

РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИИ ГОРОДОВ В ПРОГРАММАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Актуальность правового обеспечения экологии городов несомненна. Учитывая рекордную интенсивность урбанизации Европы, индустриальный характер цивилизации и выстраданные гуманистические традиции континента, правовая регламентация “экологического измерения” развития городов приобрела во второй половине XX в. наиболее эффективный характер в условиях интеграции европейских стран в сообщества и Европейский Союз.

Велика *значимость* этой проблемы и для Украины – страны с высокой плотностью городского населения, индустриальным характером большинства городов и населенных пунктов. Вместе с тем в отечественной историко-правовой литературе, например, “Екологічне право України” под редакцией В.К. Попова и А.П. Гетьмана [1], данный материал изложен только по законодательству Украины и практически отсутствуют исследования передового опыта ЕС в области законодательного обеспечения высокого уровня городской экологии, в том числе и в таких значительных изданиях, как “Право Европейского Союза” 2002 г. под редакцией С.Ю. Кашкина [2], “Европа: вчера, сегодня, завтра” 2002 г. под редакцией Н.П. Шмелева [3] или В.Г. Шемятенкова “Европейская интеграция” 2003 г. [4]. В то же время Европейское сообщество нарабатывает этот опыт уже на протяжении полувека.

Задача настоящей статьи – показать, как правовое регулирование отдельных, наиболее злободневных аспектов экологии городов в программах ЕС об охране окружающей среды – основополагающих правовых документах политического характера, определяющих его экологическую стратегию, – привело к формированию целостной системы правовой охраны городской окружающей среды.

Особое внимание развитию городов в гармонии с естественной окружающей средой было уделено уже в ст. 2 Договора о ЕЭС 1957 г., которая в качестве одной из фундаментальных задач Сообщества закрепляла согласование экономической активности и непрерывного, сбалансированного развития, немыслимых без борьбы с загрязнением, без усовершенствования качества жизни и защиты окружающей среды.

Опираясь на эти положения, *Первая экологическая программа ЕС*

1973 г. в качестве цели сообществ ставила "постоянное усовершенствование проживания и рабочих условий их народов" [5, p.1]. Как приличествует гению Европы, говорилось в преамбуле Программы, особое внимание будет уделяться неосозаемым ценностям и защите окружающей среды, чтобы прогресс мог быть действительно поставлен на службу человечества. Специальная глава 3 "Городское развитие и усовершенствование удобств" закрепляла руководящие принципы этого направления правового регулирования. В ней, в частности, отмечалось, что в условиях развернутого функционирования Общего рынка на национальном уровне уже возникает проблема оптимального географического распределения населения и его деятельности. Свободное движение людей и капиталов, структурные изменения, особенно в сельском хозяйстве, быстрые технологические, экономические и социологические преобразования — все эти события имели тенденцию создавать или усиливать экологическую неустойчивость между городскими и сельскими районами.

В результате бесконтрольного расширения городов серьезные экологические проблемы распространялись и на районы менее плотного городского развития, оказывая давление на зеленые зоны, жизненно важные для сохранения сбалансированной окружающей среды. Урбанизация пересекала границы и создавала громадные европейские мегаполисы, в результате чего улучшение условий жизни в плотно населенных областях стало невозможным без того, чтобы поставить под контроль совместной политики Сообщества сам процесс концентрации народонаселения. Любое регулирование в одной стране имело последствия в других; если национальная политика оставалась изолированной, страна, которая претерпевала воздействие, могла лишь смягчать вредные последствия, коль не имела дело с причинами в целом.

Там, где естественная окружающая среда и сельская местность сохранялись, поддерживать экологию следовало рациональным ведением самого сельского хозяйства как лучшим средством привлечения к охране природы и людей, и новых форм их действия. Это давало возможность обеспечить равновесие хозяйственных и экологических интересов уже не только на региональном или национальном уровне, но и как общее дело всех народов Сообщества. Проблемы правового регулирования экологии городов становились идентичными в силу единства экономического пространства Общего рынка, регулируемого совместной политикой. Экологическая политика Сообщества в соединении с региональной координацией должна была содействовать сравнительному анализу достижений и поиску совместного подхода к разрешению проблем окружающей среды городов, включая рациональное

землепользование.

Исходя из этих целей и задач, Программа 1973 г. предписывала четыре главных аспекта правового регулирования окружающей среды городов.

