



УДК 504.06 +330.15

Шевченко І.В.

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник
Інституту економіки природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України

СТРАТЕГІЧНА ЕКОЛОГІЧНА ОЦІНКА В СИСТЕМІ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Досліджуються особливості розвитку та формування стратегічної екологічної оцінки як необхідного інструменту управління екологічною політикою. Обґрунтовано необхідність створення нормативно-правового документу для впровадження цієї оцінки як одного з інноваційних поглядів на екологічну політику. Визначено дієвість запровадження процесу стратегічної екологічної оцінки.

Ключові слова: екологічна політика, стратегічна екологічна оцінка, європейське співтовариство, управління.

Шевченко И.В. СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА В СИСТЕМЕ ФОРМИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

Рассмотрены особенности развития и формирования стратегической экологической оценки как одного из инструментов управления экологической политикой. Обосновывается необходимость создания нормативно-правового документа для применения такой оценки как инновационного подхода в экологической политике. Определена значимость осуществления процесса стратегической экологической оценки.

Ключевые слова: экологическая политика, стратегическая экологическая оценка, европейское сообщество, управление.

Shevchenko I.V. STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT IN THE FORMATION OF NATIONAL ECOLOGICAL POLICY OF UKRAINE

Examined the features of development and formation of strategic environmental assessment as a tool for management of ecological politics. Substantiates the necessity to creating a legal instrument for the application of such assessment as an innovative approach in ecological politics. Determined by the significance of the process of strategic environmental assessment.

Keywords: ecological politics, strategic environmental assessment, European Community, management.

Постановка проблеми. Шлях наближення до європейської спільноти вимагає від України рішучих дій, зокрема в сфері екологічної політики. Першочерговим завданням постає питання впровадження таких шляхів рішень, що сприяють запобіганню можливого несприятливого впливу, наслідками якого є негативні зміни в навколошньому середовищі. На жаль діючі методи управління в сфері екологічної політики поки що не забезпечують раціонального використання й відтворення природних ресурсів та зупинення зростання рівня забруднення й погіршення якості навколошнього природного середовища. Тому для розв'язання існуючих проблем необхідно застосування ефективних та інноваційних інструментів екологічної політики. До таких інструментів відноситься стратегічна екологічна оцінка (СЕО), що спрямована на реалізацію й охорону екологічних прав та інтересів людини, шляхом інтеграції екологічних пріоритетів у плани та програми соціально-економічного розвитку суспільства.

Аналіз результатів останніх досліджень і публікацій. Питанням необхідності та доцільності використання стратегічної екологічної оцінки відводяться вагомі аргументи в працях-дослідженнях зарубіжних та вітчизняних вчених: Е Ашикової, О. Борисової, Б. Буркінського, Б. Данилишина, Е. Джоао, М. Партидаріо, Б. Садлера, В. Карамушка, Л. Нільсона, Д. Палехова, Т. Фішера Н. Хумарової, Є. Хлобистової. Незважаючи на спектр та обсяг досліджень, залишається недостатньо дослідженою проблематика впровадження Стратегічної екологічної оцінки у практику. Для забезпечення екологічної політики України та на шляху європейської інтеграції країни необхідно створити умови для обов'язкового проведення стратегічної екологічної оцінки. Тому виникає необхідність вивчення можливостей та особливостей запровадження інструментарію стратегічної екологічної оцінки до виявлення та реалізації пріоритетів екологічної політики.

Метою статті є визначення доцільності проведення стратегічної екологічної оцінки в Україні як інструмента механізму регулювання екологічної політики.

Відповідно до мети необхідно вирішити наступні завдання: проаналізувати тенденції розвитку та аспект формування стратегічної екологічної оцінки; дослідити сутність стратегічної екологічної оцінки; відобразити наявний стан впровадження стратегічної екологічної оцінки; запропонувати шляхи впровадження проведення процесу оцінки.

