**Порівняльно-правовий аналіз законодавства в галузі правового забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст**

Законодавство України в сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України, як система відповідних правових норм, є одним із основних елементів механізму організаційно-правового забезпечення екологічної безпеки у досліджуваній галузі[[1]](#footnote-1)\*.

На сьогоднішній день чинне законодавство України в сфері забезпечення екологічної безпеки і, зокрема, екологічної безпеки у плануванні і забудові міст, перебуває, на думку дисертантки, в стані формування та розвитку і характеризується тим, що регулювання відносин щодо забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України здійснюється за допомогою різних за формою та галузевою спрямованістю законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів. На наш погляд, зазначені нормативно-правові акти складають відповідну розгалужену систему, об’єднану загальною метою правового забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України.

Зазначимо, що *за юридичною силою та у відповідності із суб’єктами правотворчості* , які мають право приймати нормативні-правові акти, можна виділити Конституцію України, міжнародні договори, згода на обов’язковість яких дана Верховною Радою України, закони України (у тому числі кодифіковані), постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, накази та інші нормативні акти міністерств і інших центральних органів виконавчої влади України, рішення місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, локальні акти, акти територіальних громад, норми яких спрямовані на правове регулювання забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст в нашій державі .

За *способом правового регулювання* можна виділити матеріальні та процесуальні нормативно-правові акти в сфері забезпечення екологічної безпеки при плануванні та забудові міст України. Нормами матеріальних актів визначається правосуб’єктність, а також юридична відповідальність суб’єктів правовідносин екологічної безпеки в досліджуваній сфері. Процесуальні акти регулюють процедуру реалізації норм матеріального права .

За *галузевою спрямованістю* виділяються нормативні акти, які за сферою дії належать до певної галузі права Так серед нормативно-правових актів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин в сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України, на наш погляд, можна виділити, зокрема, нормативно-правові акти еколого-правового спрямування, а також нормативно-правові акти містобудівного спрямування.

На думку дисертантки, найбільш повно викласти аналіз законодавства в сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України можна, провівши класифікацію останнього *за предметом правового регулювання*. У зв’язку із зазначеним пропонуємо виділити наступні групи нормативно-правових актів України в сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст:

1. нормативно-правові акти, які регулюють загальні засади забезпечення екологічної безпеки в Україні, як частини національної безпеки держави;
2. нормативно-правові акти, які регулюють відносини забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України;
3. нормативно-правові акти, якими визначається правовий статус органів державної влади та місцевого самоврядування в сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України;
4. нормативно-правові акти (в тому числі кодифіковані), якими регулюються правові заходи юридичної відповідальності в сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України.

Вважаємо, що до першої групи слід віднести, перш за все, Конституцію України та Конституцію Автономної Республіки Крим. Згідно із положеннями ст. 3 Конституції України безпека людини визнається найвищою соціальною цінністю в нашій державі, поряд із такими одвічними цінностями як її життя, здоров′я, честь, гідність і недоторканість.

Забезпечення безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України, а також подолання наслідків Чорнобильської катастрофи і збереження генофонду українського народу у відповідності із ст.16 Конституції України покладається на державу і є її обов’язком. Цьому обов′язку держави кореспондує, передбачене ст.50 Конституції України, право кожного на безпечне для життя і здоров′я довкілля і відшкодування завданої порушенням цього права шкоди . Водночас, зазначеною правовою нормою Конституції України кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля та право на її поширення, а також встановлюється заборона на засекречення такої інформації. Як відомо, норми Конституції України є нормами прямої дії, а отже виступають вищими правовими гарантіями забезпечення екологічної безпеки в нашій державі.

Конституція Автономної Республіки Крим, прийнята 21 жовтня 1998 року, передбачає, що Автономна Республіка Крим розробляє і здійснює заходи і програми щодо забезпечення екологічної безпеки та екологічного балансу при використанні природних ресурсів на її території, а також комплекс заходів щодо оздоровлення навколишнього природного середовища, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

Що стосується нормативно-правових актів України, які визначають загальні положення, вимоги та гарантії забезпечення екологічної безпеки, в тому числі, у плануванні та забудові міст, то до них, на нашу думку, можна віднести *Закони України „Про основи національної безпеки” від 19 червня 2003 року* *, „Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991 року з наступними змінами та доповненнями , „Про екологічну експертизу” від 9 лютого 1995 року (остання редакція віз 3 січня 2003 року)* *.*

Закон України „Про основи національної безпеки” серед пріоритетів національних інтересів України, що потребують захисту з боку держави визначає забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів (ст.6).

Важливою з позицій досліджуваної дисертанткою проблеми правового забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України норма, закріплена в ст.7 Закону, яка проголошує, що на сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці в Україні в екологічній сфері є, зокрема, значне антропогенне порушення і техногенна перевантаженість території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характерів. Відповідно до зазначеного Закону України з урахуванням геополітичної і внутрішньої обстановки в Україні діяльність усіх державних органів має бути зосереджена на прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні і нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці та, зокрема на забезпеченні особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина (в т.ч. екологічної безпеки та права на безпечне для життя і здоров’я навколишнє природне середовище - Н.І.), радикальному поліпшенні екологічної ситуації. З метою ефективного здійснення державної політики з питань національної безпеки України в екологічній сфері вказаний Закон визначає серед основних напрямів такої політики, зокрема, стабілізацію та поліпшення екологічного стану в містах і промислових центрах Донецько-Придніпровського регіону (ст.8).

Найповніше питання забезпечення екологічної безпеки, на думку дисертантки, відображені в Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991 року, який на сьогоднішній день є базовим (рамковим) законом у системі екологічного законодавства. Основоположним, на думку дисертантки, в контексті досліджуваної в роботі теми є закріплення в ст.3 вказаного Закону принципу пріоритетності вимог екологічної безпеки, обов′язковості додержання екологічних стандартів, нормативів і лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої (в тому числі і містобудівної) діяльності. Крім того, Закон закріпив принципи гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров’я, обов’язковості проведення екологічної експертизи тощо.

Важливим здобутком зазначеного закону слід визнати ті норми, які вперше в історії еколого-правового регулювання закріпили пакет екологічних прав громадян, серед яких і право на екологічну безпеку та, зокрема, право на безпечне для життя і здоров′я навколишнє природне середовище (ст.9). Важливою гарантією реалізації цього права є норма, яка закріплює положення про те, що діяльність, яка перешкоджає здійсненню права громадян на безпечне навколишнє природне середовище, підлягає припиненню в порядку, встановленому цим законом та іншими законодавчими актами України.

