

РОЗДІЛ 1.

ОСНОВИ СТРАТЕГІЧНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ

§ 1.1. МІСЦЕ СЕО В РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ

Вперше екологічна оцінка як оцінка проектів планованої діяльності була запроваджена у США. У 1969 р. Конгрес США прийняв Закон про національну політику у сфері навколишнього середовища (U.S. National Environmental Policy Act, NEPA), який зобов'язав усі федеральні агенції брати до уваги та оцінювати екологічні наслідки проектів законодавчих документів і проектів господарської діяльності.



Екологічна оцінка (англ. environmental assessment, EA) — процес систематичного аналізу та оцінки екологічних наслідків запланованої діяльності, консультацій із заінтересованими сторонами, а також врахування результатів цього аналізу та консультацій у плануванні, проектуванні, схваленні та провадженні такої діяльності.

З часу своєї появи екологічна оцінка була суттєво вдосконалена. Нині оцінка впливу на навколишнє середовище (ОВНС) широко використовується на національному рівні в багатьох країнах світу для оцінки проектів планованої діяльності. Найбільш вагомими тенденціями розвитку екологічної оцінки та її механізмів спостерігаються в тих країнах, які першими застосували ОВНС, зокрема це США (1969 р.), Австралія (1973 р.), Канада (1973 р.), Нова Зеландія (1973 р.) і Франція (1976 р.).

Екологічна оцінка широко застосовується упродовж останніх десятиріч і на міжнародному рівні, а саме:

- у 1985 р. була прийнята Директива Європейського економічного співтовариства з екологічної оцінки;
- Світовий Банк та інші міжнародні організації визначили процедуру екологічної оцінки, яка має сприяти впровадженню процесу оцінювання в багатьох країнах з метою забезпечення інвестиційної привабливості проектів;
- у Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Конвенція Еспо) визначено принципи і положення щодо екологічної оцінки проектів та іншої діяльності, що мають транскордонний вплив;
- у 1992 р. у Рамковій конвенції ООН про зміну клімату та Конвенції про біологічне різноманіття введено додаткові вимоги до екологічної оцінки.



У 1980 р. було створено Міжнародну асоціацію оцінки впливів (IAIA). Інформація про цю асоціацію подана на сайті <http://www.iaia.org/default.aspx>.

Вчені країн Заходу виділяють 4 основні етапи розвитку екологічної оцінки:

- 1) початковий — введення основних принципів, організаційних заходів і аналітичних методів проведення екологічної оцінки (початок 70-х рр. XX ст.);
- 2) розширення масштабів — поступове залучення до екологічної оцінки соціальних та інших факторів (здоров'я людей, ризик тощо), удосконалення можливостей участі громадськості, приділення більшої уваги управлінню впливом (кінець 70-х — початок 80-х рр. XX ст.);
- 3) 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. XX ст.);



Кумулятивний вплив — вплив, який виникає внаслідок спільної дії декількох факторів, розподілених у просторі, або внаслідок дії одного фактора, розподіленого в часі.

- 4) наближення до сучасної моделі збалансованого розвитку — розроблення СЕО, нові вимоги до екологічної оцінки, а також розроблення методологічних засад проведення інтегрованої оцінки.

Поява СЕО викликана тим, що у 80-х роках XX ст. зріс інтерес до аналізу можливих екологічних наслідків, що стосуються не тільки проектів будівництва конкретних господарських об'єктів, а й стратегічних рішень: планів територіального та галузевого розвитку, комплексних програм, стратегій, нормативно-правових актів. Аналіз екологічних наслідків стратегічних рішень отримав назву «стратегічна екологічна оцінка» (СЕО). Стратегічна екологічна оцінка є другою після ОВНС стадією розвитку екологічної оцінки.



Першою країною, яка запровадила формальну систему стратегічної екологічної оцінки державних стратегічних ініціатив, була Канада.

У 1990 р. уряд Канади видав Директиву про екологічну оцінку проектів політик, планів і програм, яка була оновлена в 1999 р. У Директиві визначено необхідність розгляду міністерствами і відомствами потенційних впливів на довкілля політик, планів і програм. У Директиві чітко визначено зобов'язання міністерств і відомств: вони повинні враховувати масштаби і характер ймовірних екологічних наслідків кожної стратегічної ініціативи та необхідність вживання запобіжних заходів зі зменшення або усунення несприятливого впливу. Рішення щодо реалізації стратегічної ініціативи має враховувати результати СЕО, яка використовується для сприяння досягненню цілей збалансованого розвитку Канади.

СЕО упродовж останнього десятиріччя застосовується у 27 країнах ЄС, в Австралії, Канаді, Новій Зеландії та США. СЕО застосовують міжнародні агентства допомоги розвитку, а також міжнародні фінансові організації, такі як Світовий Банк та Європейський банк реконструкції та розвитку.



У 1994 р. було створено Канадське агентство з екологічної оцінки (СЕАА) (<http://www.ceaa.gc.ca/default.asp?lang=en&n=D75FB358-1>). Ця федеральна організація сприяє іншим федеральним органам у проведенні ОВНС та СЕО. У 1995 р. Уряд Канади ввів посаду комісара з охорони довкілля та збалансованого розвитку, який відповідає від федерального уряду за екологізацію федеральної політики, діяльності та програм. Комісар очолює спеціальний підрозділ в Управлінні генерального аудитора та проводить екологічний аудит діяльності уряду.

§ 1.2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ПРОВЕДЕННЯ СЕО

З 2001 р. СЕО є обов'язковою для провадження усіма країнами-членами Європейського Союзу. Застосування СЕО в ЄС регулюється **Директивою 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів і програм на навколишнє середовище**. Мета Директиви полягає в забезпеченні високого рівня охорони довкілля і сприянні інтеграції екологічних факторів у підготовку та прийняття планів і програм з метою сприяння збалансованому розвитку шляхом забезпечення проведення екологічної оцінки деяких планів і програм, які, ймовірно, матимуть значний вплив на довкілля.

У цій Директиві встановлено для країн-членів ЄС такі вимоги:

- проводити СЕО планів і програм, які, ймовірно, матимуть значний вплив на довкілля;
- проводити СЕО планів і програм, які підлягають розробленню та (або) схваленню органами влади на національному, регіональному чи місцевому рівнях або розробляються органом влади для прийняття парламентом або урядом відповідно до офіційної процедури;
- проводити СЕО має компетентний орган, відповідальний за підготовку плану чи програми. Після консультацій з природоохоронними органами цей орган має підготувати екологічний звіт, який враховуватиме здобуті знання та чинні методи оцінки, рівень даних і альтеративні плани та програми, а також їх оцінку;
- забезпечувати доступ до проекту плану чи програми та екологічного звіту для природоохоронних органів і громадськості, які повинні мати можливість висловити свою думку стосовно цих документів;
- забезпечувати доступ до проекту плану чи програми та екологічного звіту для інших країн-членів, на які може впливати план чи програма, та проводити з ними консультації щодо транскордонних впливів (якщо цього вимагають інші країни);
- враховувати думки, висловлені відповідними органами влади, громадськістю та іншими країнами-членами, під час підготовки остаточного варіанту плану чи програми до їх прийняття;
- інформувати всі заінтересовані сторони, з якими проводилися консультації, про те, коли буде прийнято план чи програму, та надавати їм можливість зробити заяву щодо того, чи були враховані всі екологічні аспекти та їхні пропозиції;

- здійснювати огляд якості процесу СЕО;
- здійснювати моніторинг планів і програм для того, щоб визначити на ранній стадії їх реалізації непередбачуваний негативний вплив на довкілля і вжити відповідних заходів для виправлення ситуації;
- забезпечувати координацію (де це доцільно) процедур екологічної оцінки, що відповідають вимогам Директиви 2001/42/ЄС та іншого законодавства ЄС;
- надавати звіт Європейській Комісії щодо впровадження цієї Директиви до липня 2006 року, а згодом — кожні 7 років.



Директива 2001/42/ЄС не містить опису покрокової процедури проведення СЕО.

