**Поняття та правові ознаки екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України**

На етапі сьогодення в Україні проблема екологічної безпеки у містобудуванні набула всезагального інтегруючого змісту, як необхідна умова життєдіяльності кожної людини та суспільства в цілому. Адже, урбанізація суспільного розвитку призводить до погіршення екологічної ситуації і ставить питання про необхідність забезпечення екологічної безпеки населення . Предмет наукового пошуку при дослідженні організаційно-правових засад забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України включає чимало складових елементів, але з метою формування єдиного понятійного апарату та визначення подальших напрямків цього дослідження дисертантка вважає за необхідне спочатку з’ясувати юридичну природу правового явища «екологічна безпека у плануванні та забудові міст України» та його правові ознаки, а також здійснити науково-теоретичний аналіз категорії «правове забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України».

На думку дисертантки, для проведення дослідження правового змісту поняття екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України основоположне значення має філософське співвідношення загального і особливого . А саме, розмежування правових ознак безпеки як загальної категорії, екологічної безпеки як різновиду національної безпеки, екологічної безпеки у плануванні та забудові населених пунктів та екологічної безпеки у плануванні та забудові міст як самостійного правого явища.

В довідниковій юридичній літературі поняття „безпека” визначається як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від внутрішньої і зовнішньої загрози . Як переконливо свідчить досвід незалежності України необхідною умовою утвердження і розвитку суверенної демократичної та правової держави є розробка і здійснення багатопланової цілеспрямованої системи захисту її національних інтересів .

Законодавство України, а саме ст.1 Закону України „Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 року, визначає національну безпеку як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам .Політика національної безпеки здійснюється з метою уникнення чинників, які погіршують життя людей, знищують потенціал нормального розвитку країни, вона унеможливлює втрати того, що для народу країни є реальною цінністю (ресурси, культурні надбання, екосистеми тощо).

Як слушно зазначає Г.І. Балюк: «Якщо передбачити захист будь якого інтересу, то необхідно обирати тим самим і певну стратегію безпеки. Саме національні інтереси є об’єктом визначення і захисту з точки зору національної безпеки країни, а екологічним інтересам нині належить особливе місце в системі національних інтересів» .

Підтвердженням цієї тези слугують положення ст.6 Закону України „Про основи національної безпеки України”, відповідно до яких одним із пріоритетів національних інтересів визначається, зокрема, забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів .

Система національної безпеки України передбачає наступні види безпеки: політичну, економічну, соціальну воєнну, екологічну, науково-технічну, інформаційну. Вони об’єднані в систему на основі положень Закону України „Про основи національної безпеки України”.

Вищевикладене дає дисертантці підстави констатувати, що екологічна безпека як явище є однією із складових загальної безпеки, що формують систему національної безпеки України.

На сьогоднішній день вживання поняття „екологічна безпека” набуло широкого поширення в суспільно-політичній лексиці. Це пов’язано з погіршенням екологічної ситуації в Україні, яка характеризується забрудненням навколишнього природного середовища та наявністю реальної екологічної небезпеки для людини внаслідок дії багатьох небезпечних природних та техногенних факторів.

Однак єдиного розуміння юридичної природи екологічної безпеки до цього часу поки що немає і питання науково дискутується. Зважаючи на викладене, на думку дисертантки, в науково-пізнавальному аспекті надзвичайно важливого значення набуває визначення юридичної природи екологічної безпеки при дослідженні організаційно-правових засад забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України.

Формально-юридичне визначення загального поняття «екологічна безпека» міститься в ст.50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991 року, яка визначає екологічну безпеку як стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується запобігання погіршенню екологічної обстановки та виникненню небезпеки для здоров’я людей .

Дане визначенняне отримало однозначного позитивного сприйняття в еколого-правовій науці, а також підтвердження правозастосовчою практикою. Із змісту вищезазначеної правової норми випливає те, що в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища” юридично зафіксовано спробу визначити екологічну безпеку лише як відповідний біологічний, хімічний, фізичний стан середовища, що не є небезпечним для здоров’я людей . Натомість значна частина авторів зазначають, що екологічна безпека не зводиться лише до стану довкілля, і хоча вона може розглядатися як певний стан довкілля, проте цим не вичерпується, а включає в себе і дотримання соціальних норм .

Крім того, привертає увагу думка Г.І Балюк, яка провівши порівняльний аналіз ст.50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища” з положеннями ст.1 вищезгаданого Закону України „Про основи національної безпеки” від 19 червня 2003 року стверджує, що наведене поняття екологічної безпеки є фрагментарним, оскільки охоплює лише „запобігання”, не враховуючи „своєчасне виявлення” і „нейтралізацію” екологічних загроз .

Тобто, у легітимному визначенні екологічної безпеки очевидні вади юридичної техніки, що породжує низку запитань щодо можливості його практичного застосування та створення реального механізму забезпечення екологічної безпеки.

На думку дисертантки, наявність зазначених недоліків та прогалини в законодавчому визначенні екологічної безпеки обумовлює необхідність звернення до еколого-правової доктрини та застосування наукових підходів для з’ясування сутності правових понять «екологічна безпека» взагалі та «екологічна безпека у плануванні та забудові міст» зокрема.

Починаючи з кінця XX століття і до теперішнього часу в юридичній еколого-правовій літературі термін «екологічна безпека» вживається багатьма авторами, проте лише деякі з них розкривають зміст цього поняття. Традиційно екологію асоціюють лише з проблемами довкілля. Насправді, екологічна проблематика є не стільки боротьбою з наслідками, скільки забезпеченням нормальних умов для життя людини .

Аналіз чинного законодавства України та сучасної спеціальної юридичної літератури дає дисертантці підстави стверджувати, що найбільш повним і таким, яке максимально розкриває поняття «екологічна безпека» з правової точки зору є визначення В.І. Андрейцева, який екологічну безпекурозуміє як складову національної та транснаціональної безпеки, тобто такий стан розвитку суспільних правовідносин і відповідних їм правових зв’язків, за яких системою правових норм, інших державно-правових і соціальних засобів гарантується захищеність права громадян на безпечне для життя та здоров’я довкілля, забезпечується регулювання здійснення екологічно небезпечної діяльності і запобігання погіршенню стану довкілля та інших наслідків, небезпечних для життя та здоров’я особи, суспільства та держави, яка потребує чіткої конституалізації в чинному законодавстві .

Разом із тим в сучасній еколого-правовій літературі наявні і інші підходи, які, на нашу думку, розкривають лише деякі аспекти правового явища, яким є екологічна безпека, але потребують звернення до них у науково-пізнавальному аспекті.

Зокрема, Г.П. Сєров відзначає певне співпадіння понять „забезпечення екологічної безпеки” і „охорона здоров’я від несприятливого впливу навколишнього природного середовища”, а також пропонує використовувати більш загальне поняття „національна безпека в екологічній сфері”, де екологічна безпека виступає лише компонентом (якщо природні об’єкти забруднені) .

М.І. Хилько розглядає екологічну безпеку як сукупність певних властивостей навколишнього середовища і створюваних цілеспрямованою діяльністю людини умов, за яких з урахуванням економічних, соціальних чинників і науково обґрунтованих допустимих навантажень на об’єкти біосфери утримуються на мінімально можливому рівні ризику антропогенний вплив на навколишнє середовище і негативні зміни, що відбуваються в ньому, забезпечується збереження здоров’я життєдіяльності людей і виключаються віддалені наслідки цього впливу для теперішнього і майбутнього поколінь .

О.К. Голіченков робить висновок про висунення екологічної безпеки людини на перше місце в системі екологічних відносин і пропонує розуміти під її забезпеченням досягнення і підтримання такої якості навколишнього природного середовища, при якій вплив його факторів забезпечує здоров’я людини і її плідну життєдіяльність. Крім того, він запропонував уточнити об’єктний склад при регулюванні відносин в даній предметній галузі як „забезпечення екологічної безпеки людини і інших об’єктів, таких як суспільство, держава .