Важливо, на наш погляд, зазначити, що Закон чітко регламентує одне з основних завдань державної екологічної експертизи - визначення екологічної безпеки господарської та іншої діяльності, яка може нині або в майбутньому прямо або опосередковано негативно вплинути на стан навколишнього природного середовища (ст.28). Серед об′єктів, які підлягають екологічній експертизі, ст.27 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, зокрема, визначає проекти генеральних планів населених пунктів, схем районної планіровки та іншу передпланову і передпроектну документацію, техніко-економічні обґрунтування і розрахунки, проекти на будівництво і реконструкцію підприємств та інших об′єктів, що можуть негативно вплинути на стан навколишнього природного середовища, незалежно від форм власності та підпорядкування.

Центральне місце у вищезазначеному Законі посідають норми, що регламентують систему заходів щодо забезпечення екологічної безпеки в Україні (ст.50-59). Екологічна безпека гарантується громадянам України здійсненням широкого комплексу взаємопов′язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів (ст.50).

Ст.59 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” закріплює екологічні вимоги при розміщенні і розвитку населених пунктів. Так, планіровка, розміщення, забудова і розвиток населених пунктів здійснюються за рішенням місцевих рад з урахуванням екологічної ємкості територій, додержанням вимог охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки.

Як відомо, Закон України „Про екологічну експертизу” від 9 лютого 1995 року закріплює положення про те, що екологічна експертиза в Україні - це вид науково-практичної діяльності спеціально уповноважених державних органів, еколого-експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища, і спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

В Україні згідно з законом здійснюється державна, громадська та інші види екологічних експертиз. У відповідності зі ст.14 вказаного Закону України об’єктами державної екологічної експертизи визначені проекти генеральних планів населених пунктів, схем районного планування, схем генеральних планів промислових вузлів, схем розміщення підприємств у промислових вузлах і районах, схем упорядкування промислової забудови, інша передпланова і передпроектна документація. Крім того, проекти містобудівної документації можуть бути об’єктами громадської та інших видів екологічних експертиз.

Важливим кроком на шляху попередження настання екологічної небезпеки, пов’язаної із впливом урбанізаційних процесів на довкілля міст нашої держави, а відтак на життя та здоров’я людей, стало прийняття *«Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року»* схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України 17 жовтня 2007 року . Зазначена Концепція визначає, що мета національної екологічної політики полягає в стабілізації і поліпшенні екологічного стану території держави шляхом утвердження національної екологічної політики як інтегрованого фактора соціально-економічного розвитку України для забезпечення переходу до сталого розвитку економіки та впровадження екологічно збалансованої системи природокористування.

В основу Концепції покладені принципи національної екологічної політики, а саме рівність трьох складових розвитку держави (економічної, екологічної, соціальної), що зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку, екологічна відповідальність за будь-які порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; запобігання, аналіз і прогнозування екологічних ризиків, які ґрунтуються на результатах державної екологічної експертизи, інтеграція питань охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів (екологічних цілей) в секторальну політику на тому ж рівні, що й економічні та соціальні цілі.

«Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року» вперше на рівні стратегічного нормативно-правового акту виділила в якості одного із основних завдань національної екологічної політики удосконалення регіональної екологічної політики, зменшення негативного впливу процесів урбанізації на навколишнє природне середовище. Виконання вищезазначеного завдання передбачає здійснення, передбачених Концепцією заходів, які на думку автора, умовно можна класифікувати за змістом на заходи, пов’язані із забезпеченням екологічної безпеки при плануванні та забудови міст України на територіальному рівні та на об’єктовому рівні.

При цьому, заходи *на територіальному рівні* розглядаються нами в контексті забезпечення безпеки життя та здоров’я людей при здійсненні планування території України, а *на об’єктовому рівні* в контексті забезпечення безпеки життя та здоров’я людей при плануванні та забудові території міста або її окремих частин.

Отже, перша група заходів, відповідно до положень вищеназваної Концепції передбачає розв'язання нагальних екологічних проблем у промислово розвинутих регіонах та проведення класифікації регіонів за рівнями техногенно-екологічних навантажень, створення банків геоінформаційних даних та карт техногенно-екологічних навантажень; упровадження інструменту стратегічної екологічної оцінки регіональних планів і програм.

Друга група заходів пов’язана із оптимізацією процесів, швидкого розширення території міст, удосконаленням планування територіальної структури міст, зменшення концентрації і навантаження промислових об'єктів на обмеженій території; припиненням руйнування навколишнього природного середовища великих міст, скорочення площі зелених насаджень міст і зелених зон, зниження рівня забруднення водойм, шумового та електромагнітного забруднення.

Механізм реалізації перелічених вище заходів, а отже, забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України має бути визначений в Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року, розроблення котрої покладається на Мінприроди України і має бути здійснено в тримісячний термін з моменту прийняття Концепції.

На думку дисертантки, досягнення цілей Концепції національної екологічної політики України в галузі зменшення негативного впливу процесів урбанізації на навколишнє природне середовище має здійснюватися з урахуванням необхідності забезпечення екологічної безпеки людей при плануванні та забудові міст нашої держави, що створить підґрунтя для удосконалення вказаної Концепції та її життєздатності.

Друга група нормативно-правових актів, в яких містяться положення щодо забезпечення екологічної безпеки при плануванні і забудові міст України, може бути, на нашу думку, в свою чергу класифікована за галузевою спрямованістю на нормативно-правові акти в сфері містобудування та такі, що відносяться до інших галузей законодавства.

Перша підгрупа представлена Законами України „*Про основи містобудування” від 16 листопада 1992 року* *, „Про планування і забудову територій” від 20 квітня 2000 року* *, „Про Генеральну схему території України” від 7 лютого 2002 року .*

Основним документом, який регламентує містобудівну діяльність в нашій державі, є Закон України “Про основи містобудування” від 16 листопада 1992 року. На регулювання правовідносин в сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України спрямована правова норма ст. 19 Закону України “Про основи містобудування”, відповідно до якої при здійсненні планування і забудови суб’єкти містобудівної діяльності зобов′язані дотримуватись основних завдань та заходів щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів та екологічної безпеки територій.

При цьому, 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 здоров′я людини, здійснення заходів для нейтралізації, утилізації, знищення або переробки всіх шкідливих речовин і відходів.

У відповідності із положеннями п.8 ст.2 Закону України «Про основи містобудування» одним з головних напрямів містобудівної діяльності є захист життєвого і природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ.

На нашу думку, окремого дослідження потребують терміни «життєве середовище» та «природне середовища», які вживаються законодавцем у вищевказаній статті Закону. Крім того, підлягає дослідженню термін «безпечне навколишнє природне середовище», який застосований в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» та конституційний термін «безпечне довкілля», який вживається в ст. 50 Конституції України.

