



ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ГОРОДОВ В ЕС

Валерий ДЖЕРЕЛИЙ,

соискатель кафедры экологического права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

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, not only as a place of advanced social progress with a high degree of social cohesion, a platform for democracy, dialogue between cultures and diversity, but also as a resurgence of the environment. This concept could be the basis for developing a national program of action for environmental protection cities in Ukraine.

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

Аннотация

Статья посвящена анализу основных направлений влияния современных городов на окружающую среду. Автором констатируется 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 не только как места передового социального прогресса с высокой степенью социальной сплоченности, платформы для демократии, диалога культур и разнообразия, но также как места возрождения окружающей среды. Указанная концепция может стать основой для выработки национальной программы действий по защите окружающей среды городов Украины.

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

Постановка проблемы. Наша планета становится все более и более урбанизированной. Современный город представляет собой сложный экономико-географический, архитектурно-строительный и культурный комплекс, характеризующийся широким спектром социальных, инженерно-технических и экологических проблем, обусловленных высокой концентрацией большого количества населения на сравнительно небольшой территории рядом с источниками загрязнения окружающей среды.

Как свидетельствуют цифры, в 2008 г. половина жителей Земли проживала в городах. Как предполагается, в 2050 г. этот процент увеличится до 70. Рост городов объясняется экономическими преимуществами концентрации производства, широкими возможностями его специализации и концентрации в пределах сравнительно небольших территорий, а также наиболее эффективным приложением в них усилий и знаний в любой сфере деятельности, использованием социально-культурного потенциала города. В то же время процесс концентрации производства и населения сопровождается интенсивным воздействием на окружающую среду, вызывая ее разрушение, и вступает в явное противоречие с историческим предназначением и ролью города как средства улучшения условий жизни и благосостояния людей. Рост городов приводит к интенсивному расширению

городских территорий. В отдаленной перспективе такие территории могут занять до 30% земной поверхности.

Целью статьи является анализ основных факторов влияния современных городов на окружающую среду, а также определение основных принципов европейского городского развития в области охраны окружающей среды, которые в дальнейшем могут быть учтены при выработке соответствующих законодательных изменений по вопросам обеспечения правовой охраны окружающей среды городов в Украине.

Изложение основного материала исследования. Большинство городов сталкивается со схожим набором основных экологических проблем, среди которых загрязненность воздуха, высокий уровень шума, выбросы парниковых газов, недостаток воды, уменьшение зеленых зон, загрязненные земельные участки и т.п. Речь идет также об изменениях в землепользовании, токсификации биосферы, вторжении в экзотическое пространство и потери биотического разнообразия, нарушении природных циклов, особенно для воды из-за отсутствия натуральной почвы и водно-болотных угодий в городах [1].

Городские экосистемы находятся под постоянным давлением: несмотря на улучшение качества воздуха и воды, которого в отдельных случаях удается достичь, а также усилий по смягчению воздействия изменения климата и адаптации к нему, европейские города,

как и раньше, сталкиваются с рядом серьезных проблем окружающей среды. Города являются не только локомотивами роста и генераторами богатства, но и драйверами потребления и использования материальных, в первую очередь природных, ресурсов. Образование отходов приводит к тому, что земля используется для свалок. Концентрация небольших частиц в воздухе неблагоприятно воздействует на здоровье. Шумовое загрязнение усиливается концентрацией деятельности, в частности транспорта, а также использованием жестких, звукоотражающих материалов, в результате чего население имеет проблемы со здоровьем [2].

Эти факторы наиболее заметны в больших городах, но существенные изменения происходят и в пригородных районах, а также в небольших городах. Скорость изменений, связанных с расширением и созданием новых городов и населенных пунктов, увеличивается, особенно в высокоразвитых странах [3, с. 4]. «Ускоренное человеком изменение окружающей среды» происходит в малых и больших пространственных масштабах по всему миру, но действительную серьезность этих преобразований сложно себе представить из-за неопределенности возможного влияния глобального изменения климата.

Впрочем, по словам Дж. Хана, члена Европейской комиссии, «города – это места, где проблемы возникают, и они же предлагают пути их решения»



[5]. Города являются благодатной почвой для науки и техники, культуры и инноваций, для индивидуального и коллективного творчества, и для смягчения последствий изменения климата.

