

УДК 349.6

С.М. ШЕРШУН, канд. юрид. наук, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

ВИДИ ОЦІНОЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ ТА ЇХ ПРАВОВА КЛАСИФІКАЦІЯ

Ключові слова: види оціночної діяльності, класифікація видів оцінки впливів на стан навколишнього середовища, екологічне законодавство, охорона навколишнього середовища

Існують різні визначення поняття «оцінка», проте усі вони прямо чи опосередковано виділяють таку її ключову характеристику як встановлення відповідності тих чи інших об'єктів (виробництв, проектів господарської діяльності, матеріалів, речовин, споруд, технологічних процесів тощо) певним параметрам, вимогам, характеристикам [1, с.24–31]. У цьому сенсі застосовується й оцінка у відносинах, що виникають з приводу охорони навколишнього середовища, забезпечення екологічної безпеки. Ці відносини у свою орбіту включають практично усі сфери економіки, що чинять вплив на довкілля, види аналітичної, інформаційної, контрольної та іншої управлінської діяльності, пристосованої для вирішення екологічних проблем. Усі вони не можливі без оцінки, за результатами якої робляться підсумки проведеної природоохоронної роботи, приймаються рішення, що вирішують долю проектів господарської діяльності та діючих підприємств, котрі чинять вплив на довкілля. Сама оцінка у даній сфері поступово виділилася у самостійний напрямок управлінської діяльності. Сьогодні це не тільки один з методів управління чи етап прийняття управлінського рішення, а й окрема спеціалізована функція управління з досить різноманітними завданнями та напрямками здійснення. Ця різноманітність має відповідне організаційне, процедурне та правове оформлення, яке забезпечує задіяння оцінки для численних потреб управління у даній сфері.

В науковій літературі, присвяченій дослідженню оціночної діяльності в даній сфері, питання класифікації видів оцінки (видів оціночної діяльності) залишилися поза увагою науковців. Про наявність тих чи інших видів оцінки можна судити лише при порівнянні у спеціальних публікаціях одного виду оцінки з іншим, або ж у контексті розгляду в них окремих видів діяльності з оціночними характеристиками (визначення розміру шкоди, завданої навколишньому середовищу, моніторингу довкілля тощо). Потреба ж у визначенні класифікації видів оцінки (оціночної діяльності) у галузі охорони навколишнього середовища існує. Вона, як і будь-яка інша класифікація, дозволяє згрупувати види діяльності за певними ознаками і тим самим провести своєрідну ревізію їх складу, сфер застосування, проаналізувати їх взаємозв'язки, взаємодію. Іншими словами розробка класифікації дозволяє створити інформаційну базу для всебічного комплексного аналізу відповідного питання.

Як зазначалося, сутність оцінки складає встановлення відповідності тих чи інших об'єктів певним параметрам. Ця ознака присутня у багатьох видах діяльності, але як ключова, що становить основне їх призначення, тільки у тих, що підпадають під спеціальну правову регламентацію. Її аналіз дозволяє згрупувати види оціночної діяльності у даній сфері за наступними критеріями: 1) за процедурою здійснення; 2) за об'єктами оцінки; 3) за суб'єктами оцінки; 4) за термінами здійснення та іншими критеріями.

Перша група видів оціночної діяльності у запропонованій класифікації є найбільш чисельною та складною. Вона відображує усі напрямки оціночної діяльності в даній сфері, які зафіксовані у регламентуючих їх нормативно-правових актах. Останні через запровадження щодо кожного з них спеціальних процедур забезпечують залучення до відповідної оціночної діяльності заінтересованих суб'єктів, визначають послідовність їх дій, порядок взаємодії, об'єкти та критерії оцінки, завдання котрі перед нею ставляться. За процедурою оцінки можна виділити наступні її види:

1. *Оцінка впливів на стан довкілля у транс-кордонному аспекті.* Процедура її здійснення визначена Конвенцією ООН про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному у контексті від 25.02.1991 р. (ратифіковано Законом № 534–XIV від 19.03.1999 р.) (ст.153 [2]). За цією процедурою сторона походження значного транскордонного впливу має оповіщати будь-яку сторону, котра на її думку, може бути зачепленою стороною (зачепленою транскордонним впливом запланованої діяльності), як можна скоріше та не пізніше, ніж вона проінформує громадськість власної країни про заплановану діяльність. У разі, коли зачеплена повідомила про її намір брати участь у процедурі оцінки впливу на навколишнє середовище сторона походження надає зачепленій стороні відповідну інформацію. Сторони проводять у визначеному ними порядку консультації з оцінки впливів на навколишнє середовище і забезпечують, щоб в остаточному рішенні про заплановану діяльність була належним чином врахована документація з оцінки впливів, а також зауваження до цієї документації. Ця процедура має на меті забезпечити співробітництво різних країн у вирішенні проблем запобігання негативних впливів на довкілля, які зачіпають їх інтереси.

