

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРАТЕГІЧНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT

УДК 504.06+349.6

Козаченко Т.П.,

к. наук з держ. упр., докторант
кафедри публічного управління
та публічної служби
Національної академії державного
управління
при Президентіві України

У статті теоретично узагальнено розвиток системи стратегічної екологічної оцінки в різних країнах. Проаналізовано вітчизняні та зарубіжні наукові фонди. Визначено тенденції розвитку законодавства про стратегічну екологічну оцінку у світі. Висвітлено основні етапи становлення зарубіжного законодавства, окреслено його ключові положення.

Ключові слова: стратегічна екологічна оцінка, правове регулювання, зарубіжний досвід.

В статье теоретически обобщено развитие системы стратегической экологической оценки в разных странах. Проанализированы отечественные и зарубежные научные фонды. Определены тенденции развития законодательства о стратеги-

ческой экологической оценке в мире. Освещены основные этапы становления зарубежного законодательства, обозначены его ключевые положения.

Ключевые слова: стратегическая экологическая оценка, правовое регулирование, зарубежный опыт.

The article theoretically generalizes the development of the strategic environmental assessment system in different countries. The domestic and foreign scientific foundations are analyzed. The trends in the development of legislation on strategic environmental assessment in the world are determined. The main stages of the formation of foreign legislation are covered. Its key provisions are indicated.

Key words: Strategic Environmental Assessment, legal regulation, international experiences.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Деградація навколишнього природного середовища, яка пов'язана з бурним розвитком господарської діяльності, спостерігається майже у всіх країнах світу. Дедалі очевиднішим стає критичне значення екологічних аспектів розвитку та необхідність врахування у процесах планування можливих наслідків впливу такої діяльності на навколишнє середовище, у т.ч. на здоров'я людства, що й привернуло увагу вчених зі всього світу.

Необхідність переорієнтації зусиль на практичну реалізацію принципів екологічно збалансованого розвитку держави і наближення законодавства України про охорону навколишнього природного середовища до європейського регламентується Законом України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [3]. Серед комплексу інших заходів висувається завдання впровадження стратегічної екологічної оцінки (далі – СЕО) як інструменту інтегрованого екологічного управління на національному, регіональному та галузевому рівнях. Крім того, зараз в Україні прийнято Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» (Закон про СЕО).

В Україні вже існує практика реалізації деяких поодиноких проектів щодо проведення СЕО, але, враховуючи європейський досвід формування методичної бази щодо впровадження СЕО та безперервний процес її вдосконалення, наша країна вкрай потребує ретельного вивчення міжнародного досвіду задля запобігання та неповторення помилок.

Метою СЕО є забезпечення орієнтації державних політик, планів та програм на пріоритети сталого розвитку шляхом повноцінного врахування в них екологічного складника. Слід зазначити, що на всьому просторі Європейського Союзу застосування стратегічної екологічної оцінки спирається на єдині правові стандарти, які є стрижнем «горизонтального» підходу до вирішення питань запобігання негативному впливу діяльності суспільства на довкілля, в тому числі на здоров'я людини [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Обґрунтування СЕО та визначення переваг її застосування для політик, планів, програм обговорювалося багатьма авторами. Зокрема, дослідженню необхідності та доцільності використання СЕО та її окремих аспектів присвячено праці таких вчених, як: Г. Марушевський, В. Карамушка, Д. Палехов, І. Шевченко, Л. Руденко, С. Лісовський, Є. Маруняка, В. Садлер, Т.Фишер, О. Бина, К. Вуд, М. Партидарио та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Але із прийняттям Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» виникає багато питань щодо механізмів реалізації його основних положень, що потребує більш детального вивчення зарубіжного досвіду правового регулювання СЕО, що й обумовило вибір теми дослідження.

Мета статті – визначення особливостей правового регулювання стратегічної екологічної оцінки в зарубіжних країнах, де практика її законодавчого регламентування має свою історію.

