

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД УПРОВАДЖЕННЯ СТРАТЕГІЧНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ: МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ УКРАЇНИ

INTERNATIONAL EXPERIENCE IMPLEMENTATION OF STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT: OPPORTUNITIES FOR UKRAINE

Ірина ШЕВЧЕНКО,

*кандидат економічних наук,
Державна установа «Інститут
економіки природокористування та
сталого розвитку Національної
академії наук України», Київ*

Iryna SHEVCHENKO,

*Candidate of Economic Sciences,
Public Institution «Institute of
Environmental Economics and
Sustainable Development of the National
Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv*

Проаналізовано міжнародний досвід проведення процедури стратегічної екологічної оцінки (СЕО). Досліджено нормативно-правові акти зарубіжних країн, в яких СЕО є базовим документом для координації дій між різними рівнями влади та ухвалення рішень щодо розподілу фінансових ресурсів. Доведено необхідність застосування досвіду проведення процедури країн-сусідів для можливостей упровадження в Україні, що стане каталізатором ефективного розвитку екологічної політики. Обґрунтовано необхідність СЕО як унікального комплексу процедур підтримки планів, проектів, програм, котрий забезпечує мінімізацію виникнення конфліктів у майбутньому унаслідок незгодженості інтересів різних сторін стосовно стану навколишнього природного середовища уможливить досягнення компромісу на шляху реалізації стратегічного рішення. Запропоновано пріоритетні напрями розвитку СЕО як ефективного інструменту екологічної політики. Визначено, що унормування СЕО на правому рівні наблизить виконання умов Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом.

Ключові слова: *екологічна політика, стратегічна екологічна оцінка, міжнародний досвід, закон.*

International experience of SEA procedures is analyzed. Normative legal acts of foreign countries in which SEA is the basic document for coordination between different levels of government and decision-making on the allocation of financial resources are researched. Necessity applying the experience of the neighboring countries procedure for opportunities implementation in Ukraine, which will be a catalyst for effective development of environmental policy, is proved. Necessity of SEA as a unique complex procedures support plans, projects, programs, which provides minimization of conflicts in the future due to misalignment of interests of different sides concerning state of the environment, and make it possible compromise in implementing the strategic decision, is grounded. Priority directions of SEA

development as an effective instrument of environmental policy are proposed. Is determined that normalization of SEA at the legal level will bring the fulfillment of the conditions of the Association agreement between Ukraine and the European Union.

Key words: *environmental policy, strategic environmental assessment, international practices, law.*

Постановка проблеми. Для реалізації екологічної політики на шляху до євроінтеграції та виходячи з принципів сталого розвитку й економічного зростання Україна повинна мати науково обґрунтовану й практично орієнтовану програму дій. У прагненні до активного міжнародного співробітництва необхідно розробити адекватну державну екологічну політику, яка б урахувала досвід та успішні практики країн Європейського Союзу, котрі змогли сформувати сучасну національну екологічну систему з використанням інноваційних інструментів. Одним з останніх є 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 попередніх досліджень та публікацій. Серед дослідників питання стратегічної екологічної оцінки можна виділити зарубіжних та вітчизняних авторів: Е. Ашикову, О. Борисову, Б. Данилишина, Е. Джоао, Л. Жарову, Г. Марушевського, М. Партідаріо, Б. Садлера, В. Карамушка, Л. Нільсона, Д. Палехова, Т. Фішера, Є. Хлобистова. Незважаючи на таку кількість публікацій, залишається недостатньо дослідженою проблематика впровадження стратегічної екологічної оцінки в національну практику. Тому виникає необхідність вивчення міжнародного досвіду щодо практичного та методичного проведення процедури СЕО з можливостями його адаптації до українських реалій сьогодення.

Метою дослідження є поглиблений аналіз методики проведення й виконання процедури СЕО та нормативно-правової бази країн-сусідів для їх упровадження у вітчизняну практику.