О.С. Колбасов вважає, що екологічна безпека – це система заходів, що усувають загрозу масової загибелі людей в результаті такої несприятливої антропогенної зміни стану природного середовища, за якого людина як біологічний вид позбавлена можливості існувати, оскільки не може задовольнити свої природно-фізіологічні і соціальні потреби життєдіяльності за рахунок навколишнього матеріального світу .

На погляд А.Б. Качинського, екологічну безпеку можна визначити як забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства, природи, держави від реальних і потенційних загроз, утворюваних антропотехногенним або природним впливом на навколишнє природне середовище .

Кожне з вищенаведених визначень, на думку дисертантки, відображає лише окремі аспекти поняття екологічної безпеки. Разом з тим в еколого-правовій науці наявний загальнотеоретичний підхід, відповідно до якого екологічна безпека розглядається через призму суспільних правовідносин. Виходячи із положень загальної теорії права маємо можливість визначити і дослідити склад правовідносин екологічної безпеки, а саме, їх суб’єкти, об’єкти та зміст .

Суб’єктами вищезазначених правовідносин виступають, перш за все, громадяни, по-друге, інші фізичні та юридичні особи; по-третє, держава. Об’єктами є, життя та здоров’я людини, а також навколишнє природне середовище, з точки зору його безпечності. Зміст цих відносин становлять конституційно закріплене право громадян на екологічну безпеку (на безпечне для життя і здоров’я навколишнє природне середовище) і обов’язок всіх інших осіб, в тому числі і держави, це право не порушувати. На підставі вищевикладеного, можна дійти висновку, що за складом суб’єктів і ступенем їх конкретизації відносини у сфері забезпечення екологічної безпеки є абсолютними правовідносинами.

Для юридичного визначення поняття екологічної безпеки як об’єктивної категорії має значення виділення суттєвих юридичних ознак екологічної безпеки, які в науково-методологічному, прикладному та пізнавальному аспектах дозволять виявити її істотні змістовні властивості. Зокрема, на думку Г.І. Балюк, перша з юридичних ознак екологічної безпеки полягає в тому, що екологічна безпека нині є об’єктом екологічного права, складовою частиною національної та транснаціональної безпеки. Друга ознака виявляється в наявності системи державно-правових та інших соціальних засобів запобігання виникненню різноманітних загроз шляхом регулювання екологічно небезпечної діяльності. Третя ознака стосується спрямованості системи екологічної безпеки на сферу екологічно ризикованих видів діяльності чи природних стихійних явищ, що можуть призвести стан довкілля до рівня, небезпечного для життя і здоров’я людей, суспільства і держави. Суть четвертої ознаки екологічної безпеки полягає у запобіганні екологічно ризикованим діям, станам і процесам, тобто у застосуванні запобіжних заходів .

Вищевикладені наукові підходи стосуються юридичної природи загального поняття екологічної безпеки та його правових ознак. Базуючись на положеннях чинного законодавства України, зокрема розділу XI Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» , який закріпив вимоги екологічної безпеки в різних сферах життєдіяльності людини, та оцінюючи реалії сьогодення, можна, на наш погляд, здійснити класифікацію екологічної безпеки за видами суспільної діяльності.

Отже, проведення класифікації екологічної безпеки за видами діяльності, дає дисертантці підстави виділити екологічну безпеку інвестиційної діяльності при розміщенні, проектуванні, будівництві, реконструкції, введенні в дію та експлуатації підприємств, споруд та інших об’єктів; екологічну безпеку діяльності у сфері застосування засобів захисту росли, мінеральних добрив, токсичних, хімічних речовин та інших препаратів; екологічну безпеку науково-технічної діяльності; екологічну безпеку діяльності у сфері поводження з відходами; екологічну безпеку діяльності у транспортній сфері; екологічну безпеку військової діяльності; екологічну безпеку містобудівної діяльності при розміщенні і розвитку населених пунктів тощо.

Зокрема, правовою підставою для виділення екологічної безпеки містобудівної діяльності як окремого виду та частини загальної екологічної безпеки виступають на думку дисертантки, положення ст.59 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», яка закріплює екологічні вимоги при розміщенні та розвитку населених пунктів .

Зазначимо, що диференціація правової регламентації екологічно небезпечних видів діяльності виступає неодмінним шляхом у правовому становленні й розвиткові правовідносин щодо забезпечення екологічної безпеки. Це передбачає створення відповідних правових механізмів забезпечення безпечного здійснення різних видів діяльності, що водночас не виключає правового закріплення загальних вимог екологічної безпеки .

Тому, для проведення дослідження організаційно-правових засад забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст основоположне значення, на думку дисертантки, мають проаналізовані вище загальні положення щодо юридичної природи загальної екологічної безпеки, виходячи із філософського співвідношення загального і особливого .

Разом з тим, на нашу думку, з метою більш повного та ефективного дослідження правових засад забезпечення екологічної безпеки містобудівної діяльності доцільно відокремити екологічну безпеку у плануванні і забудові міст та екологічну безпеку у плануванні і забудові сіл та селищ України. Такий поділ можна обґрунтувати наступними об’єктивними обставинами:

- по-перше, наявністю різних за змістом джерел екологічної небезпеки (екологічних ризиків), що мають враховуватися з метою їх мінімізації при здійсненні планування і забудови міст та сіл і селищ міського типу. Принципова різниця, на нашу думку, полягає в тому, що міста, на відміну від сіл, є урбанізованими територіями, з переважно штучноствореними екосистемами, на яких розміщуються виробничі підприємства, в тому числі і ті, які здійснюють діяльність, пов’язану з використанням небезпечних речовин, що є джерелами екологічного ризику, а отже, потенційно еколого-небезпечними. Щодо сіл та селищ, де переважає сільськогосподарське виробництво, то тут можуть мати місце інші джерела екологічного ризику, наприклад, використання в сільському господарстві небезпечних пестицидів та агрохімікатів;

- по-друге, таке розмежування підтверджується і на нормативно-правовому рівні. Зокрема, техніко-юридичні документи встановлюють різні вимоги, в тому числі і екологічні, щодо здійснення планування і забудови міст та сіл;

- по-третє, дане положення підтверджується і на доктринальному рівні. А саме, на сьогоднішній день в системі соціальної екології виділена окрема галузь знань, що має назву урбоекологія, або екологія міста .

Щодо еколого-правової науки, то тут наявні окремі дослідження правових проблем охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки саме міст. В якості прикладу можна навести монографію Ю.С. Шемшученка „Охорона навколишнього середовища міст. Організаційно-правові питання” , дисертаційні дослідження Г.В. Випханової «Організаційно-правові питання охорони навколишнього середовища міст та міських агломерацій» , Г.І. Ткач „Адміністративно-правова охорона зелених насаджень у містах” , І.О. Міняєва „Організаційно-правові основи екологічної служби міста” , розділи підручників з екологічного права, наприклад, розділ під назвою „Правова охорона навколишнього середовища міст” в книзі „Правовая охорона природи в СРСР” під редакцією В.В. Петрова .

Вважаємо, що наявність вищезазначених відмінностей між містами та іншими населеними пунктами продукує різний механізм правового забезпечення екологічної безпеки у здійсненні їх планування та забудови і дозволяє виділити правові засади забезпечення екологічної безпеки у плануванні і забудові міст в якості предмета окремого наукового дослідження.

Використавши метод виділення загального, особливого та одиничного, на нашу думку, можна виокремити загальну екологічну безпеку, екологічну безпеку у плануванні і забудові населених пунктів України та *екологічну безпеку у плануванні і забудові міст України,* дослідження організаційно-правових засад забезпечення якої і буде здійснено в даній роботі.

Очевидним є той факт, що на сучасному етапі розвитку цивілізації міста є основним елементом територіального устрою будь-якої країни, місцями найбільшої концентрації населення . Досліджуючи поняття «екологічна безпека у плануванні та забудові міст» дисертантка вважає за доцільне звернутися до історичних передумов формування даного поняття, спираючись на те, що містобудування має давню історію.

