

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДАПТАЦІЇ
МІСТОБУДІВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ
ДО ЕКОЛОГІЧНОГО ACQUIS ЄС**

Євгеній ГОШОВСЬКИЙ

*аспірант кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
м. Ужгород, Україна
<https://orcid.org/0009-0002-2828-3789>*

Набуття Україною статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу ставить перед регулятором вимоги відповідності Копенгагенським критеріям, серед яких здатність ефективно впроваджувати правила та стандарти, що складають Екологічне надбання ЄС (EU Environmental Acquis). Адаптація законодавства у сфері екологічного права є доволі складним завданням. Зі свого боку, Екологічне acquis ЄС є динамічним зібранням із близько 270 правових актів, які поділяються на 13 основних секторів від горизонтального законодавства до управління відходами, охорони якості повітря, води, хімічних речовин та цивільного захисту¹. Оскільки європейське екологічне право (Глава 27 переговорної рамки) охоплює 13 ключових секторів особливо гострою є проблема рецепції та синхронізації цих норм між двома різними системи природокористування. Постає логічне запитання і в галузі просторового планування та містобудування, де в умовах масштабної повоєнної відбудови необхідно змінити традиційну парадигму освоєння територій на принципі сталого урбоекологічного розвитку².

Методологічною проблемою сучасного вітчизняного містобудівного права є його певна ізольованість від екологічних імперативів. Європейський підхід, навпаки, базується на концепції наскрізної екологізації, що вимагає включення вимог щодо охорони довкілля до всіх галузевих політик. Як свідчить Європейський досвід, такий процес стає каталізатором змін подібно до того, як свого часу Польща

¹ Дослідницька служба Верховної Ради України. (2022). Концепція адаптації природоохоронного законодавства України до екологічного надбання Європейського Союзу («The EU Environmental Acquis»). Довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Київ: Верховна Рада України. Розд. 1.1, 1.3, Додаток 2.

² Кірін Р. С. (2023). Актуальні проблеми урбоекологічного права. Монографія. Київ, Дніпро: Журфонд. С. 10–11

адаптувала свої регіональні структури до термінології та підходів ЄС, Словенія інтегрувала принципи сталого розвитку в національну систему планування, а в європейських містах почала формуватися політика соціальної та екологічної згуртованості.

Європейський Союз формує єдину політику сталості через впровадження керівних принципів, де просторове планування надає географічного виміру економічній, соціальній та екологічній політиці. Цей підхід, започаткований Торремоліноською хартією (1983) та посилений сучасними інструментами на кшталт Лейпцизької хартії міст, базується на Європейській конвенції про транскордонне співробітництво та Європейській хартії місцевого самоврядування. На шляху адаптації урбоекологічного законодавства Україна також має імплементувати положення Європейської перспективи просторового розвитку (ESDP) та успішні макрорегіональні стратегії.

Хоча в умовах розвитку європейського законодавства охорона довкілля значною мірою продовжує залишатися сферою національної компетенції, ключовим інструментом узгодження дій є Екологічні програми дій ЄС (Environmental Action Programmes). Вони визначають стратегічні пріоритети на середньострокову перспективу зокрема, чинна Восьма програма до 2030 року спрямована на перехід до кліматично нейтральної економіки та усунення урбоекологічних забруднень. Для України імплементація цих пріоритетів є не просто вимогою адаптації до Екологічного acquis ЄС, а й ключовим інструментом досягнення глобальної мети забезпечення сталого повоєнного відновлення міст та формування єдиного екологічно безпечного простору

Аналіз масиву екологічного законодавства ЄС свідчить, що вирішальну роль у просторовому плануванні відіграє Сектор А «Горизонтальне законодавство». Саме до нього належать Директива 2001/42/ЄС про стратегічну екологічну оцінку (СЕО) та Директива 2011/92/ЄС про оцінку впливу на довкілля (ОВД). Хоча базові положення цих директив вже перенесені в українське правове поле, на етапі правозастосування виникає концептуальна колізія між Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» та Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»³.

Якщо дивитися на методи та способи регулювання у розрізі, для успішної адаптації вітчизняного права до стандартів ЄС необхідно реалізувати низку першочергових кроків. До прикладу запровадити обов'язкові процедури публічних консультацій між державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськістю з

³ Кірін Р.С. Проблеми правового регулювання урбоекологічних моніторингових відносин. Р.С. Кірін Приватно-правові та публічно-правові відносини: проблеми теорії та практики: матеріали Міжнародної конференції (в авторській редакції) (м. Маріуполь, 24 вересня 2021 року). Маріуполь, ДонДУВС. 2021. С. 141-144.

питань довкілля, поглибити співпрацю з міжнародними екологічними інституціями та імплементувати європейські наукові розробки у процедури урбанізації та логіки розвитку міст. Не менш важливим є системне залучення громадян до охорони природи через фінансування державних освітніх і культурних програм, спрямованих на підвищення екологічної правосвідомості та суспільного інтересу до дотримання природоохоронних норм⁴.

Водночас, варто виділити концептуальні проблеми вітчизняного екологічного права, які потребують вирішення в процесі глобальної євроінтеграції, найяскравіше проявляються під час порівняння з європейською моделлю.

У праві довкілля ЄС переважають норми прямої дії, тоді як в Україні домінують акти непрямої (рамкової) дії, що делегують детальне врегулювання органам виконавчої влади шляхом видання підзаконних актів. Європейське законодавство застосовує чіткі інструменти для урівноваження суспільних, економічних та екологічних інтересів, що значно спрощує процедуру імплементації, в Україні ж питання дієвих процедур та інструментів практичного втілення норм досі залишається не угодженим.