Виклад основного матеріалу. Ефективне використання природних ресурсів та недопущення забруднення навколишнього природного середовища шляхом екологічної передбачливості й розважливості визнано головним пріоритетом у низці офіційних документів України. Проте акцентування уваги на соціально-економічній реформі призвів до послаблення екологічної політики та інституцій, дієвості контролю за дотриманням екологічних вимог, сповільнення необхідних змін у законодавстві. Саме ці чинники істотно вплинули на розвиток екологічної політики як на державному, так і регіональному рівнях.

Одним з інструментів забезпечення збалансованості екологічної політики є стратегічна екологічна оцінка, котру сьогодні використовують практично в усіх країнах світу як превентивний інструмент екологічної політики. Така оцінка заснована на простому принципі: легше запобігти негативним для довкілля наслідкам діяльності на стадії планування, ніж виявити і виправляти їх

у процесі здійснення. Таким чином, СЕО зосереджена на всебічному аналізі можливого впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище і використанні його результатів для запобігання або пом'якшення екологічних наслідків. Такий підхід стає особливо актуальним з огляду на поширення уявлень про збалансований розвиток, оскільки він дає змогу враховувати одночасно з економічними й екологічними факторами вже на стадії проектування, планування та прийняття рішень про здійснення тієї чи іншої діяльності.

Завданням СЕО є досягнення захисту навколишнього природного середовища і сталого розвитку, а саме: передбачення будь-яких негативних наслідків господарської діяльності та визначення найкращого практичного варіанта для попередження та уникнення їх впливу. Іншими словами, процедура СЕО спрямована не на передбачення майбутнього, а на формування бажаного майбутнього.

Із 2001 року стратегічна екологічна оцінка є обов'язковою для держав-членів Європейського Союзу, де її застосування регулюється «Директивою 2001/42/ЕС про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище». Основні положення цього документа в подальшому стали основою для підготовки Протоколу про стратегічну екологічну оцінку (Протокол про СЕО) до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Конвенція Еспоо) [1]. Протокол про СЕО [2], на відміну від названої директиви, забезпечив розвиток такої оцінки. Зокрема, він додав оцінку законодавчих актів, приділив значну увагу впливу на здоров'я населення, процедурі участі громадськості й консультацій із зацікавленими сторонами, якими є понад 25 європейських держав, у тому числі й Україна.

Низка зарубіжних країн мають певний досвід використання процедури СЕО, що може допомогти вивчити стратегічні варіанти з кращими технологіями, місце розташування або рівень інвестицій, який принесе значні вигоди, а також виявити і попередити так званий соціальний стрес або надмірне використання інфраструктури.

Шотландія характеризується унікальними й уразливими екосистемами у світі і тому уряд держави спрямовує свої зусилля на їх захист для майбутніх поколінь через законодавство у сфері екологічної політики.

Усі шотландські державні органи і приватні компанії зобов'язані оцінювати та проводити консультації, моніторинг діяльності, що може вплинути на стан навколишнього природного середовища в результаті їх планів, програм і стратегій. Це країна, що не входить до складу Європейського Співтовариства, проте вона посідає перше місце серед держав, що найбільш ефективно використовує процедуру СЕО. Крім цього, вона одна з перших запровадила її з 2004 року. Від офіційного прийняття закону з 2006 року проведено понад 400 процедур оцінки, з яких 42 % пов'язано з плануванням у секторі землекористування [3].

Одночасно з прийняттям закону шотландський уряд створив Координаційний орган для нагляду за здійсненням та проведенням процедури

СЕО. Він також підтримує зв'язок між державними органами, що виконують таку оцінку, і профільними агентствами з охорони навколишнього середовища. Останні зобов'язані надавати будь-яку інформацію щодо стадії проходження процедури на вимогу як офіційних органів управління, так і громадськості. Координаційний орган також здійснює контроль щодо консультацій із громадськістю з цього питання.

Закон спрямовано на покращення стану довкілля та досягнення сталого розвитку через удосконалення екологічної політики, гарантуючи, що негативний вплив повною мірою враховується та оцінюється на ранній стадії розробки планів і програм. Також його положення сприяють більшій відкритості уряду, даючи змогу громадськості й зацікавленим організаціям долучатися до внесення зауважень щодо екологічної звітності.

