

А.В. Чернихівська

Особливості запровадження стратегічної екологічної оцінки до практики регіонального управління

У статті розглянуті основні методологічні підходи до реалізації стратегічної екологічної оцінки, визначено місце оцінки в системі планування, окреслені можливості використання такого інструменту в українській практиці управління для забезпечення сталого розвитку та ефективного використання ресурсів.

Ключові слова: стратегічна екологічна оцінка, регіональний розвиток, стратегічне планування, управління, сталий розвиток.

Згідно з визначенням *стратегічна екологічна оцінка (СЕО)* – систематичний процес виявлення та врахування факторів та можливих наслідків стратегій, політик та програм, що розробляються та впроваджуються [1]. Виходячи з цього, СЕО є невід’ємним елементом сучасного стратегічного планування (рис. 1).



Рис. 1. Стратегічне планування та місце в ньому СЕО (складено автором на основі [2, 3])

Чернихівська Анна Володимирівна, аспірант відділу сталого розвитку та екологічної безпеки Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України, м. Київ.

© А.В. Чернихівська, 2010

ЧАСТИНА 2 НАУКОВІ ПОВІДОМЛЕННЯ

Предметом СЕО згідно із традиційним визначенням є політики (стратегії), плани та програми, що традиційно у літературі позначаються ППП (PPP – policies, plans, programmes). Усталених визначень цих понять саме в контексті СЕО не існує, проте, виходячи з теорій управління, під «політиками, планами, програмами» розуміють усю сукупність ініціатив, які можуть виходити за рамки проектів конкретних об'єктів. В українській практиці такий набір документів прийнято визначати як стратегічний. Як правило, у рамках ППП існують ієрархічні зв'язки – загальні рішення політики, що є основою для окремих завдань на рівні планів та програм.

Процес планування, а також СЕО як його частини повинен враховувати таке:

- цілі і завдання повинні бути конкретними та вимірювальними, тобто характеризувати результат, а не процес. Якщо цілі сформульовані у вигляді, що характеризує процес, напрямок діяльності, то неможливо відстежити та контролювати їх досягнення, процес планування стає некерованим, а отже, і не призводить до результатів.

- цілі та завдання повинні бути пов'язаними із політикою чи стратегією, впливати з неї – кожне положення політики, стратегії повинно знайти відображення в конкретній цілі.

- цілі та завдання повинні бути взаємоузгоджені у часі та просторі. Ефективна система планування передбачає, що поставлені цілі та завдання взаємно підтримують та доповнюють одне одного, вирішення одного завдання є підґрунтям для розв'язання іншого.

Проекти, заходи, спрямовані на вирішення завдань, є основним змістовним наповненням плану, їх відбір повинен здійснюватися на основі раціонального використання ресурсів, часових меж, ефективності.

Доклад СЕО у загальному вигляді повинен:

- вміщувати опис плану та довідки, виходячи, по можливості, за межі фізичних кордонів плану, фокусуючись на ключових моментах, уразливих ділянках та основних впливах;

- перевіряти відповідність екологічних цілей до цілей стійкого розвитку, передбачених планом, та запропонувати ряд критеріїв, цілей та індикаторів для оцінювання ефекту від реалізації політики плану та його альтернатив;

- вміщувати систематичне визначення, прогноз та оцінку потенціальних впливів, включаючи прямі та непрямі, з рівнем деталізації, який відповідає плану та інформації, необхідних для прийняття рішень;

- включати рекомендації за обраними альтернативами та опис запропонованих заходів для моніторингу та пом'якшення впливу;

- включати рекомендації щодо подальшого використання результатів СЕО на різних рівнях;

- чітко визначати та пояснювати методологію, за допомогою якої були отримані результати, та доповідати за результатами громадських консультацій;

- упорядкувати оцінку сталості за допомогою (а) екологічної сталості, (б) презентуючи висновки в тому вигляді, який буде встановлювати інтегрований аналіз сталості (включаючи запропоновані критерії сталості).

У цілому методичні підходи до проведення СЕО можна поділити на декілька груп:

1. Економічна оцінка будь-яких ініціатив стратегічного рівня. У багатьох країнах, що використовують цей підхід, на законодавчому рівні не існує принципових відмінностей між великими проектами та ініціативами стратегічного рівня. Наприклад,

у США NEPA (Національне агентство з охорони навколишнього природного середовища) вимагає проведення процедури оцінки для всіх важливих та/або масштабних проєктів, стратегічних розробок тощо.

