

ПАРАДИГМАЛЬНЕ ОНОВЛЕННЯ ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ЯК ЧИННИК ЗМІСТОВОГО ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЕКОПРАВОВОГО ВИХОВАННЯ

Обґрунтовано необхідність парадигмального оновлення природоохоронної діяльності, зокрема адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, як чинник змістовного формування системи екоправового виховання, а також розглядаються основні проблеми на шляху до євроінтеграції України в сфері захисту довкілля.

Ключові слова: законодавче забезпечення, євроінтеграція, екоправове виховання, екософія права.

В останні роки в Україні помітно зріс практичний і науковий, в тому числі загальнотеоретичний, інтерес до права Європейського Союзу. До предметного кола вітчизняних наукових розвідок входять різні аспекти правового поля ЄС, значне місце серед них посідають дослідження шляхів євроінтеграції у сфері охорони навколишнього природного середовища [3; 4; 8; 11].

Це обумовлено тим, що євроінтеграція є основним зовнішньополітичним пріоритетом України, вона визначена стрижнем стратегії її економічного та соціального розвитку, а в напрямку підвищення екологічних стандартів Європейський Союз став визнаною рушійною силою у великому європейському регіоні та орієнтиром для сусідніх країн. Європейська спільнота також зацікавлена в поширенні природоохоронних стандартів і заходів на сусідні терени, адже забруднення природи не має меж. Це одна з причин розширення природоохоронної співпраці ЄС з державами-сусідами.

Як невід’ємна частина Європи Україна об’єктивно має орієнтуватися на діючу в ЄС модель екологічних відносин та їх правового забезпечення. Розширення ЄС на схід континенту, його безпосереднє наближення до кордонів України створює додаткові передумови для активізації участі нашої країни в цих процесах.

На сучасному етапі розвитку Україна знаходиться в досить складній і дещо парадоксальній ситуації: з одного боку, їй доводиться дотримуватися положень міжнародних угод із забезпечення екологічних вимог, а з іншого – не припиняти темпів індустріального виробництва заради економічного зростання. Як свідчить досвід нових членів ЄС, маючи за орієнтир європейський вимір екологічної політики, в нашої держави є значні шанси гармонізувати в майбутньому екологічну та економічну складові свого розвитку.

Екологічна політика ЄС, будучи законодавчо зорієнтованою ще з початку 1970-х рр., від середини 1990-х виділилася в один із пріоритетних напрямів діяльності Співтовариства [2, с. 500–518].

В установчих документах ЄС впродовж останніх десятиліть чітко простежується динаміка введення екологічного імперативу абсолютно до всіх сфер життя. Договір про Європейський Союз від 7 лютого 1992 р. визначив метою Європейського Співтовариства досягнення збалансованого і сталого розвитку у сфері навколишнього середовища [15].

Амстердамський договір 1997 р. закріпив у тексті Договору про ЄС принцип екологічної орієнтованості в діяльності Співтовариства. Це означало інтеграцію цілей та принципів екологічної політики ЄС до структури програмних цілей усієї його політики (загальний ринок, транспорт, сільське господарство, регіональна політика). Відповідно до цього принципу екологічної орієнтованості будь-яка діяльність організації повинна була здійснюватися з урахуванням потреб захисту навколишнього середовища [11].

Основи для співпраці між Україною і Європейським Союзом у сфері охорони довкілля було закладено ще 1994 р. відповідно до Угоди про партнерство і співробітництво між ЄС та його державами-членами і Україною [12].

Необхідність тісної співпраці з європейською спільнотою у сфері охорони навколишнього середовища обумовлена не тільки визначеними нею екологічними імперативами її стратегії, але й потребами самої України у подоланні того стану, який можна охарактеризувати як кризовий, що формувався протягом тривалого періоду через нехтування об'єктивними

законами розвитку і відтворення її природно-ресурсного комплексу [8, с. 12].

