

УДК 349.6:502.34(477)

С.М. Шершун

**ПОНЯТТЯ СТРАТЕГІЧНОЇ
ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ: ПИТАННЯ
ВИЗНАЧЕННЯ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ**

У статті досліджуються зміст поняття "стратегічна екологічна оцінка", застосування цієї правової категорії у законодавстві, обґрунтовується авторське визначення поняття "стратегічна екологічна оцінка".

Ключові слова: *стратегічна екологічна оцінка, екологічне законодавство, критерії оцінки, охорона навколишнього середовища.*

В статье исследуется содержание понятия "стратегическая экологическая оценка", применение данной правовой категории в законодательстве, обосновывается авторское определение понятия "стратегическая экологическая оценка".

Ключевые слова: *стратегическая экологическая оценка, экологическое законодательство, критерии оценки, охрана окружающей среды.*

In the article investigates the concept of "strategic environmental assessment", the application of the legal categories in legislation, justified the author's definition of "strategic environmental assessment".

Key words: *strategic environmental assessment, environmental legislation, evaluation criteria, the environment.*

Термін "стратегічна екологічна оцінка" (СЕО) досить активно вживається у науковій літературі, присвяченій питанням екологічної безпеки, охорони навколишнього середовища. Поштовх для цього в Україні було надано підписанням Україною 21.05.2003 р. Протоколу щодо стратегічної екологічної оцінки до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище (досі не ратифікований) і наступним включенням положень з СЕО в окремі правові документи. Серед них важлива роль належить Основним засадам (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затверджених Законом України від 21.12.2010 р., в яких зроблено наголос на удосконаленні "екологічного законодавства в частині застосування Стратегічної екологічної оцінки (СЕО) як обов'язкового інструменту стратегічного планування розвитку соціально-економічної політики на національному, регіональному та місцевому рівнях" (пункт 4.2. розділу 4). Цей наголос у зазначеному документі є дуже важливим, оскільки ініціює розвиток певного напрямку правового регулювання, фокусує увагу законодавця на існуючій правовій проблемі. Суть останній полягає у тому, що вітчизняне законодавство не пристосовано для застосування СЕО. В ньому відсутні положення, що санкціонують, визначають підстави та умови, передбачають наслідки здійснення цієї оцінки у конкретних випадках, при вирішенні певних проблем. І якщо у вітчизняній науковій літературі сьогодні говорять про стратегічну екологічну оцінку, то лише у постановочному плані, а не як про реально діючий правовий

механізм здійснення оцінки з певного питання. Проте це тимчасове явище, котре хоч і затягнулося, але минеться – раніше чи пізніше відбудеться ратифікація Україною Протоколу щодо стратегічної екологічної оцінки до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище, а з його положеннями має бути гармонізовано екологічне законодавство України.

До питань, які мають бути вирішені у зв'язку з запровадженням СЕО, слід віднести визначення її поняття. Адже те, що пропонується у Протоколі щодо стратегічної екологічної оцінки до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище має досить загальний характер, основну увагу акцентує на процедурних питаннях здійснення відповідної оцінки ("Стратегічна екологічна оцінка" означає оцінку імовірних екологічних, у тому числі пов'язаних із здоров'ям населення, наслідків і включає до себе визначення сфери охоплення екологічної доповіді та її підготовки, забезпечення участі громадськості і отримання її думки, а також врахування у плані або програмі положень екологічної доповіді і результатів участі громадськості і висловленої нею думки"). Очевидно, що це визначення слугує завданням зазначеного Протоколу, а для широкого вжитку не призначене. Невипадково, що у більшості формулювань поняття "стратегічна екологічна оцінка", що пропонуються у науковій літературі, з того, що запропоноване у Протоколі, береться лише та частина, що стосується призначення цієї оцінки, як оцінки екологічних наслідків програм, планів, стратегічних рішень. Наприклад, Палехов Д.О.¹ вважає, що під стратегічною екологічною оцінкою слід розуміти "певний вид діяльності уповноважених органів державної влади з організації виконання у процесі підготовки проектів стратегічних рішень оцінки їх можливих негативних впливів на навколишнє природне середовище, у тому числі пов'язаних зі здоров'ям населення". Такого роду визначення наголошують на призначенні стратегічної екологічної оцінки, але не розкривають її змісту, сутності.