2. Обов'язкове проведення СЕО для стратегій, планів та програм визначеного типу або рівня. Як правило, це стосується ініціатив, що пов'язані з екологічно небезпечними проєктами, масштабним використанням природних ресурсів або, навпаки, охороною довкілля. Наприклад, у Нідерландах СЕО проводиться для планів і програм у таких галузях, як енергетика, водозабезпечення, утилізація відходів, охорона довкілля тощо.

3. Відсутність обов'язкових вимог щодо проведення СЕО. Прикладом є Великобританія, де екологічна оцінка ППП не є обов'язковою, але її можливість передбачена нормативними документами. Водночас Департаментом з охорони навколишнього природного середовища країни видано офіційне керівництво з проведення СЕО на основі інтеграції екологічних факторів у загальну оцінку ініціатив стратегічного рівня (т.зв. Policy Appraisal). Заслужує на увагу той факт, що в керівництві наводяться практичні приклади проведення СЕО, що є гідними наслідування з точки зору департаменту.

Узагальнюючи, можна сказати, що майже всі країни, у т.ч. Європейського Співтовариства, що запроваджують СЕО, не мають чіткої методики її проведення, а сам інструмент знаходиться на стадії становлення. Втім, СЕО вважається ефективним і перспективним інструментом, який дозволяє підвищити ефективність планування, знизити антропогенний вплив на довкілля та є інструментом втілення постулатів сталого розвитку у життя. Світова практика впровадження СЕО, що уникає чітко визначеної та затвердженої методики, рекомендує зобов'язати проводити таку оцінку на законодавчому рівні (у яких випадках вона повинна проводитись, залежить від країни).

Зауважимо, що процедура і методи СЕО залежать від стратегічної ініціативи, що лежить в її основі. Найбільш детально можуть бути проаналізовані та передбачені впливи планів та програм, що визначають параметри майбутніх проєктів, наприклад, містобудівні плани, галузеві програми тощо. Підходи, що використовуються в рамках оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС), екологічного аудиту, можуть бути використані при проведенні СЕО планів і програм нижнього ієрархічного рівня.

Більш складним є СЕО стратегічних рішень, для яких неможливо передбачити кількість та типи індивідуальних проєктів, які, ймовірно, стануть їх результатом. Фінансово-економічні та ін. рішення, нормативні акти, міжнародні угоди, політики, стратегії національного рівня. Проте СЕО таких ініціатив не тільки можливе, але й необхідне.

Так, широко відоме СЕО проєкту Північно-Американської угоди про вільну торгівлю (NAFTA), що відбулась в Канаді. Основні цілі були сформульовані як: 1) забезпечення урахування екологічних факторів при підготовці угоди; 2) прогноз та документування можливих екологічних наслідків. Міжвідомча група, яку було створено для цього завдання, працювала в тісному зв'язку із канадською делегацією, різноманітними організаціями, у тому числі недержавними, зацікавленими в результатах процесу сторонами, тими, що володіли необхідною екологічною інформацією. Важливим «додатковим» результатом СЕО стало підписання сторонами NAFTA спеціальної угоди із співпраці в галузі охорони навколишнього природного середовища та створення Північно-Американської комісії зі співпраці в цій царині.

Труднощі перенесення принципів екологічної оцінки проєктів на стратегічному рівні мають процедурне та методологічне походження.

Процедурні труднощі пов'язані з тим, що процес розроблення та затвердження стратегічних рішень у більшості випадків відрізняється від процесу розроблення та затвердження конкретних проектів, для яких ці процедури регламентовані. Результатом є труднощі із систематичним проведенням SEO, чим більш формалізованою є процедура, тим простіше імплементувати в неї стратегічну оцінку.

Також можуть виникнути труднощі при залученні громадськості та зацікавлених сторін при розробленні таких проектів. Згідно з чинним законодавством на обговорення виноситься вже готовий проект, а на етапі його концептуального обговорення та розроблення доступ до інформації обмежений.

