

ЕКОНОМІКА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

УДК 332.145

DOI: <https://doi.org/10.32782/2224-6282/161-20>**Черняхівська А. В.**

кандидат економічних наук, доцент,
професор кафедри методології освіти для сталого розвитку,
Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9642-8471>

Chernykhivska Anna

State Ecological Academy of Postgraduate Education and Management

СТРАТЕГІЧНА ЕКОЛОГІЧНА ОЦІНКА ДОКУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОГО ПЛАНУВАННЯ – ВЕКТОР СТАЛОГО РОЗВИТКУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

У статті розкриваються концептуальні аспекти реалізації сталого розвитку на місцевому територіальному рівні через застосування процедур стратегічної екологічної оцінки в Україні. Досліджено теоретичну сутність та зміст стратегічної екологічної оцінки. Сталій розвиток розглядається як базис для гармонійного еколого-економічного розвитку території на основі найбільш ефективного використання ресурсів та збереження потенціалу для майбутніх поколінь. Узагальнено суб'єкти СЕО на місцевому рівні та їхні функції. Запропоновано приклади забезпечення принципів сталого розвитку під час проведення СЕО документів державного планування. Розкрито взаємозв'язок основних принципів сталого розвитку та СЕО. Обґрунтовано доцільність інтеграції стратегічної екологічної оцінки в сталій розвиток території. Окреслено перспективи ліквідації негативних екологічних наслідків від реалізації запропонованих стратегічних дій із проведенням СЕО. Визначено основні завдання СЕО у реалізації сталого розвитку на місцевому рівні.

Ключові слова: сталій розвиток, стратегічна екологічна оцінка (СЕО), навколишнє природне середовище, документи державного планування, місцеве самоврядування, раціональне використання природних ресурсів, стратегічне планування.

STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT OF STATE PLANNING DOCUMENTS IS A VECTOR OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT AT THE LOCAL LEVEL

The article reveals the conceptual aspects of the implementation of sustainable development at the local territorial level through the application of strategic environmental assessment procedures in Ukraine in the context of decentralization of management. Emphasis is placed on the importance of local territorial development through strategic environmental assessment and implementation of the principles of sustainable development, which our country needs today on the path to European integration. The scientific and practical relevance of the proposed study is due to the need to develop and improve effective regulatory economic mechanisms that can ensure sustainable development at the local level through the effective conduct of strategic environmental assessment of state planning documents. The article is devoted to applied issues of implementation and realization of sustainable development at the local level. The theoretical essence and content of strategic environmental assessment are studied. Sustainable development is considered as a necessary and integral element of local development as a basis for harmonious ecological and economic development of the territory on the basis of the most efficient use of resources and preservation of potential for future generations. The subjects of SEA at the local level and their functions are generalized. SEA has been shown to provide a focus on a comprehensive analysis of the potential environmental impact of planned activities and to use the results of this analysis to prevent or mitigate environmental impacts in the strategic planning process. Examples of ensuring the principles of sustainable development in the conduct of SEA of state planning documents are proposed. The relationship between the basic principles of sustainable development and SEA is revealed. The expediency of integration of strategic ecological assessment into sustainable development of the territory is substantiated. Prospects for the elimination of negative environmental consequences from the implementation of the proposed strategic actions with the conduct of SEA are outlined. The main tasks of SEA in the implementation of sustainable development at the local level are identified.

Keywords: sustainable development, strategic environmental assessment (SEA), environment, state planning documents, local self-government, rational use of natural resources, strategic planning.

JEL classification: Q01, Q57, R58

Постановка проблеми. Сучасна екологічна ситуація, незворотність взаємовпливів у системі «суспільство – природа» потребують суттєвих трансформацій існуючих

економічних відносин і корегування ринкових механізмів. Подолання українським суспільством кризових явищ і труднощів зростання та послідовний вихід на траєкторію

стабільності й піднесення потребують належного концептуального забезпечення, пошуку модерних підходів вирішення проблем, розвитку інноваційних теорій, методик, технологій, управлінських ідей, про що йдеться у проєкті «Стратегії сталого розвитку України до 2030 року» [5].

Питання формування та реалізації концептуальних засад сталого розвитку на місцевому територіальному рівні є надзвичайно актуальними в умовах економічної кризи та проведення реформи з децентралізації влади.

