

УДК 504 (477)

doi: 10.15407/ugz2016.02.003

**Л.Г. Руденко, С.А. Лісовський, Є.О. Маруняк***Інститут географії Національної академії наук України, Київ***ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ СТРАТЕГІЧНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ В ПРОЦЕСІ ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Мета робіт, результати яких викладені в статті, – визначення сутності процедури стратегічної оцінки (СЕО) та її значення в сучасному територіальному плануванні в країнах світу та регіональних політико-економічних союзах. СЕО досліджено як важливий інструмент імплементації екологічної складової в розроблення та реалізацію планів соціально-економічного розвитку країн і регіонів у контексті забезпечення їх сталого (збалансованого) розвитку. Проаналізовано сучасний стан імплементації процедури СЕО в систему територіального планування в Україні. Досліджено можливості та завдання географії щодо впровадження СЕО в названу процедуру, з урахуванням існуючого досвіду географів в опрацюванні передового зарубіжного досвіду застосування нових інструментів імплементації екологічної складової в територіальне планування в Україні.

**Ключові слова:** стратегічна екологічна оцінка; досвід застосування СЕО; територіальне планування; імплементація СЕО; роль географії.

**L.H. Rudenko, S.A. Lisovskyi, Eu.O. Maruniak***Institute of Geography of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv***EXPERIENCE OF STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT IN THE PLANNING PROCESS IN UKRAINE**

Aim of the work, the results of which are set out in the paper is to define the essence of strategic environmental assessment (SEA) procedures and its role in modern spatial planning in the world countries and regional political and economic unions. SEA has been studied as an important tool of the environmental development and plans implementation component for socio-economic development of countries and regions in the context of their sustainable (balanced) development. The current state of SEA procedures implementation in Ukraine spatial planning has been analyzed. Opportunities and geography tasks in the of SEA implementation into the described procedure, have been studied taking into consideration the existing geographers' experience in processing the advanced foreign experience in how to use new environmental component implementation instruments in Ukraine territorial planning.

**Keywords:** strategic ecological assessment; experience in the SEA use; territorial planning; SEA implementation; the role of geography.

**Актуальність теми дослідження**

З початку другої половини ХХ ст. антропогенний вплив на природу планети зростає, а відтак збільшувались його негативні наслідки. В найрозвинутіших країнах світу, де внаслідок масштабної господарської діяльності спостерігались особливо відчутні процеси деградації складових компонентів навколишнього природного середовища, дедалі очевиднішим ставало критичне значення екологічних аспектів розвитку та необхідності їх врахування в процесі планування й реалізації проектів господарського розвитку. У зв'язку з цим учені світу почали приділяти більше уваги питанням, пов'язаним із прогнозуванням можливих наслідків впливу людини на природу планети та перспектив людства.

Підсумком багаторічної роботи, яка забезпечила можливість об'єднати і представити в логічно систематизованому вигляді результати досліджень вчених різних країн, стало проголошення в 1992 р. в Ріо-де-Жанейро на конференції ООН з питань навколишнього середовища і розвитку нової концепції сталого (збалансованого) розвитку. В її основу було покладено розуміння тісного взаємозв'язку екологічних, економічних та соціальних проблем розвитку. Документи, ухвалені на Конференції

представниками керівних органів 179 країн, стали важливою підставою для законодавчого впровадження в країнах світу екологічної складової в розроблення й реалізацію планів соціально-економічного розвитку в контексті реалізації принципів основної Парадигми ХХІ століття.

Процедура стратегічної екологічної оцінки (СЕО) на сьогодні в багатьох країнах світу вважається одним із дієвих інструментів вдосконалення просторового та стратегічного планування регіонів різних таксономічних рангів шляхом урахування екологічної складової розвитку у відповідних планах і стратегіях.

Для України питання практичного впровадження процедури СЕО в практику просторового планування є особливо актуальним. Зумовлено це тим, що процес природокористування в Україні впродовж практично всього ХХ ст. розвивався на основі домінування ресурсовитратних, природовиснажливих, екстенсивних підходів [5, 11 та ін.].

У 2014 р. Україна зробила вибір щодо європейського курсу розвитку, підписала і ратифікувала Угоду про асоціацію з Європейським Союзом. Реалізація цієї угоди потребує врахування та відповідної імплементації значної кількості Директив ЄС, вимог інших нормативно-правових документів, що

регламентують питання просторового розвитку, використання природних ресурсів, захисту навколишнього природного середовища та його окремих компонентів, оцінки короточасних та довготермінових екологічних наслідків реалізації господарських проектів, законодавчих актів, стратегій розвитку тощо. Україна також має зобов'язання щодо імплементації глобальних міжнародних угод, зокрема Конвенцій та інших документів Ріо, а також форумів Ріо +10 та Ріо + 20, що містять вимоги, виконання яких є умовою забезпечення сталого (збалансованого) розвитку держави.

Все це зумовлює актуальність досліджень щодо впровадження в Україні процедури стратегічної екологічної оцінки. Це стосується й географії, яка має величезний інтегруючий потенціал у сфері досліджень просторових аспектів розвитку суспільства та його взаємодії з природою.

### Стан вивчення питання

Проблема оцінки довготривалих наслідків впливу на природу вже тривалий час є предметом дослідження представників багатьох наук. Серед перших дослідників, які стояли біля їх витоків, можна назвати В.І. Вернадського, який розвинув вчення про ноосферу. В другій половині ХХ ст. розробки з цієї проблематики здійснювали як складову широкого спектра досліджень, що лягли в фундамент концепції сталого (збалансованого) розвитку.

