

Т. П. Козаченко,
к. держ. упр., докторант кафедри публічного управління та публічної служби,
Національна академія державного управління при Президентові України

СТРАТЕГІЧНА ЕКОЛОГІЧНА ОЦІНКА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

T. Kozachenko,
PhD in Public Administration, doctoral student of the department of public administration
and public service of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS

Статтю присвячено досвіду впровадження стратегічної екологічної оцінки в Україні. Проаналізовано правові акти щодо СЕО та окреслено їх ключові положення. Підкреслено значення СЕО, як інструменту підвищення якості управлінських рішень та зменшення рівня конфліктів між владою та суспільством. Висвітлено результати практичного досвіду проведення СЕО на прикладі Дніпропетровської, Львівської, Запорізької областей та Автономної республіки Крим та визначено як позитивні аспекти, так і основні недоліки та прогалини в українській практиці СЕО. Встановлено, що практика проведення СЕО носить формальний та несистематичний характер. Запропоновано рекомендації щодо розроблення та впровадження в практику методичного інструментарію як ефективного механізму реалізації законодавчих положень, що дасть змогу інтеграції екологічних ініціатив у процес планування на відповідних рівнях.

The article is devoted to the experience of implementation of strategic environmental assessment in Ukraine. The legal acts concerning SEA are analyzed and their key provisions are outlined. The importance of SEA as a tool for improving the quality of management decisions and reducing the level of conflict between government and society is emphasized. The results of practical experience of conducting SEA on the example of Dnipropetrovsk, Lviv, Zaporozhye regions and the Autonomous Republic of Crimea are described, and both the positive aspects and the main drawbacks and gaps in the Ukrainian SEA practice are defined. It is established that the practice of conducting SEA is formal and non-systematic. Recommendations on the development and implementation of methodical tools as an effective mechanism for the implementation of legislative provisions are proposed, which will enable the integration of environmental initiatives in the planning process at the appropriate levels.

Ключові слова: стратегічна екологічна оцінка, практика СЕО, вітчизняний досвід.
Key words: Strategic Environmental Assessment, SEA practice, domestic experience.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Деградація навколишнього природного середовища та екологічні проблеми, які гостро постали перед українським суспільством, носять також і глобальний характер. Стає очевидним критичне значення екологічних аспектів розвитку та необхідність врахування в процесах планування можливих наслідків впливу господарської діяльності на навколишнє середовище, у т.ч. на здоров'я людства.

Необхідність переорієнтації зусиль на практичну реалізацію принципів екологічно збалансованого розвитку держави і наближення законодавства України про охорону навколишнього природного середовища до європейського регламентується Законом України "Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України

на період до 2020 року" [8]. А вирішення завдання впровадження стратегічної екологічної оцінки (СЕО) як інструменту інтегрованого екологічного управління на національному, регіональному та галузевому рівнях, стає можливим із прийняттям закону України "Про стратегічну екологічну оцінку".

Метою СЕО є забезпечення орієнтації державних політик, планів та програм на пріоритети сталого розвитку шляхом повноцінного врахування в них екологічної складової [2].

В Україні вже існує практика реалізації деяких поодиноких проектів щодо проведення СЕО, але враховуючи європейський досвід формування методичної бази щодо впровадження СЕО та безперервний процес її вдоскона-

лення, наша країна вкрай потребує ретельного вивчення міжнародного досвіду та впровадження його у вітчизняну практику.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню особливостей впровадження та визначення СЕО присвячено праці багатьох зарубіжних та українських вчених, серед яких Є. Хлобистов, Л. Руденко, С. Лисовський, В. Карамушка, Б. Данилишин, Г. Марушевський, Д. Палехов, І. Шевченко, В. Садлер, Т. Фишер тощо.

МЕТА СТАТТІ

На основі аналізу існуючого стану практики впровадження СЕО в Україні виявити прогалини, окреслити недоліки та визначити перспективи вирішення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Стратегічну екологічну оцінку визначають систематичний процес виявлення та обліку факторів і можливих наслідків стратегій, політик, програм, які розробляються і впроваджуються. Виходячи з цього, СЕО є невід'ємним елементом сучасного стратегічного планування, а також інструментом екологічної політики, спрямованої на збалансування та узгодження інтересів зацікавлених сторін в процесі розробки і реалізації стратегій, планів і програм [13; 15].

