

## ЗАСТОСУВАННЯ СТРАТЕГІЧНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ ПРИ РОЗРОБЦІ СТРАТЕГІЙ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІО-ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ МІСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

*Лук'янихін В.О.<sup>1</sup>, к.е.н., доцент*

*Лук'янихіна О.А.<sup>2</sup>, к.е.н., доцент*

*Циганенко О.В.<sup>3</sup>, к.е.н., викладач*

*Самусь Г.І.<sup>4</sup>, викладач*

*<sup>1,3-4</sup>Сумський державний університет*

*вул. Римського-Корсакова, 2, м. Суми 40007, Україна*

*<sup>2</sup>Харківський національний університет внутрішніх справ Сумська філія*

В статті визначено сутність процедури стратегічної екологічної оцінки та її значення при розробці та реалізації стратегій соціо-еколого-економічного розвитку міських територій.

Визначено місце проведення СЕО та запропоновано науково-методичний підхід до розробки і реалізації стратегії сталого розвитку міських територій, який базується на використанні принципу Демінга шляхом поетапного узгодження та коригування проміжних результатів розробки стратегій соціо-еколого-економічного розвитку та стратегічної екологічної оцінки.

Ключові слова: міська територія, розвиток, стратегія розвитку, стратегічна екологічна оцінка.

DOI: 10.21272/1817-9215.2017.3-10

### ВСТУП

Проблематика соціо-еколого-економічного розвитку міських територій та його науково-методичне і методологічне забезпечення – на часі соціально-економічних досліджень останніх років. Це підтверджується численними публікаціями, проектами, фундаментальними і прикладними дослідженнями. Поряд з тим, процедури щодо управлінського впровадження принципів сталого розвитку, створення дієвих моделей та визначення їх сутності і місця у чинній нормативно-правовій системі залишається поза увагою досліджень. Особливо це стосується гарантування екологічної безпеки. Процес гарантування екологічної безпеки – тривалий і послідовний, тому суспільству потрібен механізм урахування наслідків рішень, що прямо чи опосередковано стосуються стану міського середовища. Одним з таких механізмів є стратегічна екологічна оцінка (СЕО).

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

Для України питання практичного впровадження процедури СЕО в практику стратегічного планування є особливо актуальним. Зумовлено це тим, що процес природокористування в Україні впродовж практично всього ХХ ст. розвивався на основі домінування ресурсовитратних, природо-виснажливих, екстенсивних підходів [1, 2 та ін.].

У 2015 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 при розробці та реалізації стратегій соціо-еколого-економічного розвитку і міських територій.

Питанням потреби та доцільності використання стратегічної екологічної оцінки відведено вагомі аргументи у працях-дослідженнях зарубіжних та вітчизняних вчених: Е. Ашикової, Б. Буркинського, Е. Джоао, М. Партидаріо, Б. Садлера, В. Карамушка, Л. Нільсона, Д. Палехова, Т. Фішера, Н. Хумарової, Є. Хлобистова. Незважаючи на обсяг досліджень, недостатньо досліджено проблематику методології та методики впровадження стратегічної екологічної оцінки у практику. Тому виникає необхідність вивчення можливостей та особливостей запровадження інструментарію Стратегічної екологічної оцінки при розробці та реалізації стратегій соціо-еколого-економічного розвитку міських територій.

### **ПОСТАВЛЕННЯ ЗАВДАННЯ**

Метою роботи є визначення значення, доцільності та місця проведення процедури стратегічної екологічної оцінки при розробці та реалізації стратегій соціо-еколого-економічного розвитку міських територій.

### **РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Міські території є джерелами соціальних, демографічних, техногенних та інших механізмів впливу на місце існування людини і характеризуються особливо високою динамікою розвитку, яка, у свою чергу, ініціює швидке наростання соціальних проблем, концентрацію фінансових потоків, погіршення екології, а також зміну методів управління економікою міста.

На нашу думку, стратегія розвитку міської території може бути визначена як комплекс рішень (система заходів, сукупність цільових програм), спрямованих на визначення перспектив, пріоритетів і напрямів розвитку, формування та ефективне використання потенціалу, забезпечення динамічного і сталого розвитку території. Стратегія розвитку міської території характеризується спрямованістю, чітко визначеними пріоритетами, логічно побудованою програмою перспективних заходів для досягнення поставленої мети, набором принципів її формування.