Зокрема, у 1968 р. був утворений Римський клуб – організація, що об'єднала видатних учених світу, які досліджували глобальні проблеми людства та займалися прогнозуванням його майбутнього. Однією з перших робіт, яка започаткувала наступні доповіді Римського клубу, стала книга Джея Форрестера «Світова динаміка», опублікована у 1971 р, що згодом була перекладена багатьма мовами народів світу [12]. Автор, використовуючи математичні моделі та комп'ютерні обчислення, обґрунтував висновок про неминучість кризи у взаємовідносинах суспільства з природою.

На сьогодні питання щодо методів і механізмів СЕО досліджують міжнародні організації, вчені різних країн (США, Канада, Австралія, а також Німеччина та інші країни ЄС). У багатьох з них накопичений значний досвід практичного застосування процедури СЕО, вона закріплена в законодавстві як обов'язкова складова розроблення планів і стратегій розвитку.

В Україні також є певні теоретичні розробки та практичний досвід здійснення СЕО.

Однак, складність самої проблеми оцінки довготривалих екологічних наслідків впливу господарської діяльності людини об'єктивно зумовлює потребу постійного вдосконалення СЕО, обґрунтування найбільш репрезентативних та коректних індикаторів та їх систем, адаптації цієї процедури до умов різних країн та регіонів.

Мета цієї публікації – визначення сутності процедури СЕО та її значення в сучасному територіальному плануванні.

### Виклад основного матеріалу

Найрозвиненіші в економічному відношенні країни Заходу першими почали на серйозному рівні розглядати екологічні проблеми як загрозу для держави. Саме в них екологічну безпеку почали трактувати як складовий компонент національної безпеки.

У практичній площині, як складова розроблення планів розвитку господарської діяльності, екологічна оцінка вперше була запроваджена у США наприкінці 60-х років.

Процедура оцінки впливу на навколишнє природне середовище (ОВНС), яка має дати відповіді на можливий вплив на довкілля, здоров'я людини у разі реалізації господарських проектів широко впроваджена в багатьох країнах світу.

Своє законодавче затвердження в країнах ЄС ОВНС отримала з введенням в дію Директиви ЄС № 337/85 «Оцінка впливу деяких державних і приватних проектів господарської діяльності на навколишнє середовище»<sup>1</sup>. Згідно з Директивою, для усіх країн – членів ЄС обов'язковим є проведення ОВНС для отримання дозволу на практичну реалізацію проектів, що можуть спричинити негативний вплив на довкілля.

Питання врахування екологічних вимог при розробленні стратегій і планів розвитку регламентуються в країнах ЄС на різних рівнях.

Загалом виділяють такі основні етапи розвитку екологічної оцінки:

- початковий – введення основних принципів, організаційних заходів і аналітичних методів проведення екологічної оцінки (початок 1970-х рр.);
- розширення масштабів – поступове залучення до екологічної оцінки соціальних та інших чинників (здоров'я людей, ризик тощо), удосконалення можливостей участі громадськості, приділення більшої уваги управлінню впливом (кінець 70-х – початок 80-х рр. ХХ ст.);
- переорієнтація процесу – підвищена увага до кумулятивного впливу; інтеграція екологічної оцінки проектного рівня з розробленням стратегій, планів, програм і регулюванням, а також введення моніторингу, аудиту та інших післяпроектних процедур (середина – кінець 80-х рр. ХХ ст.);
- наближення до сучасної моделі збалансованого розвитку – розроблення СЕО, нові вимоги до екологічної оцінки, а також розроблення методологічних засад проведення інтегрованої оцінки [6].

<sup>1</sup> Council Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31985L0337&from=EN>

Таблиця 1. Окремі країни із законодавчим закріпленням процедури СЕО

Країни	Законодавство	Коротка оцінка стану впровадження
Країни-члени ЄС	Директива 2001/42 / ЄС (набула чинності у 2004) та її національні законодавчі адаптації	Директива зумовила повільне, але успішне впровадження процедури СЕО в країнах ЄС. Є відмінності в кількості та якості оцінок, виконаних в різних державах ЄС. Пропонується ідея розширення сфери застосування Директиви для здійснення політики щодо ефективнішого вирішення таких питань, як зміна клімату та біорізноманіття
США	Закон про національну екологічну політику (NEPA, 1969)	Незважаючи на те, що США є першою країною, яка запровадила СЕО, щороку здійснюється тільки «часточка» процедур СЕО. Проте, є деякі успішні інноваційні приклади та практики СЕО
Канада	Директива Кабінету Міністрів щодо СЕО політик, планів та програм, що пропонуються (введена в 1990 р., з поправками)	Має місце досить гнучкий підхід до здійснення процедури СЕО. Результатом цього є недоліки в реалізації окремих проектів
Австралія	Закон щодо захисту навколишнього середовища і збереження біорізноманіття Австралії (EPBC) 1999 р. (інші федеральні законодавчі акти)	Існує значний досвід щодо обов'язкового здійснення СЕО в сфері рибальства і застосування практики СЕО в інших випадках, з урахуванням поправок 2006 р.
Китай	Закон про СЕО, 2003	Швидка еволюція і вдосконалення СЕО. Однак, практичне застосування залишається дещо обмеженим через недоліки законодавства

Джерело: Strategic environmental assessment: the state of the art. Monica Fundingsland Tetlow and Marie Hanusch Impact Assessment and Project Appraisal Vol. 30, No. 1, March 2012, 15–24. <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14615517.2012.666400>.

Отже, відбувався поступовий якісний перехід до дедалі глибшого аналізу, врахування та моніторингу можливих наслідків, в тому числі – довготермінових, реалізації не тільки окремих господарських планів, а й комплексних стратегій, проектів розвитку окремих галузей чи регіонів різного таксономічного рівня. Результатом цього стало широке застосування СЕО в Канаді, США, країнах ЄС, інших країнах світу (таблиця 1).