Виклад основного матеріалу. В європейських країнах нормативно-правові акти, в яких відображено пріоритети й цілі розвитку території на довгострокову перспективу, є базовим документом для координації дій між різними рівнями влади і прийняття рішень щодо розподілу фінансових ресурсів [6, с. 84]. Правові норми, що формалізують модель поведінки суб'єктів певних правовідносин, закріплюються в різних за сферою дій нормативно-правових актах; ними можуть бути закони, постанови, рішення, укази, статuti муніципальних утворень, нормативні накази, положення, інструкції тощо [4, с. 316; 5, с. 150].

У зв'язку з цим виникає питання вибору такого виду правового акту, який би був достатнім для гарантування належного застосування стратегічної екологічної оцінки. Вивчення світового досвіду свідчить, що існують різні національні підходи до цієї проблеми [2].

Широке застосування процедур СЕО нерозривно пов'язане з поглибленим розумінням відносин між розвитком та навколишнім середовищем, яке зазнало значних змін з початку сучасного екологічного руху в 1960-х та 1970-х роках. Необхідність інтеграції екологічних міркувань у процесі планування була визначена звітом Брундтленд та стала частиною політики Світового банку ще в 1987 році [12, с. 17].

З моменту прийняття Директиви 2001/42/ЕС (Директива про СЕО), коли було введено поняття «стратегічна екологічна оцінка», члени Європейського Союзу ухвалили відповідні нормативно-правові акти. Даний процес розтягнувся на кілька років. Наприклад, Болгарія, Франція і Великобританія прийняли законодавчі документи по СЕО у 2004 році, а Італія – лише у 2006 році. На тлі слабкого застосування практик СЕО члени ЄС використовували роз'яснювальні документи (Керівництво по СЕО/SEAGuidelines) для впровадження правильного підходу до СЕО [19].

Як зазначають деякі дослідники, незважаючи на те, що Директива по СЕО була прийнята ще в 2001 році, європейська практика проведення стратегічної екологічної оцінки й досі піддається критиці, яка пов'язана з історичним відставанням, що призводить до зменшення впровадження даної практики в Європі в порівнянні з іншими країнами [16; 8].

Наведемо короткий огляд прийнятих правових актів по СЕО та практики їх застосування в деяких країнах світу.

Варто відмітити, що деякі держави взагалі не мають окремого нормативно-правового документа, що прописує правила проведення стратегічної екологічної оцінки.

У США Закон про національну екологічну політику (NEPA), який прийнято ще в 1969 році, наприклад, викладає процедуру екологічної оцінки для будь-яких управлінських рішень – проектного чи стратегічного рівнів. Правові колізії, що виникають у зв'язку з використанням однакової процедури до різних за своєю природою об'єктів оцінки, долаються за допомогою численних роз'яснень статей цього закону [2; 14; 18]. Даний закон вимагає від федеральних агентств сприяння інтеграції екологічних ініціатив у процесі прийняття рішень щодо впливу на навколишнє середовище та розроблення необхідних заходів і розумних альтернатив. Усі федеральні відомства повинні готувати деталізовані заяви, які зазвичай називають довідками про вплив на навколишнє середовище (EIS) [13]. Хоча країна є «батьківщиною» СЕО, однак тут щорічно здійснюється незначна кількість проектів по СЕО [12].

У Канаді Директива про екологічну оцінку політики, плану та програмних пропозицій була введена в дію в 1990 році (з різними поправками). Широко застосовуваний гнучкий підхід до СЕО, як правило, вважається результатом неузгодженого дотримання положень, недоліків у процесі реалізації та поганих наслідків [12, с. 18].