Зокрема, перші держави, в яких виникли стародавні міста сформувалися в 4-3 тис. до н. е. Це Єгипет, Індія, Міжріччя. А вже в середині ΙΙΙ - на початку ΙΙ тисячоліття до н.е. в країнах давніх цивілізацій при забудові поселень використовували елементи регулярного планування . Проте коло проблем, що охоплювало містобудування на ранніх етапах розвитку було, на наш погляд, надзвичайно вузьким і лише поступово екологічні вимоги стали враховуватися у плануванні та забудові міст.

Дослідження історії екологізації містобудівного процесу дало дисертантці підстави запропонувати умовно виділити наступні етапи розвитку міст та відповідного правового забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові:

* 1. забезпечення екологічної безпеки при створенні міст епохи Стародавнього світу і Середньовіччя;
  2. забезпечення екологічної безпеки при створенні міст індустріальної епохи;
  3. забезпечення екологічної безпеки при створенні міст постіндустріальної епохи.

Характерними рисами міст Стародавнього світу, на нашу думку, були скупченість населення, низький рівень благоустрою, велика щільність забудови. В цей час міфологічні та релігійні уявлення були основою норм поведінки людей. Проте в деяких стародавніх містах застосовувалися заходи, які можна вважати проявами забезпечення безпеки та охорони навколишнього природного середовища. Так, в праці Геродота „Історія” описується, що у зв’язку з розливами Нілу в Єгипті рано з’явилася інженерна підготовка території, котра полягала в улаштуванні терас під палацами і храмами, а також в обвалуванні міст за зовнішнім контуром. Завдяки цьому населення міста було захищено від такого прояву природної стихії, як повінь.

Подібно до Єгипту, характерною рисою міст Міжріччя було спорудження будинків на штучних платформах, підвищених над поверхнею вулиць з метою запобігання підтопленню під час зимових дощів. Крім того, під час розкопок в містах Марі та Вавилоні були знайдені каналізаційні колектори у вигляді широких кам’яних лотків, що свідчить про усвідомлення вже на той час важливості захоронення нечистот . Щодо впливу міст на навколишнє природне середовище, то міста досліджуваного періоду були тісно пов’язані з сільським господарством, в них мешкало багато селян. У зв’язку із цим, в радіусі 10 -12 км навколо міста природний ландшафт зазнавав сильної зміни, виникала ерозія ґрунтів .

Античні міста, як свідчать наявні джерела, відзначалися хаотичністю забудови. Ще в епосі про Гельгамеша в описі Стародавнього Урука (3 тис. років до н.е.) наводиться співвідношення забудованих і незабудованих площ у місті. Пізніше багато грецьких філософів – Платон , Аристотель , Гіппократ, Вітрувій , та інші - виступали з трактатами, в яких розглядалися питання оптимального розміру міст, гігієни, планування міст, а також охорони природи в місті та за його межами.

Концепцію давньогрецького містобудування можна уявити з опису Платона, який вважав, що в ідеальному випадку місто повинно бути розплановане таким чином, щоб кожна його дільниця мала найкоротший вихід за місто, а всі жителі мали будинки як у місті, так і поза ним.

Гіппократом в 5 ст. н.е. були обґрунтовані принципи вибору місця забудови міста з урахуванням пануючих вітрів і їхнього впливу на мікроклімат і здоров’я мешканців. Наприклад, давньогрецьке місто Прієна мало і водопровід, і каналізацію. Вода, що надходила з гір, очищувалася в спеціальних відстійниках і підводилася майже до кожного будинку за допомогою підземних керамічних труб. Разом з тим, в Римі спостерігалася надзвичайна скупченість споруд. Це призводило до неможливості зміни застійних повітряних потоків над сирими низинами. Тому, в Римі нерідко спостерігалися спалахи епідемій. Небезпечними для життя і здоров’я громадян Стародавнього Риму були екологічні проблеми, пов’язані із забрудненням відходами джерел водопостачання і, як наслідок, періодичними спалахами інфекційних захворювань .

В Київській Русі вже в кінці Χ ст. з’явився “Закон градскій” або Прохірон, в якому знайшла відображення греко-візантійська містобудівна система. Відповідно до цього закону нове місто закладалося згідно визначених функціональних, естетичних та екологічних вимог. Причому, екологічні принципи організації міста були поставлені в Прохіроні на приоритетне місце. А саме, тогочасне місто повинне було бути заплановане так, щоб кожна його будівля не втрачала зв’язку з природою. Для цього в місті створювалися, так звані, “прозори”, через які відкривався вид на природу.

В гігієнічному плані місто обов’язково повинно було провітрюватися, що досягалося завдяки співрозмірності будівель у ньому. Це закріплено в 9-тій грані Прохірона: “Але, щоб повітря не було затіснене, додержуйся відстані між дворами 12 стоп…”. Крім того, дим від печей жителів нижчих частин міста не повинен був потрапляти до будинків людей, що проживали у верхніх частинах. Також кожен двір мав бути позбавлений від нечистот проживаючих зверху . Аналіз вищевикладених норм Прохірона, дає змогу, на нашу думку, вести мову про те, що вже в ті часи робилися перші спроби шляхом закріплення обов’язкових правил поведінки забезпечити безпеку людини від несприятливого впливу навколишнього середовища при створенні та розвитку міст.

У Середньовіччі, разом з феодалізмом, що прийшов на зміну рабовласницькому ладу зародився новий тип міста - місто-фортеця, оточене могутніми оборонними спорудами. Середньовічні міста поступалися за розміром поселенням Стародавнього світу, але екологічні проблеми в них були не менш гострими. Головну небезпеку для жителів становили неутилізовані відходи та епідемії. Крім того, в Середньовічних містах був надзвичайно низький рівень благоустрою.

Значний розвиток планування міст відбувся в період індустріальної епохи, а саме у 17-18 ст.ст. Період феодального абсолютизму був одночасно і періодом створення великих архітектурних ансамблів з особливим садово-парковим мистецтвом. Разом з містами зростала і кількість мешканців міст, що були одночасно важливими адміністративними і господарськими центрами. В цей період особливого значення набули заходи, спрямовані на впорядкування природокористування в містах. Відповідні укази були спрямовані на охорону лісів від вирубування, створення заповідних гаїв, регламентацію полювання, встановлення місць рибного лову тощо. Всі ці заходи сприяли охороні навколишнього природного середовища, проте рівень екологічної безпеки в містах залишався незадовільним .

Промислова революція, яка відбулася із становленням нових капіталістичних відносин, призвела до бурхливого зростання і розвитку промисловості, і, як наслідок цього, подальшого розвитку міст, в яких раніше усього виявилися негативні в екологічному відношенні наслідки індустріалізації та урбанізації. Такі міста, як Лондон, Париж, Москва та інші на початку 19 ст. перевищили мільйонний рубіж за кількістю мешканців.

Хаотична забудова, антисанітарні умови в робітничих кварталах і епідеміологічна небезпека стали виявом дисгармонії людини і природи. В цей час гостро постала нова екологічна проблема - прогресуючий розвиток забруднень повітряного та водного басейнів, грунтово-рослинного покриву, деградація природного ландшафту за рахунок зростаючих антропогенних навантажень . Саме в цей час соціальні проблеми містобудування знайшли відображення в філософських працях А. Сен-Сімона, Ш. Фурьє, Р. Оуена, сформувалися ідеї міста-утопії Т. Мора, міста-саду Е. Говарда .

Постіндустріальний період розвитку міст характеризується спробами врегулювати на державно-правовому рівні вирішення екологічних проблем, які виникали протягом тривалого часу при плануванні і забудові міст. В науковій літературі запропоновано підхід до періодизації вітчизняної містобудівної теорії з урахуванням актуальних суспільних проблем.