Виклад основних результатів дослідження. Навколошнє природне середовище уже давно стало темою глобального інтересу. Опитування населення європейських країн показує – 77% говорить про важливість якісного стану навколошнього середовища для життя, також існує думка, що екологічні проблеми безпосередньо впливають на повсякденний побут [1].

В Україні таке опитування проводилося лише на пілотному рівні у м. Львові, проте дані свідчать про однаковість тенденцій: 87% опитаних вважають, що екологічні проблеми мають прямий вплив на їхне повсякденне життя [2].

Екологічні проблеми, які гостро постали перед спільнотою та мають глобальний характер, потребують впровадження ефективних інструментів екологічної політики превентивного управління у галузі охорони навколошнього природного середовища. До таких інструментів відноситься стратегічна екологічна оцінка (СЕО), що спрямована на реалізацію й охорону екологічних прав та інтересів суспільства, у тому числі майбутніх поколінь, шляхом інтеграції екологічних пріоритетів у плани та програми соціально-економічного розвитку країни. Така оцінка заснована на простому принципі: легше виявити і запобігти негативним для довкілля наслідкам діяльності на стадії планування, ніж виявити і вправляти їх на стадії її здійснення. Таким чином, вона зосереджена на всебічному аналізі можливого впливу запланова-

ної діяльності на довкілля і використанні результатів цього аналізу для запобігання або пом'якшення екологічних наслідків. Такий підхід стає особливо актуальним з огляду на поширення уявлень про збалансований розвиток, оскільки він дозволяє враховувати, поряд з економічними, екологічні фактори вже на стадії формулювання цілей, планування та прийняття рішень про здійснення тієї чи іншої діяльності. Тим часом як європейська спільнота здійснила промисловий і технологічний прорив, що завершився створенням сучасних зasad збереження та охорони навколошнього середовища, серед яких, зокрема й процедура стратегічної екологічної оцінки. А в Україні проблема стратегічної екологічної оцінки ще не стала об'єктом спеціального вивчення українських науковців.

Поява та розвиток поняття CEO зумовлена розширенням завдання екологічної оцінки у загальному підході – «environmental assessment» (екологічна оцінка) Ідеї сталого розвитку трансформують екологічну оцінку у комплексну систему процедур екологічного обґрунтування управлінських рішень всіх рівнів включаючи екологічну оцінку проектів та екологічну оцінку правових актів (політик, планів, програм), спрямованих на регулювання розвитку діяльності суспільства. Поки поняття стратегічної екологічної оцінки не з'явилось у міжнародних актах використовувався термін – environmental impact assessment (оцінка впливу на довкілля). Пройшло чотири десятки років перш ніж це визначення було закріплено як екологічна оцінка проектного рівня [3]. Дала практика застосування екологічної оцінки стратегічних рішень набуває специфічних рис і процедурних особливостей.

Згодом виникає необхідність уточнювати, про яку процедуру йдеться – про оцінку проектів діяльності (об'єктну екологічну оцінку) чи оцінку актів управління (стратегічну екологічну оцінку). Прийнятим стало вживання однозначного терміну «project environmental impact assessment» (проект оцінки впливу на навколошне середовище) Прийняття Директиви 2001/42/ЕС розставило все на свої місця, відбулося остаточне розділення понять на – екологічна оцінка проектів (environmental impact assessment) та – стратегічна екологічна оцінка (SEA) [4].

Варто зазначити, що в українському законодавстві немає терміну, що відповідав би environmental impact assessment. Це поняття умовно можна прирівняти до ОВНС. Оскільки, беззаперечно це процедури екологічної оцінки проектного рівня, в них є багато спільногоОднак, ОВНС на відміну від environmental impact assessment є самостійною процедурою і відповідає усім вимогам екологічної оцінки.

Конвенція про оцінку впливу на навколошне середовище у транскордонному контексті (Конвенція Еспо) до усіх процедур екологічної оцінки висуває загальні вимоги, процедура містить публічні обговорення та проводиться не тільки всередині держави, а й у суміжних країнах, яких може стосуватись вплив цих проектів. Відповідно до Конвенції, процедура екологічної оцінки має проводитися на ранніх стадіях планування [5].