Основні положення Директиви 2001/42/ЄС стали основою для підготовки **Протоколу про стратегічну екологічну оцінку** (Протокол про СЕО) до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Конвенція Еспо). Протокол про СЕО забезпечив подальший розвиток СЕО порівняно з Директивою 2001/42/ЄС. Зокрема, у ньому додано оцінку законодавчих актів, приділено значну увагу впливу на здоров'я населення та процедурі участі громадськості й консультацій із заінтересованими сторонами.

У травні 2003 р. в Києві на 5-й Всеєвропейській конференції міністрів охорони навколишнього середовища «Довкілля для Європи» Протокол про СЕО був відкритий для підписання. Загалом його підписало 38 сторін. Протокол набув чинності 14 липня 2010 р. Станом на червень 2014 р. Сторонами протоколу є 26 країн регіону ЄЕК ООН.

Метою Протоколу є забезпечення високого рівня захисту довкілля, у тому числі здоров'я населення, шляхом:

- забезпечення ретельного врахування екологічних міркувань, у тому числі здоров'я населення, у процесі розроблення планів і програм;
- сприяння розгляду екологічних питань, що викликають занепокоєння, у тому числі здоров'я населення, у процесі розроблення політики й законодавства;
- встановлення чітких, прозорих і ефективних процедур СЕО;
- забезпечення участі громадськості в СЕО;
- інтеграції за допомогою цих засобів екологічних питань, що викликають занепокоєння, у тому числі здоров'я населення, до заходів і документів, які розробляються для забезпечення подальшого збалансованого розвитку.



Плани та програми (відповідно до Протоколу про СЕО) — плани та програми та будь-які зміни до них, які: а) вимагаються законодавчими, регуляторними або адміністративними положеннями; б) підлягають розробленню й (або) прийняттю органом влади для прийняття відповідно до офіційної процедури парламентом або урядом.

Відповідно до Протоколу, стратегічна екологічна оцінка проводиться для планів і програм, які розробляються для сільського господарства, лісового

господарства, рибного господарства, енергетики, промисловості, у тому числі гірничодобувної, транспорту, регіонального розвитку, управління відходами, водного господарства, телекомунікації, туризму, планування розвитку міських і сільських районів або землекористування і які визначають умови для погодження в майбутньому проектів, перелічених у додатках до Протоколу I і II.



У Протоколі про СЕО описано процедуру проведення СЕО і містяться зобов'язання щодо забезпечення участі громадськості в СЕО.

Директива 2001/42/ЄС та Протокол про СЕО можуть бути використані як нормативна та методична основа для проведення СЕО в Україні.

В Україні оцінка впливу господарської діяльності на довкілля забезпечується державною екологічною експертизою, до складу якої входить оцінка впливу на навколишнє середовище (ОВНС).



Оцінка впливу на навколишнє середовище (англ. environmental impact assessment, EIA) — процедура систематичного дослідження можливих наслідків впливу будівництва та реконструкції різних об'єктів на довкілля на стадії проектування.

Проведення екологічної експертизи та ОВНС регулюється Законами України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.), «Про екологічну експертизу» (1995 р.), «Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті» (1999 р.) та Державними будівельними нормами України ДБН А.2.2-1-2003 «Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні та будівництві підприємств, будинків і споруд» (2004 р.).

Державна екологічна експертиза та ОВНС спрямовані переважно на оцінку впливу на довкілля конкретних проектів. Разом з тим, Закон України «Про екологічну експертизу» від 09 лютого 1995 р. № 45/95-ВР 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 тощо. Однак процедура такої експертизи чітко не визначена.

В Україні нема механізмів урахування екологічних міркувань при розробленні та прийнятті проектів стратегій, планів і програм економічного і соціального розвитку на національному та регіональному рівнях.



У травні 2003 р. Україна підписала Протокол про СЕО, проте він ще досі не ратифікований парламентом.

Законодавство України щодо проведення екологічної оцінки планів і програм частково відповідає вимогам Директиви 2001/42/ЄС, але нині СЕО в Україні фактично не проводиться. Тому формування національної норматив-

но-правової процедури проведення СЕО є важливим завданням сьогодення на шляху розвитку та адаптації екологічного законодавства України до норм Європейського Союзу.

У Законі України «**Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року**», ухваленому Верховною Радою України 21 грудня 2010 року, визначено засади нової екологічної політики України як частини реформ, що впроваджуються в процесі асоціації з ЄС. У цьому законі СЕО задекларована в основних принципах національної екологічної політики, інструментах реалізації національної екологічної політики та показниках ефективності Стратегії.



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, — відсотків».

25 травня 2011 р. Кабінет Міністрів України схвалив **Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища України на 2011–2015 роки**, в якому визначено конкретні заходи, спрямовані на досягнення стратегічних цілей. Зокрема, для досягнення цілі 4 «Інтеграція екологічної політики та удосконалення системи інтегрованого екологічного управління» передбачені такі заходи:

- п. 158 «Підготовка та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту щодо внесення змін до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» стосовно обов'язкового врахування засад екологічної політики в проектах державних, секторальних (галузевих), регіональних стратегій і програм під час проведення стратегічної екологічної оцінки»;
- п. 160 «Підготовка та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту щодо запровадження стратегічної екологічної оцінки з метою гармонізації з Директивою 2001/42/ЄС».

У 2012 р. Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 17.12.2012 № 659 затверджено **Базовий план адаптації екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу (Базовий план апроксимації)**. Цей план, зокрема, передбачає прийняття нормативно-правового акта (закону) про запровадження СЕО, що має визначити процедуру та основні вимоги до СЕО відповідно до Директиви 2001/42/ЄС та Протоколу про СЕО.

Економічна частина **Угоди про асоціацію між Україною та ЄС**, підписана 27 червня 2014 р., передбачає наближення законодавства України до законодавства ЄС з питань навколишнього природного середовища. Це стосується впровадження 26-ти Директив ЄС і 3-х Регламентів ЄС, у тому числі Директиви 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів і програм на навколишнє середовище.



Протягом 3-х років з дати набрання чинності Угоди про асоціацію між Україною та ЄС мають бути впроваджені такі положення Директиви 2001/42/ЄС:

- прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів);
- встановлення процедури визначення, які плани або програми потребують стратегічної екологічної оцінки, та вимог про те, що плани або програми, щодо яких стратегічна екологічна оцінка є обов'язковою, підлягають такій оцінці (ст. 3);
- встановлення процедури консультацій з органами з питань охорони навколишнього середовища та процедури консультацій із громадськістю (ст. 6);
- досягнення домовленостей із сусідніми країнами щодо обміну інформацією та проведення консультацій (ст. 7).

Підсумовуючи, слід зазначити, що в національному законодавстві України потрібно закріпити обов'язковість стратегічної екологічної оцінки стратегій, програм і планів, що стосуються соціально-економічного розвитку регіонів, розвитку окремих галузей економіки, просторово-територіального розвитку та використання природних ресурсів. Застосування СЕО необхідне, передусім, для планування територіальної структури міст, планування використання води для потреб виробництва і житлово-комунального господарства, управління відходами, розвитку мереж дорожнього руху (особливо на території великих міст), розвитку транспортної структури, у тому числі громадського транспорту, ландшафтного планування, визначення структури використання енергетичних джерел, управління земельними ресурсами, розвитку лісового господарства, розроблення стратегій для басейнового управління водними ресурсами тощо.

§ 1.3. ВИЗНАЧЕННЯ, ЗМІСТ І МЕТА ПРОВЕДЕННЯ СЕО. ЗВ'ЯЗОК СЕО ЗІ ЗБАЛАНСОВАНИМ РОЗВИТКОМ

Стратегічна екологічна оцінка — це достатньо новий підхід, який, хоча й базується на концепції та принципах оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС) певних проектів, проте, на відміну від ОВНС, передбачає оцінку комплексного впливу на довкілля стратегій, планів, програм або проектів законодавчих актів (рис. 1.1).



Стратегічна екологічна оцінка — це систематичний процес виявлення екологічних факторів і можливих екологічних наслідків пропонованих стратегій, планів і програм (СПП) та їх урахування під час прийняття рішень, які стосуються цих СПП.