Важливою методологічною особливістю є те, що екологічне право Європейського Союзу має переважно рамковий характер. Воно виступає наслідком комплексної системи політик, які формують стратегічне бачення та встановлюють єдині стандарти безпеки довкілля. При цьому, реалізуючи принцип субсидіарності зокрема, через механізм директив, європейський підхід залишає за національним законодавцем прерогативу вибору конкретних форм та методів регулювання⁵. Вказане означає, що процес адаптації екологічного законодавства у контексті містобудування не зводиться до сліпого копіювання, навпаки вітчизняний законодавець отримує певного роду дискретність і можливість розробити власні механізми імплементації, які враховуватимуть національні правові традиції, управлінську структуру, географічну та екологічну ситуацію, а також специфіку повоєнної відбудови територій, що вимагатиме скорочення регулювання у сфері ощадливого природокористування. Головною вимогою залишається умова за якої національні інструменти повинні забезпечувати

⁴ Власенко Ю.Л. Оптимізація законодавства України у сфері забезпечення екологічної безпеки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. К., 2010. 20 с.

⁵ Дослідницька служба Верховної Ради України. (2022). Концепція адаптації природоохоронного законодавства України до екологічного надбання Європейського Союзу («The EU Environmental Acquis»). Довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Київ: Верховна Рада України. Розд. 1.3, 2.2.

досягнення вищої мети, закладеної у принципі наскрізної екологізації та сталого просторового розвитку Європейського союзу.

Варто звернути увагу на наявність і інституційних проблематик, окремі акти екологічного законодавства лише фрагментарно регулюють дану категорію відносин, а містобудівне законодавство так само обмежено регулює екологічні питання. При цьому спостерігається явна перевага регулювання екологічних відносин саме приписами містобудівного законодавства⁶. На даному етапі однією з основних концептуальних дискусій нормативно-правового регулювання є питання кодифікації містобудівного законодавства та узгодженість його норм як між собою, так і з іншим галузевим законодавством. Наразі в системі національного законодавства відсутній єдиний базовий акт, який би регулював усю наявну сукупність урбоекологічних відносин. Важливим орієнтиром для кодифікації та вдосконалення такого законодавства має стати застосування сучасних європейських урбоправових інструментів. До них належить, зокрема, Лейпцизька хартія сталого розвитку міст, яка визначає, що для успішного міського розвитку економічне процвітання, соціальна рівновага та здорове довкілля повинні враховуватися одночасно і з однаковою вагою⁷.

Незважаючи на те, що в подальших реформаторських планах робилися спроби розширити екологічну складову містобудування, до реального втілення цих намірів у конкретний закон справа так і не дійшла. Як наслідок, чинна Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019–2030 роки фіксує суттєві прогалини у формуванні екологічно безпечного середовища міст, головною з яких є неузгодженість процедури стратегічної екологічної оцінки (СЕО) із процедурою експертизи будівельних проектів. Ця неузгодженість залишається одним із ключових бар'єрів, що гальмує імплементацію стандартів ЄС та ускладнює стале повоєнне відновлення міського простору.

На сучасному етапі Україна вже здійснила низку практичних кроків на шляху адаптації національного екологічного законодавства до європейських стандартів. Зокрема, значно активізувалися наукові дослідження з питань правової гармонізації, а в системі державного управління сформовано інституційні механізми зокрема, на базі Міністерства юстиції України для надання експертних висновків щодо

⁶ Кірін Р. С. (2023). Актуальні проблеми урбоекологічного права. Монографія. Київ, Дніпро: Журфонд. С. 83–84.

⁷ Рішення Колегії Міністерства освіти і науки України № 13/6-19 від 20.12.2001р. «Про концепцію екологічної освіти в Україні». Інформаційний 334 збірник Міністерства освіти і науки України. – 2002, – № 7.

відповідності проектів нормативно-правових актів вимогам права ЄС⁸. Окрім того, проведено оптимізацію структури центральних органів виконавчої влади у сфері охорони довкілля. Це сприяло покращенню їхньої інформаційно-аналітичної діяльності та створенню більш дієвої системи управління екологічними правовідносинами, що базується на європейських принципах верховенства права та захисту прав людини.

Загалом, реформування та адаптація вітчизняного екологічного законодавства до європейського права довкілля переслідує дві стратегічні цілі. Виконання міжнародних зобов'язань та створення необхідних правових передумов для повноправного вступу України до Європейського Союзу. Розбудова всеосяжної та стійкої системи державного захисту екологічних прав громадян і забезпечення високого рівня екологічної безпеки суспільства.

Оскільки на практиці регулювання міської екології здебільшого здійснюється через містобудівні норми, логічним рішенням є закріплення вимог урбоекологічної безпеки безпосередньо у майбутньому Містобудівному кодексі України. Крім того, на тлі безпрецедентного мілітарного впливу на екосистеми, повоєнне відновлення міст вимагає швидкого впровадження міжнародних методик оцінки завданих збитків. Для того щоб ці правові механізми працювали на практиці, держава має забезпечити міцне інституційне та фінансове підґрунтя, створити ефективну систему еко-моніторингу та запровадити жорсткі санкції за екологічні правопорушення.

У контексті євроінтеграційних процесів та повоєнної відбудови, рецепція норм екологічного асquis ЄС у вітчизняне містобудівне законодавство виступає стратегічним імперативом забезпечення сталого просторового розвитку. Подолання наявної методологічної проблеми ізолюваності містобудівного права від екологічних стандартів вимагає системної імплементації європейського принципу наскрізної екологізації.

⁸ Пригара М. С. (2017). Адаптація екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу. С. 1–3.