Щоб розібратися з сутністю СЕО варто одразу відзначити, що як один з видів оцінки, що застосовуються у сфері охорони навколишнього середовища, вона, по-перше, є діяльністю з встановлення відповідності впливів на стан довкілля критеріям екологічної безпеки та іншим екологічними критеріям, визначеним у законодавстві, тобто відповідає загальній характеристиці оціночної діяльності, а, по-друге, має особливості, що дозволяють відособити її від інших видів спеціальної оцінки у даній сфері. На цих особливостях і зосередимо увагу у даному дослідженні, узявши за основу основні параметри структури даного виду оцінки, визначені у Протоколі щодо стратегічної екологічної оцінки до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище (Протокол).

¹ Палехов Д.О. Правові засади стратегічної екологічної оцінки. Дисертація ... канд. юрид.наук. Спеціальність 12.00.06. К.: 2009. – С.35

Насамперед, слід звернути увагу на об'єкт СЕО, який безпосередньо вказує на призначення даного виду оцінки, сферу її застосування. Маючи як і інші види оцінки у якості свого загального об'єкту стан навколишнього середовища, вона зосереджується на документах, що визначають стратегію розвитку держави на перспективний період, мають сприяти сталому розвитку економіки, її окремих секторів, що не можливо без урахування завдань охорони навколишнього середовища, які не допускають погіршення стану цього середовища. До складу цих документів Протокол відносить плани і програми, які можуть викликати істотні екологічні наслідки, у тому числі пов'язані зі здоров'ям населення. Це ті, що розробляються для сільського та лісового господарства, рибництва, енергетики, промисловості, у тому числі гірничого виробництва, транспорту, регіонального розвитку, управління відходами, водного господарства, телекомунікації, туризму, розвитку міських і сільських районів, землекористування тощо. Окрема увага акцентується на політиці та законодавстві. У Протоколі стверджується, що широке застосування щодо них та планів й програм принципів оцінки впливів на навколишнє середовище сприятиме посиленню систематичного аналізу екологічних наслідків. Втім приписи з екологічної оцінки щодо політики та законодавства сформульовані у досить загальному вигляді, сприймаються як рекомендації та побажання. Тому у законодавстві держав ЄС об'єктами СЕО за правило визначаються тільки програми і плани. Для України, як вбачається, особливого вибору тут нема. Законопроекти за Законом "Про екологічну експертизу" є об'єктами екологічної експертизи, проте лише формально, а фактично нема жодного прикладу, коли така експертиза проводилася. Це не випадково, адже процедура проведення екологічної експертизи не розрахована на застосування її щодо законопроектів. Запровадження стратегічної екологічної оцінки дозволяє виправити ситуацію щодо законопроектів, зробити їх реальними об'єктами екологічної оцінки. Безумовно щодо них не можна буде застосувати процедуру оцінки, що передбачається для планів та програм, оскільки між останніми та законопроектами є суттєві відмінності у ролі в упорядкуванні суспільних відносин, способах впливу на суспільство, змістовому наповненні відповідних положень, порядку розробки та прийняття. Закони за своїм призначенням визначають межу дозволеної/недозволеної поведінки суб'єктів суспільних відносин і тим самим чинять регулюючий вплив на розвиток цих відносин. В екологічному законодавстві це здійснюється через різного роду обмеження, заборони екологічно небезпечної діяльності, які передбачаються у загальнообов'язкових приписах відповідних законів (кодексів). У своїй сукупності ці приписи формують правову екологічну політику держави на перспективний період. Екологічна оцінка законопроектів має дати відповідь на скільки приписи, що ними передбачаються можуть вплинути на

стан довкілля, враховують сучасні науково-технічні можливості суспільства вирішувати екологічні проблеми, узгоджені з положеннями інших законів, що регулюють відносини у сфері взаємодії людини і природи тощо. Як вбачається екологічна оцінка законопроектів повинна мати тестовий характер, передбачати чіткі відповіді на питання з відповідності положень законопроекту оціночним критеріям, які пропонуються для даного виду оцінки Протоколом щодо стратегічної екологічної оцінки до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище.