2. *Стратегічна екологічна оцінка.* Визначення її наводиться у Протоколі щодо стратегічної екологічної оцінки до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті і означає оцінку вірогідних екологічних, у тому числі пов'язаних зі здоров'ям населення, наслідків. Проводиться стратегічна екологічна оцінка стосовно планів і програм, які розробляються для сільського господарства, лісового господарства, рибальства, енергетики, промисловості, транспорту, регіонального розвитку, управління відходами, водного господарства, телекомунікацій, туризму, планування розвитку міських та сільських районів чи землекористування. Оцінка фіксується у екологічному докладі, положення якого та результати участі в екологічній оцінці громадськості, органів охорони здоров'я, природоохоронних та ін-

ших органів мають відобразитися у відповідних програмах та планах. Процедура стратегічної екологічної оцінки передбачає також моніторинг за екологічними наслідками реалізації програм та планів. На сьогодні, положення, в яких міститься пряма посилка на стратегічну екологічну оцінку містяться у зазначеному Протоколі та в деяких міжнародних угодах, стороною якої є Україна. У законах та інших нормативно-правових актах стратегічна екологічна оцінка не згадується. Очевидно, що це пов'язано з тим, що зазначений Протокол підписаний Україною (Київ, 21.05.2003 р.), але досі нею не ратифікований. Тож є необхідність з зазначеного питання гармонізувати екологічне законодавство України з відповідними міжнародно-правовими актами. Окрім того, застосування стратегічної екологічної оцінки слід узгодити з екологічною експертизою у питаннях визначення об'єктів оцінки. Із сфери здійснення екологічної експертизи доцільно вилучити оцінку проектів програмних документів різного характеру, на якій спеціалізується стратегічна екологічна оцінка.

3. *Оцінка проектів господарської діяльності (запланованої діяльності).* У ній задіяні різні процедури. Зокрема, процедура оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) плануємої діяльності, яка детально регламентована та є обов'язковою для всіх проектів господарської діяльності, що чинять вплив на довкілля. Матеріали ОВНС мають надаватися у складі проектної документації уповноваженим державним органам для державної експертизи і повинні всебічно характеризувати результати оцінки впливів на природне, соціальне, включаючи життєдіяльність населення, і техногенні середовище та обґрунтовувати допустимість планової діяльності. За Законом України «Про екологічну експертизу» (ст.13) державна екологічна експертиза організовується і проводиться еколого-експертними підрозділами, спеціалізованими установами, організаціями обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. А на території Автономної Республіки

Крим – органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, із залученням інших органів виконавчої влади. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, проводить державну екологічну експертизу стосовно об'єктів, рішення щодо затвердження (схвалення) яких приймається Кабінетом Міністрів України. Експертиза проектів будівництва проводиться відповідно до ст.31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». За ним обов'язковій експертизі підлягають проекти будівництва об'єктів, які: належать до IV і V категорій складності, – щодо додержання нормативів з питань санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки, міцності, надійності, довговічності будинків і споруд, їх експлуатаційної безпеки та інженерного забезпечення; споруджуються на територіях із складними інженерно-геологічними та техногенними умовами, – у частині міцності, надійності та довговічності будинків і споруд; споруджуються із залученням бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії, – щодо кошторисної частини проектної документації. Очевидною є розпорошеність правового забезпечення експертної екологічної оцінки по різних нормативно-правових актах, що не може сприяти її ефективному застосуванню.