Об'єктами СЕО можуть бути будь-які ініціативи стратегічного характеру більш високого рівня, ніж окремі проекти. Це такі ініціативи, як законодавчі та нормативні акти, міжнародні угоди, проекти стратегій і планів, галузеві та регіональні плани розвитку, загальнодержавні програми, державні цільові програми, територіальні плани та схеми розвитку.

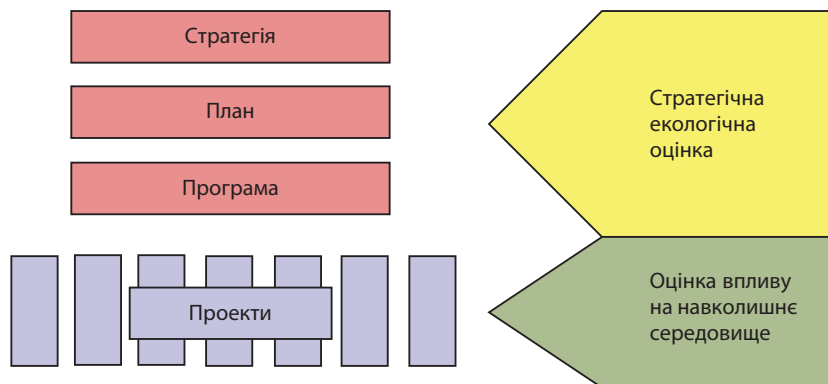


Рис. 1.1. Об'єкти CEO та ОВНС

CEO передбачає дотримання ряду аналітичних принципів і принципів активної участі, які спрямовані на комплексну оцінку впливу СПП на довкілля. CEO можна схарактеризувати як сукупність принципів і різноманітних інструментів, а не як єдиний незаперечний директивний підхід.

CEO розглядається як перспективна методологія для розвитку та удосконалення процесів планування загалом та інтегрування екологічної складової в різноманітні стратегії, плани та програми. Результати такої оцінки не є самоціллю. Вони мають бути інкорпоровані в документи, що стали об'єктом CEO, а також враховані під час практичної реалізації СПП. Якщо в процесі оцінки будуть виявлені суттєві негативні впливи на довкілля, проект СПП має бути скоригований, щоб запобігти виникненню таких впливів або передбачити заходи з їх зменшення чи послаблення.

«Стратегічність» CEO полягає в тому, що процес оцінювання розпочинається з моменту ініціації розроблення СПП та інтегрується в процес розроблення СПП. Завдяки цьому результати CEO можуть мати вирішальне значення для прийняття важливих рішень стосовно вибору території, на якій буде втілюватися задум, та механізмів, інструментів і технологій, що забезпечать досягнення стратегічних цілей.



Відповідно до Директиви 2001/42/ЄС, **метою CEO** є забезпечення високого рівня охорони довкілля та сприяння інтеграції екологічних факторів у підготовку планів і програм з метою забезпечення збалансованого розвитку.

Наш економічний і соціальний добробут прямо залежить від стану природних ресурсів та якості довкілля. Вичерпання природних ресурсів і зростання антропогенного навантаження на довкілля потребують стратегічного управління. CEO допомагає поєднати екологічні, соціальні та економічні питання в процесі стратегічного планування.

CEO розуміють як безперервне, все більш широке інтегрування. З одного боку, це врахування екологічних, економічних і соціальних питань у процесах прийняття стратегічних рішень, а з іншого, велике значення надається повно-

му інтегруванню екологічних, соціальних і економічних чинників у цілісну оцінку збалансованості.

Процес СЕО допомагає органам влади, які розробляють СПП, а також особам, що беруть участь у прийнятті рішень, враховувати:

- основні екологічні тенденції, потенціал та обмеження, які можуть впливати на довкілля внаслідок реалізації СПП;
- екологічні цілі та показники, що мають стосунок до СПП;
- можливі значущі екологічні наслідки пропонованих варіантів від впровадження СПП;
- заходи, спрямовані на уникнення, зменшення або усунення негативних впливів на довкілля і на посилення позитивних наслідків СПП;
- позицію або інформацію, надану компетентними органами влади, громадськістю, а у випадку транскордонного впливу — й іншими країнами.

Якщо особи, які приймають рішення, можуть оцінити наслідки різних варіантів розвитку та знають позицію заінтересованих 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.



Збалансований (сталий) розвиток (англ. sustainable development) — це: 1) розвиток, який дає змогу задовольнити потреби нинішніх поколінь і залишає можливість майбутнім поколінням задовольнити їхні потреби (визначення Комісії Брундтланд); 2) розвиток країн і регіонів, при якому економічне зростання, матеріальне виробництво і споживання, а також інші види діяльності суспільства відбуваються в межах, які визначаються здатністю екосистем відновлюватися, поглинати забруднення та підтримувати життєдіяльність нинішніх і майбутніх поколінь.

Проведення СЕО допомагає уникнути поганого 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**:

1. **Врахувати екологічні пріоритети та пріоритети збалансованого розвитку в процесі розроблення СПП.** Пріоритети розвитку не повинні суперечити екологічним пріоритетам. Вони мають визначатися шляхом аналізу внутрішніх (якість довкілля, тенденції зміни стану довкілля, наявність умов і ресурсів тощо) і зовнішніх (нормативно-правова база, інституційна організація, якість людських ресурсів, визначені цілі розвитку місцевого, регіонального та національного рівнів 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 повинна бути компонентом стратегічних документів.

2. **Зібрати та проаналізувати інформацію, необхідну для прийняття виважених рішень з урахуванням думок заінтересованих 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 заінтересованих 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 і 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 ймовірний вплив планованої діяльності на стан довкілля та здоров'я людей, а отже, обрати той варіант, який дасть можливість нейтралізувати такий вплив чи мінімізувати його до прийняттого рівня.
4. **Визначити умови для екологічно виваженої реалізації стратегічних рішень.** Досягнення цієї цілі, зазначеної в попередньому пункті, фактично означає ухвалення рішення, оптимального з огляду на економічні, соціальні та екологічні пріоритети та принципи, і його виконання з дотриманням цих принципів і пріоритетів.

§ 1.4. МОЖЛИВОСТІ ТА ПЕРЕВАГИ СЕО ПОРІВНЯНО З ОЦІНКОЮ ВПЛИВУ НА НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ

СЕО виникла на основі принципів, процесу та процедури ОВНС. Тим не менше, СЕО надає додаткові можливості порівняно з ОВНС, яка спрямована на оцінку проектів. Це пов'язано з тим, що СЕО використовується на більш високому (стратегічному) рівні розроблення СПП, на якому закладаються основи для проектів, що проходять ОВНС, та багатьох інших ініціатив, які потенційно можуть впливати на довкілля. На цьому рівні СЕО швидше сприяє врахуванню екологічних чинників у процесі відповіді на основні питання (чому, де і яким чином провадити діяльність), ніж розглядає способи вдосконалення окремих проектів.

Відповідно, є додаткові вигоди від проведення СЕО стратегій, планів і програм:

- можливість розглянути ширше коло альтернатив і варіантів на етапі розроблення СПП порівняно з етапами розроблення проектів;
- вплив на вид діяльності та місце її реалізації галузі або регіону, а не тільки проектування та локалізація конкретного проекту;
- більша можливість, порівняно з ОВНС, розглянути та врахувати кумулятивні впливи;

- сприяння збалансованому розвитку за допомогою узгодження цілей та завдань СПП з відповідною національною, галузевою та регіональною політикою.

Варто звернути увагу на спільні моменти та особливості СЕО та ОВНС, а також і екологічної експертизи, до складу якої в Україні входить ОВНС, важливі для розуміння суті та процедур цих інструментів (табл. 1.1).