Первой проблемой была поставлена правовая регламентация *разрастания городов* в Северо-западной Европе, где большие и маленькие городские центры и зеленые зоны, отделяющие их, постепенно сливались в *мегалополис* со 100 млн. жителей, простираясь по территории шести государств – членов ЕС. Этот *мегалополис* создавал прежде неизвестные даже для очень больших городских центров проблемы администрации, инфраструктуры, транспорта, социальных и культурных средств обслуживания, досуга, здравоохранения и экологического баланса. Эти проблемы приобретали иногда такие измерения, что вынуждали создавать новые города с различными степенями автономии. Поэтому государствам – членам предстояло предпринять соответствующие усилия, чтобы в скорейшие сроки выработать необходимые меры предотвращения негативных последствий разрастания *мегаполисов* и пока не поздно полностью изменить этот процесс.

Вторая проблема заключалась в установлении правового режима охраны *городских центров*, большинство из которых испытывало период кризиса. Традиционные виды деятельности в этих городских центрах были прекращены, места работы оказались отдаленными от жилья, ремесла исчезали. Вовлечение пригородной зоны в городские центры вызывало чрезмерное разрастание функциональных комплексов, которые являлись источниками "пробок" в часы пик и становились "пустынями" ночью. Эти разросшиеся комплексы вызывали распад старых зданий и порождали разделение между богатыми классами, которые переселялись в новые районы, и менее богатыми слоями населения, которые на какое-то время задерживались в старых районах. Культурная идентичность Европы, которая в значительной степени определена ее городскими центрами, в силу этих тенденций также подвергалась серьезной опасности. Проблема транспорта в городских центрах не могла решаться за счет разрушения их сложившегося своеобразия.

Третья проблема правового регулирования охраны окружающей среды городов касалась открытых местностей и *пейзажей* Европы. Интенсификация движения населения за пределы городов для времяпрепровождения и туризма, современные методы сельского хозяйства и прочее быстро и радикально изменяли сельскую местность, деревенский пейзаж и характерные для Европы биотопы, которые, подобно городским центрам, составляли культурное наследие и были так же

уязвимы. Эти проблемы были особенно заметны в регионах интенсивного городского развития, в районах, находящихся под угрозой разрушения в результате естественных препятствий к сельскому хозяйству или уменьшения традиционной индустриальной деятельности. Они также присутствовали в зонах туризма, типа прибрежных и горных регионов.

Четвертая проблема заключалась в правовой охране *прибрежных областей* Сообщества, особо затронутых расширением городов, развитием индустрии и туризма, которые глубоко изменяли приморские пейзажи и биотопы, что могли привести к исчезновению некоторых характерных типов побережий и биотопов в Европе, препятствуя их функциям в экологическом балансе (например, в качестве нерестилищ для рыбы или мест отдыха для перелетных птиц). Эффект этих искажений с экономической точки зрения мог быть вреден для лова рыбы, некоторых секторов сельского хозяйства. Кроме того, новые виды экономической деятельности на побережье иногда препятствовали друг другу из-за их противоречивых требований и конфликта с потребностью в отдыхе на лоне природы, в котором все более нуждается городское население. Для совершенствования мер борьбы с водным загрязнением, чтобы сохранить комплексную значимость этих природных регионов, политика развития прибрежных областей должна была принимать во внимание не только нынешние местные или национальные потребности, но и будущие потребности населения всех стран Сообщества.

Правовая регламентация комплексного решения рассматриваемых проблем поставила перед Комиссией ЕС и группами национальных экспертов задачу разработки общей политики Сообщества на региональном, национальном и международном уровнях с установлением расписания реализации поставленных задач.

Следующим шагом правового регулирования охраны окружающей среды городов явилась *Рекомендация Комиссии государствам — членам ЕС относительно защиты архитектурного и природного наследия* [6, р.22], принятая 20 декабря 1974 г. на основе гл. 3 ч. II Экологической программы 1973 г. Поскольку Программа предусматривала комплексное изучение проблем окружающей среды, связанных с городским и региональным развитием, все эти наработки подразумевали экспертизу различных аспектов сохранения архитектурного и природного наследия Сообщества. Вместе с тем Европейский парламент решением от 13 мая 1974 г. о защите культурного наследия Европы [7, р.5], рекомендовал значительно активизировать усилия по его сохранению. И Комиссия на основании работ, уже выполненных в рам-

как структуры вышеупомянутых исследований, констатировала, что архитектурное и природное наследие, отражающее культурное своеобразие Европы, находится под угрозой распада и исчезновения и срочные меры защиты окружающей среды необходимы как в городской черте, так и в сельской местности.