Також положення Директиви 2001/42/ЕС стали основою для підготовки Протоколу про стратегічну екологічну оцінку (Протокол про CEO) до Конвенції Еспо. Протокол про CEO на відміну від Директиви 2001/42/ЕС забезпечив розвиток CEO. Зокрема, він додав оцінку законодавчих актів, приділив значну увагу впливу на здоров'я населення та процедури участі громадськості й консультацій із заінтересованими сторонами.

Протокол про CEO був підписаний у травні 2003 року в Києві на 5-й Всеєвропейській конференції міністрів охорони навколошнього середовища «Довкілля для Європи». Протокол вступив в силу 14 липня 2010 року. Станом на вересень 2014 року Сторонами протоколу є 26 країн регіону Європейської комісії ООН, проте Україна підписавши Протокол про CEO досі його не ратифікувала.

Вперше про CEO українськими вченими згадується ще у 1999 році, так у ґрунтовному дослідженні йдеться про новий інструмент управління [6]. Згодом після прийняття Протоколу про CEO виникло питання розробки та прийняття нового законодавчого акту, але оскільки прийняття нового державного закону займає багато часу та витрат було розроблено національну стратегію впровадження CEO [7], що так і залишилась на декларативному рівні.

Лише тільки Закон України «Про основні засади (Стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року» визначив засади нової екологічної політики України як частини реформ, що впроваджуються в процесі асоціації з ЄС. В цьому законі CEO згадується в основних принципах національної екологічної політики, інструментах реалізації національної екологічної політики та показниках ефективності Стратегії. Зокрема, одним з показників цілі 4 Стратегії «Інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління» є показник «Частка державних, галузевих, регіональних та місцевих програм розвитку, які пройшли стратегічну екологічну оцінку».

CEO – це достатньо новий підхід, який хоча й базується на концепції та принципах оцінки впливу проектів на навколошне середовище (ОВНС), проте на відміну від ОВНС передбачає оцінку комплексного впливу на довкілля планів, програм, політик або проектів законодавчих актів.

Зазвичай стратегічну екологічну оцінку розглядають як системний та попереджувальний процес, що здійснюється з метою аналізу впливу на навколошне природне середовище запропонованих проектів документів стратегічного характеру, а також з метою інтегрування результатів оцінки в процес прийняття рішень.

Результати такої оцінки не є самоціллю, їх інкорпорують у документи, що стали об'єктом CEO, а також враховують під час практичної реалізації стратегій, планів і програм. Необхідно наголосити, що процес оцінювання розпочинається з моменту ініціації розроблення стратегії (плану, програми) та інтегрується в процес розроблення планів і програм. Завдяки цьому результати екологічної оцінки мають вирішальне значення для прийняття ключових рішень стосовно вибору території (на якій буде втілюватися задум) механізмів, інструментів і технологій, що забезпечать досягнення стратегічних цілей.

Отже процедура стратегічної екологічної оцінки, починаючи з 2001 року є обов'язковою для держав-членів Європейського Союзу. Застосування регулюється «Директивою 2001/42/ЕС про оцінку впливу окремих планів та програм на навколошне середовище». В Україні законодавство щодо проведення екологічної оцінки планів та програм лише частково відповідає вимогам Директиви 2001/42/ЕС, але на даний час CEO, за деякими винятками, відсутня. Тому побудова національної процедури CEO є важливим завданням сьогодення, і можлива вона тільки за умови проведення її тільки на обов'язковому, законодавчо підкріпленному рівні.

Український варіант екологічної оцінки в порівнянні з європейськими нормами має скорочений зміст:



в законодавстві визначена тільки у складі екологічної експертизи, нормативно розроблена тільки на проектному рівні, є інструментом регулювання впливів тільки у межах діючих екологічних стандартів і норм, оцінка проводиться на стадії прийняття проектних рішень як контрольно-дозвільна процедура [8].

