

Стратегічна екологічна оцінка (СЕО) стратегій розвитку громад: шляхи подолання проблем

Київ
2021

Стратегічна екологічна оцінка (CEO) стратегій розвитку громад: шляхи подолання проблем

Аналітичний документ та рекомендації для використання в діяльності зі стратегічного планування розвитку громад розроблено в рамках ініціативи «CEO стратегій розвитку громад як інструмент їх збалансованого розвитку». Користуватися документом можуть керівники, депутати та представники виконавчих структур органів місцевого самоврядування, керівники та співробітники департаментів регіонального розвитку ОДА, агенцій регіонального розвитку та регіональних підрозділів держземкадастру, представники громадських організацій, активісти громад, а також відповідальні працівники відповідних центральних органів виконавчої влади.

Ця публікація була підготовлена в рамках проєкту «Підтримка діяльності УНП ФГС СхП у 2021-2023 рр.», який реалізує Інститут економічних досліджень та політичних консультацій за фінансової підтримки Європейського Союзу. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю авторів і жодним чином не відображає точку зору Європейського Союзу чи Інституту економічних досліджень та політичних консультацій.

Українська національна платформа Форуму громадянського суспільства Східного партнерства (<http://eap-csf.org.ua/>) – це мережа з понад 140 громадських організацій України, що відстоює українські інтереси в рамках Східного партнерства. Платформа є частиною Форуму громадянського суспільства Східного партнерства (ФГС СхП).

Форум громадянського суспільства Східного партнерства (<https://eap-csf.eu/>) - унікальна багаторівнева регіональна платформа громадянського суспільства, спрямована на просування європейської інтеграції, сприяння реформам та демократичним перетворенням у шести країнах Східного партнерства - Вірменії, Азербайджані, Білорусі, Грузії, Молдові та Україні. Будучи громадським елементом СхП, ФГС СхП намагається посилити громадянське суспільство у регіоні, підвищити рівень плюралізму у публічному дискурсі та політиці шляхом сприяння демократії участі та фундаментальних свобод. ФГС СхП - це позапартійна добросовісна неурядова організація.

Стратегічна екологічна оцінка (CEO) стратегій розвитку громад: шляхи подолання проблем: аналітичний документ/ Тамара Малькова, Олена Кравченко, Дмитро Іванов, Руслан Гаврилюк, Олег Перегон, Олександр Богданіс, Федір Барулін; Українська національна платформа Форуму громадянського суспільства Східного партнерства. – Київ, 2021. – 19 с.

ISBN 978-617-7610-10-5

Зміст

- 05** Методологія
- 06** Загальні принципи та підходи
- 08** Проблеми, на які треба звернути увагу
- 11** Як має бути
- 13** Що треба зробити
- 17** Strategic Environmental Assessment (SEA) of community development strategies: ways to overcome problems
- 19** Контактна інформація виконавців проекту

Від авторів

Об'єднані територіальні громади (ОТГ) України тільки розпочинають свою діяльність. Однією з перших і основних законодавчих вимог до них є розробка до 2027 року стратегій сталого розвитку на основі просторового планування та проведення стратегічної екологічної оцінки (СЕО) цих стратегій. Громади, особливо новостворені великі, поки не мають достатньо досвіду стратегічного планування, відчують брак інформації та знань, але вже мають величезну відповідальність за подальший розвиток своїх територій.

Наша ініціатива має допомогти місцевим громадам та регіональним структурам знайти правильні шляхи розвитку. Задля цього ми провели опитування зацікавлених сторін, консультації та дискусії в трьох областях України і наразі пропонуємо для вивчення наші висновки та рекомендації, зроблені спільно з 75 учасниками консультацій.