В еколого-правовій доктрині склався науковий підхід щодо визначення поняття «навколишнього природного середовища» як “сукупності природних систем, природних об’єктів і природних ресурсів, включаючи атмосферне повітря, води, землю (грунти), надра, тваринний і рослинний світ, а також клімат і найближчий космос, та їх взаємозв’язки і взаємодії” .

Як зазначає В.І. Андрейцев довкілля (буквально – те, що знаходиться довкола) необхідно розуміти як вічне, безцінне благо, яке “виконує в житті й діяльності людини триєдину функцію: економічну, соціальну і екологічну…”.

Зауважимо, що в законодавстві зарубіжних країни застосовується термін “environment”, який у перекладі означає «навколишнє середовище». На думку М.Ф. Реймерса, вищезазначений термін є “багатослівним і фактично безграмотним, оскільки вимагає визначення – “оточуючий (навколо) кого?” .

Згідно із ст.1 Закону України “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” в редакції від 7 лютого 2002 р. визначається поняття “середовище життєдіяльності людини” як сукупність об’єктів, явищ і факторів навколишнього середовища (природного і штучно створеного), що безпосередньо оточують людину і визначають умови її проживання, харчування, праці, відпочинку, навчання, виховання тощо. Вищевикладене дає дисертантці підстави дійти висновку щодо співпадіння доктринального визначення поняття «довкілля» із легітимним визначенням поняття «середовище життєдіяльності».

З позицій дисертантки необхідним видається внесення змін і доповнень до ст. 2 Закону України «Про основи містобудування» і закріплення положення про те що одним із основних напрямів містобудування є захист життя і здоров’я людини та довкілля від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ.

Продовжуючи аналізувати правові норми Закону України «Про основи містобудування» в сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України , зауважимо, цим Законом закріплені основні вимоги до містобудівної діяльності, в тому числі і екологічні, визначений перелік органів, що діють у сфері містобудування та їх компетенція, встановлені загальні положення про державні стандарти, норми і правила у сфері містобудування, вимоги до містобудівної документації, норми щодо державного контролю у сфері містобудування та відповідальності за порушення містобудівного законодавства.

Наступним спеціальним нормативно-правовим актом у досліджуваній дисертанткою сфері є Закон України “Про планування і забудову територій” від 20 квітня 2000 року. Так, серед основних завдань планування і забудови територій даний Закон визначає, зокрема, охорону довкілля та раціональне використання природних ресурсів; забезпечення раціонального розселення і визначення сталого розвитку населених пунктів; визначення територій, що мають особливу екологічну цінність, встановлення передбачених законодавством обмежень на їх планування, забудову та інше використання; визначення і раціональне розташування територій житлової та громадської забудови, промислових, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших територій та об′єктів (ст.2). Як бачимо, серед завдань планування та забудови міст України безпосереднього законодавчого закріплення не отримало завдання щодо забезпечення екологічної безпеки.

Для забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України надзвичайно велике значення, на нашу думку, має і Закон України “Про Генеральну схему планування території України». Згідно із розділом другим вищеназваного Закону використання території України характеризується надзвичайно високим, екологічно необґрунтованим рівнем господарського освоєння територій. Внаслідок цього територія України відзначається надмірним техногенним навантаженням на довкілля, високим ступенем його забруднення та природно-техногенної (екологічної – Н.І.) небезпеки.

З метою поліпшення такого становища в Законі України “Про Генеральну схему планування території України” закріплені основні напрями використання території України. Серед них, зокрема, слід звернути увагу на визначення територій за видами переважного використання, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, визначення територій, розвиток яких потребує державної підтримки, розвиток інженерно транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі. З метою ефективного виконання вищевикладених вимог Закону України

„Про Генеральну схему планування території України” на підзаконному рівні правового регулювання була прийнята постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року „Про забезпечення реалізації Закону України „Про Генеральну схему планування території України”.

Серед підзаконних нормативно-правових актів містобудівного законодавства правові вимоги, дія яких спрямована на попередження настання екологічної небезпеки у плануванні та забудові міст України, містяться в постанові Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2000 року «Про затвердження Порядку проведення експертизи містобудівної документації».

Друга підгрупа нормативно-правових актів, які регулюють забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України *представлена, на думку дисертантки, Законами України „Про забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення” від 24 лютого 1994 року* *, „Про благоустрій населених пунктів „від 6 вересня 2005 року* *, „Про охорону атмосферного повітря” від 16 жовтня 1992 року* *, «Про питну воду і питне водопостачання» від 10 січня 2002 року* , *положеннями Земельного Кодексу України від 25 жовтня 2001 року , Водного Кодексу України від 6 червня 1995 року тощо.*

Як зазначалося дисертанткою вище, однією з необхідних умов забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України є санітарно-епідемічне благополуччя його мешканців. У відповідності до правових вимог Закону України „Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” від 24 лютого 1994 року, санітарне та епідемічне благополуччя населення - це стан здоров'я населення та середовища життєдіяльності людини, при якому показники захворюваності перебувають на усталеному рівні для даної території, умови проживання сприятливі для населення, а параметри факторів середовища життєдіяльності знаходяться в межах, визначених санітарними нормами.

При цьому, згідно із положеннями ст.1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” безпечними умовами для людини визнається стан середовища життєдіяльності, при якому відсутня небезпека шкідливого впливу його факторів на людину (ст.1).

З позицій дисертантки необхідною передумовою забезпечення екологічної безпеки у плануванні і забудові міст України виступає також здійснення їх благоустрою, що відповідно до ст.1 Закону України „Про благоустрій населених пунктів” визначається як комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з покращення мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму та інше, що здійснюється на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля .

На наш погляд, важливим при дослідженні правових проблем забезпечення екологічної безпеки при плануванні і забудові міст є те, що ці проблему слід розглядати відповідно до міжнародно-прийнятої концепції сталого розвитку. Так, постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року була схвалена Концепція сталого розвитку населених пунктів (далі - Концепція), яка визначає основні напрямки державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів, правові та економічні шляхи їх реалізації.

Сталий розвиток відповідно до даної Концепції визначається як соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного і наступних поколінь. Характеризуючи сучасний стан розвитку населених пунктів України, Концепція виходить із того, що через погіршення стану всіх компонентів природних ландшафтів, порушення основних соціально-економічних функцій цих ландшафтів, активізацію несприятливих природно-техногенних процесів та вичерпання екологічної ємності природних ландшафтів в цілому під загрозою опиняється екологічна безпека функціонування багатьох населених пунктів, і зокрема міст України.