Широке застосування процедур СЕО нерозривно пов'язане з поглибленим розумінням відносин між розвитком та навколишнім середовищем, яке зазнало значних змін з початку сучасного екологічного руху в 1960-х та 1970-х роках. Необхідність інтеграції екологічних міркувань у процеси планування була визначена звітом Брундтленд та стала частиною політики Світового банку ще в 1987 році [14, с. 17].

Варто зазначити, що СЕО отримала міжнародне визнання як основний інструмент інтеграції екологічних пріоритетів у процеси стратегічного планування та прийняття стратегічних рішень. Тому основне завдання, яке ставиться перед СЕО, це забезпечення врахування екологічних ініціатив при розробці стратегічних планованих документів, а наслідки виконання таких документів були б мінімальними для навколишнього середовища, зокрема здоров'я населення.

Українські вчені неодноразово у своїх працях звертали увагу на проблематику імплементації СЕО в національну політику (практично після конференції міністрів охорони навколишнього середовища в Києві в 2003 році тематика реалізації СЕО в Україні тільки поглиблюється), однак проблеми вдосконалення методичних підходів до впровадження СЕО залишаються актуальними і потребують підвищеної уваги [1; 12].

Основними міжнародними правовими документами в галузі СЕО є Директива 2001/42 / ЄС "Про оцінку впливу деяких планів і програм на навколишнє середовище" (далі — Директива по СЕО) і Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті (далі — Протокол по СЕО) [9; 10]. Між цими двома документами існують деякі відмінності, у т.ч. щодо врахування екологічних міркувань при розробці політики і законодавства (Директива вимагає застосування СЕО до планів і програм, тоді як Протокол передбачає застосування СЕО також до пропозицій щодо політики та законодавства).

Зазначимо, що Україна підписала Протокол по СЕО до Конвенції Еспо ЄЕК ООН у 2003 році, на 5-й Загальноєвропейській конференції міністрів охорони навколишнього середовища "Довкілля для Європи". Україною цей Про-

токол було ратифіковано в 2015 році, що підтверджує наміри імплементації його положень у національне законодавство.

Крім того, в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Україна прийняла на себе зобов'язання імплементації Директиви 2001/42 / ЄС щодо СЕО, таким чином обравши для себе європейську модель оцінки можливих наслідків виконання стратегій, планів, програм (національних стратегій, державних цільових програм, стратегій і програм регіонального розвитку, галузевих програм і планів та ін.) для навколишнього середовища і здоров'я населення, враховуючи той факт, що ЄС також є стороною Протоколу про СЕО.

Основні вимоги зазначених міжнародних правових актів по СЕО впроваджені в Україні через імплементацію їх основних положень в Закон України "Про стратегічну екологічну оцінку" [11].

Далі, в рамках нашого дослідження, наведемо короткий огляд практики проведення СЕО в Україні, окреслимо недоліки та запропонуємо шляхи їх вирішення.

Відомо, що практика проведення СЕО в Україні знаходиться на початковому етапі і носить характер окремих експериментальних або пілотних проектів, але її розвиток надзвичайно важливий для забезпечення інтегрованості екологічної політики та залучення громадськості. Саме СЕО допомагає підвищити якість управлінських рішень, зменшити рівень конфліктів між владою та суспільством та мінімізувати ризик виникнення багатосторонніх помилок у майбутньому в процесі реалізації стратегічного документу на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Бахчисарайський район Автономної республіки Крим. У 2009 році в рамках проекту ПРІК було здійснено розробку стратегій сталого розвитку 4-х адміністративних районів Криму. СЕО Стратегії сталого розвитку Бахчисарайського району до 2017 року проводилась протягом 2009 року [7].

Методичною основою проведення даної СЕО був Протокол СЕО, Посібник із застосування Протоколу по СЕО і Керівництво по проведенню СЕО. Основним методом, що використовувався в процесі СЕО, був метод експертних оцінок.

Як зазначається у Звіті про СЕО, стратегічна екологічна оцінка проводилась за широкою участю громадськості, з використанням таких форм, як громадські слухання, дискусії, консультації із зацікавленими сторонами, включаючи владні структури. Більшість пропозицій (організувати систему моніторингу та поінформованості влади і населення про стан навколишнього середовища, підвищення рівня участі громадськості в процесі прийняття рішень, розвиток туризму, оцінка та контроль якості ґрунтів за родючістю тощо) були враховані при підготовці остаточного варіанту стратегічного документу [7, с. 7—8].

На основі рекомендацій експертів по СЕО, більше половини базових індикаторів, які планується використовувати для моніторингу виконання Стратегії сталого розвитку Бахчисарайського району до 2017 року, відносяться до стану навколишнього середовища.

