

ПРОБЛЕМИ ОЦІНЮВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ШКОДИ ТА ЗБИТКІВ, ЗАВДАНИХ ДОВКІЛЛЮ УКРАЇНИ ВНАСЛІДОК ВОЄННИХ ДІЙ

Ільїна Марія Володимирівна

*доктор економічних наук, старший науковий співробітник,
головний науковий співробітник відділу екосистемного оцінювання
природно-ресурсного потенціалу Інституту демографії та проблем
якості життя Національної академії наук України
м. Київ, Україна*

Воєнні дії, що точаться на території України з 2014 р., призводять до суттєвого погіршення стану довкілля та його компонентів, а також можуть провокувати непрогнозовані наслідки і каскадний негативний вплив. Адекватна, точна й обґрунтована оцінка екологічних втрат є підставою для звернення до міжнародних судів з позовами про відшкодування завданих довкіллю України збитків¹. Методологія такої оцінки має бути максимально комплексною і враховувати усе різноманіття впливів і взаємовпливів у природних ареалах, а також мати міжнародне визнання та підґрунтя.

Перелік міжнародних актів, які регулюють захист та збереження природоохоронних територій і біологічних видів, включає такі документи:

– Конвенція про охорону біологічного різноманіття (Convention on Biological Diversity – CBD);

– Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення (Convention on International Trade in Endangered Species – CITES);

– Конвенцію про збереження мігруючих видів диких тварин (Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals – CMS);

– Рамсарська конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення головним чином як середовища існування водоплавних птахів (Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat – Ramsar Convention);

– Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини (World Heritage Convention);

– Директива ЄС про збереження диких птахів (Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds);

– Директива ЄС про збереження природних середовищ існування видів флори і фауни (Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora);

¹ Шпильова Ю.Б., Бендасюк О.О., Лагодієнко В.В. (2023). Зарубіжні практики оцінювання збитків для повоєнного відновлення довкілля. Innovation and Sustainability. № 1. С. 140-149.

– Директива про відповідальність за екологічну шкоду (Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage).

У цих та інших міжнародних документах ключовою характеристикою дикої природи і природних комплексів є біорізноманіття. Біологічне різноманіття стосується усіх живих організмів, що проживають у наземних, морських та інших водних екосистемах і природних комплексах. Конвенція про охорону біологічного різноманіття визначає екосистему як комплекс угруповань рослин, тварин, мікроорганізмів та навколишнього середовища, які взаємодіють як єдине ціле.

Згідно з Директивою ЄС про збереження природних середовищ існування видів флори і фауни, біорізноманіття має зберігатися з урахуванням його економічного, соціального, культурного та регіонального значення. Для України у повоєнний період це положення буде важливим з огляду на потребу визначення першочерговості відновлення уражених природних об'єктів. Крім того, Директива передбачає створення територій з особливим природоохоронним призначенням – для збереження особливо цінних видів флори та фауни.

Директива ЄС про збереження диких птахів визначає, що на природоохоронних територіях мають здійснюватися заходи, спрямовані на недопущення погіршення стану природних середовищ існування. Враховуючи євроінтеграційні прагнення України, у такий спосіб додатковим чином актуалізується завдання нашої держави щодо виявлення та усунення руйнівних наслідків ведення воєнних дій на її території.

Директива про відповідальність за екологічну шкоду відносить таку шкоду до біологічних видів і природних середовищ існування, що охороняються. Для оцінки шкоди важливими є:

- визначення стану територій та об'єктів на момент завдання шкоди;
- визначення стану природних ресурсів, розташованих на територіях природних комплексів;
- потенціал та спроможність природних комплексів до самовідновлення;
- рідкісність відповідних біологічних видів або природних середовищ існування на місцевому, регіональному або національному рівні.

Під екологічною шкодою слід розуміти вимірювані негативні зміни якості, стану або продуктивності природного ресурсу або природних комплексів. Відшкодування екологічної шкоди здійснюється шляхом фінансування вартості та/або здійснення заходів з відновлення природи; поділяється на первинне (ліквідація наслідків), відновлювальне (відновлення стану довкілля, кількості природних ресурсів, природно-ресурсного потенціалу) та компенсаційне (відшкодування усіх фінансових втрат, включаючи упущену вигоду за період відновлення довкілля). Особа, що завдала екологічної шкоди, також повинна відшкодувати витрати на проведення експертної оцінки, управління проектами відновлення,

моніторинг наслідків відновлення, інші адміністративні та юридичні витрати, включаючи витрати на збір даних та контроль.