Починаючи з 2001 р. процедура здійснення стратегічної екологічної оцінки законодавчо закріплена як обов'язкова в країнах ЄС Директивою 2001/42/ЄС<sup>2</sup> про оцінку впливу окремих планів і програм на навколишнє середовище, ухваленою Європейським парламентом і Радою Європейського Союзу 21 червня 2001 р. [6] (рис.1).

Підсумки проведення процедури СЕО можуть бути узагальнені у вигляді екологічного звіту, в якому визначені ймовірні істотні впливи на навколишнє середовище і обґрунтовані альтернативи пропонуваному плану, або програми. Громадські та природоохоронні органи мають отримати інформацію та консультації щодо проекту плану чи програми та підготовленої екологічного доповіді. Сто-

совно планів і програм, які можуть мати значний вплив на навколишнє середовище в іншій державі, держави, на території яких план або програма готується, повинні проконсультуватися з цією державою/ державами<sup>3</sup>.

Викладені положення Директиви, як базові, були розвинуті в Протоколі про стратегічну екологічну оцінку (Протокол про СЕО) до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Конвенція Еспо)<sup>4, 5</sup>.

Для України особливо важливо, що Протокол був затверджений 21 травня 2003 р. в м. Київ, на 5-й Всеєвропейській конференції міністрів охорони навколишнього середовища «Довкілля для Європи»; у зв'язку з цим в літературі його ще називають Київським протоколом. Документ набув чинності 14 липня 2010 р. Україна ратифікувала

<sup>3</sup> Strategic Environmental Assessment – SEA. <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-legalcontext.htm>

<sup>4</sup> SEA Protocol to the UN ECE Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context. <http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legal-texts/protocolenglish.pdf>

<sup>5</sup> ЗАКОН УКРАЇНИ 562-19 від 01.07.2015. Про ратифікацію Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 32, ст. 319). <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/562-19>.

SEA Protocol to the UN ECE Convention on Environmental

<sup>2</sup> 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. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32001L0042>



**Стаття 1.**

Мета Директиви полягає в забезпеченні високого рівня охорони навколишнього природного середовища та сприянні інтеграції екологічних положень при підготовці та ухваленні проектів та програм з метою забезпечення сталого розвитку шляхом здійснення відповідно до вимог цієї Директиви, оцінювання стану навколишнього природного середовища при впровадженні окремих проектів та програм, які можуть мати значний вплив на стан навколишнього природного середовища.

**Стаття 11.** (Зв'язок з іншим законодавством Співтовариства):

1. Екологічна оцінка, проведена згідно з цією Директивою, повинна не завдавати шкоди будь-яким вимогам згідно з Директивою 85/337/ЄС і будь-яким іншим вимогам права Співтовариства.

2. Для планів і програм, щодо яких зобов'язання проводити оцінку впливу на навколишнє середовище випливає одночасно з цією Директивою та іншого законодавства Співтовариства, держави-члени можуть забезпечити координовані чи спільні процедури, що задовольняють вимоги відповідного законодавства Співтовариства, з метою, зокрема, запобігти подвійному проведенню оцінки.

3. Для планів і програм, що мають спільне фінансування Європейським Співтовариством, екологічна оцінка за цією Директивою проводиться згідно з спеціальними положеннями відповідного законодавства Співтовариства.

Рисунок 1. Директива 2001/42/ЄС: основні статті

цей документ тільки 1 липня 2015 року.

Згідно з ним, *«Стратегічна екологічна оцінка»* означає оцінку ймовірних екологічних наслідків, зокрема пов'язаних зі здоров'ям населення, яка поєднує визначення сфери застосування екологічної доповіді та її підготовки, забезпечення участі громадськості й консультацій, а також урахування в плані чи програмі положень екологічної доповіді та результатів участі громадськості й консультацій.

СЕО проводиться стосовно планів і програм, які готуються для сільського господарства, лісового господарства, рибальства, енергетики, промисловості, зокрема гірничодобувної, транспорту, регіонального розвитку, утилізації відходів, водного господарства, зв'язку, туризму, планування розвитку міських та сільських районів або землекористування, і тих, які встановлюють структуру для згоди стосовно майбутнього розвитку проектів, перелічених у додатку I, та будь-яких інших проектів, перелічених у додатку II, що згідно з національним законодавством потребує оцінки впливу на навколишнє середовище.

Важливе значення в Протоколі мають положення про регламентацію участі громадськості в СЕО (Стаття 8), Стаття 10 визначає процедуру транскордонних консультацій.

Процедуру СЕО застосовують в країнах ЄС вже багато років.

Серед перших була розроблена і згодом вдосконалена процедура СЕО в **Чеській Республіці**.

Методологія щодо СЕО концепцій регіонального розвитку була розроблена на підставі Постанови Уряду № 682 «Про стратегію регіонального розвитку Чеської Республіки» від 12 липня 2000 року. В ній вміщено керівні вказівки щодо стратегічної екологічної оцінки (СЕО) концепцій регіонального розвитку, які включають програмні документи для перспективного використання структурних фондів ЄС в Чеській Республіці та документів регіонального територіального планування, які розробляються відповідно до закону № 50/1976 1<sup>6</sup>.

У **Португалії** СЕО планів і програм набула обов'язкового статусу з моменту публікації декрету-закону 232/2007 від 15 червня 2007 р. Цим Законом в країні імплементовано правові вимоги Директиви 2001/42 / ЄС від 27 червня 2001 р. Також в законодавстві враховано вимоги Орхуської конвенції та Конвенції ЕСПОО<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Стратегічна екологічна оцінка концепцій регіонального розвитку. Міністерство екології Чехії. Автори: Ірі Дюсік, Регіональний екологічний центр для країн ЦСС Даніель Росекі, Центр гро-мадської роботи Войцех Виналек, Служба ОВНС. [http://archive.rec.org/REC/Programs/EnvironmentalAssessment/pdf/Czech\\_SEA\\_Meth\\_RU.pdf](http://archive.rec.org/REC/Programs/EnvironmentalAssessment/pdf/Czech_SEA_Meth_RU.pdf).