Таблиця 1.1. Основні відмінності СЕО та ОВНС

ОВНС / екологічна експертиза	СЕО
Проводиться виключно для конкретних проектів, багато з яких реалізуються в межах уже затверджених стратегій	Допомагає інкорпорувати принципи збалансованого розвитку в процес прийняття стратегічних рішень з метою запобігання появі екологічно небезпечних проектів
Оцінює впливи проектів діяльності на навколишнє природне середовище	Оцінює впливи офіційних СПП і законів на довкілля
Стосується розроблення та прийняття конкретних проектів діяльності	Стосується планування розвитку на національному, регіональному, місцевому та галузевому рівнях
Дає можливість оцінити вплив кожного проекту окремо	Передбачає оцінку можливого сумарного (кумулятивного) впливу на довкілля сукупності проектів або широкої стратегії
Рішення ОВНС, на які найчастіше впливають місцеві органи влади, зазвичай не можуть суперечити тим рішенням, які були прийняті при затвердженні плану чи програми, оскільки такі рішення приймаються центральними органами виконавчої влади	Під час затвердження СПП висновки та пропозиції, отримані в процесі СЕО, мають бути враховані органом, що приймає рішення
Має цілком визначені терміни виконання (початок, кінець)	Є безперервним процесом, спрямованим на надання інформації в потрібний час
Спрямована на зменшення впливу на довкілля певного проекту	Зосереджена на підтриманні необхідного рівня та поліпшення якості довкілля
Має високий рівень деталізації та вузьку перспективу дії	Має низький рівень деталізації та широку перспективу дії, регулює створення загальних правових умов для планування певних видів діяльності

У таблиці продемонстровано, що СЕО розглядає розвиток у широкому значенні, тоді як ОВНС стосується конкретних і специфічних аспектів такого розвитку (проектів).

§ 1.5. ПРИНЦИПИ ЗАСТОСУВАННЯ СЕО

Ефективна СЕО ґрунтується на таких принципах:

Превентивність. Оцінка стратегічної ініціативи має починатися на якомога більш ранній стадії процесу планування ініціативи. Прийняття рішення стосовно реалізації СПП має ґрунтуватися в тому числі і на результатах СЕО. Такий підхід має превентивний (попереджувальний) характер. Якщо СЕО проводиться на завершальних етапах планування, то можливості вплинути на вже підготований документ є обмеженими. На завершальних стадіях планування в СПП можуть бути внесені лише окремі зміни, які не порушуватимуть загального характеру стратегічної ініціативи, що суттєво знижує ефективність СЕО.

Незалежність. Принцип незалежності є одним з основних принципів екологічної оцінки. СЕО має проводити група фахівців, що не мають прямого зв'язку з розробниками. Це важливо для уникнення впливу економічних інтересів на цілі збереження довкілля. Жоден державний або недержавний орган чи посадова особа не має права впливати на діяльність суб'єктів СЕО.

При цьому ефективність СЕО значною мірою залежить від того, наскільки процеси оцінки та планування пов'язані між собою. Для забезпечення цього зв'язку і насамкінець ефективного врахування результатів СЕО в стратегічних рішеннях на підготовчому етапі СЕО доцільно в групу оцінки залучити представників розробників (як правило, не більше чверті складу групи СЕО).

Інтегрований підхід. Передбачає інтеграцію екологічних, соціальних, економічних та інших завдань розвитку регіону в процесі планування. Цей принцип має на меті розгляд різноманітних впливів і наслідків, що безпосередньо залежать від процесу впровадження СПП, в їх взаємозв'язку. Зокрема, мова йде про врахування взаємозв'язку між різними складовими природного та соціального середовища, а також про спільний (кумулятивний) вплив різних видів діяльності. В ідеальному випадку предметом оцінки має бути вплив усієї діяльності на єдине природно-соціальне середовище.



Інтеграція (від лат. *integrum* — ціле, *integratio* — відновлення) — об'єднання в ціле будь-яких окремих частин; об'єднання та координація дій різних частин цілісної системи.

Участь заінтересованих сторін. Принцип відкритості процесу для усіх заінтересованих сторін відіграє суттєву роль в усіх формах екологічної оцінки. Участь заінтересованих сторін у процесі СЕО забезпечує врахування інтересів і можливостей різних груп та можливість врахування численних екологічних факторів, а також виступає гарантією запобігання можливості прийняття органами влади таких стратегічних рішень, які можуть обмежити екологічні права та інтереси громадян. Ефективну участь заінтересованих сторін можна забезпечити лише в тому випадку, коли СЕО проводиться відповідно до прозорої процедури, зрозумілої всім її учасникам. До основних документів СЕО повинні мати доступ усі заінтересовані сторони.

Принцип участі є особливо важливим для програм регіонального розвитку. Його реалізація дає можливість розширити базу соціальної підтримки стратегічної ініціативи, зробити широкі верстви населення союзниками та учасниками цієї ініціативи.

Ярусність. Під час проведення SEO важливо пам'ятати про певні механізми управління, наявні на цьому рівні прийняття рішень, і фокусуватися на тих впливах, якими можна управляти на цьому рівні. Якщо розв'язання певної проблеми (повністю або частково) є поза можливостями управління суб'єктів цієї стратегічної ініціативи, то проблема (у відповідній її частині) має бути спрямована на інший, більш відповідний рівень прийняття рішень. Чітке спрямування проблем формує основу для взаємного погодження стратегічних ініціатив різного рівня і є ознакою професійно проведеної SEO.



Ярусність (англ. tiering) — ієрархічність рівнів прийняття рішень. Ґрунтується на припущенні, що рішення, прийняті на більш високому рівні управління (наприклад, на рівні політики або стратегії), визначають структуру рішень на нижчих рівнях (наприклад, на рівні плану чи програми або ж на нижчому адміністративному рівні — регіональному чи місцевому).

Сумірність завдань і методів проведення SEO. Загалом є ряд різноманітних інструментів і методів SEO. Вибір конкретних методів визначається масштабом оцінюваної стратегічної ініціативи, наявними ресурсами, досвідом і рівнем технічної підготованості учасників процесу. Загалом методи і технічні прийоми SEO мають бути доступними для її учасників. Ресурси, які витрачаються на проведення SEO, повинні бути сумірними з вартістю розроблення стратегічної ініціативи.

Незважаючи на деякі відмінності, є певна однаковість з приводу базових **методологічних принципів** SEO, які потрібні для її ефективного застосування:

- SEO має проводити організація, яка відповідає за розроблення СПП. В ідеальному випадку SEO має бути частиною процесу розроблення СПП та відповідати його логічним аспектам.
- SEO потрібно проводити якомога раніше в процесі прийняття рішення, коли всі альтернативи і варіанти дій розглядаються.
- При проведенні SEO варто сконцентруватися на основних питаннях, які виникають на конкретних стадіях процесу розроблення СПП. Це допоможе провести SEO компетентно, своєчасно і з найменшими витратами.
- У процесі SEO необхідно оцінити прийнятну кількість альтернатив, беручи до уваги те, що їх масштаб залежатиме від рівня прийняття рішення. За можливості та необхідності, SEO має визначити найоптимальніший для збереження довкілля сценарій.
- У процесі проведення SEO мають бути надані можливості для участі всім основним заінтересованим сторонам і громадськості, починаючи з ранньої стадії процесу та використовуючи чіткі процедури. В ідеальному випадку варто використовувати методи консультацій, які прості в застосуванні і які відповідають специфіці цільових груп.

- При проведенні СЕО варто використовувати адекватні та економічно ефективні методи і методики аналізу. У процесі СЕО мають бути виконані поставлені завдання з використанням необхідної інформації, виділеного часу та ресурсів. Збір інформації повинен здійснюватися тільки в тому обсязі і з тим ступенем деталізації, які потрібні для прийняття обґрунтованого рішення.

Для того, щоб досягти мети СЕО та отримати вигоду від проведення СЕО, слід дотримуватися цих принципів в їх сукупності. Тоді ці принципи допоможуть організувати якісний процес, який відповідатиме змісту міжнародних правових документів щодо СЕО та задовольнятиме визначені ними вимоги. Правові норми, безсумнівно, є першочерговими при плануванні та здійсненні процесу СЕО.