Продовжуючи розгляд питання з визначення поняття "стратегічна екологічна оцінка", слід звернути увагу на зв'язок його походження із сучасним розумінням планів та програм як стратегічних документів. Ключовим у характеристиці цих документів є термін "стратегія". Він походить від давньогрецької мови: *stratos* – армія, *agos* – я управляю і означає спочатку місцецько або науку бути полководцем.¹ Сьогодні цей термін вживається не тільки у військовій, а й в інших сферах управління. За допомогою терміну "стратегія" визначається характер, призначення управлінських рішень, спосіб вирішення існуючих проблем, визначення цілей майбутнього розвитку². Одним з варіантів використання терміну стратегія для цілей управління є визначення за його допомогою планових документів, що визначають довгострокові цілі та ресурси й дії, необхідні для досягнення визначених цілей. Узагальнюючим тут є визначення, за яким стратегія – це "план, який інтегрує головні цілі організації, її політику та дії у певне узгоджене ціле".³ У вітчизняному законодавстві поняття стратегія у контексті розуміння програм та планів практично не застосовується. Мають місце окремі, нечисленні факти його застосування, за правило, у назвах програмних документів, які торкаються екологічних питань, наприклад, у Стратегії національної безпеки, затвердженої Указом Президента України від 12.02.2007 р. №105 (в ред. Указу Президента України від 08.06.2012 р. № 389/2012)⁴. При цьому в них не наводиться визначення відповідного стратегічного документу. Спроба запропонувати таке визначення робиться у проекті Закону України "Про державне стратегічне планування", який було внесено на розгляд Верховної Ради України за реєстр. № 9407 від 03.11.2011 р. За цим законопроектом державне стратегічне планування – це функція державного управління з визначення цілей та напрямів розвитку, з урахуванням наявних ресурсів,

¹ С.Б.Довбня, А.О.Найдовська, М.М.Хитко. Стратегія підприємства. Частина 1 : Навч. Посібник. - Дніпропетровськ: НМеталАУ, 2011. - С. 11-12.

² Chandler A.D. *Strategia and Struktura* / A.D. Chandler. Cambridge/Mass : MIT Press, 1962. - 287 p.; Кемпбл Д. Стратегический менеджмент : учебник / Кемпбл Д., Стоунхаус Дж., Хьстон Б. ; пер. с англ. Н.И.Алиазовой. - М.: "Издательство Проспект", 2003. - 336 с.

³ Краснокутська Ю.М. Теоретичні засади до визначення сутності поняття «стратегія» / Ю.М.Краснокутська // *Іновативна економіка*. - 2012. - 6. - С.80 - 83.

⁴ Урядовий кур'єр. - 2007. - 07.03. - №43.

обрання пріоритетів, розроблення та виконання взаємозв'язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку. Відповідно до цього визначення до документів стратегічного планування відносяться плани, стратегії, що визначають цілі, пріоритети розвитку та напрями реалізації державної політики з конкретизацією основних завдань і заходів, їх виконавців та строків виконання, потребу у фінансовому забезпеченні заходів на плановий період. Очевидно, що під зазначені характеристики підпадають державні цільові програми, програми економічного і соціального розвитку, прогнозні документи, розробка яких сьогодні передбачена Законом України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку" від 23.03.2000 р. та Законом України "Про державні цільові програми". Таким чином можна констатувати, що стратегічні документи не є новим явищем для України, а отже є плацдарм для застосування СЕО в Україні.

Іншим питанням, пов'язаним з СЕО є встановлення критеріїв її здійснення. До них Протокол щодо стратегічної екологічної оцінки до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище (Додаток III) відносить: 1) актуальність плану чи програми з точки зору впливу на екологію, здоров'я населення та сталий розвиток; 2) ступінь утворення планом чи програмою основи для розробки проєктів та здійснення іншої діяльності (прив'язка до територій, орієнтація на бажані масштаби, характер та умови функціонування, забезпеченість ресурсами); 3) ступінь впливу плану та програми на інші плани та програм, у тому числі в порядку підпорядкування (ієрархії); 4) екологічні, у тому числі пов'язані зі здоров'ям населення, проблеми, що стосуються плану чи програми; 5) характер екологічних наслідків з точки зору тривалості, поширеності, масштабу прояву (площа території (географічного району), чисельність населення); 6) ризики для довкілля, у тому числі для здоров'я населення; 7) транскордонний характер наслідків; 8) ступінь впливу програми чи плану на цінні території, включаючи ландшафт, що мають національний чи міжнародний охоронний статус.