Автори:

Тамара Малькова - МБО ІЦ «Зелене досє» (редактор – упорядник)

Олена Кравченко - МБО «Екологія. Право. Людина»

Дмитро Іванов та Руслан Гаврилук - Національний екологічний центр України

Олег Перегон та Олександр Богданіс - Харківська ГО «Зелений фронт»

Федір Барулін - Херсонська обласна громадська організація «Регіональна рада підприємців»

Дякуємо за підтримку в організації консультацій міській раді та міському голові Голої Пристані Олександрю Бабичу (Херсонська область), Херсонській обласній громадській організації «Регіональна рада підприємців», Харківській ГО «Зелений фронт» та Відкритій екологічній платформі Медіа-центр «Время» (Харків), Черкаській обласній державній адміністрації та Ользі Галушко, старшому науковому співробітнику Інституту географії НАНУ Олександрю Голубцову, а також – усім учасникам дискусій.

Методологія

Для вивчення ситуації було застосовано три інструменти:

- вивчення доступних правових, статистичних та аналітичних матеріалів;
- опитування;
- консультаційні зустрічі.

Опитувальник був поширений через списки розсилки двох проєвропейських платформ громадянського суспільства, а також запропонований учасникам консультаційних зустрічей. Загалом на запитання відповіли 20 осіб.

Консультаційні зустрічі проведені у змішаному форматі (із застосуванням зум і наживо) у трьох областях – Харківській, Херсонській та Черкаській, у них взяли участь 55 осіб.

Загалом у дослідженні взяли участь **75** осіб

Із них представників

органів виконавчої влади

17 осіб

бізнесу

4 особи

місцевого самоврядування

19 осіб

неурядових організацій

35 осіб

(включно з представниками експертних установ)

Висновки та пропозиції зроблені на основі результатів опитування та консультацій, вивчення доступних статистичних та аналітичних публікацій.

Дані, які ми отримали в результаті цієї роботи, не можуть вважатися абсолютними для всієї України, але є типовими, а отже можуть бути взяті за основу для подальшої розробки стратегій розвитку регіонів та територій.

Загальні принципи та підходи

Євроінтеграційні та євроатлантичні прагнення України та пов'язані з ними прагнення України стати активним учасником Європейського зеленого курсу, активна діяльність на міжнародному й урядовому рівні, прогресивні ініціативи стосовно екологізації всіх сфер нашого життя мають всебічно втілюватися на рівні територіальних громад і регіонів, у стратегіях розвитку та місцевих екологічних програмах.

Державна Стратегія регіонального розвитку передбачає, що до 2027 року має бути розроблено «100 відсотків регіональних стратегій розвитку та стратегій розвитку територіальних громад з урахуванням стратегічних цілей і пріоритетів, визначених Державною стратегією регіонального розвитку на 2021–2027 роки, а також планів заходів з їх реалізації на засадах смарт-спеціалізації та за участю громадськості».

«Нова політика регіонального розвитку, - зазначено в документі, - ґрунтується на врахуванні під час стратегічного та просторового планування ключових викликів, які впливають на людину, інфраструктуру, економіку та навколишнє природне середовище, а також включатиме побудову культури партнерства та співробітництва, орієнтованої на взаємодію громадян та публічних інституцій щодо розвитку. Заходи регіональної політики формуватимуться на основі отриманого досвіду, зібраних даних, висновків, рекомендацій, результатів аналізів та оцінки для забезпечення та підтримки високих стандартів управління та реалізації регіональної політики, що вимагає функціонування відповідних спеціалізованих аналітичних засобів, баз даних формування

та оцінки політики. Ця Стратегія визначає генеральний вектор сталого розвитку регіонів та розроблена відповідно до Цілей сталого розвитку України до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722».

Стратегії розвитку громад та регіонів мають базуватися на сучасних об'єктивних даних просторового планування та аналізуватися стосовно впливу на довкілля та здоров'я населення. Останнім часом увага до просторового планування на засадах сталого розвитку посилилася в усьому світі. Про це свідчить, зокрема, ухвалена 22 жовтня 2021 року в Женеві міністерська декларація Сьомої наради Сторін Орхуської конвенції ЄЕК ООН - Женевська декларація закликає до екологічно дружнього просторового планування та розвитку інфраструктурних проєктів з урахуванням екологічної складової. Це важливо і для подальшого розвитку регіональних стратегій в Україні.