4. *Оцінка поточної діяльності, що чинить вплив на довкілля (є потенційно екологічно небезпечною).* Вона здійснюється за процедурами, які передбачені для численних видів оціночної діяльності. Серед них, зокрема, моніторинг довкілля, який забезпечує спостереження за станом довкілля, котре базується на постійній, систематичній оцінці усіх викидів (скидів), що здійснюються виробничими та іншими господарськими об'єктами, наслідків їх впливів на стан навколишнього середови-

ща, його окремих складових. До цієї групи видів оціночної діяльності відноситься й екологічний аудит, під яким розуміється документально оформлений системний незалежний процес оцінювання об'єкта (підприємства, установи та організації, їх філії та представництва чи об'єднання, окремі виробництва, інші господарські об'єкти тощо) екологічного аудиту, що включає збирання і об'єктивне оцінювання об'єкта екологічного аудиту. Також до зазначеної групи видів оціночної діяльності відносяться: інвентаризація (оцінка) викидів парникових газів від антропогенних джерел; оцінка скорочення викидів парникових газів при санації будівлі; оцінка ефективності реалізації регіональних природоохоронних та державних (загальнодержавних) цільових екологічних програм; оцінка безпеки атомних станцій; оцінка стану системи обліку та контролю ядерних матеріалів; оцінка запасів корисних копалин; оцінка ризику потенційного впливу генетично модифікованих організмів на навколишнє природне середовище та інші. Цей напрямок оцінки в галузі охорони довкілля регламентується численними нормативно-правовими актами, прийняття яких до певної міри має стихійний характер (є реакцією на запит практики), не підпорядковано керуючим приписам законодавства, що визначають ключові положення з оцінки у даній сфері (вони відсутні в законах, що регулюють екологічні відносини).

5. *Оцінка розміру шкоди, завданої навколишньому середовищу.* Така оцінка здійснюється у двох випадках – у разі заподіяння шкоди, завданої правомірними діями, та у випадку заподіяння шкоди внаслідок порушення екологічного законодавства. Безпосередньо оцінка розміру шкоди здійснюється за таксами та методиками, котрі дозволяють уніфікувати відповідну оцінку увести її у русло єдиних критеріїв. Від інших видів оцінки у даній сфері оцінка розміру шкоди, завданої навколишнього середовищу, відрізняється тим, що визначається у грошовому еквіваленті (у інших видах оцінки застосовуються переважно екологічні виміри, які дозволяють

виявити відхилення від нормативної картини у стані довкілля). Це дозволяє застосовувати розмір шкоди як кваліфікуючу ознаку екологічних правопорушень, покладати на правопорушників фінансові санкції. Оцінка розміру шкоди, завданої довкілля, має місце і при правомірній діяльності, пов'язаній, насамперед, з природокористуванням. У цьому разі, оцінка наслідків діяльності відповідних природокористувачів (користувачів тваринного світу, лісокористувачів тощо) здійснюється за таксами або ж іншими інструктивно-методичними документами, які закладають в себе усі витрати на відновлення природних ресурсів, підтримання їх у належному стані.

Наведене угруповання (класифікація) видів оціночної діяльності слід розглядати як базу для визначення інших класифікацій оцінок впливів на стан навколишнього середовища. Адже саме види оцінок цієї групи в залежності від масштабів застосування, конкретизації завдань, що перед ними ставляться, особливостей процедури здійснення можуть ділитися на інші угруповання. Зокрема, вони можуть ділитися: *за суб'єктами* на публічну (здійснюється органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування) та громадську (здійснюється громадськими формуваннями та громадянами) оцінку; *за об'єктами* – на оцінку речовин, матеріалів, відходів, що небезпечні для довкілля, оцінку проектів господарської діяльності, потенційно небезпечних для довкілля, оцінку державних програм з питань охорони довкілля, оцінку стану окремих природних ресурсів, оцінку відповідності діяльності підприємств, установ, організацій вимогам екологічного законодавства тощо; *за терміном здійснення* на: постійні, механізм дії яких розрахований на стале застосування (моніторинг довкілля та моніторинг окремих природних ресурсів) та ситуаційні, здійснення яких пов'язується з випадками, прямо передбаченим законодавством (розробка проектів господарської діяльності, запровадження у виробництво речовин та матеріалів, що потенційно небезпечні для довкілля, тощо) види оцінок. Також види оцінок

у даній сфері можна поділити *на обов'язкові*, застосування яких зумовлюється імперативними вимогами законодавства (наприклад, обов'язкова державна екологічна експертиза у випадках, визначених Законом України «Про екологічну експертизу») та *добровільні*, що здійснюються за побажаннями окремих суб'єктів (наприклад, екологічний аудит підприємства за ініціативою замовника аудиту).