Зазначене зумовило необхідність удосконалення системи формування місцевої територіальної політики на основі останніх науково-практичних досягнень і тенденцій, пов'язаних із прагненням України гармонізувати практику управління з європейськими стандартами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Національна політика сталого розвитку та його впровадження досить ґрунтовно представлено у працях вітчизняних науковців О. Бондаря, О. Веклич, З. Герасимчук, В. Геєця, Б. Данилишина, Л. Мельника, А. Коваленка, В. Кравціва, С. Харічкова, М. Хвесика та ін. Проблема впровадження й удосконалення стратегічної екологічної оцінки розкривається у працях Т. Галушкіної, Л. Жарової, Г. Марушевського, Є. Хлобистова.

Проте, незважаючи на певний науковий рівень досліджень у сфері стратегічної екологічної оцінки, її територіальний аспект потребує суттєвого поглиблення, удосконалення, особливостей планування на місцевому рівні в контексті сталого розвитку.

Мета статті полягає у визначенні принципів реалізації сталого розвитку на місцевому територіальному рівні в Україні через застосування процедур стратегічної екологічної оцінки документів державного планування.

Виклад основного матеріалу. Перед практикою територіального управління постають завдання не лише формалізації існуючих підходів до місцевого розвитку та політики, а й обґрунтування необхідності використання принципово нових інструментів для їх побудови та реалізації, які мають відповідати сучасним вимогам та поєднувати підходи «зеленої» економіки, збалансованого природокористування, соціальної захищеності, ефективного державного управління тощо.

Одним із сучасних інструментів планування й управління, який ефективно застосовується у Європейському Співтоваристві, а також в Україні, є стратегічна екологічна оцінка (СЕО).

Стратегічна екологічна оцінка (Strategic Environmental Assessment – SEA) – це систематичний процес виявлення, аналізу та врахування факторів і можливих екологічних наслідків стратегій, планів, програм, що розробляються та впроваджуються [6].

Стратегічна екологічна оцінка означає прогноз і оцінку ймовірних екологічних, зокрема й таких, що пов'язані зі здоров'ям населення, наслідків стратегічного планування і стратегічних рішень.

«Стратегічність» екологічної оцінки полягає у тому, що процес оцінювання розпочинається з моменту ініціації розроблення стратегії (плану, програми) і виконується паралельно. Завдяки цьому результати екологічної оцінки мають вирішальне значення для прийняття ключових рішень стосовно вибору території та механізмів, інструментів і технологій, що забезпечать досягнення стратегічних цілей [6].

Документи державного планування (ДДП) – це стратегії, плани, схеми, містобудівна документація,

загальнодержавні програми, державні цільові програми та інші програмні документи, які розробляються і підлягають ухваленню органами державної влади та місцевого самоврядування [3].

СЕО необхідно використовувати передусім до тих стратегічних ініціатив, реалізація яких матиме суттєву екологічну небезпеку, тому процес СЕО починається з попередньої оцінки (скринінгу) – оцінки необхідності застосування СЕО до конкретної стратегії, плану чи програми.

Головна мета стратегічної екологічної оцінки – розвиток держави шляхом охорони навколишнього природного середовища, забезпечення безпеки життєдіяльності населення та дотримання екологічних вимог під час розроблення державних програм планування.

Якщо спростити, мета СЕО – зробити документи державного планування більш «зеленими» та екологічними, тобто зменшити їхній негативний вплив на навколишнє природне середовище та здоров'я населення.

Стратегічна екологічна оцінка – це аналіз можливого впливу на довкілля внаслідок реалізації ініціатив планування та розвитку. СЕО забезпечує інтеграцію пріоритетів екологічної збалансованості до планів і програм на державному, регіональному та місцевому рівнях. Після ідентифікації можливих позитивних і негативних впливів у разі необхідності стратегію розвитку доопрацьовують з урахуванням висновків і рекомендацій, отриманих у результаті СЕО [3].

До складу законодавчої бази стратегічної екологічної оцінки в Україні належать Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» та Методичні рекомендації зі здійснення стратегічної екологічної оцінки документів державного планування, затверджених Наказом Мінприроди України від 10.08.2018 № 296.