Есть много определений города. Так, в праве Европейского Союза понятие «город» может обозначать административную единицу или определенную плотность населения. Разница иногда делается между понятиями «town» – небольшой город (с населением от 10 до 50 тыс.) и «city» – большой город (более 50 тыс. населения). Кроме того, понятием «город» может в более общем плане обозначаться городской образ жизни и конкретные культурные и социальные особенности и т.п. В документах Европейской комиссии, посвященных проблематике развития европейских городов, существует также терминологическое разделение: де-юре город как административная единица (с четко определенными границами и своей внутренней административной структурой) и де-факто город как большая социально-экономическая агломерация.

В действующем законодательстве Украины единственное нормативное определение понятия «город» также отсутствует. Населенный пункт может получить статус города, если в таком населенном пункте проживает не менее 10 тыс. жителей. Базовым документом по вопросам административно-территориального деления остается Положение о порядке решения вопросов административно-территориального устройства Украинской ССР, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 12 марта 1981 г. № 1654-X, которое действует в части, не противоречащей Конституции Украины. По данным Государственного комитета статистики Украины в Украине насчитывается 460 городов. При этом анализ отечественной научной литературы свидетельствует о возможности проведения разнообразной типологии городов [6, с. 15].

Одной из основных закономерностей, находящейся в центре внимания специалистов, работающих над выработкой европейской модели охраны окружающей среды городов, в частности над ее юридическим обеспечением, является признание постоянной урбанизации мира, которая в дальнейшем

будет только ускоряться. Такие гипертенденции и высокая концентрация загрязнений в крупных городах приведет не только к проблемам, связанным с ограниченностью ресурсов, но и добавят новые проблемы для окружающей среды (появился даже термин «городская экология»). Рост городов вместе с соответствующим увеличением их экологического «отпечатка» является одной из наиболее серьезных экологических проблем, стоящих перед миром сегодня. Увеличение числа людей, живущих в городах, в сочетании с интенсивностью их деятельности привело к тому, что Дж. Ликенс в свое время назвал ускоренным человеком изменением окружающей среды [7, с. 130]. Среди всего спектра влияния современных городов на окружающую среду особенно следует отметить такие: изменение геологической среды; загрязнение почвенного покрова твердыми бытовыми отходами и промышленными отходами; загрязнение атмосферы; истощение и загрязнение водных ресурсов; шум, вибрация, электромагнитные поля, радиация; климат и формирование микроклимата [8, с. 63].

Учет приведенных выше факторов приводит к тому, что планирование городов требует не только учета экономических и демографических потребностей, но также решения задачи защиты и восстановления природных систем с учетом их экологических потребностей. Потенциал развития городов во всем мире все чаще оказывается под угрозой ухудшения состояния окружающей среды. Кроме очевидных последствий для здоровья и благосостояния людей, такая ситуация выступает непосредственным препятствием социально-экономического развития. Решение этой проблемы требует «выработки эффективных способов балансирования окружающей среды и воздействия на нее человека» [1, с. 18], которые должны получить юридическое закрепление в соответствующих источниках права как на международном, так и на внутригосударственном уровнях. Ведь решение названных вопросов лежит не только в плоскости технического и управленческого опыта: лишь наличие знаний о проблемах окружающей среды само по себе не гарантирует, что правительства, бизнес-структуры и отдельные индивиды будут прилагать

усилия к их решению [9, с. 112]. Нужна правовая поддержка.

Мы сталкиваемся со многими проблемами и потенциальными конфликтами при попытке реализовать задачу создания так называемых городов устойчивого развития. Хотя в городах преобладают созданные человеком структуры (здания, транспортные средства, непроницаемые поверхности, парки и т.д.), они являются функционирующими экосистемами, в которых присутствуют много тех же компонентов (растения, животные, вода, почва и т.д.) и процессов, что и в природных системах, в которых доминирование человека намного меньше [10, с. 96]. Если мы хотим добиться успеха в создании городов с устойчивым развитием, неотъемлемым элементом которого является правовая охрана окружающей среды, мы нуждаемся в более глубоком понимании того, как эти экосистемы структурированы и как они функционируют [11, с. 34].