А для проведення аналізу впливу та можливих наслідків від прийняття документів державного планування застосовується Стратегічна екологічна оцінка (СЕО), необхідність якої визнана у Протоколі про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, офіційно затверджена Законом України.

СЕО – це «процедура визначення, опису та оцінювання наслідків виконання документів державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення, виправданих альтернатив, розроблення заходів із запобігання, зменшення та пом'якшення можливих негативних наслідків, яка включає

визначення обсягу стратегічної екологічної оцінки, складання звіту про стратегічну екологічну оцінку, проведення громадського обговорення та консультацій (за потреби - транскордонних консультацій), врахування у документі державного планування звіту про стратегічну екологічну оцінку, результатів громадського обговорення та консультацій, інформування про затвердження документа державного планування та здійснюється у порядку, визначеному цим Законом».

Застосування механізму СЕО має бути важливим інструментом запровадження основних принципів державної екологічної політики на регіональному рівні.

Але сам закон потребує вдосконалення. Відсутність реєстру СЕО, методичної бази для застосування СЕО як базового інструменту досягнення цілей збалансованого розвитку, брак компетентних кадрів тощо дають підставу органам місцевого самоврядування фактично ігнорувати екологічний компонент у розробці своїх планів. Ми вбачаємо основні причини такого стану в тому, що, з одного боку, місцевим громадам не вистачає знань та усвідомлення важливості екологічної складової для власного розвитку, а з іншого боку – не вистачає системного підходу впровадження державної політики й інтеграції «зелених» пріоритетів до регіональних політик і програм.

В Україні триває процес децентралізації та адміністративно-територіальна реформа, земельна реформа. Перед новоствореними громадами постають нові виклики й можливості: тепер вони самостійно визначають пріоритети свого розвитку, і СЕО набуває особливої важливості за цих умов. Адже громади здебільшого бачать невідкладні економічні потреби, і саме їх ставлять на перше місце, плануючи свою діяльність. Розробити стратегію з урахуванням довгострокових наслідків для довкілля та населення завдання складне, не для всіх громад посильне; тож для його вирішення потрібні

відповідні фахівці, підтримка громадськості. Нажаль, багато керівників і на рівні ОТГ, і на рівні областей, навіть не здогадуються про переваги просторового планування на засадах сталого розвитку. Громади не просто беруть на себе управління територіями – на них навалилися численні проблеми й завдання, які вони ніколи раніше не вирішували, часом вони просто губляться серед цих завдань і не знають, з чого почати планування.

Ми вважаємо, що потрібно розробляти реалістичні стратегії на 5-10 років, які будуть базуватися на принципах сталого розвитку, збалансовано враховувати інтереси трикутника – економічні, соціальні, екологічні, але через призму екологічної політики. Тобто, враховувати стан і можливості збалансованого використання природних ресурсів при плануванні економічних заходів. СЕО дає нам кумулятивне бачення впливу всіх видів діяльності, що плануються на певній території, на довкілля та здоров'я людей.

СЕО є обов'язковою для стратегічних та програмних документів (з певним переліком винятків), проте, наразі немає жорсткої відповідальності за її відсутність, в тому числі персональної відповідальності посадових осіб. Тим не менш, будь-хто може оскаржити непроведення СЕО через суд, і програма, яка мала б оцінюватись, але оцінку не пройшла, може бути скасована.

Взагалі, поява стратегічного екологічного оцінювання - це тектонічне зрушення в житті країни. А участь громадськості в процесі СЕО – це перевірка якості виконаної оцінки. Проведення громадських слухань не є обов'язковим (на відміну від положень Закону України про оцінку впливу на довкілля), але вони й не заборонені. Ніхто не забороняє громадянам самостійно проводити обговорення, надавати зауваження і подавати їх до органів влади чи самоврядування. Слідкувати за процесом, брати участь на ранніх етапах планування, побачити закладену «бомбу уповільненої дії» і попередити негативні

наслідки, - громади все це можуть, якщо дійсно зацікавлені в безпечному й благополучному майбутньому.