Розділ 3 Концепції присвячений визначенню основних напрямів державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів. В контексті забезпечення екологічної безпеки при плануванні та забудові міст України актуальними, на нашу думку, є наступні напрями державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів: узгодженість соціального, економічного, містобудівного та екологічного аспектів розвитку населених пунктів; забезпечення державного регулювання процесу планування і забудови населених пунктів шляхом розроблення генеральних планів, іншої містобудівної документації та місцевих правил забудови, здійснення контролю за їх реалізацією; поліпшення санітарно-гігієнічного та екологічного стану населених пунктів, створення безпечних для життя і здоров’я людини умов; забезпечення захисту від несприятливих природних явищ, запобігання виникненню техногенних аварій та ліквідації їх наслідків. екологічна безпека законодавство забудова місто

Реалізація вищевикладених напрямів державної політики забезпечення сталого розвитку населених пунктів передбачає у відповідності із ст.5 Концепції здійснення заходів в сфері формування повноцінного життєвого середовища виділяються заходи щодо поліпшення екологічного стану територій, захисту їх земель від ерозії, селів, зсувів, підтоплення, забруднення відходами виробництва, хімічними, радіоактивними речовинами. З метою захисту від несприятливих природних явищ, запобігання виникненню техногенних аварій під час розроблення генеральних планів населених пунктів, іншої містобудівної та проектної документації з урахуванням природних і техногенних умов забудови передбачаються містобудівні та інженерно-технічні рішення, спрямовані на забезпечення експлуатаційної надійності будинків і споруд, захист населених пунктів від впливу несприятливих природних і техногенних процесів.

Забезпеченню екологічної безпеки у плануванні і забудові міст присвячені також норми, що містяться в Законі України “Про охорону атмосферного повітря” в редакції від 21 червня 2001року . Згідно із цим Законом встановлено, зокрема, нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря, тобто нормативи, дотримання яких запобігає виникненню небезпеки для здоров’я людини від впливу шкідливих домішок атмосферного повітря. Так, згідно зі ст.23 даного Закону проектування, будівництво і реконструкція підприємств та інших об′єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря, здійснюється з обов’язковим дотриманням норм екологічної безпеки, державних санітарних норм і правил на запланованих для будівництва об′єктах, а також з урахуванням накопичення і трансформації забруднення в атмосфері, його транскордонного перенесення та кліматичних умов.

У відповідності із ст.24 Закону України “Про охорону атмосферного повітря” з метою забезпечення оптимальних умов життєдіяльності людини в районах житлової забудови, масового відпочинку і оздоровлення населення при визначенні місць розміщення нових, реконструкції діючих підприємств та інших об′єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря, встановлюються санітарно-захисні зони.

Необхідно зауважити, що згідно із ст.5 Земельного Кодексу України одним із принципів земельного законодавства визнається пріоритет вимог екологічної безпеки, який поширюється і на використання земельних ділянок житлової та громадської забудови .

Важливими з позицій забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України, на нашу думку, є положення Водного Кодексу України, згідно зі ст.22 якого для забезпечення екологічної безпеки під час розміщення, проектування і будівництва нових і реконструкції діючих підприємств, споруд та інших об′єктів, пов′язаних з використанням вод, здійснюється державна, громадська та інша екологічна експертиза .

Крім того, під час розміщення, проектування, будівництва, реконструкції і введення в дію підприємств, споруд та інших об’єктів повинно забезпечуватися раціональне використання вод. При цьому передбачаються технології, які забезпечують охорону вод від забруднення, засмічення і вичерпання, попередження їх шкідливої дії, охорону земель від засолення, підтоплення, переосушення, а також сприяють збереженню природних умов і ландшафтів. Забороняється проектування і будівництво прямоточних систем водопостачання промислових підприємств (ст.96). Забезпеченню екологічної безпеки сприяє також і встановлення у відповідності із главою 18 Водного кодексу України водоохоронних зон та зон санітарної охорони, у межах яких обмежується будівництво небезпечних споруд.

Очевидно, що води можуть бути носіями екологічної небезпеки не лише внаслідок порушення нормативів екологічної безпеки водокористування, встановлених ст.36 Водного Кодексу України, а й через природний екологічний ризик, що несуть води як об’єкти навколишнього природного середовища. Проявами небезпеки вод можуть бути повені, затоплення, підтоплення міст. Отже, під час проектування водогосподарських та інших об′єктів повинна враховуватися також шкідлива дія вод (ст.107).

Особливу увагу законодавець приділив питанню забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові шляхом правового регулювання заходів щодо запобігання негативному впливу на життя та здоров’я людини внаслідок можливого забруднення джерел питного водопостачання міста. Зокрема, у відповідності із положеннями розділу VIII Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» від 10 січня, який діє в редакції 20 червня 2007 року встановлені заходи санітарної охорони джерел питного водопостачання, серед яких заходи щодо встановлення санітарно захисних зон відповідних об’єктів та заборони або обмеження містобудівної діяльності в таких зонах.

Як зазначалося дисертанткою вище, *третю групу* нормативно-правових актів в сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України,на думку дисертантки,становлять нормативно-правові акти, якими визначається компетенція органів управління в сфері забезпечення екологічної безпеки при плануванні і забудові міст. Серед них можна виділити Конституцію України, яка визначає правовий статус та компетенцію Президента України та Кабінету Міністрів України в сфері забезпечення екологічної безпеки. Компетенції органів законодавчої влади та органів місцевого самоврядування в досліджуваній сфері присвячені норми Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991 року, а також Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року в редакції від 13 січня 2006 року , Закону України „Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 року в редакції від 1 січня 2006 року .

*Четверта група*нормативно-правовихактів, якими регулюються правові заходи юридичної відповідальності в сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України, представлена, на нашу думку нормативно-правовими актами, що визначають склади правопорушень та заходи відповідальності, що застосовуються до осіб за порушення законодавства в сфері забезпечення екологічної безпеки при плануванні та забудові міст України. Такі норми містяться в Цивільному кодексі України від 16 січня 2003 року , Кодексі України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року в редакції від 20 червня 2007 року і в Кримінальному Кодексі України від 5 квітня 2001 року в редакції від 15 червня 2007 року . Крім того, за правопорушення в досліджуваній сфері застосовуються заходи дисциплінарної відповідальності у відповідності до Кодексу законів України про працю від 10 грудня 1971 року в редакції від 20 червня 2007 року .

На погляд дисертантки, характерною ознакою нормативно-правового регулювання в сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України є наявність широкого кола нормативних документів. Особливість нормативних документів в галузі містобудування полягає у тому, що основним їх призначенням є встановлення комплексу «… якісних і кількісних показників і вимог, які регламентують розробку та реалізацію містобудівної документації…» (ст.16 Закону України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 року) . Зокрема, до нормативних документів у галузі будівництва належать державні стандарти у галузі будівництва (ДСТУ Б), сукупність державних будівельних норм (ДБН), відомчих будівельних норм (ВБН), регіональних будівельних норм (РБН), технічних умов (ТУ), а також інші нормативні документи, які містяться в «Переліку нормативних документів у галузі будівництва, що діють на території України». Зауважимо, що нині чинний перелік включає в себе кілька тисяч нормативних документів, значна частина яких представлена нормативними документами в сфері містобудування.