Наведені класифікації віддзеркалюють розвиток спеціалізованої оціночної діяльності в галузі охорони навколишнього середовища за різними параметрами, напрямками, способами, формами здійснення, свідчать про поширення зазначеної діяльності серед різних суб'єктів і, нарешті, характеризують об'єкти оцінки стану довкілля. Зазначене дозволяє зробити висновок про те, що оцінка у даній сфері становиться активним засобом управління, за допомогою якого вирішуються найважливіші, найскладніші питання організації охорони навколишнього середовища, забезпечення екологічної безпеки. Інший висновок, до якого можна дійти аналізуючи відповідну класифікацію, стосується констатації єдності різних видів оціночної діяльності, орієнтованих на встановлення відповідності виробничої та іншої господарської діяльності критеріям, визначеним екологічним законодавством. Наявність споріднених видів діяльності, що підпадають під спеціальну правову регламентацію, об'єктивно свідчить про те, що формується правовий інститут з оцінки стану навколишнього середовища. Для розвитку екологічного законодавства ця обставина має те значення, що у разі його радикального оновлення, наприклад, при прийнятті нової редакції базового для даної сфери Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» або ж у разі реалізації ідеї розробки та прийняття Екологічного кодексу України, правовий інститут оцінки стану навколишнього середовища отримає закріплення у спеціалізованому розділі цих законодавчих актів.

Аналіз розглянутої класифікації дозволяє оцінити і рівень системності правового забез-

печення оцінки у галузі охорони навколишнього середовища. Він явно не належному рівні. Різні види оціночної діяльності дублюють один одного і при цьому, відсутнє належне розмежування сфер їх застосування. Класифікація оціночної діяльності чітко вказує, між якими її видами мають здійснюватися гармонізаційні процеси, зокрема, між стратегічною екологічною оцінкою та екологічною експертизи у питання оцінки проектів програм господарського розвитку (останні мають уходити до сфери застосування стратегічної екологічної оцінки), між екологічним аудитом і екологічною експертизою щодо екологічної оцінки виробничої діяльності функціонуючих підприємств (має здійснюватися виключно у рамках екологічного аудиту). Розглянута класифікація вказує й на доцільність об'єднання правових норм з окремих видів оціночної діяльності в один блок, зокрема, тих, що задіяні в правовому регулюванні оці-

нки проектів плануємої діяльності.

У цілому, з огляду на різноманітність видів оціночної діяльності, їх угруповань, є потреба у запровадженні в екологічне законодавство норм-цілей, норм-завдань, норм-принципів з питань оцінки в галузі охорони навколишнього середовища, які визначають ідеологію правового регулювання даної сфери та чинять гармонізаційний вплив на законодавство з екологічної оцінки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ляпон М. В. Оценочная ситуация и словесное моделирование / М. В. Ляпон // Язык и личность. – М. : Наука, 1989. – С. 24–33.
2. Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті / ратифікована Законом : від 19.03.1999 р., № 534–XIV // ВВР України. – 1999. – № 318. – Ст. 153.

Шершун С. М. Види оціночної діяльності в галузі охорони довкілля та їх правова класифікація / С. М. Шершун // Форум права. – 2014. – № 4. – С. 359–363 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_4_64.pdf

Досліджуються різні угруповання видів оцінки в галузі охорони навколишнього середовища, основні підходи щодо визначення їх класифікаційних ознак, розглядається роль правової класифікації видів оціночної діяльності в даній сфері для вирішення питань подальшого удосконалення екологічного законодавства.

Шершун С.Н. Виды оценочной деятельности в области охраны окружающей среды и их правовая классификация

Исследуются группирования видов оценки в области охраны окружающей среды, основные подходы к определению их классификационных признаков, рассматривается роль правовой классификации видов оценочной деятельности в данной сфере для решения вопроса о дальнейшем совершенствовании экологического законодательства.

Shershun S.M. Skills Assessment Activities in the Field of Environmental Protection and Their Legal Classification

This article explores the different types of group assessment in the field of environment, the main approaches to determine their classifications, examines the role of the legal classification of evaluation activity in this area to address the issues of further improvement of environmental legislation.