<sup>7</sup> Strategic Environmental Assessment. Better Practice Guide. Methodological guidance for strategic thinking in SE prepared by Maria do Ros?rio Partid?rio, Professor at IST-UTL for the Portuguese Environment Agency and Redes Energ?ticas Nacionais (REN), SALisbon, 2012 . <https://www.google.com.ua/webhp?tab=ww&ei=V091Vu mdH6uLzAPR0oPICQ&ved=0EKkuCAEoAQ#q>

Декрет-закон 232/2007 від 15 червня, який у статті 10 був модифікований декрет-законом 58/2011 від 4 травня, роз'яснює, що екологічна оцінка планів і програм і ОВНС проектів мають різні функції: СЕО планів і програм спрямована на стратегічний аналіз основних можливих варіантів, а метою ОВНС є оцінка і детальний аналіз конкретного впливу окремих проектів на навколишнє середовище.

У більшості випадків здійснення процедури СЕО в Португалії стосується просторового планування. Закон Португалії про просторове планування від 1998 р. (Закон №. 48/98 від 11 серпня) встановлює підстави для планування та містобудівної політики, уточнені в Національному плані дій для просторового планування, і визначає систему управління земельними відносинами та інструменти земельного менеджменту (LMI). Система LMI діє на національному, регіональному і муніципальному рівнях планування і використовує п'ять типів інструментів: стратегічного характеру, планування, регулятивного характеру, секторальної політики, яка стосується просторових аспектів, та спеціальні інструменти, експресію та інструменти спеціального характеру.

Значного поширення і методологічного розвитку набула процедура СЕО в **Німеччині**. Крім Директиви 2001/42/ЄС, національне законодавство Німеччини в сфері регулювання проведення процедури СЕО включає: Закон про сумісність планованої діяльності з навколишнім середовищем (Закон про УВП, «UVPG») - включаючи екологічну експертизу на рівні проекту і стратегічну екологічну оцінку (так званий головний закон); Федеральний закон про територіальну організацію («ROG») і відповідні закони на рівні федеральних земель («LplG») (на додаток або відступ від федерального закону) з особливими положеннями по СЕО щодо територіальних планів на національному рівні, рівні федеральних земель і регіонів; Будівельний кодекс з особливими положеннями щодо екологічної оцінки місцевих планів міст та громад (перспективне планування будівництва); інші галузеві закони з додатковими положеннями по СЕО та екологічній експертизі («UVP») галузевих планів (транспортні плани та ін.)

Німеччина, як федеративна держава, забезпечує багаторівневу, всебічну і детальну систему планування, особливо в тому, що стосується просторового планування та ландшафтного планування. Прилади взаємодії цих двох систем планування можуть бути різними у федеральних землях (яких в Німеччині 16), в регіонах нижчого таксономічного рівня.

Однією із перших спроб здійснення процедури СЕО в Німеччині можна назвати план землекористування та інтегральний ландшафтний план Ер-

лангена, який є прикладом поєднання плану землекористування міста Ерланген з його інтегральним ландшафтним планом, що були розроблені на основі комплексного підходу за рішенням Ради міста 14 грудня 1994 р.<sup>8</sup>

У **Республіці Словаччина** процедура СЕО була вперше застосована у 2000 р., до вступу в ЄС, при розробці Плану землекористування (або «територіального плану») столиці Словаччини Братислави, вона визнана першою в Словаччині і «дійсно повною» СЕО.

З інших прикладів здійснення СЕО в країнах ЄС на початковому етапі впровадження процедури можна назвати, зокрема для проектів: Національний план екологічної політики (**Нідерланди**); План розвитку вітроенергетики для Кастилії і Леону (**Іспанія**); Проект питного водопостачання для регіону Стокгольма (**Швеція**).

Країни ЄС, крім розвитку методології процедури СЕО в межах Союзу, здійснюють розробки щодо розширення числа країн, в яких би застосовувалась така процедура. З досвіду робіт щодо розширення потенціалу для СЕО та його впровадження в інших країнах, можна навести приклад підходу, розробленого в **Німеччині**. У 2006 р. GIZ (Німецьке товариство з міжнародного співробітництва) розробило навчальний курс з СЕО в рамках підтримки, що надається урядом Німеччини для розвитку потенціалу для країн, що розвиваються<sup>9</sup>.

**Україна** намагається запроваджувати певні напрацювання ЄС щодо збереження природного середовища, в тому числі і через екологізацію територіального планування [2 та ін.].

Сучасна система територіального планування в Україні склалася під впливом низки факторів і нині об'єднує досвід національного, пострадянського планування і деякі елементи європейських практик. Зокрема, зроблено спроби інтеграції Основних принципів сталого просторового розвитку Європи, а також окремих рішень СЕМАТ (Європейська конференція міністрів, відповідальних за регіональне планування). Проте, процес трансформації радянської планувальної спадщини відбувається досить повільно, насамперед через значні відмінності у методології, підходах до реалізації. Слід також відзначити прогалини у сфері індика-

<sup>8</sup> SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision-Making. Final Report, Volume 3, May 2001. CEC Contract No. B4-3040/99/136634/MAR/B4. [http://www.researchgate.net/publication/260515181\\_SEA\\_and\\_Integration\\_Case\\_Studies](http://www.researchgate.net/publication/260515181_SEA_and_Integration_Case_Studies)

<sup>9</sup> Capacity development for SEA: A German approach OECD (2012), Strategic Environmental Assessment in Development Practice: A Review of Recent Experience OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166745-en>

ції просторового розвитку. Україна не має затверджені системи відповідних індикаторів, крім низки показників, які використовують в Генеральній схемі планування території. Поки що не введено в практику і європейську систему розроблення стратегій просторового розвитку. Водночас, у зв'язку із низьким ступенем імплементації положень самітів у Ріо-де-Жанейро та Йоганесбурзі, в Україні також відсутня і Стратегія сталого (збалансованого) розвитку [7-10 та ін.]. Отже, комплексна оцінка соціально-економічних процесів та впливів на довкілля практично не здійснюється.