Дослідження Австралійського агентства з охорони навколишнього середовища переконливо довели, що без прийняття спеціального нормативно-правового документа застосування екологічної оцінки стратегічних рішень буває лише в окремих випадках, і наполегливо рекомендує «вважати пріоритетним введення стратегічної екологічної оцінки через законодавчі акти» [21]. Австралійський Закон про охорону навколишнього середовища та збереження біорізноманіття (EPBC) прийнято 1999 року (а також ряд інших федеральних та державних законодавчих актів). Але поправки, внесені до Закону EPBC у 2006 році, дали змогу набути значного досвіду роботи з обов'язковим виконанням СЕО в рибогосподарській галузі та деяких інноваційних проектах [7].

У Китаї Закон про оцінку впливу на навколишнє природне середовище (Закон про ОВНС) набув чинності з 1 вересня 2003 р. Даний Закон про ОВНС встановлює нормативні вимоги щодо ОВНС для планів та будівельних проектів, а також регулює юридичну відповідальність у процесі ОВНС [15]. Новим Законом про ОВНС впроваджено процедурні заходи також і для здійснення виконання СЕО, зокрема в даному Законі прописана процедура оцінки для всіх регіональних та галузевих пла-

нів та програм. Еволюцію СЕО в Китаї можна визначити як швидку та різноманітну. Однак через недосконалість вимог законодавства практичне застосування залишається дещо обмеженим [12, с. 18].

Досвід *Великої Британії* теж заслуговує на увагу, де до 2004 р., тобто до імплементації положень Директиви про СЕО, застосування стратегічної екологічної оцінки здійснювалося на підставі правових принципів, визначених політичними інструкціями і сформованою інституціональною практикою. «Приклади хорошої практики» лише пропонували інтеграцію екологічних пріоритетів у процесі загальної оцінки ініціатив стратегічного рівня (environmental appraisal of development plans) [9]. Європейська Директива 2001/42/ЄС встановила правила та вимоги щодо екологічної оцінки планів і програм для різних регіонів Великої Британії: Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії. Всі чотири регіони мають ідентичні нормативні вимоги щодо екологічної оцінки планів і програм [17].

У *Фінляндії* вже багато років на базі оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС) проводиться СЕО державних планів і програм. Оскільки СЕО ґрунтувалася на основних вимогах та принципах ОВНС, досвід СЕО планів і програм існує з 1994 року [11]. Закон про оцінку впливу планів, програм та політик на навколишнє природне середовище (200/2005), який прописує вимоги щодо здійснення СЕО у Фінляндії, прийнято у 2005 році. Нове законодавство було розроблено відповідно до Директиви про СЕО, яка передбачає проведення екологічних оцінок для певних типів стратегічних планів і програм.

До того часу, поки Директива про СЕО набула чинності (офіційно перенесена в національне законодавство в липні 2006 року), в *Нідерландах* СЕО застосовувалася на основі Національного Закону про ОВНС від 1987 року (з урахуванням змін 1994 року), головним чином, у контексті впливу на навколишнє середовище планів і програм, які зачіпляють питання земельних відносин. Це означає більш ніж двадцятирічний досвід роботи щодо СЕО [20; 10, с. 88].

Варто зазначити, що перший офіційний звіт щодо застосування та ефективності Директиви про СЕО (2009) надає висновок про те, що практика СЕО у всіх європейських державах-членах, як правило, ефективна як з точки зору інтеграції екологічних міркувань у процесі прийняття рішень, так і в результаті внесення змін до планів і програм. Проте Комісія також роз'яснює, що загальна картина застосування та ефективності СЕО серед держав-членів

ЄС є різноманітною, зокрема це стосується питань інституційних та правових механізмів процедури СЕО [12, с. 19].