На особливу увагу заслуговує пункт закону про додатки, що містить перелік об'єктів, які підлягають процедурі СЕО. Наприклад, площі, на яких буде розташовано господарства для інтенсивного вирощування птиці або свиней з кількістю 85 тис. місць для бройлерів, 60 – для курей-несучок, 3 тис. – для відгодовування свиней вагою понад 30 кг, чи 900 місць для свиноматок, повинні обов'язково пройти процедуру СЕО [4].

Останній відводиться ключова роль у формування майбутніх планів, програм і стратегій. Це підтримується керівними органами, швидким збором експертних знань і досвіду. Країна керується СЕО як етапом, на якому колективний досвід і знання використовуються для ефективних, потужних заходів щодо покращення стану навколишнього природного середовища та наближення до сталого розвитку. Процедура СЕО дійсно забезпечує екологічні вигоди і ставить екологічну політику Шотландії на перше місце.

Наразі СЕО навіть охоплює таку сферу, як телекомунікації, зважаючи на темпи і масштаби змін у цих секторах, наприклад, планування і розгортання мобільного зв'язку, швидкісний інтернет, оптоволоконні кабелі й цифрове телебачення. Але в чинному законі не прописано вимоги до процедури СЕО, тому всі повноваження покладаються на приватних осіб, котрі розуміють таку оцінку як виявлення нових, екологічно стійких альтернатив.

Таким чином, СЕО Шотландії є безкомпромісним інструментом досягнення з боку державних органів управління високого рівня та ефективності на шляху до сталого розвитку та збереження навколишнього природного середовища, а також відкрита для громадськості.

Цікавою є практика проведення процедури СЕО у Португалії, що є членом ЄС, з офіційним відповідним законом, прийнятим 2007 року [5]. Документ містить досить велику преамбулу, де пояснюються цілі та завдання СЕО. Наступні 14 статей та додатки прописані з детальними роз'ясненнями. Стаття третя, наприклад, описує всі сфери, об'єкти яких можуть мати негативний вплив на природне середовище, а тому підлягають процедурі СЕО. Цікавим є підпункт, в якому йдеться про не охоплені та не передбачені списком об'єкти. Але в разі встановлення спеціальною комісією, до складу якої входять фахівці у сфері охорони навколишнього середовища, об'єкта за класифікацією, що може мати значні негативні наслідки для нього, він підлягає процедурі СЕО.

До цього залучаються Агентство з навколишнього середовища Португалії, Інститут охорони природи та біорізноманіття, Інститут води, адміністрації гідрографічної сфери, координаційні комітети з регіонального розвитку, влада муніципалітетів, котрі зобов'язані в 20-денний термін подати коментарі та висновки стосовно об'єкта, що не прописано в списку закону. За цим висновком приймається рішення про доцільність проведення СЕО. З прийняття нормативно-правового акта з'явилось розуміння необхідності розвитку та реалізації процедури такої оцінки.

У Португалії вона здебільшого використовується під час територіального планування містобудівної діяльності з подальшим визначенням системи управління земельними ресурсами. Так, наприклад, у процесі будівництва аеропорту в столиці країни було здійснено процедуру СЕО, рішення якої орієнтовано на знаходження найкращого стратегічного місця для його розташування. Основними важелями стало збереження біорізноманіття, природних ресурсів (ішлося про знищення більше ніж 50 тис. пробкових дерев), безпека для повітряної навігації і транспортування з урахуванням просторового планування, а також соціально-економічна конкурентоспроможність і фінансова доцільність. Таким чином, за підсумковими результатами СЕО отримано рекомендації щодо шляхів ефективного та економічного вигідного будівництва аеропорту із збереженням стійкості екосистем [6].

Розробка стратегічної оцінки є обов'язковою для всіх планів і програм у галузі сільського й лісового господарства, рибальства, полювання, енергетики, промисловості, у тому числі гірничодобувної, транспорту, туризму, регіонального розвитку, телекомунікацій, управління відходами, водними ресурсами та прибережною зоною, міському і просторовому плануванні або землекористуванні, про що йдеться в чинному законі про СЕО Чорногорії. Закон діє понад 10 років (з грудня 2005 року) і відтоді проведено понад 300 процедур оцінки [7]. Ця країна сьогодні перебуває в офіційному статусі держави-кандидата на членство в ЄС.