Труднощі методологічного рівня пов'язані з неможливістю однозначного передбачення (аналізу, трактування) екологічних наслідків стратегічних дій, а за умов загальнодержавних ключових стратегічних розробок важко коректно визначити масштаби та характер діяльності, що слідує за прийняттям рішення. Також можуть виникнути труднощі із збором інформації щодо стану довкілля, яке може бути «зацепленим» при реалізації проекту. Особливу увагу потрібно приділяти виявленню взаємозв'язків між компонентами навколишнього природного середовища у масштабах, адекватних оцінці.

Однак методологічні труднощі не унеможливають проведення ефективної SEO. Дослідники та практики SEO визнають, що в процесі оцінки завжди наявний фактор невизначеності, проте інформації, що її можна отримати в процесі стратегічної оцінки, як правило, вистачає для того, щоб зробити обґрунтований вибір між принциповими альтернативами та визначити необхідні заходи зі зменшення або невілювання негативних впливів.

Відмінності SEO від екологічної оцінки проектного рівня впливають не тільки з різного ступеня конкретизації інформації, що використовується, але і їх різного призначення. Саме визначення SEO підкреслює, що вона повинна стосуватися не лише можливих впливів на довкілля, але й таких аспектів відповідності цілей ППП національним та регіональним екологічним цілям, обґрунтованості та досяжності екологічних завдань ППП, впливу ППП, що оцінюється, на здатність різних структур здійснювати діяльність з охорони навколишнього природного середовища.

Аналіз екологічних аспектів стратегій, планів та програм є важливим аспектом SEO, що посилює його схожість із стратегічною оцінкою політик, що ґрунтується на аналізі їх цілей (Objectives-led Policy Appraisal). Проте внаслідок посиленої уваги до екологічних факторів SEO може стати інструментом планування (а не регулювання), що сприяє досягненню цілей сталого розвитку.

Існуючі міжнародні тенденції в практиці екологічної оцінки вказують на зростаючу роль у використанні SEO як інструменту для досягнення сталого розвитку. Як у розвинених країнах, так і в країнах із перехідною економікою існує потреба у використанні процесу SEO, для того щоб цілі сталого розвитку були досягнені якомога найшвидше та найефективніше. Якщо існуючі тенденції продовжаться, то вклад, який SEO робить для досягнення цілей стійкого розвитку, буде тільки збільшуватися.

Основні зацікавлені групи, які входять до процесу SEO: ініціатор діяльності, компетентні органи влади, природоохоронні органи, консультаційні організації, громадськість [5–6].

Ініціатор діяльності – це організація, що відповідає за ініціювання і/або розроблення політики, плану або програми (ППП). У ролі такої організації може виступати приватна компанія, наприклад, компанія з виробництва енергії або компанія-ініціатор нових

технологій; міністерство енергетики та палива або його місцеві органи; консорціум з приватних та/або громадських організацій, таких, як селищні громади, регіональна рада, що репрезентує декілька місцевих органів.

Компетентні органи влади – найчастіше це уряд або урядові організації, відповідальні за розроблення ППП. Компетентні органи влади та ініціатор діяльності – це найчастіше одна й та сама організація. Наприклад, Міністерство транспорту ініціює розроблення політики та програми в галузі розвитку доріг, виконує СЕО та приймає рішення, повинна чи ні програма розроблятися далі та втілюватись в життя. Це має певні недоліки, оскільки потенційно несе в собі конфлікт інтересів та упередження, особливо коли ініціатор ППП сам виконує СЕО та приймає рішення за її результатами. Але у цьому є певний позитивний момент – запропонована програма вивчається більш детально, зі знанням усіх вузьких місць і втілюється в життя більш легко, ґрунтуючись на висновках та рекомендаціях СЕО.

Природоохоронні органи надають інформацію і консультуються – це невід’ємна частина процесу СЕО. Ці органи можуть репрезентуватися відповідними місцевими природоохоронними органами влади, місцевими екологічними владними структурами, організаціями з регулювання та контролю за забрудненнями.

Консультаційні організації, науково-дослідні інститути, університети і т. ін. Такі організації повинні надавати підтримку ініціатору діяльності, компетентним органам влади або іншим консультаційним організаціям у здійсненні певної дослідної діяльності у рамках процесу СЕО.