12 жовтня 2018 р. набрав чинності Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» (далі – Закон), прийнятий 20.03.2018, де частиною 1 статті 2 визначено сферу його застосування. Цей Закон регулює відносини у сфері оцінки наслідків для довкілля, у тому числі для здоров'я населення, та поширюється на документи державного планування, які стосуються сільського господарства, лісового господарства, рибного господарства, енергетики, промисловості, транспорту, поводження з відходами, використання водних ресурсів, охорони довкілля, телекомунікацій, туризму, містобудування або землеустрою (схеми) та виконання котрих передбачатиме реалізацію видів діяльності, щодо яких законодавством передбачено здійснення процедури оцінки впливу на довкілля [4].

Методичні рекомендації для проведення стратегічної екологічної оцінки документів державного планування (далі – Методичні рекомендації) розроблено з метою сприяння органам державної влади та органам місцевого самоврядування, які розробляють та ухвалюють документи державного планування для розвитку міст і об'єднаних територіальних громад [3].

Етапи здійснення стратегічної екологічної оцінки ДДП на місцевому рівні та основні вимоги до неї визначені у статті 9 Закону:

- визначення обсягу стратегічної екологічної оцінки;
- складання звіту про стратегічну екологічну оцінку;
- проведення громадського обговорення та консультацій (транскордонних консультацій);

– урахування звіту про стратегічну екологічну оцінку, результатів громадського обговорення та консультацій;

– інформування про затвердження документа державного планування;

– моніторинг наслідків виконання документа державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення [4].

Для оцінки можливості імплементації СЕО в сучасну політику сталого розвитку на місцевому рівні було проведено співставлення основних принципів політики та СЕО (табл. 1), яке довело майже повну інтегрованість цілей стратегічної оцінки в політику сталого розвитку [1; 5].

Для того щоб досягти мети СЕО, слід дотримуватися зазначених принципів у їх сукупності. Це дасть можливість організувати якісний процес СЕО, який відповідає вимогам сталого розвитку на місцевому рівні.

Зазначене дає змогу зробити висновок щодо можливості використання СЕО в практиці політики сталого розвитку на місцевому рівні майже без адаптації проце-

дур оцінки та без зміни принципів, завдань й основних заходів Стратегії сталого розвитку України до 2030 р.

Концепція розвитку певної території є надзвичайно важливою. Вона має бути узгодженою практично з усією громадою. Сенс стратегічного планування полягає у тому, щоб знайти стратегічні точки, від яких відштовхуватися, наприклад найкращі територіальні ресурси, які можна використати для розвитку. Потім потрібно побудувати певну стратегію (програму, план), за якими буде реалізовуватися розвиток.

СЕО переслідує дві цілі: урахування екологічних, соціальних, економічних питань у процесі прийняття рішень та забезпечення найбільш повного інтегрування екологічних, соціальних, економічних факторів у цілісну оцінку сталості [2].

Використання СЕО для забезпечення сталого розвитку території представлено в табл. 2.

СЕО найчастіше використовується в першу чергу як засіб для зниження негативних екологічних наслідків від реалізації запропонованих стратегічних дій. У цьому контексті СЕО може розглядатися як необхід-

Таблиця 1

Співставлення основоположних принципів політики сталого розвитку на місцевому рівні та керівних принципів СЕО

Принципи політики сталого розвитку на місцевому рівні	Керівні принципи СЕО
Рівність трьох складників розвитку території (економічного, екологічного, соціального)	Економічна ефективність – мета процесу СЕО повинна досягатися в рамках наявної стратегії, інформації, часу й ресурсів. Сталий розвиток – процес СЕО повинен виявити, пропозиції з розвитку та їхні варіанти, що сприяють збереженню й поновленню навколишнього середовища
Екологічна відповідальність	Визначальна роль цілей – процес СЕО повинен проводитися згідно з природоохоронними цілями та завданнями
Запобігання, що передбачає аналіз і прогнозування екологічних ризиків	Прозорість – вимоги й порядок процесу СЕО повинні бути чіткими та зрозумілими, включаючи умову про належний рівень суспільної участі. Важливість для рішення – у центрі уваги процесу СЕО повинні бути важливі для ухвалення рішення питання
Інтеграція питань охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів (екологічних цілей) у секторальну політику	Інтеграція – процес СЕО повинен включати розгляд пов'язаних із навколишнім середовищем погроз і наслідків для здоров'я, а також інших соціальних питань (питань соціальної рівності) як необхідних і доречних
Забруднювач та користувач платять повну ціну	Придатність для конкретної мети – процес СЕО повинен відповідати формі й змісту процесу складання стратегії, програми чи плану
Міжсекторальне партнерство та залучення до реалізації політики усіх зацікавлених сторін	Повнота охоплення – процес повинен охоплювати всі рівні й види прийняття рішень, що можуть мати значні наслідки для навколишнього середовища та здоров'я населення