§ 1.6. ЗАСТОСУВАННЯ СЕО: ВИГОДИ ТА ВИТРАТИ

Правильно виконаний процес СЕО має:

- забезпечити високий рівень захисту довкілля;
- поліпшити якість розроблення СПП;
- підвищити ефективність прийняття рішень;
- сприяти виявленню нових можливостей розвитку;
- допомогти запобігти помилкам, виправлення яких потребуватиме значних витрат;
- поліпшити систему управління;
- сприяти транскордонній співпраці.

Безпосередні вигоди від проведення СЕО полягають у зборі інформації, яка дає змогу приймати виважені рішення, а також у подальших досягненнях в галузі охорони довкілля та збалансованого розвитку. Крім того, є й інші вигоди:

Проведення СЕО забезпечує високий рівень захисту довкілля. Ця мета визначає причину проведення СЕО. Високий рівень захисту довкілля може інтерпретуватися по-різному, проте СЕО має, як мінімум, виключити незворотні та істотні наслідки, захистити природоохоронні території, а також забезпечити недоторканність місць перебування видів та інших територій, які є критично важливими для збереження біорізноманіття.

Проведення СЕО сприяє поліпшенню якості розроблення СПП. Незалежно від того, проводиться СЕО паралельно з розробленням СПП чи є невід'ємною частиною цього процесу, проведення СЕО може поліпшити якість СПП, що врешті-решт має наслідком успішну реалізацію СПП. За допомогою СЕО є можливість підвищити якість планування декількома способами. Зокрема, проведення СЕО сприяє забезпеченню сфокусованого, ретельного, відкритого до альтернатив підходу, а також аналізу ряду потенційних наслідків і можливостей для досягнення більш збалансованих форм розвитку.

Проведення СЕО підвищує ефективність процесу прийняття рішень. З використанням результатів СЕО можна оптимізувати процес прийняття рішень за допомогою внесення екологічних проблем в коло питань, що роз-

глядаються, послідовно на різних стадіях і рівнях прийняття рішення. Час використовується раціональніше (і, як наслідок, зменшуються витрати) за рахунок прийняття узгоджених рішень у процесі розроблення СПП. Узгодженість рішень призводить до меншої кількості протестів і суперечок на оперативному рівні або на етапі проведення екологічної оцінки проектів. Насамкінець, проведення СЕО сприяє ухваленню рішень на проектному рівні, оскільки ці рішення вже можуть ґрунтуватися на заздалегідь оптимізованих СПП. Ефективність прийняття рішень може також зрости за рахунок обміну інформацією, зібраною на різних стадіях процесу планування.

Проведення СЕО допомагає виявити нові можливості розвитку. Завдяки СЕО на екологічні обмеження, у тому числі на питання впливу на здоров'я людини, звертають більшу увагу під час розроблення СПП. Проведення СЕО допомагає при розгляді альтернатив і стимулює пошук взаємовигідних рішень, які відкривають можливості для нових видів діяльності в межах потенційної ємності екосистем. Таким чином, за допомогою СЕО процес прийняття рішень зорієнтований на збалансований розвиток.

Проведення СЕО дає можливість уникнути помилок, виправлення яких потребуватиме значних затрат. СЕО завчасно сигналізує про екологічно незбалансовані варіанти розвитку. Тому якісне застосування СЕО може знизити ризик значних витрат на усунення шкоди, якої можна було б уникнути, або на коригувальні дії, такі як перенесення або перепроєктування об'єктів. СЕО також допомагає зберегти людські та фінансові ресурси під час розроблення СПП, оскільки варіанти, які суперечать принципу збалансованості, можуть бути відхилені на ранній стадії.

Проведення СЕО сприяє вдосконаленню системи управління та партнерству влади і громади. Проведення СЕО сприяє підвищенню загальної прозорості прийняття стратегічних рішень і дає можливість на ранній стадії планування та розроблення програм врахувати думки основних заінтересованих сторін. Якісно і відповідально проведена СЕО сприяє підвищенню довіри до СПП. За допомогою СЕО можна мобілізувати громадську підтримку під час впровадження СПП: ефективність стратегій, планів і програм може зрости, якщо цінності, позиція, думки і знання громадськості стануть частиною процесу прийняття рішень.

Проведення СЕО сприяє транскордонній співпраці. СЕО може стати важливою основою для співпраці на регіональному рівні з метою вирішення різних питань, що стосуються, наприклад, транскордонних природоохоронних територій, транскордонних водних шляхів, транспортних вузлів, а також транскордонного забруднення.

Згідно з європейським дослідженням витрат і вигод, пов'язаних з екологічною оцінкою проектів, впровадження СЕО в регіональне та місцеве планування землекористування зазвичай призводить до збільшення витрат на планування на 5–10 %. Це дослідження також наводить приклади якісних СЕО, які збільшили витрати на планування менше, ніж на 5 %. Величина витрат залежить від кількості та детальності опрацювання альтернатив і їх оцінки.



Вивчення результатів впровадження Директиви 2001/42/ЄС у Великій Британії протягом року після її прийняття, яке охопило 201 орган влади, що проводили CEO, засвідчило, що для завершення більшості CEO потрібно близько 70–80 людино-днів (приблизно половина часу на визначення сфери охоплення оцінки та половина — на підготовку звіту). У той же час більшість опитаних погодилась або повністю підтримала твердження, що «CEO була ефективним використанням часу і ресурсів».

Основні витрати виникають, коли CEO проводиться вперше, під час розроблення й тестування адекватних підходів та інструментів, а також тоді, коли формуються основні набори вихідних даних. При проведенні наступних CEO витрати зменшуватимуться, оскільки використовуватиметься накопичений раніше досвід. Необхідною може бути лише стандартна аналітична робота та управління процесом (опитані в зазначеному дослідженні відзначали, що очікують менших витрат часу на проведення CEO в майбутньому).

Порівняно з витратами на реалізацію СПП, витрати на CEO є мінімальними.



ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ОБГОВОРЕННЯ

1. На якому принципі ґрунтується застосування екологічної оцінки?
2. Яке місце займає CEO в системі екологічної оцінки планованої діяльності?
3. Коли вперше з'явилася CEO? В якій країні?
4. У чому полягає мета Директиви 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів і програм на навколишнє середовище?
5. Які новації є в Протоколі про CEO порівняно з Директивою 2001/42/ЄС?
6. Якими нормативно-правовими актами регулюється оцінка впливу господарської діяльності на довкілля в Україні?
7. У чому полягає сутність CEO?
8. Дайте визначення CEO.
9. Якими є цілі та завдання CEO?
10. Чим CEO відрізняється від ОВНС?
11. Яким чином CEO пов'язана зі збалансованим розвитком?
12. Якими є основні принципи застосування CEO?
13. Назвіть базові методологічні принципи CEO.
14. Які вигоди від проведення CEO?
15. Які кошти витрачаються на проведення CEO?

РОЗДІЛ 2. ПРОЦЕС СЕО

§ 2.1. ПРОЦЕС РОЗРОБЛЕННЯ СТРАТЕГІЙ, ПЛАНІВ І ПРОГРАМ

Процес розроблення стратегій, планів і програм (СПП) зазвичай значною мірою циклічний і включає, як правило, такі завдання (див. рис. 2.1):

- **Сфера охоплення процесу розроблення СПП**, як правило, з'ясовується на стадії ініціалізації, коли визначаються природа відповідної СПП, спільні цілі та питання, які потрібно вирішити.
- **Аналіз контексту і вихідних даних** зазвичай містить огляд поточних тенденцій розвитку, які потрібно взяти до уваги, обмеження та можливості майбутнього розвитку, а також інші специфічні питання, які повинні вирішувати СПП.