В Україні визначення екологічної шкоди та порядок її відшкодування визначають Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про природно-заповідний фонд», «Про рослинний світ», «Про тваринний світ». Однак на сьогодні визначення понять щодо екологічної шкоди або шкоди, завданої навколишньому природному середовищу, у вітчизняному законодавстві не визначені². Наприклад, Законом України «Про природно-заповідний фонд» передбачено відповідальність за порушення режиму охорони, використання, знищення або пошкодження заповідних природних комплексів та об'єктів.

Постановами Кабінету Міністрів України затверджено такі документи:

– Спеціальні такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд (постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 2022 р. № 575);

– Розміри компенсації за незаконне добування, знищення або пошкодження тварин із числа видів, занесених до Червоної книги України, які постійно або тимчасово перебувають у природних умовах у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони (постанова Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2012 р. № 1030).

Однак розраховані такси на наш погляд не дають змогу забезпечити відшкодування завданої шкоди повною мірою. По-перше, такси розроблялися для відшкодування окремих збитків, завданих фізичними або юридичними особами. Численні випадки катастрофічного руйнування навколишнього природного середовища, що сталися в Україні протягом останніх двох років через ведення воєнних дій мають іншу специфіку, причини та наслідки. Крім того, воєнні дії часто майже повністю унеможливають вчасну фіксацію, підрахунок або вимірювання завданої шкоди – наприклад, кількості знищених та пошкоджених об'єктів, чисельності загиблих тварин, рослин та ін..

Основним документом, що має на меті визначення збитків, завданих територіям та об'єктам природно-заповідного фонду внаслідок пошкодження чи знищення природних комплексів та об'єктів, є Методика визначення шкоди та збитків, завданих територіям та об'єктам природно-заповідного фонду внаслідок збройної агресії Російської Федерації (наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 13.10.2022 р. № 424). Водночас методика містить ряд важливих положень щодо оцінки шкоди, які потребують подальшого значного науково-методичного доопрацювання та розвитку. Перелічимо деякі з них та обгрунтуємо свої зауваження.

1. У методиці зазначається, що шкода та збитки, завдані внаслідок втрати невідновлюваних ресурсів ПЗФ, оцінюються на основі *експертних*

² Кришталь Т.М., Дулгерова О.М., Чубань В.С. (2022). Державне регулювання підходів щодо оцінки економічних збитків, завданих Україні внаслідок війни. Вісник НУЦЗ України. Серія: «Державне управління». № 1. С. 90-99.

досліджень (експертних оцінювань). Справді, у поточних умовах цей підхід може бути одним із найбільш оперативних та об'єктивних способів визначення шкоди – особливо у випадках, коли територія зазнала часткового пошкодження, але її відновлення є технічно можливим та економічно здійсненним. Однак при цьому варто окреслити спосіб вибору експертів, їхні компетенції, порядок роботи, а також методики, якими вони послугуватимуться для оцінки збитків.

2. Зазначено, що відшкодуванню підлягають витрати на відновлення територій та об'єктів ПЗФ в обсязі, *еквівалентному* втраченим (пошкодженим) природним ресурсам. Такий підхід може стати підставою для впровадження методології оцінювання витрат, аналогічної до Habitat Equivalence Assessment (оцінки еквівалентності оселищ)³.

3. Витрати на відновлення об'єкта ПЗФ обраховуються як сума а) витрат на експертизу його стану та б) *збитку, завданого біогеоценозам* (розраховується за окремими методиками). Водночас обрахунок розміру збитків, завданих біогеоценозам, сам по собі не визначає обсяг видатків, необхідних для відновлення цілісного об'єкта ПЗФ. Тому доцільно представити спосіб визначення обсягу витрат на відновлення, а також вказати, якими саме окремими методиками слід послуговуватися для оцінки збитків.