Джерело: розроблено автором

Таблиця 2

Приклади забезпечення принципів сталого розвитку під час проведення СЕО документів державного планування

Проблеми дотримання принципів сталого розвитку	Приклади формулювання завдань СЕО
Використання відновлювальних ресурсів:	
використання відновлювальних ресурсів повинно бути в регенеративній здатності природної системи, що їх генерує	виявити вплив на використання відновлювальних ресурсів (наприклад, сільські, лісові, рибні)
Використання не відновлювальних ресурсів:	
темпи виснаження не відновлювальних ресурсів повинні дорівнювати темпам створення в результаті винаходів й інвестицій відновлювальних замінників	виявити вплив не відновлювальних ресурсів (енергетичні, мінеральні, сировинні), описати наслідки для споживання енергії та мобільність
Викиди/скиди забруднюючих речовин, утворення відходів:	
викиди відходів повинні бути в межах асимілюючої здатності навколишнього середовища та не викликати неприйнятної деградації її майбутньої поглинаючої здатності або інших важливих функцій	виявити вплив на кількість та якість потоку відходів і викидів у ґрунт, повітря, воду, описати наслідки для якості продуктів і процесу виробництва, наприклад тривалості життя й склад продукту

Джерело: розроблено автором

ний механізм сприяння сталому розвитку. Важливість оцінки для забезпечення сталого розвитку зростає під час використання критеріїв оцінки й визначення реального або остаточного значення екологічних наслідків. Окрім того, СЕО може застосовуватися як складова частина інтегрованого управління ресурсами, планування землекористування й оцінки сталості.

Зауважимо, йдеться не лише про стратегії та програми, а й про їхні проекти, оскільки СЕО розрахована не тільки на оцінку, а й на врахування результатів під час підготовки та прийняття остаточного рішення.

Серед основних можливостей використання СЕО як інструменту сталого розвитку на місцевому рівні для досягнення основних цілей слід виділити:

- вдосконалення процесів стратегічного планування на рівні інтеграції екологічних цілей до стратегій, планів і програм, підвищення комплексності вирішення проблем та досягнення синергетичного ефекту;

- залучення інноваційних управлінських технологій від організацій – замовників СЕО, розвиток стратегічного планування на всіх рівнях, гармонізацію нормативів до вимог ЄС;

- забезпечення сталого розвитку через стимулювання комплексного та ощадливого використання ресурсів, виявлення й вирішення конфліктів щодо використання ресурсів, забруднення довкілля, погіршення соціального становища територій на ранніх стадіях;

- підвищення обізнаності та стурбованості населення та бізнес-структур екологічними проблемами через механізми залучення зацікавлених сторін на всіх стадіях розроблення стратегії, планів, програм.

СЕО є сучасним вектором сталого розвитку на місцевому рівні, що сприяє підвищенню його комплексності та дієвості. Це засіб зі створення організаційно-правових умов щодо забезпечення екологічного розвитку

певних видів діяльності суспільства; екологічної оцінки проектів діяльності, що має завдання визначити вплив діяльності на довкілля та вивчити дотримання у проекті вимог, що сформовані за допомогою СЕО.

Висновки. Нині Україна використовує процедури СЕО, що супроводжується процесами її вдосконалення й більшої стандартизації.

Таким чином, основні завдання СЕО у реалізації сталого розвитку на місцевому рівні визначаються як:

1. Рациональне використання та збереження природних ресурсів для нинішніх та майбутніх поколінь.

2. Усебічна профілактика виникнення екологічних проблем та системні заходи щодо охорони довкілля.

3. Забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини та її здоров'я з урахуванням внутрішніх та зовнішніх чинників, погоджених інтересів громадян, їх участь у прийнятті рішень.

Уважаємо, що для переходу на принципи сталого розвитку з одночасним використанням СЕО на місцевому рівні є певні передумови: створення цілісної законодавчої системи природоохоронного права, що охоплює питання вивчення, експлуатації, економічного використання й охорони природних ресурсів; аналіз і прогнозування ресурсної бази економіки та підтримки якості довкілля; формування міжгалузевої структури виробництва, що повинна відповідати європейським стандартам, насамперед сталому розвитку; розроблення державних місцевих програм комплексного розвитку; здійснення СЕО документів державного планування з метою обґрунтованого висновку про їх відповідність екологічним вимогам.

Отже, стратегічна екологічна оцінка – це інструмент, який допомагає виявити всі можливі негативні наслідки під час реалізації ДДП та не допустити великі бюджетні витрати для їх ліквідації.

Список використаних джерел:

1. Коваленко А.О. Стратегічне планування сталого розвитку України. Київ : ПрофКнига, 2018. 424 с.
2. Методичні рекомендації для врахування цілей сталого розвитку в стратегіях розвитку територіальних громад. URL: https://www.undp.org/content/dam/.../UNDP_MetRecommendation_v03.pdf (дата звернення: 15.10.2020).
3. Методичні рекомендації для проведення стратегічної екологічної оцінки документів державного планування. URL: http://menr.gov.ua/files/docs/nakazy/2018/nakaz_296.pdf (дата звернення: 15.10.2020).
4. Про стратегічну екологічну оцінку : Закон України від 20.08.2018 № 2354-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19> (дата звернення: 07.10.2020).
5. Стратегія сталого розвитку України на період до 2030 року (проект 2017). URL: https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/SDGreports/UNDP_Strategy_v06-optimized.pdf (дата звернення: 07.10.2020).
6. Черняхівська А.В. Законодавчі вимоги та особливості проведення стратегічної екологічної оцінки документів державного планування. *Сучасна наука: проблеми і перспективи (частина I)* : матеріали V міжнар. наук.-прак. конф., м. Київ, 29–30 жовтня 2019 р. Київ : МЦНІД, 2019. С. 57–59.

References:

1. Kovalenko A.O. (2018) *Stratēhichne planuvannia staloho rozvytku Ukrainy* [Strategic planning of sustainable development of Ukraine]. Kyiv. (in Ukrainian)
2. *Metodychni rekomendatsiyi dlya vrakhuvannya tsiley staloho rozvytku v stratehiyakh rozvytku terytorial'nykh hromad* [Methodical recommendations for taking into account the goals of sustainable development in the development strategies of territorial communities]. https://www.undp.org/content/dam/.../UNDP_MetRecommendation_v03.pdf (accessed 15. 10. 2020)
3. *Metodychni rekomendatsiyi dlya provedennya stratehichnoyi ekolohichnoyi otsinky dokumentiv derzhavnoho planuvannya* [Methodical recommendations for strategic environmental assessment of state planning documents.]. http://menr.gov.ua/files/docs/nakazy/2018/nakaz_296.pdf (accessed 15. 10. 2020)
4. *Pro stratehichnu ekolohichnu otsinku* : Zakon Ukrainy vid 20. 08. 2018 r. № 2354-VIII. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19> (accessed 07.10. 2020)
5. *Stratehiia staloho rozvytku Ukrainy na period do 2030 roku (Proekt 2017)* [Strategy of sustainable development of Ukraine for the Period to 2030 (Draft 2017)]. https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/SDGreports/UNDP_Strategy_v06-optimized.pdf (accessed 07. 10. 2020)
6. Chernykhivska A.V. (2019) *Zakonodavchi vymohy ta osoblyvosti provedennya stratehichnoyi ekolohichnoyi otsinky dokumentiv derzhavnoho planuvannya*. [Legislative requirements and features of strategic environmental assessment of state planning documents]. *Proceedings of the Suchasna nauka: problemy i perspektyvy (Ukraine, Kyiv, October 29-30, 2019)*, Kyiv: MTSNiD, pp. 57–59.