Ми рекомендуємо SEO як інструмент для високо свідомих організацій та владних

структур, які прагнуть стати на рейки зеленої трансформації і мислять в сучасній парадигмі забезпечення кращого майбутнього.

Проблеми, на які треба звернути увагу

Перелічені далі проблеми є узагальненням коментарів з різних джерел. Ми вважаємо їх важливими, але це не означає, що вони наявні у всіх громадах та областях, зокрема і тих, з якими ми спілкувалися.

НИЗЬКИЙ РІВЕНЬ ОБІЗНАНОСТІ

Громади здебільшого починають активно цікавитися екологічною діяльністю надто пізно – коли проблема стає не просто очевидною, а конкретно загрожує здоров'ю та благополуччю людей. Засмічені пластиковими відходами малі річки, забруднене викидами тваринницьких ферм і сміттєзвалищ повітря, неможливість позбутися небезпечних звалищ застарілих пестицидів, зрештою, - нестача питної води та підтоплення в посушливих районах, занадто дороге опалення та освітлення. Всі ці явища, що мають різні причини й пояснення, накопичуються роками й десятиліттями, а пріоритетом діяльності місцевих громад стають хіба що у разі виникнення екологічної катастрофи місцевого або регіонального рівня. І тоді до планів розвитку вносяться пункти про подолання цієї конкретної екологічної катастрофи, громади шукають кошти й засоби позбутися проблеми, звертаючись до влади. Усвідомлення того, що подібні проблеми можна було б попередити, якби побачили їх

вчасно - відсутнє. І навіть наявність таких небезпек, породжених минулим господарюванням, не гарантує, що громади зробили висновки і намагатимуться не припускати тих самих помилок у майбутньому.

На жаль, і досі на всіх рівнях – і ОТГ, і регіональна влада – можна спостерігати відсутність усвідомлення взаємопов'язаності всіх компонентів сталого розвитку. Потреба балансу між екологічною та економічною складовою та залежність соціального стану від цього балансу досі сприймається дуже погано.

Так само потребує пояснень, розтлумачення застосування чинного законодавства України в цій галузі, значення для розвитку громад міжнародних договорів та зобов'язань, які взяла на себе держава.

Інформації про SEO в громадах поки що теж небагато, хоча на рівні відповідних департаментів ОДА та агенцій регіонального розвитку є досить добре уявлення про законодавчі вимоги щодо стратегування, планування та оцінювання. Так само, як і про те, що у випадку непроведення SEO законом не передбачено відповідальності.

Важливо відмітити факт, практично невідомий на рівні громад: поява СЕО на європейському рівні сталася завдяки документу, підписаному саме в Україні - 21 травня 2003 р. у Києві, на 5-й Всеєвропейській конференції міністрів охорони навколишнього середовища «Довкілля для Європи» був затверджений Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Конвенція Еспо). Тому цей документ іноді називають Київським протоколом. Однак, процес впровадження СЕО в Україні проходить без використання чималого зарубіжного досвіду у справі стратегічної екологічної оцінки, хоча в багатьох країнах накопичений значний обсяг практичної інформації про застосування СЕО і як процедури, і як інструменту збалансованого розвитку.

СИНХРОНІЗАЦІЯ СТРАТЕГІЙ ОТГ З РЕГІОНАЛЬНИМИ, НАЦІОНАЛЬНИМИ ТА МІЖНАРОДНИМИ

Місцеві стратегії розвитку, які згідно законодавства мають розробити ВСІ громади до 2027 року, дійсно розробляються, але вони далеко не завжди враховують екологічну політику держави, а тим більше міжнародні угоди та зобов'язання України. Доволі частими є випадки елементарного переписування документу з «кози», часом навіть без зміни назви населених пунктів, або - загальних даних із вікіпедії, які не відображують ситуацію в конкретній місцевості.