Так, 20-30 - ті роки XX сторіччя ознаменувалися соціально-політичною парадигмою планування і забудови міст; 30-70 роки 20 століття характеризувалися промисловою парадигмою. Саме в цей час в Україні спостерігалися величезні масштаби промислового будівництва, при цьому економічні цілі висувалися на перший план; наступний період (80 роки 20 століття - до наших днів) відзначається екологізацією містобудівних знань у зв’язку із глобальною екологічною проблематикою планування і забудови міст. Очевидно, що на сьогоднішній день парадигмою, яка може сприяти інтеграції всіх багатоаспектових містобудівних знань, на нашу думку, є саме екологічна безпека .

Чинне законодавство України не містить формально-юридичного визначення поняття екологічної безпеки у плануванні і забудові міст. Разом із тим, в містобудівному законодавстві, а саме в Законі України „Про основи містобудування” від 16 листопада 1992 року вживається поняття «екологічна безпека територій» .

Зокрема, у відповідності із положеннями ч.3 ст.19 зазначеного Закону екологічна безпека територій передбачає дотримання встановлених природоохоронним законодавством вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, збереження та раціонального використання природних ресурсів, санітарно-гігієнічних вимог щодо охорони життя і здоров’я людини, здійснення заходів для нейтралізації, утилізації, знищення або переробки всіх шкідливих речовин та відходів.

З позицій дисертантки навряд чи таке визначення відповідає реаліям, а також юридичному змісту поняття екологічна безпека.

По-перше, викликає заперечення вживання терміну «екологічна безпека територій», а саме необхідно констатувати наявність юридичної норми, яка допускає розуміння «стану захищеності особи, суспільства та держави» від впливу забруднених природних об’єктів як стану захищеності природних об’єктів від впливу антропогенної діяльності» . Адже, згідно із положеннями ст.1 Закону України „Про планування і забудову територій” від 20 квітня 2000 року територія визначається як частина земної поверхні у визначених межах(кордонах) з властивим їй географічним положенням, природними та створеними діяльністю людей ресурсами, а також з повітряним простором та розташованими під нею надрами . Вищевикладене дає дисертантці підстави стверджувати, що, не логічним, видається закріплення в ч.3. ст.19 Закону України «Про основи містобудування» санітарно-гігієнічних вимог щодо охорони життя і здоров’я людини в якості критерію екологічної безпеки саме територій міст нашої держави.

По-друге, на думку дисертантки, зміст ч.3 ст.19 Закону України «Про основи містобудування» в частині визначення екологічної безпеки територій у здійсненні планування та забудови міст не в повній мірі відповідає положенням ст.59 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», згідно з якою планіровка, розміщення, забудова і розвиток населених пунктів здійснюються за рішенням місцевих Рад з урахуванням екологічної ємкості територій, додержанням вимог охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки. екологічна безпека правовий містобудівний

Екологічна ємність визначається у вигляді граничної можливості природного середовища протистояти деградації під впливом антропогенного навантаження. При цьому антропогенне навантаження визначається як ступінь безпосереднього впливу на природне середовище, яке не призводить до втрати ним здатності до самовідновлення, а гранично допустиме техногенне навантаження - це максимальний безпосередній та опосередкований вплив господарського комплексу на навколишнє середовище без порушення екологічної рівноваги та негативного впливу на людину.

Вищевикладене дає дисертантці підстави стверджувати, що при здійсненні планування та забудови міст України має бути визначена та врахована гранична можливість природного середовища протистояти деградації під впливом навантаження від здійснюваної містобудівної діяльності, тобто екологічна ємність території міста.

Отже, територія міста, на думку дисертантки, виступає об’єктом саме екологічної ємності, яка має бути врахована у здійсненні планування та забудови міст України. Щодо категорії «екологічна безпека», зокрема, у плануванні та забудові міст України, то вона спрямована перш за все, на забезпечення безпеки життя та здоров’я людей, які проживають (будуть проживати) або тимчасово перебувають (будуть перебувати) на території міст нашої держави.

Згідно із положеннями п. а) ст.3 будь-яка господарська або управлінська діяльність, а отже, і діяльність у галузі планування та забудови міст України, має здійснюватися із пріоритетним дотриманням вимог екологічної безпеки. Таким чином, з позицій дисертантки, мова йде про наявність правового обмеження у здійсненні містобудівної діяльності, що передбачає пріоритет вимог екологічної безпеки у порівнянні із економічною ( комерційною) або іншою вигодою. Разом із тим, на сьогоднішній день практика здійснення планування та забудови міст України не дозволяє нам констатувати неухильне дотримання вищеназваного основоположного правового принципу .

Це пов’язано в першу чергу з тим, що в суспільстві відбувається поступова зміна системи цінностей.Дослідивши дане питання на науковому рівні, такі вчені як М.П. Федоренко та М.Ф. Реймерс прийшли до висновку, що на різних етапах суспільного розвитку можуть переважати ті чи інші групи цілей, однак, незмінним є тісний зв'язок результатів їх реалізації з природними факторами, станом навколишнього природного середовища .

В цьому зв’язку вищевказаними авторами пропонується наступний порядок змін взаємовідношень економіки та екології: 1-економічні цілі без обмежень; 2- економічні цілі з екологічними обмеженнями; 3 – екологічні цілі з економічними обмеженнями; 4 – екологічні цілі без обмежень . На думку дисертантки, у плануванні та забудові міст України на сьогоднішній день домінуюча роль належить екологічно обмеженим економічним цілям, тобто переважає другий тип взаємозв’язку економіки і екології і спостерігається лише прагнення переходу до третього типу.

Визначивши пріоритетність вимог екологічної безпеки як основний принцип містобудівної діяльності, доцільним видається дослідження поняття «планування та забудова міст». Відповідно до ст.1 Закону України “Про основи містобудування” планування і забудова міст (як частина містобудівної діяльності) – це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об’єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища.

З позицій дисертантки, окремого дослідження в контексті забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України потребує категорія „повноцінне життєве середовище». Зауважимо, що «повноцінне життєве середовище» - це оціночне поняття, яке хоча і має місце в праві, але, на нашу думку, є невизначеним з точки зору правових ознак та формування правового механізму його забезпечення.

Нині чинне законодавство України не визначає, що є показником повноцінності життєвого середовища міста, а отже зміст цього поняття залежить здебільшого від інтерпретатора. Так, умови проживання в місті можуть оцінюватися як «повноцінне життєве середовище» однієї особою і як «неповноцінне життєве середовище» іншою в залежності від суб’єктивних чинників.

Отже, правове забезпечення створення та підтримання «повноцінного життєвого середовища» державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, громадянами, об’єднаннями громадян у плануванні та забудові міст України має гіпотетичний характер. З цих позицій, на думку дисертантки, повноцінність життєвого середовища доцільно розглядати як одну із ознак безпечного середовища для життєдіяльності городян, яке має бути створене в процесі та в результаті здійснення планування та забудови міста шляхом пріоритетного дотримання вимог екологічної безпеки в цій галузі.

Привертає увагу той факт, що на міжнародно-правовому рівні у відповідності із Декларацією ООН з населених пунктів першочерговою та найголовнішою метою політики в галузі населених пунктів, в тому числі міст, визнано підвищення *якості життя* людей . Як відомо, якість – це філософська категорія, об’єктивна і всезагальна характеристика, що виражається в сукупності суттєвих властивостей об’єкта . Властивість в свою чергу визначає одну із сторін речі щодо іншої. Якість визначається виключно через властивості того чи іншого об’єкта, отже між властивістю і якістю існує діалектичний взаємозв’язок і тому цілком можливо якусь одну властивість сприймати за якість об’єкта . Логічне тлумачення вищевикладених положень дає дисертантці підстави констатувати, що з правової точку зору надзвичайно складно забезпечити якість життя або життєвого середовища, зокрема, у плануванні та забудові міст.