Ці критерії мають досить узагальнений, орієнтовний характер, фокусують увагу на основних моментах, що дозволяють оцінити потенційний вплив планів чи програм на довкілля, здоров'я людини, врахувати особливості механізму впливу цих документів на розвиток суспільних відносин, організацію виробничої та іншої господарської діяльності. Іншими словами, як інструменти програмно-цільового управління вони визначають канву, ключові моменти, принципові положення, за якими має оцінюватися проблема, якій присвячений план чи програма. Кожний з наведених складів критеріїв може і повинен конкретизуватися за певними параметрами та напрямками здійснення. Така конкретизація має здійснюватися із урахуванням накопиченого досвіду в екологічній оцінці проєк-

тів господарської діяльності, який вже відображений у регламентуючих таку оцінку документах (зокрема, у ДБН А.2.2-1-2003 *Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд, затверджені наказом Держбуду України від 15.12.2003 р. № 214*). На це, зокрема, орієнтує і зазначений Протокол, в якому наголошується на широкому застосуванні принципів оцінки впливів на довкілля щодо планів та програм. Такий підхід зумовлено тим, що стратегічна екологічна оцінка та екологічна оцінка проектів господарської діяльності має одну оціночну базу – це будь які екологічні наслідки впливів на довкілля, у тому числі на флору, фауну, біорізноманіття, ґрунт, клімат, повітря, воду, ландшафт, природні об'єкти, матеріальні активи, культурну спадщину, стан здоров'я населення та взаємозалежність цих впливів. Це дозволяє взаємодіяти стратегічній екологічній оцінці та екологічній оцінці проектів господарської діяльності, зв'язати показники останньої з прогнозною оцінкою (саме надання прогнозно оцінки становить сенс стратегічної екологічної оцінки), а відтак, мати чітку картину того як конкретний проект будівництва виробничого об'єкту, вписується у загальну концепцію планів, програм розвитку країни, регіону, використання та охорони природних об'єктів, охорони довкілля у цілому.

Використання оціночних критеріїв безумовно матиме свою особливість при здійсненні стратегічної екологічної оцінки, яка застосовується не до окремого проекту господарської діяльності, а до певної моделі розвитку суспільства. Ця модель описує бажаний варіант розвитку подій шляхом визначення цілей, завдань, способів, підходів до вирішення відповідних проблем, який (варіант розвитку) має призвести до певних бажаних результатів. Тобто реально об'єктом стратегічної екологічної оцінки є потенційний (можливий) вплив на довкілля, до якого може призвести розвиток суспільства, що запланований на перспективу відповідними планами та програмами.

Від інших видів екологічної оцінки СЕО відрізняє її встановлена для неї особлива форма документального оформлення – це підготовка екологічної доповіді. В ній мають описуватися та оцінюватися імовірні істотні екологічні, у тому числі пов'язані зі здоров'ям населення, наслідки здійснення плану чи програми та його аргументовані альтернативи. До докладу має також включатися інформація, яка дає можливість судити про стан навколишнього середовища, у певних районах, на які поширюється дія плану чи програми, імовірні транскордонні екологічні наслідки тощо. Нарешті екологічна доповідь має містити резюме наданої інформації, розраховану на широку аудиторію. Наведені параметри екологічної доповіді вказують на її аналітичний характер, охоплення усіх аспектів організації розробки проектів планів та програм, залучення до цього процесу

природоохоронних та інших органів, висвітлення в ньому існуючих екологічних проблем територій, на які поширяться дія відповідних планів та програм, можливих змін у екологічному стані територій в наслідок реалізації планів та програм. Очевидно, що узагальнена оцінка цих документів має міститися у резюме, в якому має бути сформульований висновок про відповідність/невідповідність програми чи плану екологічним цілям, завданням, нормативам, стандартам, правилам, визначеним у міжнародно-правових документах та національному законодавстві з охорони навколишнього середовища.

