон. ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/urban_environment_green_paper_com_90_218final_en.pdf. 7. OJ C 033 08.02.1991. 8. OJ L 371 19.12.1992 p.1–31; 84/533/EEC, 84/536/EEC, 84/537/EEC и 84/538/EEC OJ L 300 19.11.1984 p.123-178 с изм.: OJ L 001 03.01.1994 p.263; OJ L 162 03.07.2000 p.1. 9. Решение Европарламента и Совета № 1600/2002/ЕС от 22 июля 2002 г. о Шестой программе действий Сообщества в области окружающей среды // OJ L 242, 10.9.2002. 10. Aarhus Convention [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention.html>. 11. Решение Европарламента и Совета № 1141/2001/ЕС о структуре сотрудничества по устойчивому развитию городов // OJ L 191, 13.7.2001. 12. COM(2005) 718 final [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/com_2005_0718_en.pdf. 13. COM (2004) 60 final // Official Journal C 98, 23.04.2004. 14. Official Journal L 191 of 13.07.2001. 15. COM (1998) 605 final. – [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://www.paperbackswap.com/Com-1998-605-Final-Brussels/book/0119760932/>. 16. Decision No OJ L 191 of 13.7.2001 // OJ L 191, 13.7.2001. 17. Regulation (EC) No 614/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 concerning the Financial Instrument for the Environment (LIFE+) // Official Journal L 149 of 9.6.2007. 18. COM (2005) 718 final [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/com_2005_0718_en.pdf. 19. COM (2004) 60 // Official Journal C 98 of 23.04.2004.

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЇ МІСТ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Гетьман А. П., Лозо В. І.

Стаття присвячена дослідженню екології міст і становленню в ЄС правового механізму вирішення проблем, що породжуються урбанізацією. Особливу увагу розвитку міст у гармонії з довкіллям приділено вже в Установчих договорах, а потім в Екологічних програмах Євро-союзу. На рівні Співтовариства визначаються якісні цілі, довгострокові критерії і стандарти довкілля міст, діють Мережі нагляду й контролю за процесом концентрації народонаселення.

Ключові слова: екологічні програми ЄС, законодавчі й горизонтальні інструменти екологічної політики, стратегія правової охорони екології міст.

THE LEGAL REGULATION OF EU CITIES' ENVIRONMENT

Getman A. P., Lozo V. I.

The article is devoted to research of EU cities' environment and evolution of a legal mechanism of the urbanization problems resolving. The special attention to harmonisation cities' development with environment has given already in EU Establishment Treaties, and then in EU environmental programs. The qualitative purposes, long-term criteria and standards of environment of cities are defined at Community level, the Supervision and control networks regulate a process of population concentration.

Key words: EU environmental programs, legislative and horizontal tools of environmental policy, strategy of cities' ecology legal protection.

Поступила в редакцію 13.12.2012 г.