Задля реалізації цілей і завдань, які встановлюються рамковими законами, відповідними національними програмами та концепціями, а також ратифікованими міжнародно-правовими договорами в царині екологічної безпеки, в Україні прийнято цілу низку законодавчих актів, а в останні часи спостерігається загальна тенденція поступового перенесення розробки таких норм і положень з рівня підзаконних актів на законодавчий рівень [6]. У цьому сенсі українському законодавству з питань охорони навколишнього середовища притаманне постійне оновлення в порядку адаптації до норм європейського екологічного законодавства. За результатами комплексного дослідження, проведеного спеціально уповноваженим органом виконавчої влади – Державним департаментом з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС, рівень адаптації законодавства України до *acquis communautaire* станом на 2008 р. було визначено в цілому як середній. Та хоча екологічне законодавство України на сьогоднішній день є досить розгалуженим і постійно поповнюється, особливої уваги потребує вдосконалення правового регулювання охорони атмосферного повітря, водних ресурсів, а також поводження з відходами. У вітчизняному законодавстві залишаються неврахованими деякі базові принципи системи екологічного управління ЄС, зокрема, принцип перестороги, принцип корпоративного екологічного управління, принцип інтегрованого підходу та принцип комплексного міжсередовищного підходу у формуванні політики у сфері охорони довкілля.

Також слід зазначити, що в ЄС заходи у сфері охорони довкілля поширюються на ширше коло об'єктів охорони та джерел забруднення. Отже, подальша адаптація законодавства України до *acquis communautaire* повинна відбуватися шляхом поступового розширення кола об'єктів охорони та джерел забруднення [6].

Разом із тим врахування європейських стандартів природоохоронного законотворення у вітчизняному законодавстві поки що, на жаль, не означає їх повного і адекватного впровадження в реальне життя. На нашу думку,

декларативність певних нормативних положень та ігнорування законодавчих приписів багато в чому є результатом низького рівня екологічної правосвідомості населення та управлінської еліти, який, у свою чергу, важко підвищити через відсутність сталої науково обґрунтованої єдиної концепції екоправового виховання в країні. Адже приписи закону завжди виконуються конкретними людьми і від їх волі та свідомості залежить автентичність практичних дій закріпленим нормам.

Вважаємо, що труднощі у процесі адаптації вітчизняного правового поля до правового простору ЄС виникають значною мірою через наднизький рівень екологічної правосвідомості суспільства, насамперед його політичного і економічного менеджменту, на який, в свою чергу впливає відсутність сталої, організаційно й законодавчо забезпеченої концепції правового виховання населення в цілому та екоправового виховання зокрема і як наслідок: 1) нехтування євростандартами екологічно ощадливого виробництва; 2) нерозвиненість системи заохочень і стимулів для впровадження підприємцями екотехнологій; 3) декларативна підтримка громадських екологічних ініціатив, а здебільшого їх ігнорування; 4) слабке фінансування природоохоронних програм, а то й використання запланованих щодо них коштів на інші витрати та, нарешті, 5) стабільне зростання сумною кримінальної статистики у цій царині. Цей перелік негараздів у площині здійснення природоохоронної діяльності можна було б і продовжити.

Найбільшу тривогу викликає той факт, що на фоні збільшення кількості протиправних дій у сфері охорони довкілля з боку пересічних громадян частішають випадки злочинної недбалості або умисного укривання таких дій з боку представників органів влади, які власне покликані забезпечувати цю охорону. За даними Генеральної прокуратури України, в країні накопичено 21 млн т відходів 1-3 класів небезпеки, але навіть дуже малі їх концентрації можуть спричинити значну шкоду здоров'ю. При цьому ліцензії на здійснення господарської діяльності у сфері поводження з небезпечними відходами видаються Мінприроди за відсутності у підприємств-ліцензіатів спеціального

технічного обладнання для утилізації і знешкодження небезпечних відходів, виробничих площ і складів, затверджених регламентів на ці роботи, неукomплектованості професійно підготовленим персоналом тощо. Проведені прокурорські перевірки засвідчують, що контроль за додержанням суб'єктами господарювання ліцензійних умов територіальними органами Мінприроди майже не здійснюється [10]. Відсутність контролю за діяльністю суб'єктів поводження з небезпечними відходами призвела до того, що упродовж останніх років певну їх кількість незаконно перевозили із регіону в регіон і складували непридатні пестициди, отримуючи бюджетні кошти начебто за їх знешкодження [10].

Така статистика доводить, що навіть розгалужена система законодавства залишається декларативною і не в змозі забезпечити ефективного функціонування жодної сфери діяльності держави без позитивного змістовного наповнення, без входження до сфери правосвідомості громадян, і вимагає рішучих дій в напрямку підвищення рівня екологічної правосвідомості всіх верств населення та відповідальності за збереження довкілля й безпечного середовища життя з боку правоохоронців та представників чиновництва у центрі й на місцях.