Одним із головних завдань розробки стратегій соціо-еколого-економічного розвитку є зниження невизначеності майбутнього. Попередження негативних наслідків та ризиків у процесі прийняття рішень на стадії планування і проектування виявляється набагато дешевшим, ніж вжиття заходів з нейтралізації та відшкодування заподіяного економічного збитку.

Екологічні проблеми, які гостро постали перед спільнотою та мають глобальний характер, потребують впровадження ефективних інструментів екологічної політики превентивного управління у галузі охорони навколишнього природного середовища. До таких інструментів відноситься стратегічна екологічна оцінка, що спрямована на реалізацію й охорону екологічних прав та інтересів суспільства, у тому числі майбутніх поколінь, шляхом інтеграції екологічних пріоритетів у плани та програми соціально-економічного розвитку країни та міських територій, зокрема. Така оцінка заснована на простому принципі: легше виявити і запобігти негативним для довкілля

наслідкам діяльності на стадії планування, ніж виявити і виправляти їх на стадії її здійснення.

Поява та розвиток поняття СЕО зумовлена розширенням завдання екологічної оцінки у загальному підході – «environmental assessment» (екологічна оцінка). Ідеї сталого розвитку трансформують екологічну оцінку у комплексну систему процедур екологічного обґрунтування управлінських рішень всіх рівнів включаючи екологічну оцінку проектів та екологічну оцінку правових актів (політик, планів, програм), спрямованих на регулювання розвитку діяльності суспільства. Поки поняття стратегічної екологічної оцінки не з'явилося у міжнародних актах використовувався термін – environmental impact assessment (оцінка впливу на довкілля). Пройшло чотири десятки років перш ніж це визначення було закріплено як екологічна оцінка проектного рівня [3]. Дана практика застосування екологічної оцінки стратегічних рішень набуває специфічних рис і процедурних особливостей.

Згодом виникає необхідність уточнювати, про яку процедуру йдеться – про оцінку проектів діяльності (об'єктну екологічну оцінку) чи оцінку актів управління (стратегічну екологічну оцінку). Прийнятим стало вживання однозначного терміну «project environmental impact assessment» (проект оцінки впливу на навколишнє середовище) Прийняття Директиви 2001/42/ЕС розставило все на свої місця, відбулося остаточне розділення понять на – екологічна оцінка проектів (environmental impact assessment) та – стратегічна екологічна оцінка (SEA) [4].

Варто зазначити, що в українському законодавстві немає терміну, що відповідає би environmental impact assessment. Це поняття умовно можна прирівняти до ОВНС. Оскільки, беззаперечно це процедури екологічної оцінки проектного рівня, в них є багато спільного. Однак, ОВНС на відміну від environmental impact assessment є самостійною процедурою і відповідає усім вимогам екологічної оцінки.

Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Конвенція Еспоо) до усіх процедур екологічної оцінки висуває загальні вимоги, процедура містить публічні обговорення та проводиться не тільки всередині держави, а й у суміжних країнах, яких може стосуватись вплив цих проектів. Відповідно до Конвенції, процедура екологічної оцінки має проводитися на ранніх стадіях планування [5].

Також положення Директиви 2001/42/ЕС стали основою для підготовки Протоколу про стратегічну екологічну оцінку (Протокол про СЕО) до Конвенції Еспоо. Протокол про СЕО на відміну від Директиви 2001/42/ЕС забезпечив розвиток СЕО. Зокрема, він додав оцінку законодавчих актів, приділив значну увагу впливу на здоров'я населення та процедурі участі громадськості й консультацій із зацікавленими сторонами. Протокол про СЕО був підписаний у травні 2003 року в Києві на 5-й Всеєвропейській конференції міністрів охорони навколишнього середовища «Довкілля для Європи». Протокол вступив в силу 14 липня 2010 року. Станом на вересень 2014 року Сторонами протоколу є 26 країн регіону Європейської комісії ООН.