Для вітчизняної практики наведені параметри оцінки екологічної складової програм є здебільшого знайомими, такими, що у тій чи іншій формі вже використовуються при розробці програм економічного і соціального розвитку, спеціалізованих екологічних програм чи програм з розвитку окремих секторів економіки. Зокрема, у концепціях загальнодержавних програм з вирішення тих чи інших проблем, пов'язаних з охороною довкілля, зазвичай міститься характеристика стану довкілля, визначається характер впливу на нього виробничої та іншої господарської діяльності, обґрунтовуються варіанти вирішення проблем охорони довкілля, епіцентром виникнення яких є дана сфера економіки, природокористування, визначаються параметри очікуваних результатів та ефективності відповідної програми. Тобто дається узагальнена оцінка існуючого стану та рішень, що приймаються з відповідного питання. Можна казати про подібність між зазначеними аналітично-оціночними характеристиками та параметрами стратегічної екологічної оцінки за Протоколом щодо стратегічної екологічної оцінки до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище. Проте ця схожість є тільки зовнішньою. Різниця між ними суттєва, обумовлена підходом до здійснення відповідної оцінки. Остання у концепціях загальнодержавних програм, інших обґрунтовуючих матеріалів до державних цільових програм здійснюється розробниками відповідних програм. Натомість стратегічна екологічна оцінка є незалежною, має доручатися організаціям, що не задіяні у розробці програм та планів. Відтак вона має більш високу ступінь об'єктивності, достовірності, узгодженості з інтересами суспільства у цілому, а не окремих його груп. Незалежність цього виду оцінки підкреслюється також оформленням її результатів в окремому документі, який не є складовою програми чи плану, не доповнює їх, а має самостійне значення, характеризує відповідні документи, супроводжує їх у продовж усього процесу розгляду та прийняття. Вона слугує критеріальною основою для контролю з боку громадськості за подальшим їх доопрацюванням та коригуванням у процесі реалізації.

Підсумовуючи проведений аналіз можна констатувати, що стратегічна екологічна оцінка: є самостійним видом екологічної оцінки; має своїм завданням встановлення відповідності проектів документів, що визна-

чають стратегію розвитку суспільства, екологічним інтересам суспільства, захист яких гарантується на міжнародно-правовому рівні та офіційним законодавством; має прогностичний характер, охоплює увесь період дії програми чи плану, дозволяє змодельовати розвиток екологічної ситуації в країні чи регіонах у процесі розвитку економіки у довгостроковій перспективі; має своєю критеріальною основою увесь спектр екологічних умов, чинників, що впливають на життєдіяльність людини; є комплексною за своїми підходами до оцінювання цілей, завдань проектів документів, що визначають стратегію розвитку суспільства у довготерміновій перспективі; знаходиться у системному зв'язку з іншими видами екологічної оцінки на основі використання загальних принципів та критеріїв оцінювання; є публічною, відкритою, доступною для участі в ній усіх суб'єктів, що зацікавлені в охороні навколишнього середовища, збереженні природних ресурсів.

Усе зазначене дозволяє сформулювати наступне визначення стратегічної екологічної оцінки – це встановлення ступеню відповідності документів, що визначають стратегію розвитку суспільства у довгостроковій перспективі, правовим гарантіям захисту прав людини на безпечно для життя і здоров'я довкілля, визначеним на міжнародному та національному рівнях.

УДК 349.2 (477)

О.С. Матвієнко

ПРОБЛЕМА КОДИФІКАЦІЇ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Аналізується проблема кодифікації трудового законодавства України. Наведено особливості трудового законодавства України. Визначено цілі і принципи кодифікації трудового законодавства України.

Ключові слова: *кодифікація, трудове право, трудове законодавство, трудовий кодекс.*

Анализируется проблема кодификации трудового законодательства Украины. Приведены особенности трудового законодательства Украины. Определены цели и принципы кодификации трудового законодательства Украины.

Ключевые слова: *кодификация, трудовое право, трудовое законодательство, трудовой кодекс.*

The problem of the codification of the labor legislation of Ukraine. Are the features of the labor legislation of Ukraine. Define the objectives and principles of the codification of the labor legislation of Ukraine.

Key words: *codification, employment law, labor law, labor code.*

Одним з важливих та не відкладних завдань України як незалежної, демократичної, соціальної, правової держави є створення цілісної системи законодавчих та інших нормативно-правових актів, що регулюють