Громадськість. Директива та Протокол з СЕО визнають участь громадськості та проведення консультацій як необхідний і невід’ємний елемент процесу СЕО. Існуючі тенденції у практиці стратегічної екологічної оцінки вказують на необхідність проведення цих процедур на ранніх стадіях процесу СЕО як на формальній, так і на неформальній основі.

Як висновок, зазначимо, що серед основних вимог до стратегічної екологічної оцінки в контексті застосування її для цілей удосконалення регіональної політики необхідно виділити такі:

СЕО повинна бути зосередженою на ключових проблемах та завданнях сталого розвитку, розроблятися всередині структури сталого розвитку;

СЕО повинна надавати необхідну, відповідну та практичну інформацію в найбільш ефективній манері з точки зору витрат коштів та часу, що ґрунтуються на добре організованому та структурованому процесі;

СЕО повинна бути підзвітна і проводитися з високим рівнем професіоналізму; вона повинна документувати та обґрунтовувати проблеми та завдання сталого розвитку, взяті до уваги, в прозорій та доступній манері;

СЕО повинна ініціюватися та контролюватися усіма зацікавленими особами, вичерпно розглядати вклад громадськості та її потреби, забезпечувати доступ до відповідної інформації в процесі розроблення ППП;

СЕО повинна повторюватися, бути частиною постійного циклу прийняття рішень; вона має ініціювати майбутнє планування шляхом потенційного коригування стратегічних рішень; у цьому контексті є необхідність у використанні СЕО на ступеневій основі для більшої ефективності;

СЕО повинна орієнтуватися на цілі сталого розвитку, підтримуючи проактивний процес планування, який ініціюється цілями та цінностями; виходячи з цього, вона

ЧАСТИНА 2 НАУКОВІ ПОВІДОМЛЕННЯ

повинна бути гнучкою та адаптивною до процесу планування; окремо від екологічних аспектів СЕО повинна враховувати економічні та соціальні аспекти;

СЕО повинна бути інструментом, який підтримує належне управління якістю довкілля.

1. *Sadler B.* Environmental Assessment In A Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance / *Sadler B.* // International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment. Final Report. – UNDP, 1996. – 124 p.
2. *Лу Н.* Экологическая экспертиза : учебное руководство ; пер. с англ. под ред. С. М. Говорушко. – М. : Экопрос, 1995. – 230 с.
3. *Bonde J.* Quality Review Package for Strategic Environmental Assessments of Land Use Plans / *Bonde J., Cherp A* // Impact Assessment and Project Appraisal. – March 2000. – 50 p.
4. *Bonde J.* Quality review package for strategic environmental assessments of land-use plans. Impact Assessment and Project Appraisal. / *J. Bonde, A. Cherp.* – 2000. – 2, June. – Volume 18. – P. 99–110.
5. *Therivel R.* The Practice of Strategic Environmental Assessment / *R. Therivel, M. Partidario.* // Earthscan Publications : Ltd, London, 1996. – 134 p.
6. *Хлобыстов Е. В.* Методологические предпосылки внедрения стратегической экологической оценки // Экономическая безопасность государства: территориальный аспект : кол. монография ; под ред. М. М. Бабяка и И. В. Недина / ДГПУ им. И. Франко, НТТУ «КПИ». – Дрогобыч : Коло, 2006. – С. 36–48.

Отримано 07.08.2010 р.

А.В. Черниховская

Особенности внедрения стратегической экологической оценки в практику регионального управления

В статье рассматриваются основные методологические подходы к применению стратегической экологической оценки, определено место в системе планирования, очерчены возможности использования указанного инструмента в украинской практике управления для обеспечения устойчивого развития и эффективного использования ресурсов.

Ключевые слова: стратегическая экологическая оценка, региональное развитие, стратегическое планирование, управление, устойчивое развитие.

A. V. Chernykhivs'ka

Peculiarities of implementation

of Strategic Environmental Assessment in practice of regional management

Basic methodological approaches for implementation of strategic environmental assessment is examined, the framework and objectives of assessment in regional management system is defined, the possibilities of implementation and usage of mentioned tool in Ukrainian practice of governing for sustainable development is presented.

Keywords: strategic environmental assessment, regional management, strategic planning, governing, sustainable development.