4. Згідно з методикою, об'єктами оцінки є «природні комплекси, до яких відносяться ландшафти, *екосистеми*, природні середовища існування». На жаль, вітчизняне законодавство і досі не містить визначення поняття «екосистема». Для оцінювання збитків особливо актуальним це стає у випадках, коли межі ураженої екосистеми є нечіткими (розмитими).

5. Зазначено, що «відшкодуванню підлягають виражені у *грошовій формі безповоротні* (невідновлювані) втрати ПЗФ.... Невідновні втрати опосередковано оцінюються *експертним шляхом* через систему економічних та *соціальних збитків і втрат*». Однак, на нашу думку, попередньо слід визначити, якою є мета відшкодування невідновних втрат – наприклад, покарання порушника, наповнення державного бюджету, відновлення біологічних видів та ін.

6. У зазначеному вище положенні методики незрозуміло, навіщо у документі спеціально наголошено на опосередкованій оцінці невідновних втрат, і чим вона відрізняється від прямої оцінки. Також не представлено, за допомогою яких саме методик експерти мають визначати невідновні втрати. Крім того, положення пп. 4 та 6 розділу III методики частково дублюються.

7. Маємо особливе застереження щодо застосування у методиці понять «соціальні збитки» і «соціальні втрати». Зміст цих термінів у документі чітко не визначено, тому, на нашу думку, використовується неправомірно. Соціальні втрати за своїм означенням стосуються суспільства, а не природи; під ними слід розуміти, наприклад, скорочення

³ Ray G. (2008). Habitat Equivalency Analysis: A Potential Tool for Estimating Environmental Benefits. Technical Notes Collection. Vicksburg, MS: U.S. Army Engineer Research and Development Center. 10 p.

чисельності населення, його міграцію, деградацію та маргіналізацію внаслідок погіршення системи освіти, охорони здоров'я, поширення шкідливих звичок, криміналізації суспільства, тривалих воєнних дій, перебування в окупації тощо. В оцінці шкоди, завданої природним екосистемам, термін «соціальні втрати» може стосуватися збитків, спричинених втратою видів біорізноманіття для наступних поколінь.

8. Методика передбачає: а) розрахунок обсягу відшкодувань на відновлення *первинного стану* екосистем заповідної території чи об'єкта, б) виражені у грошовій формі відновлювані втрати ПЗФ за період від дати втрати (пошкодження) до відновлення до *вихідного стану* та в) відновлювані втрати ПЗФ, що можуть бути відтворені, а *первісний стан* заповідних територій чи об'єктів може бути відновлений. Проте зміст термінів «первинний стан», «вихідний стан», «первісний стан», їхні відмінності, а також підходи до визначення відповідного стану не представлені.

З огляду на зазначене вище, пропонуємо доопрацювати Методику визначення шкоди та збитків, завданих територіям та об'єктам природно-заповідного фонду внаслідок збройної агресії Російської Федерації таким чином:

– Уніфікувати означення стану екосистем («первинний стан», «вихідний стан», «первісний стан»).

– Надати визначення відновленого стану природного ресурсу (напр., стан до війни, стан без війни, відновлені біофізичні властивості та/або послуги населенню, інше).

– Обраховувати завдані збитки як вартість відновлення. Проектний підхід дасть змогу врахувати фактор часу (від моменту завдання шкоди, її фіксації і отримання відшкодування – до моменту відновлення), вартість розробки проекту, моніторинг його реалізації, управління і т.д.. Дисконтування сумарної вартості проекту відновлення є обов'язковим.

– Поділити витрати на вартість первинної ліквідації наслідків (короткострокові заходи, без дисконтування) та вартість відновлення (довгостроковий проект, з дисконтуванням).

– Передбачити компенсацію збитків внаслідок тимчасової втрати послуг (пущена вигода).

Окремі положення методики, а також новітні тенденції в оцінюванні завданих природним комплексам і ресурсам шкоди і збитків, спонукають нас запропонувати інтегрувати у документ способи визначення невідновних втрат на основі екосистемного підходу та монетарної оцінки екосистемних послуг⁴.

⁴ Дідух Я.П. (2022). Екосистемний підхід до оцінки збитків, завданих воєнними діями. Вісник НАН України. № 6. С.17-26.