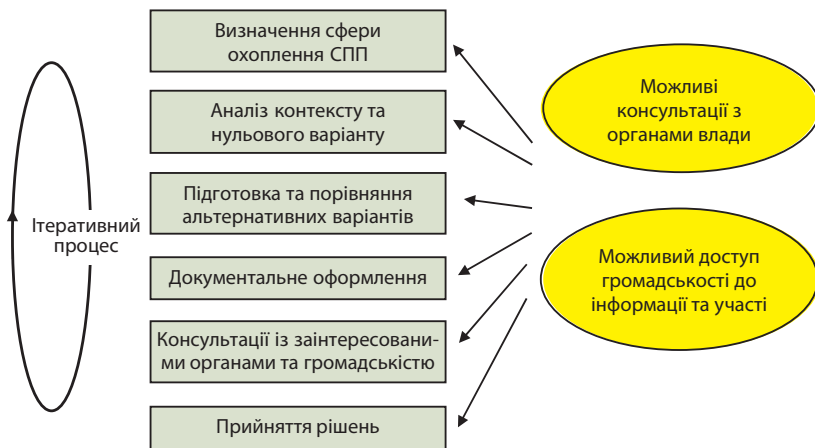


Рис. 2.1. Типові завдання процесу розроблення СПП

- **Розроблення та порівняльний аналіз альтернатив СПП** часто відбувається у форматі обговорення додаткових цілей і додаткових пріоритетів, запропонованих СПП; варіантів видів діяльності, які пропонуються до реалізації в процесі досягнення цих цілей; варіантів механізмів реалізації.
- **Підготовка документації**, що може містити інформацію про визначення функцій і обов'язків у процесі реалізації СПП, підготовку програми моніторингу та подання проекту СПП на розгляд і прийняття рішення.
- **Проведення консультацій** з компетентними органами влади та громадськістю.

- Винесення проекту СПП на розгляд і **прийняття рішення**.

Зазначені вище завдання є ілюстративними. Їх можна не розглядати як окремі кроки. Вони можуть бути об'єднані або поділені на дрібніші залежно від логічної побудови кожного окремого процесу розроблення СПП і його формальних процедурних стадій.

§ 2.2. ПРОЦЕС ПРОВЕДЕННЯ СЕО

Процес проведення СЕО стратегій, планів і програм також є циклічним. Як правило, процес СЕО передбачає такі основні етапи:

- **Оцінка необхідності проведення СЕО (скринінг).** Управлінська структура, яка ініціює розроблення СПП, має оцінити необхідність проведення СЕО, виходячи з чинної нормативно-правової бази.
- **Визначення сфери охоплення СЕО (скоупінг).** Після того, як встановлено, що СПП потребує проведення СЕО, першим елементом оцінки стає визначення сфери охоплення звіту про СЕО. Це дає можливість сфокусувати звіт про СЕО на важливих питаннях, щоб громадськість, влада та органи, відповідальні за прийняття рішення, могли отримати максимальну вигоду від отриманих результатів. Початкове визначення сфери охоплення не перешкоджає внесенню змін у сферу охоплення у випадку, коли необхідність внесення змін стане очевидною на більш пізній стадії проведення СЕО. Природоохоронні органи та органи охорони здоров'я повинні бути залучені до переговорів у процесі визначення сфери охоплення; громадськості також може бути надана можливість участі.
- **Підготовка звіту про СЕО.** Звіт має на меті забезпечити громадськість і органи, з якими проводилися консультації, інформацією про наслідки впливу СПП на довкілля, у тому числі на здоров'я населення.
- **Консультації з органами влади.** Природоохоронним органам і органам охорони здоров'я повинна бути надана можливість прокоментувати проект СПП і звіт про СЕО. Консультації та участь громадськості можуть проводитися одночасно.
- **Участь громадськості.** Участь громадськості може бути забезпечена вже на стадії визначення сфери охоплення або навіть на стадії визначення необхідності проведення СЕО для СПП. Громадськість повинна мати доступ до проекту СПП і звіту про СЕО, а із заінтересованою громадськістю мають бути проведені консультації. Громадськості має бути надана можливість висловити свою думку щодо проекту СПП і звіту про СЕО.
- **Транскордонні консультації.** У випадку, якщо впровадження СПП може мати значні наслідки у транскордонному контексті або у випадку надходження запиту від потенційно зачепленої Сторони, зачеплена Сторона має бути поінформована та запрошена до участі в консультаціях. Під час цих транскордонних консультацій, які можуть проводитися одночасно за участі громадськості та консультаціями з органами влади, заінтересованій громадськості, природоохоронним органам і органам охорони

здоров'я зачепленої Сторони має бути надана можливість висловити свою думку з приводу проекту СПП та звіту про CEO.

- **Прийняття рішення.** У рішенні мають бути враховані висновки звіту про CEO і пропозиції заінтересованої громадськості та органів влади як всередині країни, так і висловлені будь-якою зачепленою Стороною. Орган, який приймає рішення, повинен зробити заяву, яка підсумовує результати процесу врахування інформації та обґрунтовує затвердження СПП на тлі запропонованих раціональних альтернатив. Затверджена СПП, рішення та його обґрунтування мають бути доступними для громадськості.
- **Екологічний моніторинг реалізації СПП.** CEO не завершується прийняттям рішення про затвердження СПП. Значущі наслідки для довкілля, у тому числі для здоров'я населення, необхідно відслідковувати під час реалізації СПП, зокрема з метою виявлення непередбачених несприятливих наслідків і вжиття заходів щодо їх усунення. Громадськість та органи влади повинні мати доступ до результатів моніторингу.

В узагальненому вигляді етапи CEO продемонстровані на рис. 2.2.

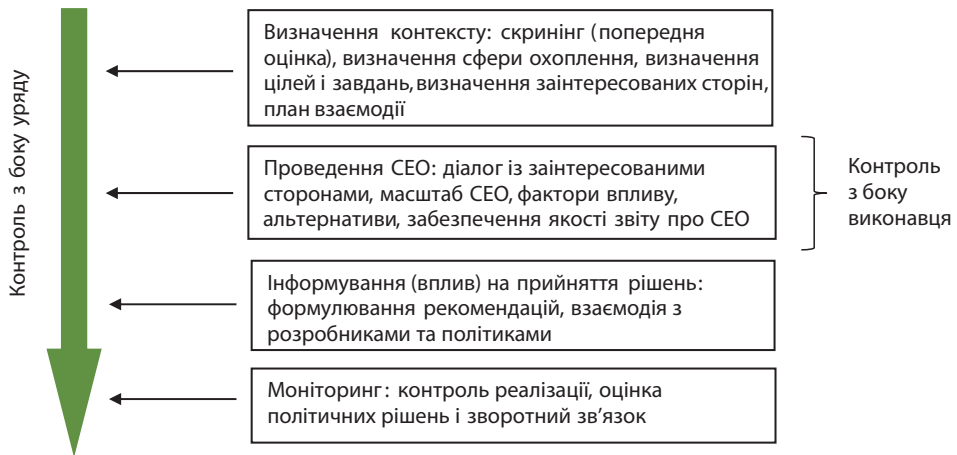


Рис. 2.2. Основні етапи CEO

На практиці зазначені кроки є інтегрованими в процес розроблення СПП, а не окремим паралельним процесом. Така інтеграція потрібна для того, щоб CEO можна було використовувати як інструмент попередження, що впливає на розроблення СПП.

§ 2.3. ЗВ'ЯЗОК СЕО З ПРОЦЕСОМ РОЗРОБЛЕННЯ СПП

Як правило, процес СЕО відбувається в тісному взаємозв'язку з процесом розроблення СПП. Схема, наведена на рис. 2.3, демонструє потенційні логічні зв'язки між СЕО та завданнями, які найчастіше визначаються в процесі розроблення СПП. Ця схема є лише ілюстрацією, тому що процеси розроблення СПП часто не мають чіткої послідовності завдань. Деякі завдання можуть бути вилучені або можуть бути додані нові, не охоплені цією схемою. Крім того, схема не передбачає консультацій та участь громадськості.



Рис. 2.3. Логічні зв'язки між етапами розроблення СПП і етапами проведення СЕО

Процеси розроблення СПП і проведення СЕО часто потребують подібного аналітичного мислення. Ці процеси мають:

- визначити основні питання, які повинні бути враховані в процесі розроблення СПП;
- проаналізувати контекст СПП та ймовірні тенденції розвитку в майбутньому у випадку, якщо СПП не буде реалізована;
- запропонувати оптимальні альтернативи;
- запропонувати оптимальні системи моніторингу та управління;
- поінформувати компетентні органи влади, громадськість і органи, відповідальні за прийняття рішення, про СПП та ймовірні наслідки реалізації СПП.