Вперше про СЕО українськими вченими згадується ще у 1999 році, так у ґрунтовному дослідженні йдеться про новий інструмент управління. Згодом після прийняття Протоколу про СЕО виникло питання розробки та прийняття нового законодавчого акту, але оскільки прийняття нового державного закону займає багато часу та витрат було розроблено національну стратегію впровадження СЕО [6], що так й залишилась на декларативному рівні.

Лише тільки Закон України «Про основні засади (Стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року» визначив засади нової екологічної політики України як частини реформ, що впроваджуються в процесі асоціації з ЄС. В цьому законі СЕО згадується в основних принципах національної екологічної політики, інструментах реалізації національної екологічної політики та показниках ефективності Стратегії. Зокрема, одним з показників цілі 4 Стратегії «Інтеграція

екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління» є показник «Частка державних, галузевих, регіональних та місцевих програм розвитку, які пройшли стратегічну екологічну оцінку».

СЕО – це достатньо новий підхід, який хоча й базується на концепції та принципах оцінки впливу проектів на навколишнє середовище (ОВНС), проте на відміну від ОВНС передбачає оцінку комплексного впливу на довкілля планів, програм, політик або проектів законодавчих актів.

Метою СЕО є забезпечення високого рівня охорони довкілля та сприяння інтеграції екологічних факторів у підготовку планів і програм з метою сприяння збалансованому розвитку.

Процес СЕО дає можливість органам влади, які розробляють стратегії, а також особам, що беруть участь у прийнятті рішень, враховувати:

- основні екологічні тенденції, потенціал та обмеження, які можуть впливати на довкілля внаслідок реалізації стратегії;
- екологічні цілі та показники, що стосуються стратегії;
- можливі значні екологічні наслідки запропонованих варіантів від здійснення стратегії;
- заходи, спрямовані на уникнення, зменшення або усунення негативних впливів на довкілля та на посилення позитивних наслідків стратегії;
- позицію або інформацію, надану компетентними органами влади, громадськістю, а у випадку трансграничного впливу – й іншими країнами.

Коли особи, які приймають рішення, можуть оцінити наслідки різних варіантів розвитку та знають позицію зацікавлених сторін щодо цих варіантів, вони мають більше можливостей досягти збалансованості розвитку. Тому СЕО має застосовуватися на стадії, коли особи, відповідальні за прийняття рішень, здатні вплинути та врахувати можливий вплив певної стратегії на довкілля.

Проведення СЕО допомагає уникнути недосконалого планування (відомо, що погане планування призводить до поганого виконання) та реалізувати процес компетентного стратегічного планування, спрямованого на збалансований розвиток. Цьому процесу мають сприяти такі цілі та завдання СЕО [7]:

1. Врахувати екологічні пріоритети та пріоритети збалансованого розвитку в процесі розроблення стратегії. Пріоритети розвитку не можуть суперечити екологічним пріоритетам. Вони мають визначатися шляхом аналізу внутрішніх (якість довкілля, тенденції зміни його стану, умови й ресурси тощо) і зовнішніх (нормативно-правова база, інституційна організація, якість людських ресурсів, визначені цілі розвитку на місцевому, регіональному та національному рівнях тощо) чинників. На практиці це означає, що будь-яка планована діяльність, яка даватиме початкову економічну вигоду, але зрештою призводитиме до погіршення якості довкілля, виснаження природних ресурсів, порушення балансу демографічних процесів, погіршення соціальних показників тощо, буде суперечити принципам збалансованого розвитку і не буде відповідати екологічним пріоритетам, а тому й не може бути компонентом стратегічних документів.

2. Зібрати та проаналізувати інформацію, необхідну для прийняття виважених рішень, з урахуванням думок зацікавлених сторін. Прийняття рішень має бути обґрунтованим, а обґрунтованість потребує аналізу максимально можливої кількості достовірних даних та інформації. Саме така інформація – демографічні показники й тенденції зміни стану населення, оцінка трудових, природних, інтелектуальних та інших ресурсів, природні умови, бачення зацікавлених сторін тощо – повинна бути зібрана, впорядкована та проаналізована. Запорукою успіху має бути максимальне залучення громадськості, починаючи з перших етапів проведення СЕО, оскільки це забезпечить збалансованість рішень та ефективність їх впровадження.