Чорногорія має найбільш ґрунтовний та деталізований нормативно-правовий акт серед інших країн. Закон про СЕО містить п'ять частин і 28 статей, жодна з яких не дає ніяких визначень. Проте в основних положеннях ідеться про мету та принципи СЕО. Фактично документ є одночасно й методикою поетапного проведення процедури. Необхідно зазначити, що закон містить принципові вимоги щодо виконавців СЕО, склад експертної групи та строки виконання, які прописано окремою статтею. Так, до складу експертної групи повинні входити особи, що мають вищу профільну освіту, досвід роботи не менше п'яти років у сфері охорони природи, а також щонайменше дві участі в розробці планів та програм, які вже реалізовані.

Важливим у законі є встановлений строк 15 днів, який надається для розгляду проекта рішення щодо доцільності проведення процедури СЕО до профільного органу управління з питань охорони навколишнього природного середовища – агентства чи міністерства, що призначає уряд країни. В разі відсутності відповіді вважається, що зауважень немає і процедура автоматично не проводиться. Це певною мірою заохочує до об'єктивної співпраці.

Одним із головних елементів є транскордонне співробітництво, оскільки у ході реалізації планів та програм можна завдати шкоди довкіллю іншої держави. У зв'язку із цим їй також приділено значну увагу в законі. Зокрема, передбачено надання інформації як керівним органам, так і громадськості, а також зобов'язання з іншого боку у визначений термін надати відповідь. Важливою вбачається стаття про фінансові ресурси для розробки процедури, де вказано, що її проведення фінансує держава на підставі закону про загальну адміністративну процедуру.

Незважаючи на існування офіційних нормативно-правових актів, майже всі країни, які запроваджують СЕО, не мають чіткої методики її проведення, а власне інструмент перебуває на стадії становлення [8]. Проте держави дотримуються майже однакової схеми проходження процедури оцінки (рис.).