На думку В.І. Андрейцева, складність полягає у визначенні тієї межі якості середовища, яка зумовлює активне здійснення системи попереджувальних дій щодо відвернення погіршення екологічного стану та унеможливлення настання загрози, тобто ризику для здоров’я людей . Разом із тим важливим чинником та ознакою безпечного навколишнього середовища має бути його якість, тобто такий стан довкілля, в якому наявні хімічні, фізичні, біологічні та інші елементи і суміші, що не порушують природного балансу людини і довкілля, не знижують його природні можливості до самовідновлення і, які не перевищують встановлені законодавством нормативи екологічної безпеки .

Як зазначається в еколого-правовій доктрині якість довкілля виступає юридичним критерієм і важливою правовою гарантією реалізації права на екологічну безпеку, в тому числі, на думку дисертантки, і в контексті екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України .

Виходячи із вищевикладеного дисертантка вважає, що складовою частиною містобудівної діяльності виступає саме створення та підтримання безпечного навколишнього середовища, що і має бути закріплено в ст.1 Закону України «Про планування та забудову територій» шляхом внесення до нього відповідних змін і доповнень.

Продовжуючи досліджувати юридичну природу поняття «екологічна безпека у плануванні та забудові міст України», на думку дисертантки, доцільно звернутися до надбань не лише правової науки, а й до містобудівних наукових джерел, оскільки екологічна безпека є різноплановою і поліфункціональною інтегрованою категорією, яка відтворює реальне фізико-біологічне, технологічне, економічне та соціально-правове явище.

Саме тому, як зазначає В.І. Андрейцев екологічна безпека може розглядатися через призму стану: довкілля (фізико-біологічний підхід); розвитку техніки і технологій, що виключають або зменшують рівні екологічної небезпеки (технологічний підхід); її економічного забезпечення (економічний підхід); вдосконалення відповідних відносин , що передбачає створення соціальної інфраструктури цієї безпеки в широкому розумінні (соціальний підхід); захищеності екологічних інтересів особи суспільства і держави, а також екологічних прав громадян, зокрема їх права на екологічну безпеку, гарантованого законами (державно-правовий підхід) .

Як правило, фахівці в галузі містобудування трактують поняття екологічної безпеки у плануванні і забудові через теорію екологічної надійності території***.*** Наприклад, А.Н. Тетіор в свої роботі “Будівельна екологія” виходить з того, що антропогенний вплив і взагалі взаємовідносини в природному середовищі і в природно-техногенних екосистемах носять випадковий характер і тому можуть розглядатися з позицій теорії надійності. Тобто, екологічна надійність – це ймовірність безвідмовного функціонування екосистеми або її здатність до саморегулювання та самовідновлення .

Зміна стану територіально-обмеженої природно-техногенної геосистеми під впливом техногенних факторів (в тому числі і забудови) може відбуватися в умовах екологічної рівноваги або за її відсутності. Це дозволяє при здійсненні планування і забудови міст визначити екологічну надійність території та можливість настання так званих “відмов”, тобто екологічно небезпечних ситуацій. Екологічна надійність території характеризує безпечне функціонування екосистеми. При цьому, екологічна безпека – це сукупність всіх дій, станів та явищ , що не призводять до життєво важливої шкоди природі та забезпечують рівновагу в геосистемах всіх рівнів” .

Теорія надійності території розглядає екологічний ризик як вірогідність настання несприятливих (випадкових або умисних, поступових або катастрофічних) антропогенних змін природних об’єктів. Ці зміни можуть викликати порушення використання природних ресурсів аж до екологічної катастрофи або природного лиха. При здійсненні планування і забудови території дуже важливо визначити допустимі межі техногенного впливу на природу, щоб реакція навколишнього середовища була адаптаційною або відновлювальною (самовідновлювальною), і в незначній мірі частково відновлювальною, невідновлювальною, з незворотніми змінами. При цьому, екологічний компроміс при здійсненні містобудівної діяльності це досягнення обґрунтовано допустимого рівня техногенних впливів урбанізації на довкілля .

На погляд дисертантки, вищевикладене дає нам підстави розглядати поняття екологічної безпеки у плануванні та забудові міст окрім охарактеризованих нами традиційних підходів, також крізь призму стану її містобудівного забезпечення за допомогою заходів щодо фактичної реалізації містобудівної документації, а також будівництва об’єктів містобудування.

Необхідно зазначити, що однією із проблем при визначенні юридичної природи екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України є проведення співвідношення понять екологічної безпеки із поняттями санітарної та пожежної безпеки. Так, згідно із положеннями Закону України „Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” від 24 лютого 1994 року та Закону України „Про пожежну безпеку” 7 грудня 1993 року в редакції від 17 лютого 2006 року у здійсненні планування і забудови міст України має бути забезпечене санітарне та епідеміологічне благополуччя населення та дотримані вимоги протипожежного захисту. Безперечно, що всі ці поняття взаємопов′язані та взаємообумовлені, оскільки, як зазначалося вище, є різновидами більш широкого поняття «безпека» взагалі.

Як зазначає В.І. Андрейцев, наявність санітарно-епідеміологічної та пожежної небезпеки можна розглядати як об’єктивні передумови формування системи екологічної безпеки . На думку дисертантки, кожен з цих видів безпеки має ознаки самостійності, і за правовими ознаками, і за сферою нормативно-правового регулювання, і за організаційно-правовим забезпеченням. Саме тому, забезпечення пожежної безпеки та санітарно-епідемічної безпеки у плануванні та забудові міст України виступає необхідною умовою забезпечення екологічної безпеки людини в цій сфері.

Виходячи з викладених вище теоретичних положень дисертантка пропонує розглядати поняття екологічної безпеки у плануванні та забудові міст як стан розвитку суспільних правовідносин, а отже, одночасно визначити склад цих відносин.

Суб’єктами вказаних правовідносин виступають, по-перше, громадяни, які проживають (перебувають) на території міста; по-друге, фізичні та юридичні особи, державні органи та органи місцевого самоврядування, які безпосередньо здійснюють діяльність щодо планування та забудови міст; по-третє, держава.

Об’єктами правовідносин у сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України є, по-перше, людина, яка проживає (перебуває) у місті, а саме, її життя і здоров’я; по-друге, екологічно безпечне навколишнє середовище міста.

Відповідно до принципів Порядку денного на XXI століття , Декларації ООН з навколишнього середовища та розвитку, прийнятої в 1992 році в Ріо-де-Жанейро , заключних положень Конференції ООН з населених пунктів ХАБІТАТ-2, яка відбулася в 1996 році в м. Стамбулі (Туреччина) та положень прийнятої на їх виконання Концепції сталого розвитку населених пунктів, затвердженої Постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року з метою забезпечення сталого розвитку населених пунктів, зокрема, міст, їх планування та забудова здійснюються з метою створення повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь.

На думку дисертантки, всі найважливіші складові сталого розвитку міст знаходять своє відображення в правах людини, а саме, в передбаченому ст.50 Конституції України та ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року праві на безпечне для життя та здоров’я навколишнє середовище . При такому підході людина з її невід’ємним природнім правом на екологічну безпеку є відправною точкою та кінцевою метою сталого розвитку міст, головним орієнтиром цього процесу.

Дане положення презумується Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року, який у відповідності з преамбулою визначає правові основи організації охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в інтересах нинішнього та майбутнього поколінь.

Зважаючи на вищевикладене, дисертантка вважає за необхідне визначити місце майбутніх поколінь, тобто людей, які будуть проживати (тимчасово перебувати) на території міст, планування та забудова яких здійснюється в теперішній час, в структурі правовідносин екологічної безпеки в цій галузі. В доктрині екологічного права викладена позиція щодо необхідності законодавчого закріплення права майбутніх поколінь на безпечне навколишнє середовище і створення правових механізмів його дотримання та захисту . Вважаємо, що зазначена позиція заслуговує на увагу, однак погодитися із нею не можна. Як відомо, правоздатність фізичної особи виникає у момент її народження .