3. Оцінити ймовірний вплив на стан довкілля та здоров'я людей стратегічних варіантів і запропонованих заходів. Аналіз зібраної об'єктивної й повної інформації

дає можливість оцінити можливий вплив планованої діяльності на стан довкілля та здоров'я людей, а отже, обрати той варіант, який дасть можливість нейтралізувати такий вплив та мінімізувати його до прийнятного рівня.

4. Визначити умови для екологічно виваженої реалізації стратегічних рішень. Досягнення цілі, зазначеної в попередньому пункті, фактично означає ухвалення рішення, оптимального з огляду на економічні, соціальні та екологічні пріоритети й принципи, та його виконання з дотриманням цих пріоритетів і принципів.

СЕО є інструментом збалансованого розвитку. Розроблення територіальних стратегій, які враховують екологічну складову розвитку, та покращення якості стратегічних рішень є основною вигодою, яку дає СЕО для територіального планування.

На практиці це означає:

- органічне включення цілей збалансованого розвитку (у тому числі екологічних цілей) у систему цілей територіальної стратегії;
- оптимальне використання природних ресурсів території для досягнення визначених цілей;
- зниження екологічних ризиків, збереження та покращення довкілля в довгостроковій перспективі, попередження можливих екологічних і соціальних наслідків, неприйнятних для суспільства;
- зниження соціальних ризиків, організація співпраці з усіма зацікавленими сторонами для досягнення цілей стратегії, залучення додаткових людських, організаційних, інформаційних та інших ресурсів до формування та реалізації стратегії;
- покращення системи управління, підвищення довіри до органів влади та процесу прийняття рішень, розширення соціальної бази реалізації стратегії.

Процес СЕО демонструє найкращі результати тоді, коли він здійснюється паралельно з процесом формування стратегії і в тісній взаємодії з цим процесом. Якщо предметом СЕО є вже підготований проект стратегії, змістом оцінки може бути лише перевірка цього проекту на відповідність природоохоронним вимогам і, якщо це можливо, його коригування. Однак на цьому етапі практично неможливо вплинути на загальний характер стратегії, і більша частина потенціалу СЕО як інструмента збалансованого розвитку залишається невикористаною. Тому в ідеальному випадку оцінка СЕО має починатися одночасно з розробленням стратегії. Етапи СЕО мають бути тісно пов'язані з етапами процесу розробки стратегій (таблиця 1).

**Таблиця 1 - Відповідність етапів розробки стратегій соціо-еколого-економічного розвитку та проведення стратегічної екологічної оцінки(розробка автора на основі [7])**

<b>Етапи розробки стратегії соціо-еколого-економічного розвитку міської території</b>	<b>Етапи проведення стратегічної екологічної оцінки</b>
Етап 1. Комплексний аналіз сучасного стану міста	Етап 1. Підготовчий Оцінка необхідності проведення СЕО Ухвалення рішення про проведення СЕО Створення робочої групи з СЕО Визначення кола органів влади, які братимуть участь у консультаціях Визначення кола зацікавлених сторін і необхідного ступеня залучення громадськості до участі в консультаціях Розроблення технічного завдання на проведення СЕО Етап 2. Визначення сфери охоплення СЕО 2.1 Визначення основних екологічних проблем міста 2.2 Визначення складових довкілля та їх основних індикаторів 2.3 Визначення просторових і часових меж оцінювання 2.4 Визначення порядку проведення СЕО та структури звіту з СЕО 2.5 Проведення консультацій
Етап 2. Визначення головної мети стратегії соціо-еколого-	