В качестве двух важных шагов по предотвращению разрушения и быстрого исчезновения архитектурного и природного наследия отмечались: (а) Соглашение относительно защиты мирового культурного и природного наследия, принятое в ноябре 1972 г. ЮНЕСКО, и (б) провозглашение "Европейского года архитектурного наследия" [8, р. 1]. Поскольку это наследие вообще являлось определяющим фактором качества жизни, трудно было переоценить значение указанных инициатив для защиты и усовершенствования окружающей среды в Сообществе.

После того, как *Третья экологическая программа ЕС 1983 г.* [9, р. 3] усилила превентивный подход к защите окружающей среды и было признано, что ресурсы последней не только образуют основание, но также устанавливают пределы дальнейшего экономического и социального развития, *Четвертая программа действий Европейского Сообщества в области окружающей среды на 1987-1992 годы* [10, р. 1] уделила охране окружающей среды городов особую главу 5, в которой отмечалось, что за истекшие полтора десятилетия резко ухудшилось общее состояние городов. Поэтому вопросы окружающей среды городов должны были стать приоритетными в экологической политике ЕС с выдвиганием новых инициатив в соответствии с комплексными экологическими программами, включая восстановление загрязненной земли, создание парковых зон, защитную обработку и поддержание зданий, представляющих архитектурную ценность. Такие действия должны были вносить вклад в стимулирование местной экономики и образование фондов экономической регенерации.

О масштабах проблемы свидетельствовал хотя бы тот факт, что, по мнению Комиссии, только на очистку земли, загрязненную прежними индустриальными выбросами, от государственного и частного сектора потребуется около 1 млрд. экю в год в течение 12-летнего периода, прежде, чем ее можно будет использовать. Другие аспекты улучшения окружающей среды городов, естественно, поставят новые проблемы и потребуют от государств - членов ЕС и его структурных фондов дополнительных ресурсов. Приоритетными также должны стать научно-исследовательские программы Сообщества для разработки более "чистых" технологий и рентабельных методов, которые внесут вклад в существенное усовершенствование качества городской жизни и будут

стимулировать контроль за промышленными и бытовыми отходами.

Для эффективного решения вопросов экологии городов необходимо рассмотреть, в какой степени существующие структурные фонды Сообщества (и особенно Европейский региональный фонд) могут быть привлечены к осуществлению всесторонних программ в этой сфере. Городские схемы возобновления, которые полностью учитывают и региональные требования политики охраны окружающей среды, должны получить гарантированный и адекватный уровень финансирования как со стороны государственных властей, так и за счет местной промышленности.

В заключение Четвертая экологическая программа ЕС обязала Комиссию представить на рассмотрение Совета сообщение, в котором она исследует, как государственный и частный сектор, а также другие заинтересованные стороны могут сообща работать над восстановлением некоторых городских областей, содействуя при этом их экономическому росту.

В развитие предшествующего законодательства значение экологических факторов урбанизации было закреплено в *Решении Совета ЕС от 28 января 1991 г. о Зеленой книге городской окружающей среды* [11, р.4], которую он признал важным вкладом в будущее городов Европы в связи с сохранением естественной окружающей среды и разнообразием городских моделей при различных стартовых ситуациях в государствах – членах ЕС. В соответствии с принципом субсидиарности соразмерное распределение ответственности за проведение экологической политики в отношении городов между городской и местной властью, регионами и национальными правительствами призвано обеспечить успешную реализацию следующих направлений этой политики:

а) воздействие на окружающую среду города таких направлений политики Сообщества, как образование единого рынка, региональное развитие, энергетика и транспорт;

б) установление взаимосвязи между факторами, которые признаны причиной проблем на городском уровне, и тех, которые причастны к глобальным проблемам типа кислотного дождя и парникового эффекта; необходимость гарантировать, чтобы решения на местном уровне вносили вклад в решение региональных и глобальных проблем. Городская политика должна быть частью более широкой политики окружающей среды;

в) общий характер проблем экологии предопределяет ценность сотрудничества и обмена информацией между городами Сообщества в поиске эффективных решений;

d) улучшение экологии городов как фактора социально-экономического единства в пределах Сообщества;

e) признание важности для Сообщества в целом исторического и культурного наследия, которое представляют его города.