Відповідно до змін соціально-економічних відносин в Україні і тенденцій гармонізації з законодавством Європейського Союзу є актуальним застосування в національному законодавстві України обов'язковості стратегічної екологічної оцінки рішень (політик, планів та програм), що стосуються соціально-економічного розвитку регіонів, розвитку секторів економіки, просторово-територіального розвитку та використання природних ресурсів. У тому числі застосування СЕО необхідне передусім, наприклад, для планування територіальної структури міст, планування використання води для потреб виробництва і житлово-комунального господарства, управління відходами, розвитку мереж дорожнього руху (особливо на території великих міст), розвитку транспортної структури, у тому числі громадського транспорту, ландшафтного планування, визначення структури використання енергетичних джерел, управління земельними ресурсами, розвитку лісового господарства, розроблення стратегій для басейнового управління водними ресурсами тощо.

Є досвід держав які взагалі не мають окремого нормативно-правового документа, щодо проведення стратегічної екологічної оцінки. Закон США NEPA [9], наприклад, викладає процедуру екологічної оцінки для будь-яких управлінських рішень – проектного чи стратегічного рівнів. Непорозуміння, що виникають у зв'язку з використанням однакової процедури до різних за своєю природою об'єктів оцінки, додаються за допомогою численних роз'яснень статей цього закону У Великій Британії до імплементації положень Директиви [10], застосування стратегічної екологічної оцінки здійснювалося на підставі правових принципів, визначених політичними інструкціями і сформованою інституціональною практикою. Наочно-практичні приклади пропонували інтеграцію екологічних пріоритетів у процесі загальної оцінки ініціатив стратегічного рівня [11].

В Україні досягнення завдань стратегічної екологічної оцінки можливе лише за умови забезпечення своєчасного та законного виконання самої процедури. В протилежному випадку, законодавчо незакріплена, це тільки « заяви про наміри», що не мають ніякої підстави для подальшої користі [12].

Тобто створення певних гарантій відноситься до ключових проблем впровадження стратегічної екологічної оцінки в українську практику.

За двома міжнародними екологічними договорами (Конвенція Еспо, Оргуська конвенція) Україна зобов'язана проводити оцінку впливу планованої діяльності, що може мати вплив на довкілля, а також належним чином враховувати при прийнятті рішення про погодження такої діяльності результати участі громадськості (якщо вплив обмежується кордонами України), а також транскордонних консультацій із державними органами та громадськістю сусідніх держав (в разі транскордонного впливу). Проте Україна порушує свої міжнародні зобов'язання, її національне законодавство у цій сфері треба суттєво допрацьовувати.

Тому в 2011 році було реалізовано декілька проектів міжнародної технічної підтримки Європейського союзу, метою яких було допомогти уряду України розробити законодавчу базу, здатну забезпечити ви-

конання міжнародних екологічних зобов'язань держави. Після численних переговорів та компромісів вийшло два законопроекти: один стосувався оцінки впливу на навколишнє середовище, другий - стратегічної екологічної оцінки.

«Проект Закону про стратегічну екологічну оцінку» [13], – спрямований на регулювання сфери застосування та порядку здійснення стратегічної екологічної оцінки – механізму обов'язкового урахування екологічних міркувань при розробці та прийнятті проектів стратегій, планів, державних цільових програм.

Законопроект навіть не розглядався парламентом, натомість в квітні цього року на сайті Верховної Ради України з'явився проект постанови ВР про відхилення цього законопроекту [14]. Привертають до себе увагу супровідні документи-пояснення щодо відхилення. Так « положення законопроекту у частині реалізації в національному законодавстві принципів.... є вибірковими та формальними » йдеться у висновку комітету. Висновок комітету з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією вражає: « в проекті акта виявлено корупціонний фактор — проект акта не відповідає вимогам антикорупційного законодавства. Корупціоннимм фактором є відсутність у проекті акта чіткого визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності суб'єктів стратегічної екологічної оцінки, що спричинить створення умов для виникнення конфлікту інтересів у осіб, які будуть здійснювати стратегічну екологічну оцінку, та можливостей для зловживання наданими їм повноваженнями» [15].