Як випливає із вищевикладеного, охороні та захисту підлягають законні екологічні інтереси ненароджених осіб. Екологічний інтерес лежить в основі забезпечення екологічно безпечної життєдіяльності суспільства, держави, особи. Проте, на нашу думку, поняття суб’єктивне право громадян України на безпечне для життя і здоров’я довкілля та екологічні інтереси майбутніх поколінь в безпечності середовища проживання - не тотожні поняття, хоча і близькі за змістом. Законний екологічний інтерес відрізняється від інтересу, що дістав вияв у суб’єктивному праві. Під час захисту екологічного інтересу безпосередньо захищається об’єктивний інтерес. А під час захисту інтересу, відображеного в суб’єктивному праві, захищається останнє .

Отже, суб’єктивне право на екологічну безпеку у плануванні та забудові міст України може бути захищене за ініціативою його носія та інших визначених законом осіб (наприклад, прокурора), а законний екологічний інтерес майбутніх поколінь – за ініціативою будь - якої особи, якщо порушуються вимоги вищеназваних нормативно-правових актів, що забезпечують правову охорону екологічних інтересів майбутніх поколінь при плануванні та забудові міст України. На нашу думку, екологічні інтереси майбутніх поколінь можуть полягати в тому, що після народження вони матимуть можливість проживати або перебувати в безпечному навколишньому середовищі міста. Саме ця можливість має бути забезпечена в наш час, насамперед за допомогою організаційно-правових засобів.

Змістовну частину досліджуваних правовідносин екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України становлять права та обов’язки суб’єктів. Так, громадяни наділені суб’єктивним правом на екологічну безпеку, зокрема у плануванні та забудові міст, а на інших суб’єктів покладається обов’язок цю безпеку не порушувати, отже, попереджати, запобігати та нейтралізувати екологічні ризики, а в разі порушення відшкодовувати збитки. Як приклад можна навести обов’язок відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування здійснювати аналіз та оцінку екологічного ризику містобудівної діяльності, проводити екологічну експертизу містобудівної та проектної документації, здійснювати планування території міст з урахування вимог екологічної безпеки, проводити громадські слухання стосовно запланованих містобудівних рішень, які можуть призвести до екологічно небезпечних наслідків тощо.

Наведений нами узагальнений перелік зобов’язань фізичних, юридичних осіб та держави, які здійснюють містобудівну діяльність, дозволяє виокремити правовідносини забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст із системи інших споріднених правовідносин у сфері забезпечення екологічної безпеки. Дані правовідносини є специфічним видом абсолютних правовідносин, підставою виникнення яких є положення ст.59 Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища” від 26 червня 1991 року .

Крім того, умовою та підставою виникнення правовідносин забезпечення екологічної безпеки містобудівної діяльності виступає наявність екологічних ризиків, що мають враховуватися у здійсненні планування та забудови міст України.

На сьогоднішній день існує певна доктринальна та законодавча невизначеність понять „ризик” взагалі та „екологічний ризик” зокрема. Головною проблемою науково-правового визначення поняття „ризик” є його комплексний характер, адже дане поняття широко використовується в різноманітних галузях права і детермінується в них по-різному. Ризик, як правова категорія вживається в кількох джерелах права, зокрема, в Законі України «Про об’єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 року та в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) в сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року в редакції від 1 січня 2008 року (ч.2 ст.5) .

У відповідності із положеннями вказаних Законів ризик визначається як соціальна категорія, що може бути віднесена до природних явищ лише опосередковано. Разом із тим, на погляд дисертантки, держава, як конституційно зобов’язана особа в сфері забезпечення екологічної безпеки повинна вживати всіх заходів з метою попередження та мінімізації наслідків природних стихійних явищ, здатних впливати на урбанізоване середовище.

В доктрині права екологічної безпеки екологічний ризик визначається як встановлені нормами екологічного законодавства обставини, з якими пов’язується виникнення, зміна, припинення правовідносин щодо здійснення діяльності з екологічно небезпечними об’єктами, що визначає формування і реалізацію спеціальної правосуб’єктності фізичних, юридичних осіб та держави щодо виявлення, попередження та усунення природних та техногенних загроз для довкілля, життя і здоров’я населення та особливий режим відповідальності за невиконання чи неналежне виконання вимог щодо забезпечення екологічної безпеки, включаючи й за випадкове (вірогідне) настання небезпеки .

Таким чином, екологічний ризик є істотною ознакою екологічної небезпеки та екологічно небезпечної діяльності. Він відбиває об’єктивну сутність такої діяльності, а саме – ймовірність настання небезпеки .

Відповідно до загальноприйнятої в еколого-правовій літературі концепції критерієм класифікації екологічних ризиків є джерело походження ризику . Так, в залежності від джерела походження, екологічні ризики містобудівної діяльності можна класифікувати на природні та техногенні (антропогенні). Причиною виникнення природних ризиків у плануванні та забудові міст є явища природи, такі як повені, землетруси, зсуви тощо. Техногенні ризики пов’язані із небезпекою шкідливих речовин, які використовують в процесі людської діяльності.

Так, природним екологічним ризиком при здісненні містобудівної діяльності виступає наявністьнесприятливих інженерно-геологічних умов в окремих регіонах України**.** Специфічною особливістю навколишнього природного середовища міста є його „прив’язка” до визначеного місця в географічному просторі. На наш погляд, очевидною є різниця між природними екологічними ризиками, що виникають у плануванні та забудові, наприклад, в містах, що розташовані на рівнині або в гірській місцевості. Зокрема, в Україні висока складність освоєння території характерна для гірського Криму та Карпатського регіону, де спостерігається комплекс небезпечних природних та інженерно-геологічних явищ і процесів на фоні складного рельєфу – підвищена сейсмічність, повені гірських річок, селі, зсуви, а також для порушених гірськими виробками та спрацьованих територій Донбасу, Придніпров'я, Львівсько-Волинського басейну тощо . Суть такого явища, як сейсмічність, полягає в тому, що антропогенне втручання в земну кору при здійсненні міської забудови може призвести до перерозподілу наявної або до утворення додаткової напруги всередині Землі, тобто підвищити частоту природних землетрусів та інших сейсмічних подій.

Найбільш характерними для України факторами наведеної сейсмічності є крупні водосховища, розташовані поблизу міст (наприклад, Київське, Канівське, Каховське водосховища). Разом із тим, зсувні території міст України активно освоюються під забудову. Це стосується, перш за все, міст Києва, Чернігова, Чернівців, Одеси, Дніпропетровська, Ялти, Бердянська та інших міст. У зв’язку з цим, для забезпечення екологічної безпеки мешканців у здійсненні планування і забудови міст, на нашу думку, необхідно обов’язково враховувати сейсмічність території як фактор екологічного ризику.

Наступним джерелом природного екологічного ризику при здійсненні планування та забудови міст, на думку дисертантки, є підтоплення територій, що виявляється в підйомі ґрунтових вод до поверхні землі. В результаті цього природного явища активізуються зсуви, просідання, провали ґрунтів. На територіях, де підземні води забруднені нафтою та нафтопродуктами, підтоплення викликає підйом рідких та газоподібних вуглеводородів до поверхні землі, що створює екологічно небезпечну обстановку . Так, за даними Міжвідомчої ради з питань боротьби з підтопленнями при Національній Академії наук України на території нашої держави підтоплені 113 міст .