Таким образом, решение вопросов окружающей среды выступило существенным условием будущей устойчивости развития городов Сообщества. При этом главным элементом успешной политики экологии города выступает эффективная координация действий на всех уровнях государственной службы в широком диапазоне, которая имеет воздействие на города и населенные пункты. Городское и региональное планирование должно определять структуру интеграции решений относительно использования земли, услуг и инфраструктур, особенно связанных с накоплением и переносом загрязнений, включая шумовое загрязнение пространства. Это побудило Комиссию признать приоритетными инвестиции и исследования в этой области, рассмотреть возможность актуальной и долговременной координации деятельности Сообщества в этом направлении, а также всемерно поощрять обмен опытом улучшения качества городского управления.

Учитывая важность такого надежного источника данных, как Руководство по развитию политики в области окружающей среды городов [11]; Совет предложил Комиссии рассмотреть, как такие данные могут быть внедрены и поддержаны в пределах Сообщества. Европейскому агентству окружающей среды предстояло играть важную роль в этом отношении. Сотрудничество Комиссии с другими международными организациями, вовлеченными в проблемы городов, должно было гарантировать, чтобы действия Сообщества не были излишними и не дублировали аналогичную деятельность.

В свете предложенных направлений действия, изложенных в Зеленой книге, Совет призвал Комиссию образовать рабочую группу из национальных представителей и независимых экспертов, которая проанализирует:

(a) как при нынешнем положении дел в ЕС экологическая стратегия может быть включена в планирование будущего городов и использования земель;

(б) каким образом городское измерение окружающей среды может далее развиваться в рамках политики охраны окружающей среды Сообщества;

(в) как Сообщество в контексте Дублинской экологической декларации Европейского Совета (июнь, 1990 г.) может через финансирование вносить дальнейший вклад в усовершенствование окружающей среды города. Совет также приветствовал намерение Комиссии широ-

ко консультироваться в пределах Сообщества и внедрять новые идеи и предложения относительно Зеленой книги.

Пятая экологическая программа ЕС 1993 г. была направлена на устойчивую жизнеспособность Сообщества и закрепила комплекс целей, задач и мер по оздоровлению окружающей среды городов, которые предстояло реализовать ЕС в ближайшей (5 – 6 лет) и долгосрочной перспективе (до 2010 г.) [12, р. 1].

Программа констатировала, что в городах живет около 80 % населения. Поэтому именно в городских регионах проблемы окружающей среды больше всего касаются качества жизни граждан. Демографические тенденции, включая рост населения и расширение занимаемого его жизнедеятельностью пространства, ведут к постоянно увеличивающемуся давлению на природную среду обитания в городах. В соответствии с принципом субсидиарности ответственность за качество экологии в городах и за проведение соответствующих мер улучшения окружающей среды лежит на компетентных органах, прежде всего местной власти. В значительной мере законодательство Сообщества возлагает экологические обязанности на структурные фонды ЕС (например, относительно сжигания отходов на муниципальном уровне [13; 14] и обработки сточных вод [15]). Целью экологической политики Сообщества должно быть поощрение местных властей к адекватным мерам охраны окружающей среды городов и помощь им в нахождении лучших путей для этого.

Транспорт, энергетика, промышленность и туризм (в некоторых случаях) как ключевые секторы деятельности, воздействующие на качество окружающей среды в городах, в то же время могут извлечь значительную пользу от более рационального планирования и устойчивого управления городскими регионами. В Зеленой книге об окружающей среде городов Комиссия предложила возможный диапазон действий в этой области:

- а) планирование использования земли в условиях урбанизации;
- б) оптимальное регулирование индустриального и экономического роста, потребления энергии и “отходности” производства;
- в) модернизация городского движения, включая усовершенствование средств обслуживания общественного транспорта;
- г) защита и улучшение исторического наследия городов и зеленых зон [16].

Учитывая сложность ситуации в области окружающей среды городов и множественность действующих сторон в этой сфере, Пятая экологическая программа на основе концепции разделения ответственности предписывала возложить ряд экологических усилий на индустри-

альный, деловой и транспортный секторы, а также на индивидуальных ~~гражданах~~-потребителей. В качестве факторов, позволяющих улучшить окружающую среду городских регионов, она выделила, в частности, ~~ключевые~~ *количественные и качественные показатели вод и воздуха* в Сообществе. Вместе с этим, а также указанием на необходимость сокращения отходов в рамках городской экологии Программа коснулась и одной из наиболее неотложных задач в регионах городов – *проблемы шума*. Более 16 % населения страдает в вечернее и ночное время от шумового загрязнения пространства, происходящего главным образом от дорог и воздушного движения, что причиняет серьезный риск здоровью. Вот почему проблема шума также приобретает характер приоритетной.