Адже при розробці Протоколу про СЕО теж виявилася неузгодженість у розумінні поняття та класифікації стратегічних рішень. Наприклад, Європейський ЕкоФорум тлумачить стратегічне рішення як політику, план, програму, законодавство, правило чи будь-який набір узгоджених правил, що визначають майбутні дії та офіційно приймаються державним органом [16]. Проте у літературі та міжнародному законодавстві у контексті СЕО більш прийнятним є словосполучення «політики, плани, програми». Тому в остаточній редакції Протоколу про СЕО визнано, що стратегічна екологічна оцінка стосується розробки комплексу стратегічних рішень – «планів, програм і, наскільки це можливо, політики і законодавства» [17]

Таким чином в Україні сформовано систему законодавства, що регулює відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища. Разом з тим, рівень імплементації в національному законодавстві характеризується як невисокий [18].

Необхідність визначення у національному законодавстві процедури проведення СЕО зумовлена такими причинами: неправильне застосування СЕО нівелює її ідею; процедурні норми прописують варіант поведінки учасників правовідносин з погляду інтересів усього суспільства; деякі елементи СЕО не можуть бути реалізовані без допомоги правової процедури.

В даному випадку європейський досвід впровадження СЕО є найкращою альтернативою завдяки низці переваг, які несе її впровадження. Головною перевагою, вочевидь, є повна відповідність такої процедури європейським прагненням України. Впровадження європейського досвіду не потребує розробки «з нуля», оскільки в ЄС прийнята відповідна нормативно-правова та методологічна база. Окрім цього така процедура зрозуміла для міжнародних фінансових установ та потенційних інвесторів. Україна таож має певний досвід запровадження СЕО. Спираючись на показники ефективності проектів оцінки,

обґрунтовано, що така процедура матиме довгостроковий позитивний ефект [19].

Висновки. Підсумовуючи слід наголосити, що CEO охоплює всі рівні і типи стратегічних рішень, які можуть істотно впливати на стан навколошнього природного середовища, у тому числі на фактори, що пов'язані зі здоров'ям населення; вона гарантує всебічність і комплексність обґрунтування стратегічних рішень щодо окремих напрямів розвитку суспільства, має визначену процедуру, складові елементи якої узгоджені між собою і здійснюються послідовно у процесі підготовки стратегічного рішення, під час реалізації та по закінченні його дії; передбачає обов'язковість обґрунтування вибору такого варіantu стратегічного рішення, що найбільш узгоджене з національною концепцією екологічного розвитку та з міжнародними нормами законодавства; участь громадськості та інших зацікавлених сторін виступає гарантією прийняття рішень; невід'ємно частиною є оприлюднення звіту результатів стратегічної екологічної оцінки з обґрунтуванням причин вибору певної альтернативи стратегічного рішення; стратегічна екологічна оцінка включає транскордонні екологічні інтереси.