Так, в частности, сегодня есть общее видение европейского города не только как места передового социального прогресса с высокой степенью социальной сплоченности, платформы для демократии, диалога культур и разнообразия, но также как места возрождения окружающей среды. Существует консенсус в отношении основных принципов будущего европейского городского развития, среди которых – высокий уровень защиты окружающей среды в городах и вокруг них (наряду с основанностью на сбалансированном экономическом росте и территориальной организации деятельности с полицентрической городской структурой; компактностью структуры расселения с ограниченной городской застройкой и т.п.).

В то же время исследователи небезосновательно утверждают, что реализация на практике европейской модели устойчивого городского развития, в том числе ее юридическое обеспечение, должна учитывать такие осложняющие факторы, которые носят вполне закономерный характер: специфика каждого города, что может быть обусловлено, среди прочего, старением населения отдельных городов или, например, субурбанизацией; рост городов и распространение поселений с низкой плотностью проживания оценивается как одна



из главных угроз устойчивого территориального развития; предоставление коммунальных услуг становится все более затрудненным, природные ресурсы подвергаются чрезмерной эксплуатации, сети общественного транспорта становятся недостаточными, что создает автомобильные пробки в городах; городская экосистема находится под постоянным давлением – разрастание городов и уплотнение почвы создают угрозу для биоразнообразия и увеличивают риск как затоплений, так и недостатка воды.

Формирование механизма правовой охраны окружающей среды городов не может не учитывать названных факторов, имея целью минимизировать связанные с ними риски. Речь идет о необходимости учета специфики каждого отдельного города с точки зрения его конкурентоспособности и использования местных ресурсов, что, в свою очередь, требует создания такой модели правовой охраны окружающей среды городов, которая сможет обеспечивать баланс между полномочиями центральной и местной власти, а также учитывать мнение общественности, привлекать потенциал институтов гражданского общества к урегулированию соответствующих вопросов. Кроме того, речь идет о том, что создание «зеленых и здоровых» городов выходит за рамки простого сокращения выбросов CO₂. Должен быть воплощен целостный подход к экологическим и энергетическим вопросам, поскольку многие компоненты природной экосистемы переплетаются с социальными, экономическими, культурными и политическими элементами городской системы; внедрение новых режимов управления, основанных на расширении возможностей для граждан, участии всех заинтересованных сторон и инновационном использовании социального капитала.

Целью реализации европейской модели правовой охраны окружающей среды города является обеспечение экологической безопасности городов, воспроизводство природных объектов и комплексов, включающих в себя: 1) защищенность окружающей среды, высокую эко-эффективность и небольшой «экологический след»; 2) управление материальными ресурсами на устойчивой основе и обособленность эконо-

мического прогресса от потребления ресурсов; 3) высокую эффективность использования энергии и возобновляемых источников энергии, низкий уровень выбросов углерода, устойчивость к воздействию изменения климата; 4) минимизацию городской застройки, сведение к минимуму использования земель с новыми месторождениями и природными зонами; плотность и компактность городов снижает энергетические потребности, обеспечивает мобильность и предлагает возможности для более эффективного использования земли (одновременно с этим плотность проживания в городах сама по себе ставит важные вопросы о способности окружающей среды воспринимать такую концентрацию отходов и загрязнения, которое ее сопровождает); 5) не загрязняющий, доступный и эффективный транспорт для всех жителей как на городских, так и междугородных направлениях; большая привлекательность немоторизованной мобильности за счет создания хороших условий для велосипедного и пешего передвижения; уменьшение транспортных потребностей за счет обеспечения близости и многофункциональности схем транспортного передвижения и комплексного планирования жилья, рабочих мест и общественного пространства [3].