Важливо пам'ятати, що будь-який процес стратегічного планування є унікальним і має свої особливості, які слід враховувати для ефективного планування СЕО. Тому одним з перших важливих кроків є підготовка детального опису конкретного процесу стратегічного планування з урахуванням інформації, яка є необхідною для проведення СЕО.



Процес СЕО досягає найкращих результатів тоді, коли він здійснюється паралельно з процесом формування СПП і в тісній взаємодії з цим процесом.

Якщо предметом СЕО є вже підготований проект СПП, 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 інструменту збалансованого розвитку залишається невикористаною. Тому в ідеальному випадку оцінка СПП має починатися одночасно з розробленням СПП. Етапи СЕО мають бути взаємопов'язаними з етапами процесу планування.

Часто процеси розроблення СПП мають відмінності. Одні з них проводяться на основі чітко розроблених процедур (наприклад, територіальне планування, управління басейнами річок і прибережними зонами), інші (наприклад, управління відходами, планування в галузі енергетики) — на основі менш структурованих підходів. Тому неможливо встановити оптимальні точки впровадження СЕО в процес розроблення СПП без детального знання специфіки систем розроблення СПП, для яких має проводитися СЕО.

§ 2.4. УЧАСНИКИ ПРОЦЕСУ СЕО

Учасниками процесу СЕО можуть бути різні заінтересовані сторони. Перш за все важливо визначити, хто є розробником СЕО. Як правило, відповідальним за проведення СЕО є орган влади чи структура, що відповідає за розроблення СПП. Проводити СЕО можуть основні заінтересовані сторони: компетентні органи влади (наприклад, природоохоронні органи), інші органи влади, незалежні консультанти та громадські організації.



Найкращим, як стверджують фахівці, які брали участь у проведенні СЕО, є варіант, коли до групи з СЕО входять представники усіх зазначених заінтересованих сторін. Менш ефективним є варіант, коли до групи з СЕО залучені лише офіційні представники органів влади. Найменш ефективним є варіант, коли СЕО проводять в індивідуальному порядку окремі консультанти або офіційні особи.

Дуже важливо, щоб група з СЕО мала:

- 1) необхідну компетенцію;
- 2) досвід (щоб повністю охопити усі питання);
- 3) незалежність, об'єктивність і довіру;
- 4) повноваження щодо впровадження рекомендацій СЕО.

В Україні суб'єктами СЕО можуть бути такі заінтересовані сторони:

- відповідальний орган влади — орган виконавчої влади (на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях) та місцевого самоврядування, що є відповідальним за підготовку, прийняття та внесення змін, відстеження результативності актів стратегічного розвитку в порядку та у спосіб, що встановлені законодавством України;
- органи державного управління в галузі охорони навколишнього середовища, що мають у встановленому порядку контролювати дотримання проведення процедури СЕО, надавати консультації та узгоджувати відповідну документацію (на даний момент такі органи в Україні не визначені);
- органи державного управління у сфері охорони здоров'я, що мають у встановленому порядку надавати консультації та узгоджувати документацію з СЕО;
- експерти, які є виконавцями СЕО за дорученням органів виконавчої влади;
- громадськість (фізичні та юридичні особи, їх об'єднання);
- інші заінтересовані суб'єкти (державні та недержавні) — особи, що мають право та (або) обов'язок брати участь у проведенні СЕО, у тому числі в консультаціях та узгодженнях.

§ 2.5. СПОСОБИ ПРОВЕДЕННЯ СЕО

Є два основні способи проведення СЕО:

- 1) постпроектна СЕО (ex-post): оцінюється вже розроблений проект СПП; оцінка проводиться до прийняття остаточного рішення про схвалення СПП. Така оцінка простіша та менш витратна. Така СЕО проводиться ретроспективно та поза зв'язком з процесом розроблення СПП;
- 2) СЕО, інтегрована в процес розроблення СПП (ex-ante): процес СЕО проводиться одночасно з процесом розроблення СПП. Така СЕО є складнішою, але більш ефективною з точки зору впливу на прийняття рішення щодо СПП. Виділяють два основні варіанти такої СЕО: а) СЕО, частково інтегрована в процес розроблення СПП; б) СЕО, повністю інтегрована в процес розроблення СПП.



Немає єдиного ідеального підходу до проведення СЕО при розробленні СПП. Однак очевидно, що ретроспективні СЕО, які проводяться окремо від розроблення СПП, мають тенденцію бути найменш ефективними.

СЕО, проведена ретроспективно та поза зв'язком з процесом розроблення СПП

Іноді СЕО проводиться ретроспективно і поза зв'язком з розробленням СПП. Це відбувається у випадках, коли СЕО ініціюється лише після того, як був підготований проект плану або програми (див. рис. 2.4).

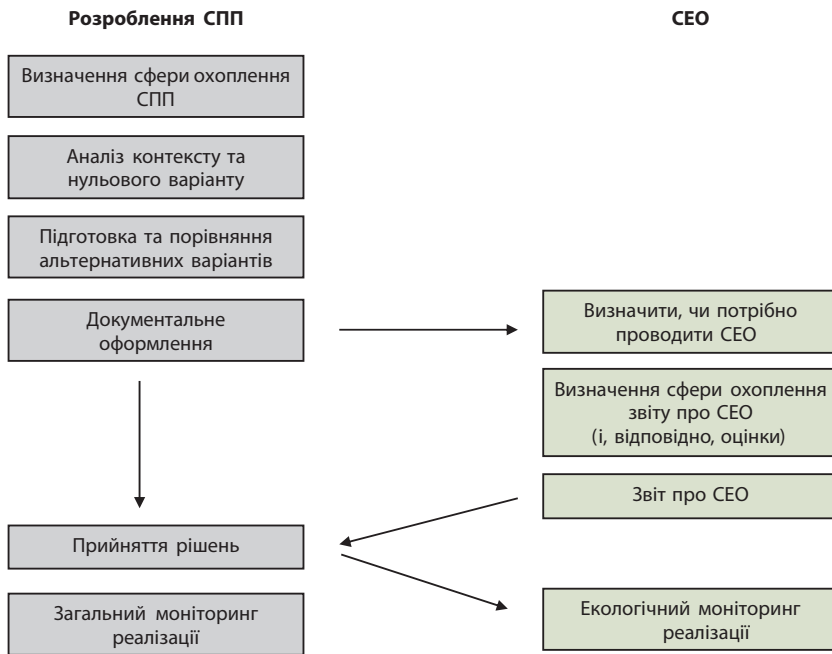


Рис. 2.4. Ретроспективна CEO, проведена поза зв'язком з процесом розроблення СПП

CEO, проведена окремо від процесу розроблення СПП, має декілька загальноновизнаних слабких сторін:

- Окрема та ретроспективна CEO **не впливає на розроблення СПП**. У процесі проведення такої CEO береться до уваги лише кінцевий продукт розроблення СПП і не впливає на вибір, зроблений у процесі розроблення СПП. Знижується ймовірність прийняття до уваги рекомендацій CEO відповідальним органом на більш пізніх етапах розроблення СПП. Така CEO матиме мінімальну вигоду для довкілля.
- CEO, розпочата після закінчення розроблення СПП, **може дублювати** зусилля з формування альтернатив, їх аналізу та порівняння.
- Розділення консультацій щодо процесу CEO та консультацій у процесі розроблення СПП може призвести до **дублювання процесу коментування**, а також збентежити органи влади та громадськість, що беруть участь у процесі.
- Ретроспективна CEO зазвичай суттєво **затримує процес розроблення СПП**. Визначення необхідності проведення CEO та сфери охоплення оцінки, підготовка звіту про CEO, проведення консультацій з органами влади та участь громадськості також можуть потребувати значних затрат часу, що може продовжити процес розроблення СПП.

CEO, частково інтегрована в процес розроблення СПП

CEO, частково інтегрована в процес розроблення СПП (див. рис. 2.5), базується на припущенні, що ініціювання окремої стратегії, плану або програми зазвичай дає достатні підстави для визначення необхідності проведення CEO та визначення її сфери охоплення.