На сьогоднішній день основоположним нормативним документом в галузі містобудування в Україні є Державні будівельні норми України «Містобудування. Планування та забудова міських і сільських поселень», затверджені наказом Держбуду України (нині Міністерство регіонального розвитку та будівництва України – Н.І.) від 19 лютого 2002 року № 44. (ДБН 360-92\*\*). На думку дисертантки, серед нормативів, які закріплені в ДБН 360-92\*\* наявні, зокрема, і нормативні вимоги екологічної безпеки, яким має бути забезпечений пріоритет у дотримані при здійсненні планування та забудови міст України.

Зокрема, в контексті дослідження організаційно-правових засад забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України привертає увагу той факт, що до складу чинних ДБН 360-92\*\* входить окремий розділ 10 під назвою: “Охорона навколишнього середовища”, Відповідно до положень зазначеного розділу у плануванні та забудові міст слід керуватися принципами охорони та раціонального використання природних ресурсів, зокрема дотримуватися принципів збереження та раціонального використання цінних природних ресурсів; дотримання нормативів гранично допустимих рівнів екологічного навантаження на природне середовище територій міст з урахуванням потенційних його можливостей; виділення ландшафтно-рекреаційних територій із забороною на них господарського та іншого будівництва; дотримання санітарних нормативів, установлення санітарно-захисних зон для охорони водойм, джерел водопостачання, курортних, лікувально-оздоровчих зон, населених місць та інших територій від забруднення та шкідливих впливів. Як бачимо, принцип пріоритету забезпечення екологічної безпеки в наведеному переліку принципів охорони навколишнього природного середовища не зафіксований. Водночас, ДБН 360-92\*\* окремо не диференціюють вимоги екологічної безпеки, які, містяться в розділі 10 зазначених будівельних норм.

Наприклад, згідно із п.10.4 розділу 10 ДБН 360-92\*\* не допускається розміщення будинків і споруд на земельних ділянках, забруднених органічними та радіоактивними відходами, у небезпечних зонах відвалів породи вугільних, сланцевих шахт, зсувів, сельових потоків і снігових лавин, у зонах можливого катастрофічного затоплення в результаті руйнування гребель або дамб, які тягнуть за собою руйнування будинків і споруд та загибель людей, у сейсмічних районах і зонах, які безпосередньо прилягають до активних розломів, в охоронних зонах магістральних продуктопроводів.

Із аналізу наведеної норми постає питання які саме природні ресурси підлягають охороні в даному випадку і чи можна взагалі вести мову про охорону, наприклад, радіаційно забруднених земельних ділянок або земельних ділянок які підпадають під вплив небезпечних природних явищ і таким чином самі стають джерелом підвищеної екологічної небезпеки у плануванні та забудові територій міст?

З позицій дисертантки, в якості відповіді на поставлене питання можна навести тезу В.І. Андрейцева, який стверджує, що деградоване навколишнє природне середовище потребує не стільки охорони, скільки зумовлює систему захисту від нього усього живого, оскільки воно перетворюється на джерело небезпеки для природних систем і комплексів, ландшафтів, живих організмів, самої людини і суспільства в цілому.

Таким чином, вищевикладене дає дисертантці підстави констатувати, що вимоги, закріплені в п.10.4 розділу 10-го ДБН 360-92\*\* спрямовані саме на забезпечення безпеки життя та здоров’я людини від негативного впливу деградованого природного середовища при здійсненні планування та забудови міських територій, а отже, дотримання зазначених вимог виступає критерієм екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України.

Дисертантка вважає, що на забезпечення екологічної безпеки життя та здоров’я людини спрямовані і наступні норми ДБН 360-92\*\*: вимога щодо розміщення промислових об’єктів, які є джерелами забруднення атмосферного повітря з підвітряного боку стосовно до сельбищних територій (10.10); вимога щодо розміщення сельбищних територій міст, курортних зон та місць масового відпочинку населення вище за течією водотоків і водойм відносно випусків виробничих і побутових стічних вод (10.15); заборона використання для будівництва земельних ділянок при виявленні в ґрунті хімічних речовин, які перевищують ГДК, вмісту отрутохімікатів вищому від орієнтованих концентрацій гранично допустимого рівня (ГДРВ) і небезпечних залишкових кількостей (НКЗ), а також наявності бактеріологічних показників, що перевищують норми (10.20); вимога щодо розміщення об’єктів, що є джерелами шуму для сельбищної території (місця руху усіх видів транспорту, промислових підприємств тощо) за умови організації санітарно-захисних зон, які забезпечують допустимі рівні шуму на території житлової забудови, у житлових і громадських будинках (п.10.22); вимога щодо передбачення нормативно встановлених відстаней між житловими будинками і джерелами вібрації (п.10.23); вимога щодо віддалення повітряних ліній електропередач від житлової забудов з метою захисту населення від впливу електричного поля (п.10.25); вимоги щодо забезпечення достатньої інсоляції житлових та громадських будинків (п.10.30) тощо. На наш погляд, дотримання вищевикладених норм у плануванні та забудові міст створює можливість реально забезпечити захист життя і здоров’я людини від створення небезпечного середовища проживання в місті.

Виходячи із вищевикладеного дисертантка має підстави стверджувати, що зміст чинних ДБН 360-92\*\* характеризується певними вадами юридичної техніки, а саме щодо закріплення у розділі під назвою «Охорона навколишнього середовища» безпосередніх норм та вимог екологічної безпеки, а саме безпеки життя та здоров’я людей, які мають бути забезпечені у плануванні та забудові міст України. Необґрунтоване заперечення реально існуючих відносин щодо забезпечення екологічної безпеки гальмує процес правового регулювання (забезпечення - Н.І.) та ускладнює практику його застосування .

Зауважимо, що окрім зазначеного розділу 10 ДБН 360-92\*\*, норми екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України «розпорошені» по усьому тексту даного нормативного документа в галузі містобудування. У якості прикладу можна навести нормативи віддаленості від житлових та громадських будинків гаражів, відкритих автостоянок, автозаправних станцій, пунктів технічного обслуговування транспортних засобів (п.п. 7.50, 7.55, 7.56); нормативи санітарно-захисних зон навколо промислових підприємств (п.п.4.10,-4.11); нормативи санітарно-захисних зон між залізничними коліями, станціями та житловою забудовою (п.7.8); нормативи поверховості житлових та громадських будинків в сейсмічних районах (п.п. 6.3, 6.4) та інші.

Неабияку роль для забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України, на погляд дисертантки, відіграє здійснення у відповідності із вимогами п.9 360-92\*\* інженерної підготовки та інженерного захисту територій міст з метою урахування під час здійснення містобудівної діяльності можливості проявів в окремих регіонах небезпечних природних явищ.