Соответственно, основными элементами образа города будущего, как представляется, выступают характеристики, предусматривающие улучшение качества природной среды и экологических условий жизни человека, включая здоровую окружающую среду, экологизацию производства, создание эффективного экологического сектора экономики, сохранение и защиту природы. Города могут сыграть определяющую роль в формировании «зеленого поведения и потребления» [11]. В свою очередь, экологизация производства невозможна без обеспечения на уровне законодательства выполнения таких задач: переход на экологически ориентированные технологии; сокращение воздействия на окружающую среду от всех антропогенных источников; совершенствование системы экологического нормирования; экономическое стимулирование природоохранной деятельности; создание новой региональной модели хозяйствования, учитывающей допустимую антропогенную нагрузку

на окружающую среду, осуществление хозяйственной деятельности с учетом экологической емкости территории. Создание эффективного экологического сектора экономики предусматривает внедрение экологического аудита, экологической сертификации, экологического страхования; формирование экологических требований к разработке технологий. Сохранение и защита природной среды требуют, прежде всего, внедрения новых методов территориального планирования, землепользования и застройки, сохранения природных экосистем, повышения биопродуктивности, восстановления видового разнообразия и т.д. [12, с. 15].

Большое значение для формирования правовых основ обеспечения защиты окружающей среды городов в Европейском Союзе имеет Договор о функционировании, в ст. 191(2) которого предусмотрена необходимость высокого уровня защиты окружающей среды, наличия соответствующих экологических программ. Первая такая программа была принята на 1973–1977 гг. и одной из главных задач она определяла улучшение качества жизни и соблюдение экологических параметров в градостроительстве. 20 ноября 2013 г. решением № 1386/2013/EU утверждена Седьмая экологическая программа действий на период до 2020 г. под названием «Улучшение качества жизни на основе имеющихся ресурсов нашей планеты» [14]. Среди основных приоритетов названы: 1) защита, сохранение и улучшение природного капитала Европейского Союза; 2) эффективное использование ресурсов, движение к «зеленой» и конкурентоспособной низкоуглеродной экономике; 3) защита граждан Европейского Союза от давления окружающей среды, связанного с рисками для здоровья и благосостояния; 4) получение максимальных преимуществ права ЕС об охране окружающей среды за счет улучшения его реализации; 5) повышение уровня знаний и базы фактических данных для формирования экологической политики Союза; 6) обеспечение инвестиций в защиту окружающей среды и политику в сфере климата; 7) улучшение экологической интеграции и согласованности политики; 8) повышение устойчивости городов Европейского Союза; 9) повышение эффективности Союза в



решении международных экологических и климатических проблем.

Выводы. Города являются не только экономическими двигателями, они не имеют равных себе как поставщики основных компонентов для обеспечения качества жизни во всех его значениях – экологическом, культурном, социальном. Города сталкиваются с рядом экологических проблем, таких как качество воздуха и воды, энергетическое обеспечение, отходы, использование природных ресурсов и т.п. Город является сферой, где переплетаются много компонентов природной экосистемы с элементами социальной, культурной, экономической, политической систем, и это делает город особым предметом правового регулирования при решении вопросов юридического обеспечения охраны окружающей среды. Право должно влиять на поведение людей и созданных ими учреждений для реализации соответствующих задач, направленных на обеспечение охраны окружающей природной среды городов [15, с. 7]. Ориентиром для дальнейшего развития законодательства Украины в этих вопросах должны стать стандарты, выработанные в рамках европейской модели формирования «зеленого» города устойчивого развития. Ведь именно Европу называют пионером в формировании юридических механизмов сочетания экологичности и эффективности в дальнейшей неизбежной урбанизации нашей планеты [16, с. 3].

Список использованной литературы:

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» [Electronic resource]. – Access mode : 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. 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 [Electronic resource]. – Access mode : 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 ... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 / С.Є. Саханенко ; Донец. держ. ун-т упр. – Д., 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» : [учеб. пособие] : I–II часть / С.Т. Косимова, О.А. Бадер, Ш. Шоджалилов. – Изд-во Лит. 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 / ed. by M.J. McDonnell, A.K. Hahs, J.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.. – 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.
15. DiMento J.F.C. The Global Environment and International Law / J.F.C. DiMento. – University of Texas Press, 2003. – 250 p.
16. Green Cities of Europe Global Lessons on Green Urbanism / ed. by T. Beatley. – Island Press, 2012. – 248 p.