CEO, частково інтегрована в процес розроблення СПП, проводиться паралельно з розробленням СПП. Експерти CEO та розробники СПП працюють незалежно, підтримуючи при цьому тісний зв'язок один з одним з метою забезпечення належного прийняття до уваги результатів CEO в процесі розроблення СПП. Такий підхід дає можливість експертам CEO:

- одночасно з командою розробників СПП вирішувати подібні питання;
- розробляти, аналізувати та порівнювати альтернативні точки зору й варіанти;
- створювати сприятливі умови для належного прийняття до уваги рекомендацій CEO на кожному етапі процесу розроблення СПП.

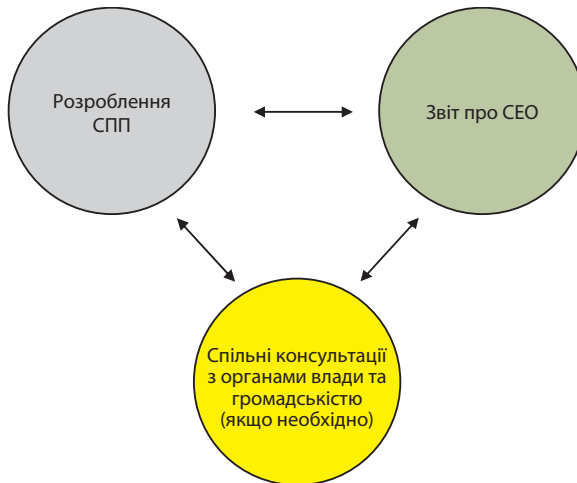


Рис. 2.5. CEO, частково інтегрована в процес розроблення СПП

Проекти СПП та звіту про CEO також можуть бути надані для обговорення державним органам і заінтересованій громадськості шляхом запровадження єдиної системи збору зауважень, яка зможе поєднати в собі вимоги до проведення консультацій у процесах розроблення СПП і проведення CEO.

Часткова інтеграція CEO в процес розроблення СПП має кілька переваг:

- Це **зменшує затримки**, тому що CEO проводиться паралельно з розробленням СПП.
- Це **зберігає ресурси**, потрібні для проведення CEO, тому експерти CEO мають можливість брати участь у зборі даних і робити внесок в дослідження, які зазвичай проводяться в межах процесу розроблення СПП.
- Часті консультації між експертами CEO та розробниками СПП забезпечують **прийняття до уваги різних точок зору на ранніх етапах** і знижують

ризик виникнення несподіваних ситуацій і конфліктів на більш пізніх стадіях. Цей діалог не тільки допомагає розробникам СПП, які можуть взяти до уваги внесок, зроблений експертами CEO, а й експертам CEO, які можуть отримати якнайшвидше відгук на свої пропозиції.

- **Консультації** між розробниками СПП та експертами CEO можуть, якщо це доцільно, також **поширюватися на компетентні природоохоронні органи та органи охорони здоров'я й на заінтересовану громадськість**. Такі консультації дають можливість періодично визначати сферу охоплення робіт і переглядати основні питання, що стосуються кожної окремої стадії процесу розроблення СПП.

Водночас важливо пам'ятати про можливі недоліки такого способу проведення CEO. Він загалом підвищує вимоги до експертів CEO, тому що під час підготовки звіту про CEO краще було б дотримуватися всього процесу розроблення СПП, який насправді може не бути лінійним, не завжди проводиться відповідно до графіку та значно розтягуватися. Якщо експерти CEO мають намір забезпечити свій внесок у всі основні етапи розроблення СПП, вони мають бути готові пристосувати свій робочий графік до будь-яких змін у процесі розроблення СПП (це може ускладнюватися, якщо завдання CEO виконують субконтрактори).

CEO, повністю інтегрована в процес розроблення СПП

CEO, повністю інтегрована в процес розроблення СПП (рис. 2.6), ґрунтується на тому, що експерти CEO та розробники СПП можуть працювати разом як члени однієї команди, що розробляє СПП. Такий підхід до розроблення СПП і проведення CEO зазвичай здійснюється за допомогою спільних робочих груп або круглих столів з розроблення СПП, в яких можуть брати участь представники компетентних органів і заінтересована громадськість.



Рис. 2.6. CEO, повністю інтегрована в процес розроблення СПП

Така спільна робота дає можливість вільно передавати інформацію усім залученим сторонам (розробникам СПП, експертам CEO та представникам компетентних органів і заінтересованої громадськості), одночасно отримуючи

ти одну й ту ж інформацію, ділитися своїми знаннями та сумнівами, розробляти та аналізувати основні альтернативи і, таким чином, спільно готувати СПП. Підготовка звіту про СЕО та консультації з компетентними органами і заінтересованою громадськістю, таким чином, стають невід'ємною частиною процесу розроблення СПП.

Повна інтеграція СЕО в процес розроблення СПП зазвичай має такі ж вигоди, як і часткова інтеграція. Цей режим роботи зменшує затримки під час узгодження, тому що аналіз, який проводиться в межах СЕО, стає невід'ємною частиною процесу розроблення СПП. Він також може знизити витрати на СЕО, оскільки експерти, які розробляють СПП, і експерти СЕО спільно збирають дані і роблять свій внесок у розроблення СПП. Їхня спільна робота дає можливість їм відразу ділитися своїми міркуваннями і, таким чином, запобігає виникненню будь-яких несподіваних ситуацій на пізніх стадіях.

Додатковою перевагою такого підходу є той факт, що спільна робота будь-яких учасників процесу розроблення СПП створює оптимальне середовище для співпраці і допомагає побудувати відносини довіри між заінтересованими сторонами, які можуть мати різні погляди та цінності.

Можливі побоювання з приводу повної інтеграції СЕО в процес розроблення планів і програм ґрунтуються на тому, що експерти СЕО, залучені до групи з розроблення СПП, можуть бути повністю занурені в процес розроблення СПП, обмежені у своєму впливі або йти на компроміси, про які громадськості повідомлено не буде. Ці побоювання ґрунтуються на такому:

- Результати будь-якої колективної праці великою мірою залежать від складу колективу. Такий підхід буде дієвим лише тоді, коли експерти СЕО та розробники СПП погоджуються співпрацювати.
- Якщо експерти СЕО разом з представниками компетентних природоохоронних органів і органів охорони здоров'я, а також заінтересованою громадськістю є незначною частиною команди або робочої групи, що працює над СПП, є ймовірність того, що їхні думки не будуть належним чином враховані під час внутрішніх обговорень. Цей підхід буде дієвим лише тоді, коли робота команди ведеться так, щоб у процесі розроблення СПП не домінували інтереси жодної з груп.
- Колективна робота може призвести до укладання внутрішніх угод і компромісів, прихованих від зовнішніх заінтересованих сторін. Можна також очікувати, що експерти СЕО будуть відстоювати висновки всього колективу. У зв'язку з цим важливо зазначити, що від експертів СЕО очікують підготовки звіту про СЕО, в якому будуть описані всі найважливіші питання (вплив, пропозиції розглянути альтернативні варіанти тощо), які розглядалися в процесі СЕО. Цей звіт може мати вигляд окремого документа або чітко виокремленої частини СПП. Він повинен містити інформацію про всі найважливіші питання та компроміси, обговорені в процесі СЕО, незалежно від кінцевих внутрішніх угод, досягнутих колективом, інтегрованим у зазначений процес.



ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ОБГОВОРЕННЯ

1. Якими є типові завдання процесу розроблення СПП?
2. Назвіть основні етапи SEO стратегій, планів і програм.
3. Як етапи SEO пов'язані з процесом розроблення СПП?
4. Хто має проводити SEO?
5. З ким необхідно проводити консультації в процесі проведення SEO?
6. Чи передбачає процес SEO участь громадськості?
7. Чому варто включати SEO в процес розроблення СПП?
8. Які є способи проведення SEO?
9. Назвіть слабкі сторони SEO, проведеної ретроспективно.
10. Які переваги мають SEO, інтегровані в процес розроблення СПП частково або повністю?