У той же час гостро постає питання про те, щоб нарешті звернутися до глибокого вивчення й адаптації в українському соціумі досвіду країн ЄС з проблем охорони довкілля й забезпечення здорового середовища життя людей, який вже майже два десятиліття ґрунтується на концепції сталого розвитку, котра постала світоглядною основою, культурною парадигмою існування європейського суспільства, що особливо доведено у країнах Скандинавії.

Сталий розвиток (sustainable development) – одна з сучасних найбільш поширених і підтриманих світовою спільнотою концепцій взаємодії суспільства з Природою. Його можна визначити як екологічно обґрунтований економічний та соціальний розвиток, який досягається шляхом забезпечення екологічних вимог при підготовці, прийнятті та реалізації значущих політичних рішень в інтересах теперішнього та майбутніх поколінь [1, с. 72]. Важливо, що баланс екологічних і економічних інтересів є ціннісно-культурним складником моделі

сталого розвитку в країнах ЄС, що знайшло закріплення як на доктринальному, так і на законодавчому рівні діяльності його інститутів.

Утім, з нашої точки зору, концепція сталого розвитку, будучи надійним інтелектуальним фундаментом екологізації свідомості європейської спільноти, ще недостатньо уваги приділяє правовому аспекту цього процесу.

Розглядаючи ж перспективи впровадження ідей сталого розвитку у свідомість громадян України, слід визнати, що вже тривалий час перебуваючи в транзитивному стані наш соціум потребує більшої нормативної конкретизації заходів з гармонізації відносин із Природою. Нормалізації екоправового клімату в державі, безперечно, сприятиме ефективно організована система заходів з формування у громадян системи знань про права Природи, права людини всередині «природного спільносвіту» (термін К. М. Маєр-Абіха [5, с. 8]), а також виховання у них почуття відповідальності за збереження природного довкілля перед сучасниками та прийдешніми поколіннями. Оскільки зазначені категорії є правовими, їх впровадження у свідомість доцільно здійснювати саме за допомогою правовиховних заходів екологічного спрямування.

Загалом в останні роки можна спостерігати зростаючу зацікавленість держави в розвитку правовиховної системи, через що поживалося й дослідження проблем правового виховання населення [7], включаючи і його екологічний складник. У цьому сенсі особливо перспективним, на наш погляд, видається розвиток концепції екософії права [13] як світоглядної основи заходів з екологізації правосвідомості громадян і виховання у них сталої установки щодо втілення у своїй діяльності екологічних переконань. Користуючись можливістю, вважаю за необхідне уточнити визначення екософії права як філософського вчення про гармонізацію відносин між людьми як правовими особистостями та їх соціумом з Природою на основі усталення екоправової культури як регулюючого чинника соціоприродного розвитку вказівкою на те, що вона має за предмет – вивчення граничних підстав екологічного права як галузі знань, принципи якої мають просякати усі правовідносини, що регулюють суб'єкт-об'єктні взаємини у соціоприродній сфері.

Про оновлення парадигми правотворчості в зазначеному напрямку свідчить прийнятий 21 грудня 2010 р. Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року» [9]. Він визначає мету і принципи державної екологічної політики, стратегічні цілі та завдання, інструменти та етапи реалізації національної екологічної політики, що має суттєве значення для побудови ефективної системи екоправового виховання. Недарма цей Закон визначає такі принципи державної екологічної політики, які просякнуті екоправовою імперативністю. Зокрема йдеться про посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою закріплення рівноцінності та гармонізації трьох фундаментальних складників розвитку – економічного, екологічного й соціального, що зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку; відповідальність нинішнього покоління за збереження довкілля на благо прийдешніх поколінь; державну підтримку та стимулювання вітчизняних суб'єктів господарювання, які мають здійснювати модернізацію виробництва, спрямовану на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище.