Крім того, важливим є те, що СЕО даної Стратегії була інтегрована в процес розробки Стратегії та проводилась в тісній співпраці з робочими групами з розробки Стратегії. В результаті, більшість рекомендацій СЕО були прийняті розробниками Стратегії та включені в остаточний варіант, прийнятий 24 грудня 2009 року на сесії районної ради Бахчисарайського району.

Застосування СЕО дозволило врахувати в процесі планування екологічні пріоритети суспільства та пом'якшити протиріччя між економічним зростанням і збереженням якості довкілля.

Львівська область. Стратегічну екологічну оцінку Проєкту обласної програми поводження із твердими побутовими відходами (ТПВ) на 2012—2020 роки, який було розроблено Управлінням житлово-комунального господарства Львівської обласної державної адміністрації (версія 1.06.2013 р.) здійснено у 2013 році [3].

У цьому випадку була застосована ретроспективна модель SEO, тобто проводилася пост-проєктна SEO, отже експерти мали можливість ознайомитися із проєктом обласної Програми поводження із ТПВ на 2012—2020 роки лише на стадії наявності вже узгодженого проєкту тексту, перед прийняттям рішення Львівською обласною радою та Львівською обласною адміністрацією щодо затвердження даної програми [3, с. 10].

Серед загальних рекомендацій до Проєкту програми можна визначити наступні: чітко розмежувати основні операції поводження з відходами: збираються, перевозяться, зберігаються, обробляються, утилізуються, знешкоджуються та видаляються; краще адаптувати кластерну схему, передбачену програмою, до сільських населених пунктів, беручи до уваги позитивний досвід деяких сільських населених пунктів; передбачити в програмі можливість організації збору та подальшого повторного використання будівельних відходів як вторинної сировини; передбачити у проєкті програми положення щодо моніторингу об'єктів поводження із відходами тощо. З урахуванням рекомендацій експертів і пропозицій, наданих громадськістю після обговорення, реалізація даного проєкту дозволить знизити антропогенне і техногенне навантаження на навколишнє середовище і як наслідок — дозволить уникнути негативного впливу на здоров'я населення.

Підсумовуючи результати SEO, експертами вказано на необхідність доопрацювання Проєкту обласної програми поводження із ТПВ на 2012—2020 роки.

Однак вважаємо за потрібне акцентувати увагу на тому, що експерти із SEO не були залучені до процесу розробки даної програми, що є негативною ознакою при прийнятті управлінського рішення щодо врахування екологічних ініціатив, а вірогідність врахування в проєкті зазначеної програми пропозицій та рекомендацій експертів залишається під сумнівом.

Днепропетровская область. Стратегічна екологічна оцінка Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року проводилася у 2013—2014 роках [4; 6, с. 55].

SEO зазначеної Стратегії виконувалась за сприяння проєктів міжнародної технічної допомоги "Місцевий економічний розвиток міст України" і "Розбудова спроможності до економічно обґрунтованого планування розвитку областей і міст України".

На думку експертів [4, с. 67], в цілому розроблення Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року було проведено з урахуванням засад екологічної збалансованості, а її реалізація не сприятиме збільшенню антропогенного навантаження на довкілля. Поєднання зусиль, спрямованих на заохочення економічного зростання та капіталовкладень у регіон, із зусиллями, спрямованими на пом'якшення несприятливого впливу на довкілля, забезпечуватиме розвиток регіону, для якого є важливою якістю життя нинішнього та майбутніх поколінь.

Основні пропозиції, які були зазначені у звіті про SEO, стосувалися розширення обсягу виконання основних завдань, зазначених у стратегічному документі, з урахуванням визначених екологічних ініціатив.

Більшість пропозицій, сформованих за результатами SEO, були враховані в остаточній редакції Стратегії. Основним досягненням стало значне розширення обсягу охоплення стратегічної мети "Екологічна безпека" [6, с. 58].

Запорізька область. Стратегічна екологічна оцінка Стратегії розвитку міста Запоріжжя до 2028 року (Стратегія) здійснювалася за підтримки проєкту міжнародної технічної допомоги "Партнерство для розвитку міст" у 2017 році. Для проведення SEO було створено робочу групу з SEO. Оскільки визначені стратегічні напрями розвитку міста охоплюють економічну, екологічну і соціальну складові розвитку, вважається, що оцінювана Стратегія базується на принципі збалансованого розвитку [5].