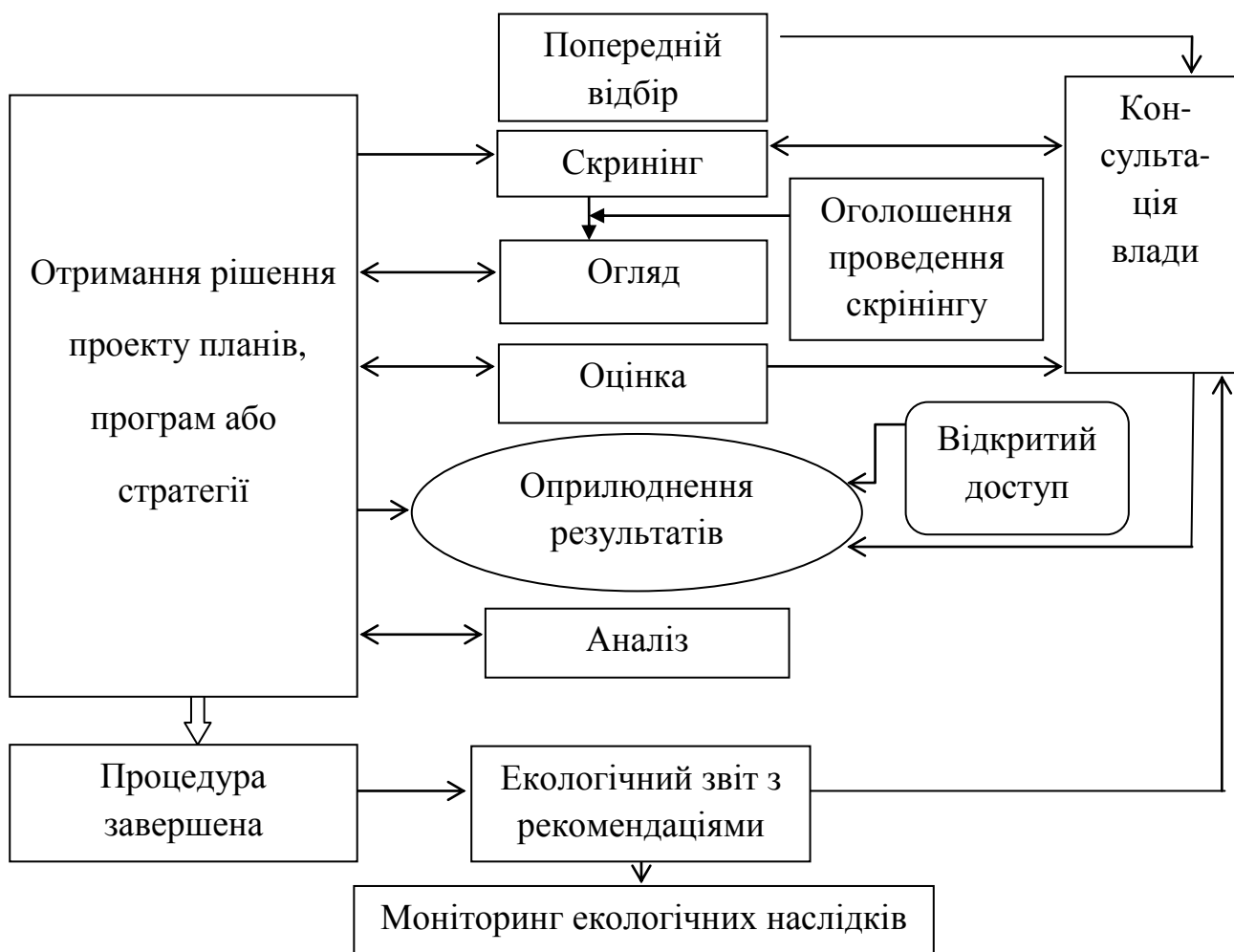


Рис. Типова схема проведення СЕО в зарубіжних країнах

СЕО є дієвим і перспективним інструментом екологічної політики, за допомогою якого можливо вирішити питання щодо підвищення ефективності планування, а також зниження антропогенного впливу на навколишнє природне середовище.

Попри законодавчу неврегульованість питання СЕО в Україні, логіка суспільного розвитку потребує дотримуватися принципів у плануванні

діяльності, на яких базується така оцінка. Добровільне застосування цього інструмента заохочують поки що лише закордонні донори, інвестори і кредитори. Тому стає очевидним, що неправильне застосування СЕО нівелює її ідею; процедурні норми прописують варіант поведінки учасників правовідносин з погляду інтересів усього суспільства; окремі її елементи не можуть бути реалізовані без допомоги правової процедури.

Висновки. Вивчення міжнародного досвіду проведення процедури СЕО дає підстави стверджувати, що запозичення здобутків європейських країн з обов'язковим урахуванням вітчизняного доробку повинно стати каталізатором ефективного розвитку екологічної політики України. СЕО є унікальним комплексом процедур підтримки планів, проектів, програм, що забезпечує мінімізацію виникнення конфліктів у майбутньому внаслідок неузгодженості інтересів різних сторін, пов'язаних зі змінами у природокористуванні.

В європейських державах унормовані пріоритети та цілі розвитку території на довготермінову перспективу і для практичної реалізації СЕО є базовим документом координації дій між різними рівнями влади та ухвалення рішень щодо розподілу фінансових ресурсів. Саме тому застосування СЕО необхідне передусім, наприклад, для планування територіальної структури міст, використання води для потреб виробництва і житлово-комунального господарства, управління відходами, розвитку мереж дорожнього руху (особливо на території великих міст), 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.

Також, спираючись на результати вивчення досвіду в частині правозастосування СЕО, украї необхідно є закріплення обов'язковості процедури рішень (політик, планів та програм), що стосуються соціально-економічного розвитку регіонів, секторів економіки, просторово-територіального розвитку та використання природних ресурсів на рівні нормативно-правового акта. Тобто інструмент СЕО має бути створений практично паралельно з прийняттям та остаточним узгодженням законопроекту «Про стратегічну екологічну оцінку». Необхідно зауважити, що впровадження цього інструмента екологічної політики не слід очікувати із ратифікацією законодавства. Також доцільно розробити дієвий інструмент на рівні підзаконних нормативно-правих документів, які б забезпечили практичну реалізацію впровадження закону в практику господарювання для будь-якої проектної діяльності незалежно від статусу замовника. Окрім цього, в законі обов'язково слід прописати механізм фінансування СЕО та деталізувати процес фінансування в межах регулятивних актів.