Обласні дорадчі структури подекуди намагаються розповідати про сталий розвиток, пропонують пов'язувати екологічні питання з економічними, але відзначають, що пріоритети обирають громади, а екологія, якщо немає катастрофічного стану, не в пріоритеті. Глобальні екологічні проблеми, які вже відчутні в Україні (наприклад, нестача води та зміна кліматичних зон), не відображують-

ся в локальних планах, стратегії не передбачають більш раціональне використання води чи зменшення навантаження на місцеві річки. У стратегічних планах об'єднаних територіальних громад не знаходять відображення ані стратегічні плани державного рівня, ані навіть стратегічні плани областей, в яких вони розташовані. Є приклади повного ігнорування таких документів, як Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року, Нової енергетичної стратегії України до 2035 року, Договору про асоціацію Україна-ЄС, міжнародних конвенцій та договорів.

ПОГАНЕ УСВІДОМЛЕННЯ АБО ІГНОРУВАННЯ БІЗНЕСОМ ЗАЛЕЖНОСТІ ВІД ЕКОЛОГІЧНИХ УМОВ

Зрозуміло, що люди хочуть отримати робочі місця і гідну зарплату для комфортного життя і тому підтримують бізнесові структури, які надають роботу. Але це відбувається за рахунок експлуатації спільних природних ресурсів. Надмірне використання й забруднення води, скажімо, може призвести до подальших проблем у тих самих підприємців, які сьогодні зловживають водними ресурсами, а також спричинити погіршення здоров'я місцевого населення. Якщо коректно обрахувати вартість спожитих ресурсів та витрат на відновлення й лікування, то може виявитися, що це дорожче за гідну зарплату кількох місцевих мешканців. Натомість створення об'єктів природно-заповідного фонду й розвиток розумного бізнесу навколо них може бути більш економічно вигідним. Сьогодні ж ситуація така, що місцева влада замість створення заповідного об'єкту швидше віддає землю під забудову чи сільське господарство, тому що вони вже оформили потрібні документи, а процес заповідання не завершений або навіть не розпочатий. І цінні природні території втрачаються безповоротно, разом з потенційними можливостями-

ми розвитку екологічно дружніх видів сучасного бізнесу.

Важливо також розуміти, що господарюючі суб'єкти (приватні чи державні) переслідують перш за все власні економічні інтереси, а, отже, тією чи іншою мірою можуть ігнорувати суспільні інтереси. В цьому контексті не можна не враховувати реалії – різноманітний, зокрема, й корупційний вплив на місцеву владу з боку зацікавленого бізнесу. Органи місцевого самоврядування часто є залежними від інвестора з об'єктивних причин – через єдине стаке джерело податків, крупного роботодавця чи постійного партнера у вирішенні соціальних проблем громади. Відтак, органи місцевого самоврядування опиняються в ситуації конфлікту інтересів, якщо системний інвестор громади пропонує базувати стратегію розвитку громади на діяльності, що приносить кошти в бюджет громади, але нищить довкілля і лишає людей перспективи жити у чистому природному середовищі.

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

За планування відповідальні органи влади й чинні депутати; розробка стратегій та проведення SEO – це їх обов'язок за законом. Але ж за невиконання цього обов'язку не передбачено ніякої відповідальності. Більше того, є випадки, коли навіть у разі проведення SEO і наявності рекомендацій від громадськості та експертів у фінальному документі це ніяк не відображається. Сьогодні немає важелів тиску на недобросовісних представників влади, які намагаються обійти вимоги закону, і впевнені, що їм за це нічого не буде. До Закону про SEO подані правки, з прийняттям яких ця ситуація має змінитися. Але наразі залишається бути більш активними громадянам, використовувати своє право оскаржувати в судах неправомірні дії влади. Перекладення відповідальності на громади – це зворотній бік децентралізації. Малі громади не мають ані людських, ані матеріальних

ресурсів для створення якісних стратегій та їх оцінювання, але повинні це робити. Зокрема, на громадах лежить відповідальність за такі очевидні речі, як місцеві стихійні сміттєзвалища чи засмічення місцевих водойм, - вже не вдасться звинуватити обласну чи центральну владу, доведеться долати ці проблеми самостійно.