На сьогодні правові засади територіального планування в Україні формуються в полі дії понад ста законодавчих актів (Конституція, Кодекси, Закони, Постанови Верховної Ради та Кабінету Міністрів, Накази Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства). Загалом законодавчу базу в сфері територіального планування та містобудівної діяльності можна вважати сформованою, хоча проблеми узгодження окремих законів, прийнятих в різні часові періоди, уніфікації вимог та формулювань, розмежування повноважень суб'єктів процесу залишаються актуальними, і ця база має багато недоліків [4]. Водночас, в рамках планування, досі не вдається вирішити питання збереження природних властивостей компонентів природи та ландшафтів загалом. У державах ЄС ця проблема усвідомлена давно, і вони свого часу започаткували впровадження важливого для визначення стану і перспектив розвитку територій ландшафтного (екологічно-орієнтованого) планування (ЛП) [13], а також процедуру СЕО.

Як зазначалось вище, у країнах з добре сформованою системою територіального планування ландшафтні плани є також основою для підготовки звіту по СЕО. Зважаючи на вже згадані складнощі кадрового забезпечення та отримання даних це було б доречно і для України. Проаналізована загальна схема сучасного планувального процесу представлена на рис. 2.

### Стан впровадження СЕО в Україні

27 червня 2014 р. Україна підписала, а 16 вересня 2014 р. ратифікувала *Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом*.

У главі 6 «Співпраця в галузі охорони навколишнього середовища», зокрема зазначено: Стаття 363: «Поступове наближення законодавства України до права і політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюється відповідно до Додатку ХХХ до цієї Угоди», що передбачає впровадження 26-ти Директив ЄС та 3-х Регламентів ЄС, у тому числі Директиви 2001/42/ЄС «Про оцінку впливу окремих планів і програм на навколишнє середовище».

Україна має всі передумови для виконання зо-

бов'язань, оскільки питання оцінки впливу стратегій, програм та планів на стан навколишнього природного середовища були прописані в її законодавстві ще раніше, а отже – хоча б частково, на підготовчому етапі, мали б виконуватись вже декілька років.

Йдеться насамперед про Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»<sup>10</sup> (2010 рік), де в п. 4.2. «Оцінка впливу стратегій, програм, планів на стан навколишнього природного середовища» записано: «Удосконалення екологічного законодавства в частині застосування стратегічної екологічної оцінки (СЕО) як обов'язкового інструменту стратегічного планування розвитку соціально-економічної політики на національному, регіональному та місцевому рівнях».

Для виконання Закону було розроблено Національний план дій<sup>11</sup>, де Ціль 4. «Інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління» містить п.160 «Підготовка та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту про введення стратегічної екологічної оцінки з метою гармонізації з Директивою 2001/42 / ЄС».

Відмітимо також, що у 2012 р. Міністерство екології та природних ресурсів України наказом №659 затвердило Базовий план адаптації екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу (Базовий план апроксимації). В цьому документі передбачено прийняття Закону України про введення СЕО, погодженого і адаптованого до Директиви.

Також на законодавчому рівні наявні державна екологічна експертиза та ОВНС, спрямовані переважно на оцінку впливу на навколишнє середовище конкретних проектів. Закон України «Про екологічну експертизу» від 9.02.1995 № 45/95-ВР<sup>12</sup> відносить до об'єктів екологічної експертизи «державні інвестиційні програми, проекти схем розвитку і розміщення продуктивних сил, розвитку окремих галузей народного господарства, проекти генеральних планів населених пунктів, схем районного планування та інше». Однак процедура такої експертизи чітко не визначена.

В Україні ухвалено також і Закон «Про ратифікацію Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє

<sup>10</sup> Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року». <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>

<sup>11</sup> Розпорядження КМУ №577 від 27.05.2011 р. «Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015». <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/577-2011-%D1%80>

<sup>12</sup> Закон України «Про екологічну експертизу». <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/45/95-%D0%B2%D1%80>