Слід підкреслити, що пропозиція робочої групи з SEO визначити екологічний напрям, як окремий стратегічний напрям розвитку міста "Місто здорового довкілля та ресурсозбереження", була врахована розробниками Стратегії.

За висновками експертів, розроблення Стратегії розвитку міста Запоріжжя до 2028 року було проведено з урахуванням ймовірних впливів на довкілля та з прагненням їх мінімізації, а реалізація Стратегії, за умови дотримання екологічних вимог, має сприяти зменшенню антропогенного навантаження на довкілля [5, с. 54].

Зазначимо, що під час розробки Стратегії була обрана паралельна модель SEO, тобто в процесі виконання SEO була налагоджена тісна співпраця між робочою групою з проведення SEO та розробниками Стратегії. Позитивним результатом обрання такої моделі SEO є врахування розробниками Стратегії більшості пропозицій, запропонованих робочою групою з SEO.

ВИСНОВКИ

Отже, результати дослідження дозволяють констатувати, що: по-перше, в Україні практика проведення SEO носить формальний та несистематичний характер; по-друге, вимога проведення SEO стратегій, планів і програм, що закріплена на законодавчому рівні, буде обов'язковою лише наприкінці 2018 року (згідно з Прикінцевими положеннями Закону України "Про стратегічну екологічну оцінку" [11]; по-третє, для проведення якісної SEO в країні відсутня відповідна методологічна база.

Враховуючи те, що формалізовані вимоги SEO, зазначені в Законі України "Про стратегічну екологічну оцінку" не є абсолютною гарантією для встановлення практики SEO і не обов'язково гарантують, що SEO буде ефективно застосована, пропонуємо розробити та впровадити в практику ефективні механізми, зокрема методичний інструментарій, для реалізації положень цього Закону, що дасть змогу інтеграції екологічних ініціатив у процес планування на відповідних рівнях.

Література:

1. Данилишин Б.М. Стратегічна екологічна оцінка управлінських рішень щодо формування та реалізації регіональної політики / Б.М. Данилишин, Є.В. Хлобистов // Збалансований розвиток України — шлях до здоров'я та добробуту нації: матер. Укр. еколог. конгр., 21 верес. 2007 р. — К.: Центр екологічної освіти та інформації, 2007. — С. 24—25.
2. Доклад по экологической оценке № 10: Защита окружающей среды Европы: Третья оценка / Европейская экономическая комиссия; Европейское агентство по охране окружающей среды. — Люксембург: Отдел официальных публикаций Европейского сообщества. — 2003. — 341 с.
3. Звіт про стратегічну екологічну оцінку проєкту обласної програми поводження з ТПВ на 2012—2020 рр. (проєкт) / Автори: Войціховська А.С., Мелень-Забрамна О.М., Нагорна О.О. / За заг. ред. Кравченко О.В. — Львів, 2013. — 40 с.
4. Звіт про стратегічну екологічну оцінку Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.oblrada.dp.ua/user/files/zvit.doc

5. Звіт про стратегічну екологічну оцінку Стратегії розвитку міста Запоріжжя до 2028 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://zpr.gov.ua/.../o_1c2u2uuruu6mk2jk9115vt13eme4.pdf

6. Марушевський Г.Б. Стратегічна екологічна оцінка Стратегії регіонального розвитку (на прикладі Дніпропетровської області) // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. праць. — Вип. 4 (23). — 2014. — С. 51—61.

7. Отчет о проведении стратегической экологической оценки Стратегии устойчивого развития Бахчисарайского района Автономной Республики Крым [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.envsec.org/publications/report_on_sea_of_sustainable_development_strategy_for_bakhchisaraysky_district_ru.pdf

8. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>

9. Про оцінку впливу деяких планів і програм на навколишнє середовище: директива Європейського парламенту і Ради 2001/42/ЄС від 27 червня 2001 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=celex:32001L0042>

10. Про ратифікацію Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті: закон України № 562-VIII від 01.07.2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/562-19>

11. Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України від 20.03.2018 № 2354-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2354-19>

12. Хлобистов Є. Стратегічна екологічна оцінка для запобігання конфліктів експертний погляд [Електронний ресурс] / Є. Хлобистов, Л. Жарова // Журнал Економіст. — К., 2016. — Режим доступу: <http://ua-ekonomist.com/12127-strategchna-ekologchna-ocnka-dlya-zarobgannya-konflktv-ekspertnyy-poglyad.html>

13. Хлобистов Є.В. Інституційні передумови імплементації стратегічної екологічної оцінки: аналіз стану державного планування та прогнозування соціально-економічного розвитку / Є.В. Хлобистов // Вісник Сумського державного університету. — 2005. — № 10. — С. 48—53.