Особливої уваги в контексті дослідження нормативних засад забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України заслуговує, на наш погляд, система санітарних норм та правил, виданих Міністерством охорони здоров’я України. В якості прикладу можна навести, зокрема, «Державні санітарні правила планування та забудови населених пунктів» , затверджені наказом Міністерства охорони здоров′я України №173 від 19 червня 1996 року і зареєстровані в Міністерстві Юстиції України 24 липня 1996 року.

Вказані Правила включають основні гігієнічні вимоги до планування і забудови як нових, так і існуючих міст України, їх санітарного упорядкування та оздоровлення, встановлюють нормативи їх функціонального зонування, містять велику кількість нормативів санітарно-захисних зон щодо практично всіх можливих джерел шкідливого впливу на людину, її життя та здоров’я. Вони є обов’язковими для дотримання всіма державними, колективними та приватними підприємствами, організаціями та установами незалежно від відомчого підпорядкування та форм власності, а також посадовими особами та громадянами України, інвесторами.

На нашу думку, окремі вимоги Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів є власне вимогами екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України у відповідності із положеннями ч. 3 ст.19 Закону України «Про основи містобудування», про що зазначалося дисертанткою вище.

Наприклад, згідно із п. 2.5 Правил вимагається здійснення оцінки санітарних умов при виборі земельних ділянок під новий населений пункт або його розбудову. Показовим є те, що вищевказана оцінка проводиться на підставі здійсненого аналізу природно-кліматичних умов з комплексною оцінкою сонячної радіації, вологості, температурного та вітрового режиму на всій території, що підлягає забудові, визначення потенційної здатності природного середовища до самоочищення; аналізу відповідності якості навколишнього середовища (атмосферне повітря, водні ресурси, ґрунт) гігієнічним нормативам; забезпечення радіаційної безпеки територій для проживання населення на основі дозиметричного та радіометрологічного дослідження ґрунту, рослинності, водних ресурсів; виявлення природних та штучних біогеохімічних факторів, що можуть несприятливо впливати на здоров’я населення; можливості організації централізованого водопостачання, каналізування, ефективного очищення та знешкодження промислових, господарсько-побутових та інших відходів; особливостей інженерної підготовки території та організації благоустрою, можливості створення системи озеленення міст і приміського зеленого поясу тощо .

З позицій дисертантки, вимога щодо здійснення оцінки територій міст на підставі вищеназваних показників має суто антропоцентричне спрямування, тобто дотримання цієї вимоги покликане забезпечити саме мінімізацію прояву ризику для життя та здоров’я людей, які будуть проживати (тимчасово перебувати) в місті після здійснення забудови територій.

Проведеній аналіз змісту Правил дає дисертантці підстави констатувати факт наявності в них дублювань окремих вимог екологічної безпеки які містяться в ДБН 360-92\*\* «Містобудування. Планування та забудова міських і сільських поселень» (наприклад, у п.7.62 ДБН 360-92\*\* та п.5.32 Правил однаково нормується відстань від автозаправних станцій до житлових і громадських будинків), що певною мірою ускладнює застосування зазначених вимог на практиці.

Необхідно зауважити, що окрім вимог ДБН 360-92\*\* «Містобудування. Планування та забудова міських і сільських поселень» та Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів, вимоги екологічної безпеки містяться і в багатьох інших нормативних документах в галузі містобудування , , , .

Вищевикладене свідчить про те, що нормативні документи займають важливе місце в механізмі правового забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України і виступають дієвим регулятивним засобом цього механізму. Проведений дисертанткою аналіз змісту нормативних документів підтверджує той факт, що значна частина вимог, які містяться в санітарних та будівельних нормах і правилах носять екологічний характер, але при цьому містяться в різних за галузевою спрямованістю нормативних документах і не структуровані.

З метою удосконалення нормативного регулювання забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України, дисертантка вважає за доцільне провести уніфікацію вимог екологічної безпеки на рівні окремого нормативного документу в галузі містобудування. На нашу думку, розробку та затвердження такого нормативного документу слід покласти на Міністерство охорони навколишнього природного середовища.

З позицій дисертантки, в сучасних умовах інтеграції України в Європейський Союз, проводячи аналіз законодавчого забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст, необхідно зупинитися на проблемі гармонізації вітчизняного екологічного законодавства з міжнародно-правовими нормами.

Насьогодні дослідження вказаної проблеми широко проводиться в науці екологічного права України, зокрема відомими вченими в галузі екологічного права та права екологічної безпеки, В.І. Андрейцевим в контексті теоретико-методологічних аспектів гармонізації екологічного законодавства України, Г.І. Балюк в контексті забезпечення ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки, а також М.В Красновою, М.О. Фроловим, Н.Р. Малишевою та іншими вченими-правознавцями , .

Планом дій «Україна – Європейський союз» від 12 лютого 2005 року передбачається посилення відносин між Україною та ЄС та сприяння утвердженню стабільності, добробуту та безпеки, наближення українського законодавства, норм та стандартів до законодавства ЄС . На наш погляд, реалізація положень цього міжнародно-правового документу вимагає проведення аналізу чинного екологічного законодавства України в сфері забезпечення екологічної безпеки, беручи до уваги необхідність його гармонізації з міжнародним екологічним, санітарним, містобудівним законодавством та враховуючи, що згідно з Конституцією України чинні міжнародні договори, згоду на обов’язковість яких надано Верховною Радою України є частиною національного законодавства України .

Необхідно зазначити, що порівняльний аналіз екологічного законодавства передбачає комплексний підхід, оскільки екологічне право України є інтегрованою галуззю права, а міжнародне екологічне право взагалі не характеризується чіткою структуризацією на галузі. Тому, на думку дисертантки, враховуючи тісний зв'язок містобудівної діяльності із забезпеченням екологічної безпеки та охороною навколишнього природного середовища доцільним видається проведення порівняльно-правового аналізу міжнародних та вітчизняних еколого-правових норм в сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст.

Для проведення аналізу міжнародного законодавства в сфері забезпечення екологічної безпеки містобудівної діяльності необхідно виходити із того, що на сьогоднішній день воно розвивається на глобальному(універсальному) рівні, зокрема, це документи ООН, ЮНЕП, ЮНЕСКО та на регіональному рівні, зокрема, це документи Європейського Союзу, СНД тощо .

На думку В.І Андрейцева вдосконалення законодавства України в сфері забезпечення екологічної безпеки має відбуватися не через гармонізацію (встановлення відповідності), а шляхом оптимізації останнього з правовими приписами документів ООН, Європейського Союзу, інших міжнародних об’єднань та організацій. Вагомим аргументом на користь позиції зазначеного автора є те, що оптимізація передбачає вибір найбільш оптимальних форм правового регулювання, узгодження його окремих положень та вимог, а найбільш інтегрованими критеріями оптимізації українського законодавства, як і міжнародного права, є принципи правового регулювання .