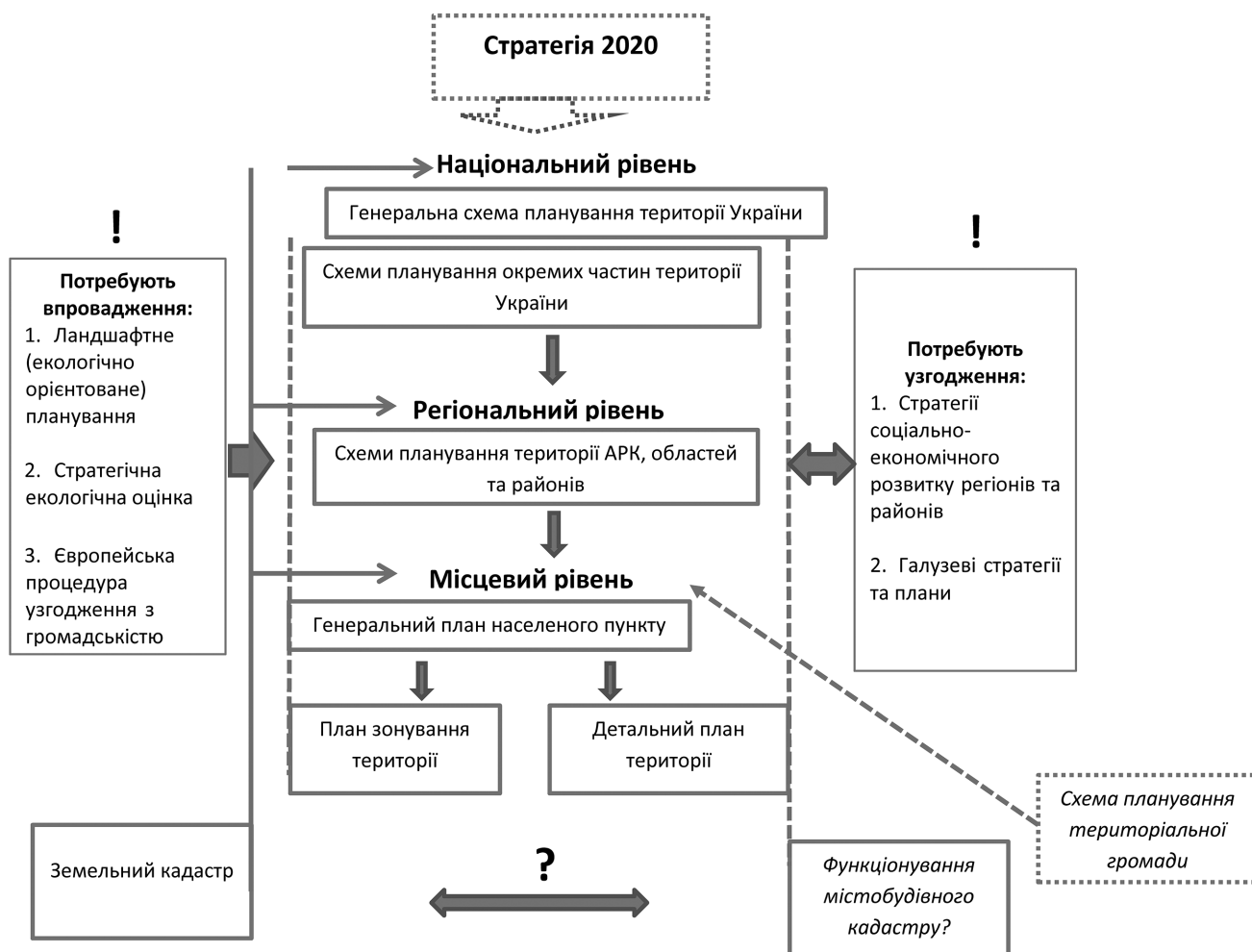


Рисунок 2. Планувальний процес в Україні

середовище у транскордонному контексті», який згадувався раніше. Проте, слід зазначити, що, як і в багатьох випадках, це було зроблено набагато пізніше терміну, встановленого у зобов'язаннях України.

Крім того, Закон про СЕО досі залишається в Україні лише проектом. Після декількох редакцій, фахових експертиз та громадських обговорень він так і не став предметом консенсусу природоохоронної та планувальної політики, управлінських структур та представників громадянського суспільства.

Все ж, незважаючи на законодавчі прогалини, на сьогодні в Україні існує певний, хоч і незначний, практичний досвід здійснення процедури СЕО, отриманий переважно завдяки підтримці та зацікавленості різних міжнародних структур (таблиця 2).

Регіональна стратегічна екологічна оцінка «Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 р.» стала першим в Україні прикладом застосування процедури СЕО при розробці комплексної стратегії розвитку регіону. Оцінка здійснювалася у 2013-2014 роках одночасно з

розробкою Стратегії за методологічного сприяння проектів міжнародної технічної допомоги «Місцевий економічний розвиток міст України» (Проект МЕРМ) і «Розбудова спроможності до економічно обґрунтованого планування розвитку областей і міст України» (Проект РЕОП), що впроваджуються Федерацією канадських муніципалітетів та Конференційною радою Канади відповідно за фінансової підтримки Уряду Канади [1].

У контексті впровадження екологічної складової в практику територіального планування у 2010-2014 рр. в Інституті географії вперше в Україні виконано спільний німецько-український проект «Ландшафтне планування в Україні» (на прикладі Черкаської області) [3].

Згодом він отримав продовження у проекті, безпосередньо зорієнтованому на розроблення методології інтеграції екологічних вимог та положень у територіальні плани, зокрема і проведення процедури СЕО (табл. 2).

У цьому ж контексті 2014 – 2015 роках Програма розвитку ООН розробила і реалізувала про-

Таблиця 2. Проекти СЕО в Україні

Назва проекту, рік	Результати робіт	Джерело підтримки
«Просування та розвиток потенціалу СЕО» (2006)	Національна Стратегія для впровадження СЕО та реалізації вимог СЕО Протоколу ЄЕК ООН: Україна	Європейська Економічна Комісія ООН
«Інтегроване стратегічне планування і стратегічна оцінка навколишнього природного середовища в Автономній Республіці Крим» (2006-2009 рр.)	Стратегії стійкого розвитку Першотравневого, Бахчисарайського, Джанкойського та Радянського районів АР Крим на період до 2017–2020 рр. Звіт СЕО стратегії розвитку Бахчисарайського району АРК	Програма розвитку та інтеграції Криму (ПРІК) ПРООН
«Місцевий економічний розвиток міст України»	при розробленні стратегічних планів розвитку Дніпропетровська, Кривого Рогу, Нікополя, Павлограда, Дрогобича	Канадська агенція міжнародного розвитку (CIDA)
Розроблення та впровадження публічної політики СЕО (2011–2012 рр.)	СЕО проекту Регіональної програми інноваційного розвитку Львівської області	Канадська агенція міжнародного розвитку (CIDA)
«Регіональне врядування та розвиток»	Впровадження елементів СЕО при розробленні «Стратегії регіонального розвитку Запорізької області на період до 2015 р.», перегляді «Комплексної стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2015 р.», «Стратегії регіонального розвитку Хмельницької області на період до 2015 р.»	Канадська агенція міжнародного розвитку (CIDA)
Програма фінансування альтернативної енергетики в Україні (2011-2012 рр.)	Стратегічний аналіз програми фінансування ЄБРР альтернативної енергетики в Україні	ЄБРР
«Інтеграція екологічних вимог в систему територіального планування України» (2014-2016 рр.)	Звіт СЕО схеми територіального планування Черкаської області	Програма консультативної допомоги державам Центральної та Східної Європи, Кавказького регіону та Центральної Азії

Джерела: Стратегічна екологічна оцінка. Посібник Canada. Canadian International Development Agency. Проект РЕОП впроваджується за фінансової підтримки Уряду Канади, наданої через Канадське агентство міжнародного розвитку (КАМР). Переклад здійснено БФ „Екоправо-Львів”. Отчёт о проведении стратегической экологической оценки Стратегии устойчивого развития Бахчисарайского района Автономной Республики Крым. Крым, 2010.