Висновки. Підсумовуючи результати сучасного аналізу деяких країн з офіційними положеннями СЕО, можна зробити висновок, що даний інструмент у різних країнах застосовується по-різному, однак формалізовані вимоги СЕО не є абсолютною гарантією для встановлення практики СЕО і не обов'язково гарантують, що СЕО буде ефективно застосована. Тож, враховуючи те, що Україна приєдналась до світової когорти провідних країн із СЕО та для запобігання формального виконання СЕО, пропонуємо як найшвидше розробити ефективні механізми та інструменти реалізації положень Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку», зокрема методичного забезпечення щодо виконання СЕО в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Доклад по экологической оценке № 10: Защита окружающей среды Европы: Третья оценка / Европейская экономическая комиссия; Европейское агентство по охране окружающей среды. Люксембург: Отдел официальных публикаций Европейского сообщества. 2003. 341 с.
2. Палехов Д.О. Правові засади стратегічної екологічної оцінки. дис. ... на здоб. наук. ступ. канд. юр. наук. за спец: 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право». Київ: Інст. ДП ім. В.М. Корецького, 2009. 241 с.
3. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
4. Скаун О.Ф. Теорія держави і права: підруч.; пер. з рос. Х.: Консум, 2001. 656 с.
5. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб.: Юридический центр пресс, 2003. 662 с.
6. Шевченко І.В. Стратегічна екологічна оцінка як інструмент екологічної політики України. Економіка України. 2016. 10(659). С. 79–86.
7. Ashe J., Marsden S. et al. SEA in Australia. In: B. Sadler, ed. Handbook of strategic environmental assessment. London: Earthscan, 2011. P. 21–35.
8. Bina O.A Critical Review of the Dominant Lines of Argumentation on the Need for Strategic Environmental Assessment. Environmental Impact Assessment Review. 2007. Vol. 27. P. 585–606.
9. Environmental Appraisal of Development Plans – a Good Practice Guide / Department of Environment (DoE), UK. London: HMSO, 1993. 57 p.
10. Fischer T.B. Theory and practice of strategic environmental assessment: towards a more systematic approach. London: Earthscan, 2007. 186 p.
11. Hilden M. and Jalonen P. Implementing SEA in Finland: Further development of existing practice / Implementing Strategic Environmental Assessment, Berlin, Springer-Verlag. 2005. Pp. 159–167 (175).

12. Monica Fundingsland Tetlow & Marie Hanusch. Strategic environmental assessment: the state of the art / Impact Assessment and Project Appraisal. 2012. Vol.30. №. 1. P. 15–24. URL: <http://www.opsi.gov.uk/si/si2004/20041633.htm>.
13. National Environmental Policy Act (1969). URL: <http://www.epa.gov/compliance/nepa/index.html>
14. NEPA Law and Regulations: Regulations for Implementing NEPA / U.S. Department of Energy. URL: <http://www.eh.doe.gov/nepa/requirements.html>.
15. Technical Guideline for EIA of Development Area HJ/T131-2003 (開發區區域環境影響評價技術導則) and the Technical Guidelines for Plan EIA (on Trail) HJ/T130-2003 (規劃環境影響評價技術導則 – 試行). URL: http://www.sepa.gov.cn/law/law/200210/t20021028_84000.htm
16. Tetlow M. and M. Hanusch. Strategic environmental assessment: the state of the art // Impact Assessment and Project Appraisal. 2012. Vol. 30. P. 15–24.
17. The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004. № 1633.
18. The National Environmental Policy Act of 1969. Pub. L. 91–190, 42 U.S.C. 4321–4347, January 1, 1970, as amended by Pub. L. 94–52, July 3, 1975, Pub. L. 94–83, August 9, 1975, and Pub. L. 97–258, § 4(b), Sept. 13, 1982 / US Congress. URL: <http://www.nepa.gov/nepa/nepanet.htm>.
19. Théritel R. Strategic Environmental Assessment in Action. London: Earthscan / James & James, 2004. 288 pp.
20. Thissen W. and Van der Hijden R. The Netherlands // Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning. London: Earthscan, 2005. Pp. 146–158.
21. UNEP Environmental Impact Assessment Training Resource Manual / Eds. B. Sadler, M. McCabe. Second Edition. Geneva: United Nations Environment Programme, 2002. 573 p.