СЕО є не тільки актуальним інструментом екологічної політики, а й дієвим важелем вирішення суспільних конфліктів, пов'язаних з якістю навколишнього природного середовища. Використання СЕО уможливить досягнення компромісу щодо шляхів та засобів реалізації стратегічного рішення. Це, у свою чергу, наповнить конкретним змістом екологічну політику

та наблизити виконання умов Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo, 1991) – the Espoo (EIA) Convention [Electronic resource]. – Available at : <http://www.unecce.org/env/eia/documents/legaltexts/conventionextrussian.pdf>.*
2. *Протокол по Стратегической экологической оценке [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.unecce.org/env/eia/documents/legaltexts/protocolrussian.pdf>.*
3. *The law on strategic environmental assessmen [Electronic resource]. – Available at : <http://www.gov.me/files/1268742084.pdf>.*
4. *The Scottish Government (2011) About Strategic Environmental Assessment in Scotland. Available from [Electronic resource]. – Available at : <http://www.scotland.gov.uk>.*
5. *Decreto-Lei n.o 232/2007 Diário da República, 1.a série – N.o 114 – 15 de Junho de 2007 Ministério do ambiente, do ordenamento do território e do desenvolvimento regional [Electronic resource]. – Available at : <http://faolex.fao.org/docs/pdf/por72686.pdf>.*
6. *Partidario M. Strategic Environmental Assessment Better Practice Guide Methodological guidance for strategic thinking in SEA – Portuguese Environment Agency and Redes Energéticas Nacionais (REN). – Lisbon, 2012. – 75 p.*
7. *Law on strategic environmental assessment Montenegro [Electronic resource]. – Available at : <http://www.gov.me/files/1268742084.pdf>.*
8. *Хлобистов Є.В. Стратегічна екологічна оцінка для запобігання конфліктів: експертний погляд [Електронний ресурс] / Є.В. Хлобистов, Л.В. Жарова. – Режим доступу : <http://ua-ekonomist.com/12127-strategchna-ekologchna-osnka-dlya-zapobgannya-konflktv-ekspertniy-poglyad.html>.*

REFERENCES

1. *Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo, 1991) – the Espoo (EIA) Convention [Electronic resource]. – Available at : <http://www.unecce.org/env/eia/documents/legaltexts/conventionextrussian.pdf>.*
2. *Protokol po stratehicheskoj ekolohicheskoj otsenke [Electronic resource]. – Available at : <http://www.unecce.org/env/eia/documents/legaltexts/protocolrussian.pdf>.*
3. *The law on strategic environmental assessmen [Elektronnyy resurs] Rezhym dostupa : <http://www.gov.me/files/1268742084.pdf>.*
4. *The Scottish Government (2011) About Strategic Environmental Assessment in Scotland. Available from [Electronic resource]. – Available at : <http://www.scotland.gov.uk>.*
5. *Decreto-Lei n.o 232/2007 Diário da República, 1.a série – N.o 114 – 15 de Junho de 2007 Ministério do ambiente, do ordenamento do território e do*

desenvolvimento regional [Electronic resource]. – Available at : <http://faolex.fao.org/docs/pdf/por72686.pdf>.

6. *Partidario M. Strategic Environmental Assessment Better Practice Guide Methodological guidance for strategic thinking in SEA – Portuguese Environment Agency and Redes Energéticas Nacionais (REN). – Lisbon, 2012. – 75 r.*

7. *Law on strategic environmental assessment Montenegro / [Electronic resource]. – Available at : <http://www.gov.me/files/1268742084.pdf>.*

8. *Khlobystov Ye.V. Stratehichna ekolohichna otsinka dlya zapobihannya konfliktiv: ekspertnyy pohlyad [Electronic resource] / Ye.V. Khlobystov, L.V. Zharova. – Available at : <http://ua-ekonomist.com/12127-strategchna-ekologchna-ocnka-dlya-zapobgannya-konflktv-ekspertniy-poglyad.html>.*