[http://www.envsec.org/publications/report\\_on\\_sea\\_of\\_sustainable\\_development\\_strategy\\_for\\_bakhchisaraysky\\_district\\_ru.pdf](http://www.envsec.org/publications/report_on_sea_of_sustainable_development_strategy_for_bakhchisaraysky_district_ru.pdf), а також [1, 6].

ект ПРООН-ГЕФ «Інтеграція положень Конвенцій Ріо у національну політику України». В 2014 р. розпочалося виконання спільного з німецькими колегами проекту, завдання якого – практичне забезпечення імплементації екологічної складової у практику регіонального планування, в тому числі шляхом практичного застосування в Україні процедури СЕО.

Паралельно з питанням впровадження в Україні процедури СЕО географи НАН України працюють над розробками методики оцінювання та обґрунтування напрямів використання потенціалу екосистемних послуг територій; оцінювання потенціалу біотичного та ландшафтного різноманіття та обґрунтування можливостей розширення територій природно-заповідного фонду в Україні.

## Висновки

Процедура СЕО є важливим і дієвим інструментом імплементації екологічної складової в планування й реалізацію стратегій і програм соціально-економічного розвитку, просторового розвитку країн і регіонів світу. В багатьох з них процедура СЕО законодавчо закріплена як обов'язкова ланка розроблення, опрацювання й реалізації стратегій і програм просторового розвитку, окремих видів економічної діяльності тощо.

Незважаючи на істотні напрацювання і в галузі охорони навколишнього середовища, і в галузі планування територій, ратифікацію і часткове виконання Україною вимог численних міжнародних конвенцій, механізм здійснення СЕО досі залишається на початковій стадії впровадження.



Імплементацию СЕО в Україні лімітують:

- Проблеми країни з перехідною економікою (недостатнє фінансування, кадрове забезпечення, корупція, повільне становлення громадянського суспільства).

- Низький рівень інтеграції екологічної політики в інші сфери і відповідної координації (представники управлінських структур зазвичай вважають, що екологія та збалансований розвиток є питаннями Міністерства екології та природних ресурсів; законодавчі та підзаконні акти решти галузей майже не містять екологічної складової).

- Прогалини процесу планування (неузгодженість різних планів, стислі строки підготовки, низький рівень забезпеченості генеральними планами населених пунктів нижчого рангу, формалізація розробки планів, слабкий зв'язок розроблених документів з новими науковими концептами, зокрема і щодо сталого розвитку).

- Недосконалість процедур оцінки екологічних впливів: ОВНС, а також державної екологічної експертизи.

- Недостатнє узгодження законодавчих актів, що регулюють економічні, соціальні, екологічні аспекти розвитку.

**Основними напрямками вдосконалення системи просторового планування України в контексті впровадження процедури СЕО мають стати:**

- узгодження затверджених законодавчих актів, особливо спрямоване на координацію стратегічного і територіального планування, різних аспектів міжвідомчої взаємодії;

- прискорення процесів розроблення й оновлення містобудівної документації з метою повного забезпечення актуальними схемами областей, районів, елементів поселенської мережі України;

- забезпечення індикації, моніторингу та практичного виконання рішень містобудівної документації;

- забезпечення наповнення та ведення містобудівного кадастру;

- поліпшення кадрового забезпечення планувальної діяльності та забезпечення її адекватного наукового супроводу;

- розроблення та підтримка функціонування механізмів імплементації принципів сталого розвитку в систему територіального планування: правових, фінансових, економіко-виробничих, со-

ціально-економічних, соціально-світоглядних, наукових та просвітницьких;

- підтримка ідеологічної та методологічної актуальності розробок відповідно до ініціатив Європейської перспективи просторового розвитку, Європейської ініціативи конференції міністрів, відповідальних за територіальне планування, положень «Територіального порядку денного 2020» (ТПД-2020) для країн ЄС, що визначає основні виклики та механізми просторового розвитку;

- відпрацювання СЕО на прикладі окремих документів територіального планування та стратегічного планування можливе і забезпечить ефект для покращення законодавчої бази.

Географія має потужний потенціал для забезпечення імплементації процедури СЕО в практику планування просторового розвитку в Україні, що насамперед зумовлено напрацьованою методологією оцінювання стану компонентів природи, формування відповідних баз даних, їх візуалізації, комплексним баченням механізмів та обмежувальних чинників суспільно-природної взаємодії. Очевидним постає завдання розроблення конкретної методології застосування методів і прийомів сучасної географії в опрацюванні доповіді СЕО в планувальних процесах.

Виходячи з уже існуючого досвіду, важливим аспектом в цьому напрямі, за прикладом Німеччини, є розвиток методики застосування інструментарію ландшафтного планування та інтеграції його результатів в процесі розроблення й реалізації планів просторового розвитку, здійснення процедури СЕО.