Шестая программа действий Сообщества в области окружающей среды, принятая 22 июля 2002 г. устанавливает приоритеты экологического измерения “стратегии устойчивого развития” и требует концентрации усилий по улучшению окружающей среды и качества жизни в городах и полисах, где проживает 70 % населения ЕС [17, p.1-15].

Она предписывает Сообществу:

а) на всех уровнях содействовать лучшей практике и поддерживать сети обмена опытом по устойчивому развитию городских зон;

б) поощрять государства – члены ЕС к использованию регионального планирования в качестве инструмента улучшения жизненной среды граждан и содействия обмена опытом относительно устойчивого регионального развития, особенно в городах и плотно населенных районах;

в) содействовать улучшению качества жизни путем интегрированного подхода, сосредоточенного на городских районах;

г) пересматривать, развивать и обновлять существующие стандарты здоровья и границы оценки, учитывая соответственно воздействие на потенциально уязвимые группы (например, на детей или стариков);

д) разрабатывать тематическую стратегию, содействующую интегрированному горизонтальному подходу к политикам Сообщества и повышению качества окружающей среды городов.

Таким образом, в итоге принятия и осуществления шести экологических программ Европейскому Союзу удалось интегрировать правовую охрану наиболее уязвимых аспектов природной среды городов и ~~министральные~~ направления согласования индустриальной и экологической эволюции в рамках концепции “устойчивого развития”. В процессе дальнейших исследований этой темы представляется целесообразным выявить, каким образом в ходе проведения экологической политики ЕС осуществляется определение комплексных параметров окружающей среды городов и установление правового режима соблюде-

ния этих параметров при осуществлении всех политик Европейского Союза.

Список литературы: 1. Екологічне право України: Підручник / За ред. В.К. Попова і А.П. Гетьмана. – Х.: Право, 2001. – 480 с. 2. Право Европейского Союза: Учебник для вузов/Под ред. С.Ю. Кашикина. – М.: Юрист, 2002. – 925с. 3. Европа: вчера, сегодня, завтра/Ин-т Европы РАН. Под ред. Н.П. Шмелева – М.: Экономика, 2002. – 823 с. 4. В.Г. Шемятенков. Европейская интеграция. – М.: Междунар. отношения, 2003. – 400 с. 5. OJ C 112 20.12.1973. 6. OJ L 021 28.01.1975. 7. OJ C 62, 30.5.1974. 8. OJ C 112, 20.12.1973. 9. OJ C 46, 17.2.1983. – 41 p. 10. OJ C 328 07.12.1987. 11. OJ C 033 08.02.1991. 12. OJ C 138 17.05.1993. 13. OJ L 163, 89/369/ЕЕС. 14. OJ L 203, 89/429/ЕЕС. 15. OJ L 135, 30. 5. 1991, 91/271/ЕЕС. 16. COM (90) 218, 27. 6. 1990. 17. OJ L 242 10.09.2002.

Надійшла до редакції 15.10.2003 р.

УДК 340(470)“1864”+340
(477)(091)

Д.А. Шигаль, аспірант
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

ДО ПИТАННЯ РОЗРОБКИ ІНСТИТУТУ МИРОВИХ СУДДІВ У ПРОЦЕСІ ПІДГОТОВКИ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 1864 р. В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ

У сучасний період в Україні відбуваються великі зрушення в процесі становлення демократичної, правової, соціальної держави. На цьому складному шляху необхідно звертатись до історичного досвіду українського народу з метою вивчення й запозичення корисних і демократичних інститутів, які мали місце в його історії. Одним із них є інститут мирових суддів, створений за судовою реформою 1864 р. в Російській імперії. Його дослідження має як науково-теоретичне, так і практичне значення. Питання, пов'язані з організацією та діяльністю мирового суду на території України в ХІХ ст., потребують свого подальшого вивчення, оскільки в наш час також існує потреба в створенні в Україні мирового суду, який допоміг би зменшити навантаження на місцеві суди, швидко й на належному рівні вирішувати малозначні кримінальні й цивільні справи, примиряти сторони тощо. Саме цим і зумовлена актуальність досліджуваної в статті проблеми інституту мирових суддів.

Проблема мирового суду висвітлювалася як у дореволюційній, так і в радянській юридичній літературі. Дореволюційна епоха представлена в основному працями таких відомих громадських і державних діячів, юристів і вчених-правознавців, як І.В. Гессен [2], А.Ф. Коні [4], С.П. Мокринський [6], В.Я. Фукс [12] та ін. Серед праць радянського