Що є особливо значущим, так це те, що серед стратегічних цілей екологічної політики першою визначено підвищення рівня суспільної екологічної свідомості, і в межах її досягнення передбачається виконання таких завдань: розроблення до 2015 р. і реалізація Стратегії екологічної освіти з метою сталого розвитку українського суспільства та економіки України; формування до 2015 р. організаційного механізму місцевого, регіонального та найвищого державного рівнів управління процесом активного залучення громадськості до екологічної освіти з метою сталого розвитку, екологічної просвіти та виховання; включення питань формування екологічної культури, екологічної освіти та просвіти в державні цільові, регіональні та місцеві програми розвитку. У цьому сенсі одним з інструментів реалізації загальнодержавної екологічної політики визначене освітнє й наукове забезпечення її формування і реалізації, основою якого має стати розроблення її методологічних основ та запровадження безперервної екологічної освіти, а також всеохоплююча екологічна просвіта та виховання.

Зрозуміло, що екофільні законодавчі ініціативи мають велику цінність для розбудови сучасної правової, соціальної та екологічної державності, але окрім цього саме державною владою має бути забезпечений і механізм їх реального впровадження в життя. У цьому контексті особливим аспектом такої загальнодержавної програми екологічних перетворень має стати ефективність функціонування економічного механізму природокористування та охорони довкілля, зокрема довершеність його фінансово-кредитного складника, адже впровадження екофільних технологій в економіку в масштабах країни та заохочення виробників до діяльності в межах цих технологій передбачає значні асигнування в цю сферу.

Наша країна, поставивши за мету інтеграцію до ЄС, має бути готовою до збільшення витрат на екологізацію економіки. Між тим, фінансування природоохоронної сфери на сьогоднішній день залишається недосяжним щодо європейських показників. На жаль, дотепер продовжує діяти залишковий принцип фінансування природоохоронної діяльності.

Занадто багато підприємців та чиновників виходять з того, що витрати на охорону природного довкілля не окупаються або окупаються не так швидко, як хотілося б, і тому в них не зацікавлені. Між тим, світова практика свідчить про високу ефективність вкладень у природоохоронні проекти, які дають економіці ефект за відвернуту шкоду, у 10-15 разів перевищуючий ці вкладення. Переробка відходів, очистка стічних вод, рекультивація земель за сприятливого інвестування можуть бути серйозним джерелом прибуткової частини бюджету, а їх екологічна та соціальна значущість не викликає сумнівів [1, с. 261].

Відомо, що Європейський Союз висуває до країн, які претендують на входження до нього, великий перелік вимог якості в різних сферах життєдіяльності, багато з них стосуються досягнення певного рівня фінансового забезпечення політики щодо охорони довкілля. Фінансування інтеграційних програм вимагає від країн-кандидатів виділення, як правило, у 2-3 рази більше засобів на охорону навколишнього середовища в період вступу до ЄС порівняно з попередніми роками.

Наприклад, упродовж 1991 – 2000 рр. витрати на інвестиції, пов'язані з охороною середовища, становили зокрема в Польщі 68 млрд злотих (17 млрд євро). У період із 2001 р. до 2015 р. (року завершення останнього перехідного періоду адаптації Польщі до правових стандартів ЄС) щорічні витрати розраховані на рівні від 2,3 до 2,8 млрд. євро [14].

У цілому Польща є показовою країною щодо успішного та оперативного виконання вимог ЄС щодо фінансового забезпечення охорони довкілля в період входження до ЄС. Порівняно із іншими країнами Центральної та Східної Європи її досягнення у сфері природоохоронних заходів є найбільш вражаючими за кількістю ініціатив та впровадженню нових концепцій. Тут функціонують інститути, які дозволяють ефективно фінансувати охорону природи – державний бюджет, екологічні фонди, національні парки, вітчизняні та міжнародні недержавні організації [1, с. 267]. Усього в Польщі налічується приблизно 40 джерел фінансування проектів з навколишнього середовища, і в результаті поступового формування такої розгалуженої системи на сьогодні роль держбюджету як прямого інвестора вже доволі незначна.

Таким чином, можна констатувати, що Україна, на жаль, знаходиться ще далеко від європейських стандартів правової регламентації взаємин із навколишнім середовищем. Але окреслення євроінтеграції в якості стратегічної мети розвитку нашої держави, активізація політики реального приведення законодавства та рівня добробуту громадян у відповідність з євростандартами свідчать про перспективність цих процесів. Поступова адаптація вітчизняної законодавчої бази до законодавства ЄС є реальним чинником змістовного формування системи екоправового виховання в Україні. Європейський Союз дуже прискіпливо ставиться до реального виконання взятих на себе державою-членом обов'язків із охорони довкілля, і доки в Україні буде мати місце декларативність певних законодавчих положень, інтеграція буде неможлива. Отже, наближуючись до євростандартів, українське суспільство поступово просувається в напрямку виховання в громадян екологічної правосвідомості та екоправової культури.