економічного розвитку міської території	
Етап 3. Розробка методів і механізмів досягнення мети	Етап 3. Оцінка екологічної ситуації міської території 3.1 Проведення SWOT-аналізу з точки зору екологічної ситуації 3.2. Визначення можливих чинників змін антропогенного характеру. 3.3. Визначення можливих чинників змін природного характеру 3.4 Аналіз вихідного рівня та трендів стану довкілля.
Етап 4. Формування стратегії соціо-еколого-економічного розвитку міста	Етап 4. Цільовий аналіз (відповідність національним і регіональним екологічним цілям) 4.1 Оцінка ступеня врахування національних і регіональних екологічних цілей у стратегічних цілях територіальної стратегії Етап 5. Оцінка впливу стратегічної ініціативи на довкілля 5.1 Визначення стратегічних альтернатив 5.2. Розроблення альтернативних сценаріїв майбутнього розвитку 5.3. Проведення оцінки впливу альтернативних сценаріїв на складові довкілля 5.4. Вибір оптимального варіанту Етап 6. Підготовка та затвердження звіту з CEO 6.1. Підготовка рекомендацій щодо запобігання, зменшення або послаблення потенційних негативних впливів на довкілля та здоров'я населення, які можуть бути результатом реалізації стратегії 6.2. Збір і врахування пропозицій зацікавлених органів влади та громадськості 6.3. Підготовка звіту з CEO 6.4. Обговорення документації. 6.5. Розроблення остаточного проекту документації з CEO та його передача регіональним органам влади для розгляду та ухвалення. 6.6. Забезпечення доступу громадськості до розробленої документації
Етап 5 Моніторинг та контроль за виконанням стратегії соціо-еколого-економічного розвитку міської території	Етап 7. Моніторинг фактичного впливу стратегічної ініціативи на довкілля 7.1. Створення системи моніторингу та оцінки впливу СПП на довкілля 7.2. Створення робочого органу з моніторингу впливу СПП на довкілля

## ВИСНОВКИ

Таким чином, стратегічна екологічна оцінка зосереджена на всебічному аналізі можливого впливу запланованої діяльності на довкілля і використанні результатів цього аналізу для запобігання або пом'якшення екологічних наслідків. Такий підхід стає особливо актуальним з огляду на поширення уявлень про збалансований розвиток, оскільки він дозволяє враховувати, поряд з економічними, екологічні фактори вже на стадії формулювання цілей, планування та прийняття рішень про здійснення тієї чи іншої діяльності.

У статті проведено теоретичне узагальнення та запропоновано вирішення наукового завдання, що полягає у розвитку науково-методичних положень розробки і реалізації стратегій соціо-еколого-економічного розвитку міських територій, що базується на використанні принципу Демінга шляхом поетапного узгодження та коригування проміжних результатів розробки стратегій соціо-еколого-економічного розвитку та стратегічної екологічної оцінки.

## SUMMARY

### MODERN TOOL SUPPORT FOR SOCIO-ECOLOGO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF URBAN AREAS

The article proposes a scientific and methodical approach to the identification of strategies of socio-ecology-economic development on the basis of aggregate indicators that characterize the interaction between social, environmental and economic subsystems, and give us the opportunity to determine the best scenario of strategic and sustainable development of urban areas.

Keywords: urban area, development, development strategy, the quality of urban area.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. 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>.

2. 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>
3. Partidário M. R. Strategic Environmental Assessment (SEA). Current practices, future demands and capacity-building needs [Електронний ресурс] : Course manual / M. R. Partidário. – Lisbon : International Association for Impact Assessment (IAIA), 2003. – 71 p. – Режим доступу:[http://www.iaia.org/Non\\_Members/EIA/SEA/SEAMannual.pdf](http://www.iaia.org/Non_Members/EIA/SEA/SEAMannual.pdf). с. 2
4. João E. Key Principles of SEA / E. João // Implementing Strategic Environmental Assessment / Eds. M. Schmidt, E. João, E. Albrecht : Environmental Protection in the European Union, Vol. 2. – Berlin, Heidelberg: Springer, 2005. – P. 3–14.
5. Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті : [Фінляндія, Еспоо, 25 лютого 1991 р.] / ООН. Економічна і Соціальна Рада ; Європейська Економічна Комісія // Бюлетень ЄЕК ООН, Женева.
6. Национальная стратегия внедрения СЭО и выполнения требований Протокола ЕЭК ООН по СЭО: Украина / Е. Борисова, Е. Яростчук / Режим доступа : [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/SEA\\_CBNA/Ukraine\\_strategy\\_ru.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/SEA_CBNA/Ukraine_strategy_ru.pdf)
7. Стратегічна екологічна оцінка : методичний посібник / авт. Геннадій Марушевський ; ред.: Ірина Вернослова, Світлана Лутчин, Анна Музика. - К. : Проект РЕОП, 2015. - 95 с.

*Надійшла до редакції 10 серпня 2017 р.*