Так, Стамбульська декларація з населених пунктів, прийнята на Міжнародній конференції ООН із сталого розвитку населених пунктів Хабітат ІІ 14 червня 1996 року , спирається, зокрема, на наступні принципи: принцип перетворення населених пунктів на більш безпечні, здорові, сприятливі для життя, такі, що усталено розвиваються і продуктивні місця перебування; принцип пріоритету інтересів людини в прагненні до сталого розвитку населених пунктів; принцип попередження забруднення навколишнього середовища; принцип інтенсивності використання екосистем і збереження можливостей для наступних поколінь; принцип сприяння створенню здорових умов життя, зокрема, шляхом забезпечення належною кількістю безпечної для споживання води і ефективного видалення відходів .

Декларація про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті, прийнята резолюцією спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН від 9 червня 2001 року визначає принципи регулювання відносин у галузі забезпечення екологічної безпеки та охорони довкілля при здійсненні планування та забудови міст, серед яких принцип здійснення планування на засадах екологічної безпеки в населених пунктах; принцип застосовування комплексних підходів до вирішення екологічних та соціально-економічних проблем на всіх рівнях; принцип підвищення обізнаності громадськості щодо екологічних проблем міст та засобів їх вирішення шляхом повного та відкритого розповсюдження інформації; принцип розширення повноважень місцевих органів влади, неурядових (громадських) організацій шляхом передачі їм, у випадках доцільності, владних повноважень, прав на прийняття еколого-значимих містобудівних рішень; принцип сприяння попередженню, забезпечення готовності, полегшення наслідків і реагування за участю національних та міжнародних мереж співробітництва для зменшення уразливості населених пунктів від стихійних та антропогенних катастроф і здійснення, в разі їх настання, ефективних програм в інтересах постраждалих міст, що спрямовані зокрема на зменшення загрози наступних екологічних лих; принцип забезпечення доступу до чистої питної води і необхідної інфраструктури в містах, включаючи, каналізацію та видалення відходів .

Щодо регіонального рівня міжнародно-правового регулювання в сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст, то Європейська Хартія облаштування (планування) територій від 20 травня 1985 року виходить із наступних принципів еколого-правового регулювання містобудівних правовідносин: принцип пріоритетності забезпечення благополуччя та безпеки людини в середовищі міста, яке планується; принцип організації простору незалежно від короткострокових економічних завдань з обов’язковим урахуванням екологічних аспектів; принцип здійснення планування на всіх рівнях з обов’язковою активною участю громадськості тощо .

У розвиток положень вищезазначеної Хартії 26 жовтня 1999 року була прийнята Резолюція Європейського Парламенту з узгодженої політики облаштування території, якою запроваджені наступні екологічні принципи екологічної безпеки: принцип забезпечення безпечного та сталого розвитку територій, поселень і формування сприятливого середовища проживання людини без шкоди для екології; принцип інтегрованого планування, а саме обов’язкового врахування екологічних аспектів, поряд із соціально-економічними та демографічними; принцип превентивної політики в галузі забезпечення екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища; принцип забезпечення участі громадськості в управлінні облаштуванням територій, зокрема для захисту екологічних інтересів .

Чинне екологічне законодавство України, зокрема ст.3 базового Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року передбачає, що основним принципом регулювання відносин в сфері забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів є пріоритетність вимог екологічної безпеки при здійсненні господарської, управлінської та іншої (в тому числі містобудівної діяльності) . На нашу думку, даний принцип цілком гармонізує із принципами вищевикладених міжнародних документів.

Разом з тим в містобудівному законодавстві України не вдається відшукати аналогічного наближення принципів, лише ст.2 Закону України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 року визначає, що одним з основних напрямів містобудівної діяльності є захист життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ .

Однак, як зазначалося дисертанткою вище, аналізуючи конкретні норми містобудівного законодавства можна дійти висновку про зведення екологічної проблеми в процесі планування та забудови міст до забруднення компонентів навколишнього природного середовища, тлумачення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст в контексті екологічної безпеки території. Крім того, в чинному екологічному законодавстві України не зафіксований міжнародно-правовий принцип пріоритету інтересів людини, збереження її життя і здоров’я у здійсненні містобудівної діяльності.

Неважко помітити, що в чинному законодавстві України спостерігається етимологічна невизначеність щодо закріплення міжнародно-правового принципу планування безпечних для проживання міст. Так, зокрема в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року закріплений принцип гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров’я людей; Закон України «Про планування та забудову територій» від 20 квітня 2000 року оперує терміном «повноцінне» середовище життєдіяльності в місті; в Законі України «Про основи містобудування» від 11 листопада 1992 року використовується термін «сприятливе середовище» тощо.

Вважаємо, що оптимізація принципів еколого-правового регулювання містобудівної діяльності в нашій державі з діючим міжнародним порядком передбачає доцільність узгодження вітчизняного містобудівного законодавства з положеннями базового екологічного закону та вимогами щодо додержання Україною норм міжнародного права в цій галузі шляхом подолання прогалин в чинному законодавстві України.

Перш ніж підійти до дослідження напрямків вдосконалення чинного законодавства України в сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України, видається за доцільне звернутися до аналізу законодавства деяких зарубіжних країн в цій сфері. Так, в Німеччини діє Кодекс законів об’єднаної Німеччини про будівництво, який регулює всі питання, що пов’язані з територіальним плануванням і розвитком міст. До зазначеного Кодексу додається Закон Німеччини “Про превентивні заходи”.

Містобудівна частина Кодексу представлена правовими вимогами щодо видів проектної документації, умов її погодження, затвердження та внесення змін та складається з двох частин. На час складання плану забудови закон надає територіальній громаді право забороняти нове будівництво, щоб запобігти можливості побудувати об’єкт, який міг би порушити безпеку їх життєдіяльності. Крім того, громадяни, інтереси яких ущемлені планом забудови, можуть звернутися до адміністративного суду і домогтися так званого «контролю норм». Однак, згідно із положеннями Кодексу законів об’єднаної Німеччини про будівництво допущені помилки в проектуванні можуть бути оскаржені лише протягом року після прийняття громадою плану забудови.

Більше половини змісту Кодексу складають норми, що визначають компетенцію тих чи інших органів в цій сфері, види компенсацій за шкоду заподіяну порушенням встановлених вимог при плануванні чи забудові, в тому числі і за шкоду життю і здоров′ю громадян .