14. Monica Fundingsland Tetlow & Marie Hanusch. Strategic environmental assessment: the state of the art // Impact Assessment and Project Appraisal. — 2012. — Vol. 30. — No.1. — P. 15—24.

15. Sadler B. Environmental Assessment In A Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance. International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment. Final Report. — Minister of Supply and Services Canada, 1996. — 263 p.

References:

1. Danylyshyn, B.M. (2007), "Strategic environmental assessment of managerial decisions on the formation and implementation of regional policy" Zbirka dopovidej na Ukrain's'komu ekolohichnomu konhresi [Congress proceedings of the Ukrainian ecological congress], Ukrain's'kyj ekolohichnyj konhres [Ukrainian Ecological Congress], Tsentr ekolohichnoi osvity ta informatsii, Kiev, Ukraine, pp. 24—25.

2. Evropejskaja jekonomicheskaja komissija (2003), Doklad po jekologicheskoy ocenke № 10: Zashhita okruzhajushhej sredey Evropy : Tret'ja ocenka [Environmental Assessment Report No. 10: Protection of the Environment in Europe: Third Assessment], Ljuksemburg.

3. Vojsikhovs'ka, A. S. Melen'-Zabramna, O. M. and Nahorna, O. O. (2013), Zvit pro stratehichnu ekolohichnu otsinku proektu oblasnoi prohramy povodzhennia z TPV na 2012—2020 rr. (proekt) [Report on Strategic Environmental Assessment of the Draft Regional Program on Solid Waste Management 2012—2020 (project)], L'viv, Ukraine.

4. Zvit pro stratehichnu ekolohichnu otsinku Stratehii rozvytku Dnipropetrovs'koi oblasti na period do 2020 roku [Report on Strategic Environmental Assessment of the Strategy for Development of Dnipropetrovsk Oblast for the period till 2020], available at: www.oblrada.dp.ua/user/files/zvit.doc

5. Zvit pro stratehichnu ekolohichnu otsinku Stratehii rozvytku mista Zaporizhzhia do 2028 roku [Report on strategic environmental assessment of the Strategy for the development of the city of Zaporozhye until 2028], available at: https://zpr.gov.ua/.../o_1c2u2uuruu6mk2jk9115vt13eme4.pdf

6. Marushevs'kyj, H.B. (2014), "Strategic Environmental Assessment of the Regional Development Strategy (for example, Dnipropetrovsk Region)" // Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia: zb. nauk. prats'. vol. 4, no 23, pp. 51—61.

7. Otchet o provedenyy stratehicheskoy ekolohicheskoy otsenky Stratehyy ustojchyvoho rozvytyia Bakhchysarajskoho rajona Avtonomnoj Respublyky Krym [Report on the implementation of the strategic environmental assessment of the Sustainable Development Strategy of Bakhchisaray region of the Autonomous Republic of Crimea], available at: http://www.envsec.org/publications/report_on_sea_of_sustainable_development_strategy_for_bakhchisaraysky_district_ru.pdf

8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine "About the main principles (strategy) of the state ecological policy of Ukraine for the period till 2020", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>

9. European Parliament (2001), Directive of the European Parliament and of the Council "Assessment of the impact of some plans and programs on the environment", available at: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=celex:32001L0042>

10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On ratification of the Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/562-19>

11. The Verkhovna Rada of Ukraine (2018), The Law of Ukraine "About strategic environmental assessment", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2354-19>

12. Khlobystov, Ye. and Zharova, L. (2016), "Strategic Environmental Assessment for Conflict Prevention Expert View", Zhurnal Ekonomist, available at: <http://ua-ekonomist.com/12127-strategchna-ekologchna-ocnka-dlya-zarobgannya-konflktv-ekspertnyy-poglyad.html>

13. Khlobystov, Ye.V. (2005), "Institutional prerequisites for implementation of strategic environmental assessment: analysis of state planning and forecasting of socio-economic development", Visnyk Sums'koho derzhavnoho universytetu, vol. 10, pp. 48—53.

14. Tetlow, M. and Hanusch, M.(2012), "Strategic environmental assessment: the state of the art", Impact Assessment and Project Appraisal, vol. 30, no.1, pp. 15—24.

15. Sadler, B. (1996), Environmental Assessment In A Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance, Final Report, Canada.

Стаття надійшла до редакції 30.07.2018 р.