Однією з головних умов імплементації процедури СЕО в Україні є інтегрований підхід, реалізований у політиці просторового розвитку, що включатиме галузеве, стратегічне, територіальне планування і ґрунтуватиметься на комплексному знанні територіального капіталу, моделюванні та прогнозуванні соціально-економічних показників та основоположних принципах сталого розвитку.

**Основою систематизації та координації дій щодо імплементації процедури СЕО в Україні має стати Доктрина сталого (збалансованого) розвитку України і Національний план дій щодо її впровадження.**

#### References [Література]

1. Karamushka V.I. (2012). *The ecological balance of strategic initiatives and projects (integration of environmental aspects into strategic planning and project activity)*: pract. bk. Ed. V. Kuchinskyi. Kyiv: KIS [http://isc.biz.ua/images/НВ/Екологична\\_збалансованість\\_WEB.pdf](http://isc.biz.ua/images/НВ/Екологична_збалансованість_WEB.pdf) [In Ukrainian].

[Карамушка В. І. Екологічна збалансованість стратегічних ініціатив і проектів (інтегрування довкільних аспектів у стратегічне планування та проектну діяльність): практ. посіб. / за ред. В. Кучинського. – К.: К.І.С., 2012. – 138 с. <http://isc.biz.ua/>

- images/HB/Ekologichna\_zbalansovanist\_WEB.pdf]
2. Kuibida V.S., Bilokon Yu.M. (2009). *Territorial planning in Ukraine: European principles and national experience*. Kyiv: Logos. [In Ukrainian].  
[Куйбіда В.С., Білоконь Ю.М. Територіальне планування в Україні: європейські засади та національний досвід. – К.: Логос, 2009 – С. 13.]
  3. Rudenko L.H., Maruniak Eu.O., Golubtsov O.H. et al. Ed. L.H. Rudenko (2014). *Landscape planning in Ukraine*. Kyiv: Referat. [In Ukrainian].  
[Ландшафтне планування в Україні / Л.Г.Руденко, Є.О.Маруняк, О.Г.Голубцов та ін.; Під ред. Л.Г.Руденка. – К.: Реферат, 2014. – 144 с.]
  4. Antipov A.N., Kravchenko V.V., Semenov Yu.M. et al. (2005). *Landscape Planning: Tools and application experience*. Irkutsk: Publishing House of the Institute of Geography of the SB RAS. [In Russian].  
[Ландшафтное планирование: инструменты и опыт применения / [А.Н.Антипов, В.В.Кравченко, Ю.М.Семёнов и др.]. – Иркутск: Изд-во Института географии СО РАН, 2005. – 191 с.]
  5. Lisovskyi S.A. (2009). *Society and nature: the balance of interests in Ukraine*. Institute of Geography of NAS of Ukraine. Kyiv. [In Ukrainian].  
[Лісовський С.А. Суспільство і природа: баланс інтересів на теренах України] / Інститут географії НАН України. – К., 2009. – 300 с.]
  6. Marushevskiy G.B. (2014). *Strategic environmental assessment*. Kyiv: KIS [In Ukrainian].  
[Марушевський Г. Б. Стратегічна екологічна оцінка, – К.: К.І.С., 2014. – 88 с.]
  7. *Scientific basis of Ukraine sustainable development strategy design*. IPREED of the Ukraine NAS, IG of the Ukraine NAS, IPPEI of the Ukraine NAS (2012). Odessa: IPREED of the Ukraine NAS. [In Ukrainian].  
[Наукові засади розробки стратегії сталого розвитку України] / ІПРЕЕД НАН України, ІГ НАН України, ІППЕ НАН України. – Одеса: ІПРЕЕД НАН України, 2012. – 714 с.]
  8. *Assessment of the World Summit on Sustainable Development final resolution implementation state in Ukraine* (Johannesburg, 2002). Ed. L.H. Rudenko (2004). Kyiv: Academperiodica. [In Ukrainian].  
[Оцінка стану виконання підсумкових документів Всесвітнього саміту зі сталого розвитку (Йоганнесбург, 2002) в Україні / За ред. Л.Г. Руденка. – К.: Академперіодика, 2004. – С. 18 – 40.]
  9. Lisovskyi S.A., Marushevskiy G.B., Pavlychenko P.G., Rudenko L.H., Tymochko T.V. (2012). *The Ukraine report draft to the UN conference on sustainable (balanced) development Rio + 20*. Kyiv Center for Environmental Education and Information. [In Ukrainian].  
[Проект доповіді України до конференції ООН зі сталого (збалансованого) розвитку Ріо + 20.] / С.А. Лісовський, Г.Б. Марушевський, П.Г. Павличенко, Л.Г. Руденко, Т.В. Тимочко. – К.: Центр екологічної освіти та інформації. – 2012. – 60 с.]
  10. *State of the Agenda for XXI century (2002 - 2012) provisions implementation in Ukraine*. Ed. Rudenko L.H. (2014). Kyiv: Academperiodica. [In Ukrainian].  
[Стан виконання в Україні положень «Порядку денного на XXI століття» (2002 – 2012) / За ред. Руденка Л.Г. – К.: Академперіодика, 2014. – 359 с.]
  11. *Ukraine: the main trends in society and nature interaction in the twentieth century (geographical aspect)*. Ed. L.H. Rudenko (2005). Kyiv: Academperiodica. [In Ukrainian].  
[Україна: основні тенденції взаємодії суспільства і природи у XX ст. (географічний аспект)] / За ред. Л.Г. Руденка. – К.: Академперіодика, 2005. – 308 с.]
  12. Forrester J. (1978). *World Dynamics*. Moscow: Nauka. [In Russian].  
[Форрестер Дж. Мировая динамика. – М.: Наука, 1978. – 168 с.]
  13. *Landscape planning for sustainable municipal development* / [BfN-AS Leipzig field office] – German Federal Agency for Nature Conservation, 2002. – P. 6.

Стаття надійшла до редакції 12.04.2016