Дисертантка вважає що до техногенних ризиків у здійсненні планування та забудови міст України відносяться наступні:

1) висока концентрація виробництва і населення, нераціональна структура економіки, що призводить до посилення техногенного тиску на навколишнє середовище і формування кризових та надзвичайно складних екологічних ситуацій, особливо в регіонах з високою щільністю господарської діяльності. Забруднення повітря досягло критичного рівня у великих промислових центрах, особливо на Донбасі і в Придніпров’ї, а також у промислово розвинутих містах зі значною інтенсивністю транспортних потоків ;

2) сильне забруднення поверхневих і підземних вод. Особливу тривогу викликає стан води річки Дніпро, яка є джерелом водозабезпечення близько 2/3 території міст України. Ситуація погіршується підвищенням рівня радіаційного забруднення Дніпра;

3) наявність на території України радіаційно забруднених територій, екологічний стан яких є небезпечним для забудови;

4) накопичення великої кількості промислових відходів, що через зростання площ, зайнятих ними, погіршує стан ґрунтів і збільшує антропогенне навантаження на природне середовище. Ускладнюють проблему санітарного стану ґрунтів побутові відходи, яких щорічно в містах України накопичується до 4 млн. тонн. Крім того, ґрунти міст забруднюються важкими металами та пестицидами ;

5) небезпека виникнення на міських територіях техногенних аварій і катастроф. Всього потенційно небезпечні підприємства в містах становлять майже третину їх загальної кількості в Україні. Найбільша концентрація таких об’єктів спостерігається у містах Київ, Донецьк, Дніпропетровськ, Одеса, Запоріжжя, Луганськ. До потенційно небезпечних відносяться також АЕС та газо-, нафто-, продуктопроводи. В зони ураження від АЕС в Україні підпадає до 100 міст .

Крім зазначених техногенних екологічних ризиків, значні обмеження на використання територій міст для планування і забудови чинять такі фактори техногенного характеру, як шумові зони від аеродромів, зони спеціального режиму, округи санітарної охорони курортів і джерел водопостачання тощо.

На підставі вищевикладеного, дисертантка вважає, що, оскільки, діяльність і сфері планування та забудови територій міст характеризується факторами природних та техногенних екологічних ризиків, то виникає необхідність у спеціальному правовому регулюванні такої діяльності з метою мінімізації їх проявів. На думку Г.І Балюк, мова йде про застосування правових засобів управління екологічними ризиками. До них належать способи впливу на суб’єктів, що здійснюють екологічно небезпечну діяльність, які полягають у застосуванні або реалізації норм права, тобто здійснюються безпосередньо на основі права і реалізують його потенціал .

Такими правовими засобами попередження екологічних ризиків у плануванні та забудові міст України, з нашої точки зору, виступають розробка, затвердження та реалізація містобудівної документації, організація проведення екологічної експертизи містобудівної документації, здійснення екологічного контролю діяльності в сфері планування та забудови міст України, здійснення зонування територій міст за рівнем екологічних навантажень тощо.

Якщо невід’ємною ознакою екологічної небезпеки та об’єктивною умовою виникнення правовідносин екологічної безпеки у плануванні та забудові міст є наявність екологічного ризику передбачуваної містобудівної діяльності, то показниками екологічної небезпеки виступають критерії екологічної безпеки.

Виникає питання що саме слід розуміти під критеріями екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України? В еколого-правовій доктрині існує декілька підходів до розуміння критеріїв екологічної безпеки. Найбільш розповсюдженим є підхід згідно із яким під критеріями екологічної безпеки розуміють гранично допустимі концентрації забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі (ГДК), гранично допустимі рівні шкідливого впливу на навколишнє природне середовище (ГДР) та граничнодопустимий вміст шкідливих речовин у продуктах харчування (ГДВ).

Крім того, наявні й інші наукові підходи, де такими критеріями визнаються наступні показники: рівні екологічно безпечної діяльності та природної безпеки ; рівень безпеки визначений на основі принципу ALARA (абревіатура від – “As Low As Reasonably Achievable” – “настільки низький, наскільки це можливо, у межах розумного”) ; система екологічних, санітарно-протиепідемічних та інших норм, нормативів, вимог та правил ; рівень здоров’я середовища ; санітарні норми, містобудівні та гігієнічні нормативи ; нормативи чистоти та екологічної стійкості . На думку дисертантки, критерії екологічної безпеки обумовлюються специфікою тієї сфери суспільної діяльності, в якій забезпечується екологічна безпека.

У відповідності із ч.3 ст.19 Закону України “Про основи містобудування” від 16 листопада 1992 року критерієм екологічної безпеки діяльності у плануванні та забудові міст України виступають встановлені природоохоронним законодавством вимоги щодо охорони навколишнього природного середовища, збереження та раціонального використання природних ресурсів, а також санітарно-гігієнічні вимоги щодо охорони здоров'я людини.

Очевидним є той факт, що, в даній правовій нормі порушено принцип галузевої спрямованості правових вимог. А саме, вимоги щодо охорони навколишнього природного середовища та збереження та раціонального використання природних ресурсів не можна вважати вимогами екологічної безпеки, оскільки їх дотримання безпосередньо не призводить до забезпечення безпеки життя і здоров’я людини у плануванні та забудові міст України.

Отже, згідно чинного законодавства України критеріями власне екологічної безпеки в цій сфері виступають лише санітарно-гігієнічні вимоги щодо охорони здоров'я людини, обов’язкове дотримання яких у здійсненні містобудівної діяльності передбачено ч.3 ст.19 Закону України «Про основи містобудування».

Дисертантка вважає, що такий підхід до правового закріплення критеріїв екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України не відповідає реаліям. Особливості діяльності у галузі планування та забудови міст, з позицій дисертантки, дозволяють віднести до критеріїв екологічної безпеки також і екологічні вимоги, які містяться в численних нормативних документах в галузі будівництва, дія яких спрямована на забезпечення охорони життя і здоров’я мешканців при здійсненні планування та забудови територій міст України. Вищевикладене надає авторці дисертаційного дослідження підстави стверджувати, що критеріями на основі яких має забезпечуватися екологічна безпека у плануванні та забудові міст України є екологічні, санітарно-гігієнічні та містобудівні вимоги щодо безпеки життя і здоров’я людей, що і має бути закріплено в ст.19 Закону України «Про основи містобудування».

Проаналізувавши законодавчі та доктринальні положення в сфері забезпечення екологічної безпеки містобудівної діяльності, на нашу думку, можна виокремити наступні правові ознаки, притаманні поняттю екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України:

* 1. наявність підстав для виділення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст як різновиду і частини загальної екологічної безпеки;
  2. становлення та розвиток абсолютних правовідносин у сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України;
  3. пріоритетність забезпечення вимог екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України;
  4. наявність системи правових норм екологічного та містобудівного, санітарного законодавства, техніко-юридичних та нормативних документів та інших регулятивних правових засобів, дія яких спрямована на забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст;
  5. наявність екологічного ризику, що виступає ознакою небезпеки і має бути мінімізований у плануванні та забудові міст України.

В сучасній еколого-правовій літературі відсутнє визначення поняття екологічної безпеки у плануванні та забудові міст. Виходячи із загального поняття екологічної безпеки та спираючись на особливості, притаманні містобудівній діяльності, автор даної роботи пропонує наступне визначення: *екологічна безпека у плануванні та забудові міст України – це такий стан розвитку суспільних правовідносин у сфері містобудування, при якому системою організаційно-правових, містобудівних, економічних та соціальних засобів забезпечується регулювання здійснення містобудівної діяльності спрямоване на дотримання пріоритету вимог екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України з метою попередження настання екологічної небезпеки та гарантування захищеності права громадян на безпечне для життя та здоров’я довкілля в місті .*

З позицій дисертантки, сформульоване вище поняття екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України лежить в основі складної категорії «правове забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України». Зауважимо, що поняття «правове регулювання» широко досліджувалося у юридичній літературі починаючи приблизно з 70-х років XX століття, зокрема, мова йде про наукові праці вчених-фахівців з загальної теорії права , , . В свою чергу, представники еколого-правової доктрині також зверталися в своїх роботах до використання понять «правове регулювання» та «правове забезпечення» .

Отже, під правовим регулюванням слід розуміти здійснюваний за допомогою права та всієї сукупності правових засобів юридичний вплив на суспільні відносини . Етимологічно термін регулювання походить від латинського дієслова regule, що в перекладі означає упорядковувати . На погляд дисертантки, сутність правового регулювання якраз і полягає у впливі права на суспільні відносини з метою їх упорядкування, внаслідок чого вони набувають ознак правовідносин.