Але першочерговою та важливою гарантією належного застосування процедури CEO в Україні залишається прийняття спеціального закону "Про стратегічну екологічну оцінку", де будуть визначені критерії екологічної значимості стратегічних рішень, які стануть підставою для прийняття рішень про проведення або не проведення стратегічної екологічної оцінки. Прийняття таких рішень сприяє розвитку українського екологічного права та досягненню сумісності з європейськими екологічними нормами.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Attitudes of European citizens towards the environment / REPORT Special Eurobarometer 365 [Інтернет ресурс] – Режим доступа: http://ec.europa.eu/environment/pdf/eb365_en.pdf
2. Андрусевич А. Жити по-європейськи: оцінка впливу на довкілля та якість життя // Дзеркало тижня», № 22, 20 червня 2014. – С. 12 // Режим доступа: http://gazeta.dt.ua/ECOLOGY/zhit-po-yevropeyski-ocinka-vplivu-na-dovkillya-ta-yakist-zhittya_.html
3. Partidário M. R. Strategic Environmental Assessment (SEA). Current practices, future demands and capacity-building needs [Електронний ресурс]: Course manual / M. R. Partidário. –Lisbon : International Association for Impact Assessment (IAIA), 2003. – 71 р. – Режим доступа:http://www.iaia.org/Non_Members/EIA/SEA/SEAManual.pdf. c. 2
4. João E. Key Principles of SEA / E. João // Implementing Strategic Environmental Assessment / Eds. M. Schmidt, E. João, E. Albrecht : Environmental Protection in the European Union, Vol. 2. – Berlin, Heidelberg: Springer, 2005. – P. 3–14.
5. Конвенція про оцінку впливу на навколошнє середовище у транскордонному контексті : [Фінляндія, Еспо, 25 лютого 1991 р.] / ООН. Економічна і Соціальна Рада ; Європейська Економічна Комісія // Бюлетень ЕЕК ООН, Женева.
6. Борисова О.Б. Нормування пестицидного навантаження на агроландшафти на основі методології ЕІА [Текст] : автореф. дис... канд. геогр. наук: 11.00.11 / Борисова Олена Борисівна; Одеський держ. ун-т ім. І.І.Мечникова. – О., 1999. – 18 с.
7. Национальна стратегія внедрення СЭО и выполнения требований Протокола ЕЭК ООН по СЭО: Украина / Е. Борисова, Е. Яростчук / Режим доступа : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/SEA_CBNAs/Ukraine_strategy_ru.pdf
8. Палехов Д.О. правові засади стратегічної екологічної оцінки: дис. канд. юридичн. наук: 12.00.06 / – Палехов Дмитро Олексійович . – Київ – 2009. – 117 с.
9. NEPA Law and Regulations : Regulations for Implementing NEPA / [Електронний ресурс] / U.S. Department of Energy. – Режим доступа : <http://www.eh.doe.gov/nepa/requirements.html>
10. Директива 2001/42/ЕС Європейського Парламенту і Ради щодо оцінки впливу певних планів і програм на навколошнє середовище, 27 червня 2001 р. (Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment) / Режим доступа <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32001L0042>
11. Environmental Appraisal of Development Plans – a Good Practice Guide / Department of Environment (DoE), UK. – London : HMSO, 1993. – 57 р.
12. Скаун О.Ф. Теорія держави і права : підруч. / О.Ф. Скаун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
13. Проект Закону про стратегічну екологічну оцінку / Офіційний сайт Верховної Ради України / Режим доступа: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49321
14. Проект Постанови про відхилення проекту Закону України про стратегічну екологічну оцінку /Офіційний сайт Верховної Ради України / Режим доступа: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=5049
15. Висновок Комітету з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією 16.01.2014 / Офіційний сайт Верховної Ради України / Режим доступа: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49321
16. International SEA Protocol: key principles and elements [Електронний ресурс] : Position paper submitted to the Ad hoc open ended Work Group on SEA / Public Participation Campaign Committee of European Environmental Citizens' Organisations (ECO) Forum. – [2nd Draft]. – 2001. – Режим доступа : http://web.ceu.hu/envsci/eianetwork/sea_ecoforum/positionpaper2.htm
17. Протокол по стратегической экологической оценке [Електронний ресурс]. Режим доступа: <http://www.unece.org/env/eia/documents/legaltexts/protocolrussian.pdf>
18. Хлобистов Є. Імплементація положень конвенцій Ріо до національної політики сталого розвитку: еколого-економічні прогалини регуляторної діяльності. – Ефективна економіка. – 2014. – № 9. – Режим доступа <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=3314>
19. Чернихівська А.В. Стратегічна екологічна оцінка пріоритетів регіонального розвитку продуктивних сил: автореф. дис. канд. економ. наук: 08.00.06 / Чернихівська Анна Володимирівна. – Київ – 2011. – 20 с.