У французькому законодавстві правові норми, за допомогою яких здійснюється правове регулювання забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст мають наступні галузеві спрямування: законодавство в галузі територіального планування і розвитку міст, дорожнє законодавство та законодавство в галузі інженерної інфраструктури і охорони навколишнього середовища.

Основоположним нормативно-правовим актом в сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст виступає Містобудівний Кодекс Франції, прийнятий в 1989 році. Вищевказаний кодекс складається з двох томів: “Загальні правила благоустрою та містобудування” та “Регламентаційна частина”, кожен з яких містить відповідні книги. Привертає увагу той факт, що основними видами містобудівної документації у Франції є директивна схема, схема сектора (як частина директивної схеми) та план зайнятості землі. В кожному з цих видів містобудівної документації, безперечно, містяться вимоги, дія яких спрямована на забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст.

Так, наприклад, Директивна схема Франції містить окремий розділ присвячений охороні довкілля і безпеці проживання населення на території Франції. Крім того, згідно із положеннями книги 3-ої тому 1-го Містобудівного кодексу Франції передбачено складання плану благоустрою зони, що являє собою частину плану зайнятості землі, а отже, одночасно виступає підвидом містобудівної документації. Зокрема, благоустрій передбачає обов’язкові заходи з озеленення територій відповідних зон міста, визначення і затвердження місць складування сміття в містах тощо.

В другому томі Містобудівного Кодексу Франції, який має назву “Регламентаційна частина», містяться більш детальні правові вимоги щодо змісту містобудівної документації. Так, наприклад, у відповідності із положеннями книги 1-ої тому 2-го Містобудівного Кодексу Франції під назвою «Загальні правила містобудування» встановлюються обмеження щодо розміщення житлових та громадських будівель у містах з урахуванням інсоляції, нормуються відстані від нової забудови до існуючих споруд та встановлюються правові вимоги щодо щільності забудови міст тощо. На думку дисертантки, перераховані вище правові заходи спрямовані саме на забезпечення безпеки життя та здоров’я людей у плануванні та забудові французьких міст.

Цікавим з позицій забезпечення екологічної безпеки містобудівної діяльності є правова вимога книги 1-ої тому 2-го Містобудівного Кодексу Франції щодо обов’язкового визначення при розробці Директивної схеми Франції основних напрямків розвитку території Франції, серед яких зокрема, виділяються наступні: сталий розвиток міст і забезпечення безпечних умов життєдіяльності населення, збереження природних ресурсів, захист територій від небезпечних процесів природного та антропогенного характеру тощо.

У відповідності із нормами Директивної схеми забезпечується рівновага між розвитком міста та його екологічним станом, збереженням ландшафтів, що базується на врахуванні розроблених державних програм. Пояснювальна записка до Директивної схеми Франції містить аналіз стану навколишнього природного середовища і перспективи розвитку території. Деталізація планування території на регіональному рівні у Франції відбувається шляхом розробки схеми сектора (секторальної схеми), складової частини Директивної схеми, яка враховує її вимоги, але деталізує їх на рівні відповідного регіону .

Для законодавчої бази Сполучених Штатів Америки, як країни, що належить до англосаксонської правової сім’ї, характерна відсутність загальнодержавного містобудівного кодексу. Американські містобудівні кодекси є регіональними і мають на меті, зокрема, захист охорони здоров'я населення, забезпечення безпеки і добробуту громадян. Вони базуються на концепції національної безпеки та прийнятих стандартах. Обов’язкові містобудівельні стандарти, в першу чергу, спрямовані на забезпечення безпеки життєдіяльності жителів міст.

Особливістю стандартизації в США є те, що стандарти не мають сили закону, але разом із цим, широко застосовуються в кодексах і інших нормативно-правових актах. Право видавати стандарти належить багатьом організаціям, як приватним так і публічним, від урядових департаментів і агенцій до професійних спілок і груп. Найбільш широко у будівництві застосовуються стандарти, прийняті Американським національним інститутом стандартизації (ANSI), Національною асоціацією протипожежного захисту (NFPA), Американською спілкою якості матеріалів (ASTM). Наприклад, прийнятий NFPA стандарт безпеки життєдіяльності залучений до багатьох кодексів штатів та місцевих містобудівних кодексів .

Крім того, в США створена урядова агенція захисту навколишнього середовища, яка в 1970 році видала спеціальний акт щодо стандартів безпеки і здоров’я при здійсненні будівництва (OSHA) . Цей акт регулює специфічні питання забруднення атмосферного повітря, захист від шумового впливу, радіаційну безпеку, санітарне благополуччя, протипожежний захист, порядок поводження з відходами, газами, пальним та їх зберігання.

Здійснений дисертанткою аналіз свідчить, що в законодавстві досліджених зарубіжних країн містяться вимоги щодо забезпечення екологічної безпеки при здійсненні містобудівної діяльності, які мають відповідний рівень систематизації, властивий правовій системі тієї чи іншої держави, що на нашу думку, надає більшої ефективності механізму реалізації цих норм.

**Література**

1. Фролов М.О. Правові аспекти екологічного ризику : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «3емельне право; аграрне право; екологічне право: природоресурсове право» / Фролов Максим Олександрович – К., 2001. –20 с.
2. Фролов М.О. Правові проблеми удосконалення нормативів екологічної безпеки у контексті концепції екологічного ризику // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2000. – Випуск 37. – С. 42-46. – (Серія «Юридичні науки»).
3. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Халфина Р.О. – М.: Юрид. лит., 1974. – 352 с.
4. Хилько М. Екологічна політика / Хилько Микола Іванович. – К. : Абрис, 1999. – 363 с.
5. Шевчук В.Я. Екологічний аудит: Навколишнє природне середовище. Екоменеджмент. Екостандарти. Підприємство. Стратегія. Екологічна безпека. Конкурентоспроможність. Екопідприємництво: [підруч. для студ. вищ. закл. освіти, що навч. за спец. «Екологія та охорона навколишнього середовища»] / В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, В.М. Навроцький. – К.: Вища шк., 2000. – С. 53.
6. Шеляженко Ю. Епіцентр беззаконня / Шеляженко Ю. // Громадський захисник. – 2005. ‑ № 48. – С. 5-6.
7. Организационно-правовые вопросы / Шемшученко Ю.С. –К.: Наукова думка, 1981. ‑ 303 с.
8. Шемшученко Ю.С. Человек и его право на безопасную (здоровую) окружающую среду / Шемшученко Ю. С. // Государство и право. – 1993. – № 10. – С. 120-125.
9. Шемшученко Ю.С. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды / Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. – К.: Наукова думка, 1978. – 279 с.

1. \* Як зазначалося дисертанткою вище система чинного законодавства України в сфері забезпечення екологічної безпеки містобудівної діяльності є різновидом регулятивно-стимулюючих державно-правових засобів, що входять до механізму правового забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України. [↑](#footnote-ref-1)