Оскільки екологічна безпека у плануванні та забудові міст України розуміється дисертанткою як стан розвитку правовідносин, про що зазначалося нами вище, то логічним видається застосування саме терміну «правове забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України», як забезпечення стану розвитку правовідносин. Підтвердженням вищевикладеного може слугувати наукова позиція В.І Андрейцева, на думку котрого забезпечення екологічної безпеки передбачає: “…оцінювання екологічного ризику здійснюваної діяльності, дотримання сукупності вимог, норм і нормативів екологічної безпеки зафіксованих в екологічному та інших галузях законодавства.” .

З позицій дисертантки, *правове забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України – це розробка та здійснення системи організаційно-правових заходів, що спрямовані на регулювання містобудівної діяльності при пріоритетному дотриманні вимог екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України з метою попередження настання екологічної небезпеки та гарантування захищеності права громадян на безпечне для життя та здоров’я довкілля в місті.*

На погляд дисертантки, необхідно зауважити, що правова організація забезпечення екологічної безпеки є узагальненою й інтегрованою категорією, у якій відбиваються принципи, ознаки та особливості організаційно-структурних і правових засад забезпечення екологічної безпеки, дотримання вимог законодавства у цій сфері . Тому, розкриття змісту категорії «забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України» передбачає дослідження, насамперед, механізму правового забезпечення екологічної безпеки в цій сфері. В юридичній доктрині під механізмом, наприклад, правового регулювання розуміють всю сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини . Вищевикладений науковий підхід до визначення правового змісту поняття «механізм» був сприйнятий і розвинутий в еколого-правовій науці. Зокрема, В.І. Андрейцев пропонує розглядати механізм правового забезпечення екологічної безпеки як сукупність державно-правових засобів, спрямованих на регулювання діяльності, спроможної посилювати рівень екологічної безпеки, попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для населення і природних систем, локалізації прояву екологічної небезпеки. При цьому, зазначений вчений серед сукупності державно-правових засобів забезпечення екологічної безпеки виділяє, зокрема, організаційно-превентивні, регулятивно-стимулюючі, розпорядчо-виконавчі, забезпечувальні та охоронно-відновлювальні заходи .

Аналізуючи зміст правової категорії «механізм правового забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України», дисертантка підтримує наукові позиції, відповідно до яких елементами зазначеного механізму виступають відповідні державно-правові засоби. А отже, на погляд дисертантки, під *механізмом правового забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України слід розуміти сукупність організаційно-превентивних, регулятивно-стимулюючих, розпорядчо-виконавчих та забезпечувальних державно-правових засобів, спрямованих на регулювання містобудівної діяльності при пріоритетному дотриманні вимог екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України з метою попередження настання екологічної небезпеки та гарантування захищеності права громадян на безпечне для життя та здоров’я довкілля в місті.*

Незаперечним є той факт, що, механізм правового забезпечення екологічної безпеки взагалі та у плануванні та забудові міст України, зокрема, в своїй основі відображає державну владу. Підтвердженням цьому слугують наступні особливості, які на нашу думку, притаманні механізму правового забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України. По-перше, правове забезпечення у досліджуваній сфері здійснюється за допомогою правових норм, що закріплюють вимоги екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України. Як відомо, правові норми завжди встановлюються і санкціонуються саме державою, в особі відповідних організаційно-правових структур. По-друге, механізм правового забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України спирається на можливість застосування державного примусу у разі порушення законодавчо закріплених вимог пріоритету екологічної безпеки містобудівної діяльності, шляхом притягнення винних осіб до юридичної відповідальності або застосування інших забезпечувальних заходів.

В сучасній юридичній еколого-правовій літературі склався науковий підхід щодо можливості приділяти більшу чи меншу увагу аналізу різних елементів механізму дії права, а отже і правового забезпечення, в залежності від характеру дослідницьких завдань . Тому, дисертантка, спираючись на завдання даного дисертаційного дослідження вважає за необхідне зупинитися саме на організаційно-правових засадах забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України, дослідивши по-перше, регулятивно-стимулюючі засоби механізму правового забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України, а саме систему чинного законодавства України в цій сфері; по-друге, розпорядчо-виконавчі засоби механізму правового забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України, а саме систему організаційно-функціонального забезпечення в цій сфері; по-третє, забезпечувальні заходи механізму правового забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України, а саме систему юридичної відповідальності в сфері організаційно-правового забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України.

**ЛІТЕРАТУРА**

1. Екологічне право: Особлива частина: [підручник для студ. юрид. вузів і фак.: Повний акад. курс ] / за ред. акад. АПрН В.І. Андрейцева. – К.: Істина, 2001. -544 с.
2. Екологічне управління / [В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський та ін.] – К.: Либідь, 2004. – 430 с.
3. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: / Ерофеев Б.В. ‑ . – М.: Профобразование, 2001. – 711 с.
4. Єрофєєв М.І. Державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища / Єрофєєв М.І. // Екологічне право України. Академічний курс: підручник / [Ю.С. Шемшученко, Г.І. Балюк, М.В. Краснова та ін.]; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Юридична думка, 2005. – С. 163-195.
5. Загороднюк П.О. Екологічна безпека як важлива складова національної безпеки України / Загороднюк П.О. // Екологія довкілля та безпека життєдіяльності. - 2005. - №4. – С. 11.
6. Інформаційні матеріали Міністерства регіонального розвитку та будівництва України про підсумки роботи та стан справ у будівельному комплексі України в 2007 році –Режим доступу: http://who-is-who.com.ua/bookmaket/flagmans2008/ 2/28/1.html.
7. Коваль Л. Адміністративне право України / Коваль Леонід. - К.: Основи, 1994.- 154 с.
8. Ковальчук Т.Г. Правові питання забезпечення екологічної безпеки продуктів харчування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «3емельне право; аграрне право; екологічне право: природоресурсове право» / Ковальчук Тетяна Григорівна – К., 1996. ‑ 20 с.
9. Кодекс Законов объединённой Германии о строительстве / . – М., 1995. –368 с.
10. Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) / Колбасов О.С. // Советское государство и право. ‑ 1988. ‑ № 2. – С. 47-55.
11. Колбасов О.С. Экология. Политика. Право / Колбасов О.С. ‑ М.: Наука, 1976. – 226 с.
12. Котюк В.О. Основи держави і права : / Котюк В.О. – 3-тє вид., доп. і перероб. – К.: Атіка, 2001. – 432 с.
13. Краснова М.В. До питання компенсації шкоди за екологічним законодавством України / Краснова М.В. //Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2003. – Вип.53. – С. 88-90. – (Серія «Юридичні науки»).
14. Краснова М.В. Екологічні права і обов’язки громадян / Краснова М. В. // Екологічне право України. Академічний курс: підручник / [Ю.С. Шемшученко, Г.І. Балюк, М.В. Краснова та ін.]; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Юридична думка, 2005. – С. 39-66.
15. Краснова М.В. Проблеми імплементації в Україні положень Орхуської конвенції / Краснова Марія Василівна // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2000. – Вип. 40. – С. 30-35. – (Серія «Юридичні науки»).
16. Мунтян В.Л. Правові проблеми раціонального природокористування / Мунтян В.Л. – К.: Видавництво Київського університету, 1973. – 180с.
17. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України: У 2 т. / за ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнєцової, В.В. Луця. – К.: Юрінком Інтер, 2005. Т.1- 2005. - С. 1904
18. Новаков Л.Я. Земельна реформа і землеустрій в Україні / Новаков Л.Я., Третяк А.,. Добряк Д.С. ‑ К., 2000. ‑ С. 45-46.
19. Носік В.В. Земельно-кадастрова інформація : правові аспекти доступу / Носік В.В. // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2001. – Вип. 56. – С. 18-21. – (Серія «Юридичні науки»).