Список літератури:

1. *Вершило Н. Д.* Эколого-правовые основы устойчивого развития / Н. Д. Вершило ; под ред. М. М. Бринчука. – М. : Формула права, 2008. – 320 с.
2. *Дайнен Д.* Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції / Д. Дайнен ; пер. з англ. М. Марченко. – К.: К.І.С., 2006. – 696 с.
3. *Екосередовище і сучасність. Екологічне законодавство України та його гармонізація з європейським правовим полем : монографія : у 9 т. / С. І. Дорогунцов, М. А. Хвесик, Л. М. Горбач, П. П. Пастушенко.* – К. : Кондор, 2007. – Т. 7. – 611 с.
4. *Лозо В. И.* Правовые основы экологической стратегии Европейского Союза (концепция, программное обеспечение, систематизация и комментарий действующего законодательства ЕС) : монографія / В. И. Лозо. – Х. : Право, 2008. – 368 с.
5. *Маєр-Абіх К. М.* Повстання на захист природи. Від доквілля до спільносвіту / К. М. Маєр-Абіх ; пер. з нім. А. Єрмоленко. – К. : Лібра, 2004. – 196 с.
6. *Огляд стану адаптації законодавства України до *acquis communautaire* [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://eurodocs.sdla.gov.ua/DocumentView/tabid/28/ctl/Edit/mid/27/ID/10006022/Lang/Default.aspx>.*
7. *Правове виховання в сучасній Україні / А. П. Гетьман, Л. М. Герасіна, О. Г. Данильян та ін. ; за ред. В. Я. Тація, А. П. Гетьмана, О. Г. Данильяна.* – Х. : Право, 2010. – 368 с.
8. *Правове регулювання відносин в сфері доквілля в Європейському союзі та в Україні / за заг. ред. В. Г. Дідика.* –К. : Б. в., 2007. – 579 с.
9. *Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2818-17>.*
10. *Про стан законності в державі за 2009 рік (відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру») [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&t=rec &id=36585.*
11. *Стеценко О.* Защита экологических прав в Европейском Союзе [Электрон. ресурс] / О. Стеценко // Юридическая практика. – 2006. – № 45. – Режим доступа : <http://www.yurpractika.com/article.php?id=10006759>.
12. *Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998_012.*
13. *Шефель С. В.* Экософия права / С. В. Шефель // Наук. зап. Харків. ун-ту Повітр. Сил. – Х. : ХУПС, 2008. – Вип. 1 (30). – С. 18–24. – (Соц. філософія, психологія).
14. *Inwestycje w ochronie środowiska. Rozmowa z Jerzym Swatoniem, ministrem środowiska [Електрон. ресурс] // Geoland. — Режим доступу : http://www.geoland.pl/dodatki/energia_xl/ms.html.*
15. *Treaty on European Union (Maastricht, 7 February 1992) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : http://www.eua.ly/treaty_european_union_maastricht_february_1992-020302469.html.*

Захарова В. О. Парадигмальное обновление природоохранной деятельности в контексте евроинтеграции Украины как фактор содержательного формирования системы экоправового воспитания.

Обосновывана необхідність парадигмального оновлення природоохральної діяльності, в частині адаптації законодавства України к законодавству Європейського Союзу як фактор формування системи екоправового виховання, а також розглянуті основні проблеми на пути евроинтеграции Украины в сфере охраны окружающей среды.

Ключевые слова: законодательное обеспечение, евроинтеграция, экоправовое воспитание, экософия права.

Zakharova V. O. Paradigm renovation of the activity of environmental protection in the context of european integration of Ukraine as the substantial factor in the formation of the system of ecolegal education.

The article defines the necessity of paradigm renovation of activity of environmental protection, including adaptation of Ukrainean environmental legislation with EU legislation as a substantial factor in the formation of the system of ecolegal education and also discusses the main problems on the road to European integration in the field of environmental protection.

Key words: legal providing, European integration, ecolegal education, ecosophy of law.