ЯКІСТЬ СТРАТЕГІЧНИХ ДОКУМЕНТІВ ТА ЗВІТУ SEO

Для розробки якісних документів потрібні достовірні та детальні дані про стан довкілля. Поки що знайти їх дуже складно, як на загальнодержавному рівні, так і на місцевому, - дається взнаки занепад системи моніторингу довкілля, відсутність методичної бази, ускладнений доступ до наявних даних, їх відсутність у відкритих реєстрах. Відчувається брак спеціалістів різних галузей, які могли б якісно зробити звіт SEO, а також відсутність інституту експертизи звітів з SEO. Використання так званих шаблонів для написання документів ще більше погіршує ситуацію, адже місцеві розробники беруть за основу чужі дані і тому можуть запланувати нереальні й непотрібні саме тут заходи. Такі фейкові звіти SEO не лише підривають довіру населення до стратегічної екологічної оцінки як такої, але й ускладнюють формування взаємодії між представниками громади та органами самоврядування.

Звіт SEO має не тільки оцінювати пропонувану програму, а й надавати альтернативні варіанти, - здебільшого цього немає.

Відсутність реєстру SEO, подібного до реєстру з ОВД, також призводить до маніпуляцій та проблем.

БРАК КОШТІВ ДЛЯ РОЗРОБКИ СТРАТЕГІЙ ТА SEO

Вартість розробки грамотної стратегії розвитку громади та відповідного SEO часто знаходиться за межами фінансових можли-

востей громад. Особливо це стосується сільських та невеликих громад, що існують на межі спроможності. За підрахунками експертів, вартість розробки лише СЕО може сягати кількох сотень тисяч гривень, оскільки до цієї роботи на кілька місяців мають бути залучені експерти та науковці відповідної кваліфікації. До того ж підготовка звіту не постфактум, а на початковому етапі вимагатиме отримання з різних джерел достовірних даних про стан довкілля та його складових, в окремих випадках наукової розвідки, аналізу наявних практик, вивчення наслідків заявлених альтернатив, розробки математичних моделей прогнозування тощо. Всі ці процеси не можуть вкластися у суму в 25-50 тис. грн – таку ціну часто пропонують на ринку окремі приватні підприємці, що спеціалізуються на розробках звітів з СЕО та ОВД. Але саме їхня цінова пропозиція задовольняє попит – громади не здатні платити більше. Відтак, в результаті громади отримують вкрай неякісний документ, який фактично немає нічого спільного із поняттям

«оцінка». Тобто, таким чином органи місцевого самоврядування можуть закладати в розвиток своїх громад бомбу уповільненої дії у вигляді непрогнозованих результатів господарської діяльності. Додатковим чинником проблем є механізм тендерної закупівлі послуг органами влади. Адже критерієм вибору підрядника через тендер є найменша цінова пропозиція, що означає запрограмованість даного механізму на негативний результат. На жаль, ні законодавець, ні ЦОВВ при розробці відповідних правових механізмів проведення СЕО не врахували ці обставини.

І практично всі учасники нашого дослідження відзначали в якості дуже важливих проблем **брак досвіду та практичних прикладів** успішного впровадження екологічної політики у регіональні плани розвитку, **комунікаційне провалля** (між громадами та екологістами, між громадянами та органами влади, між регіонами та окремими ОТГ, навіть сусідніми).

Як має бути

Схема бажаного процесу – на основі вимог законодавства та практичного досвіду учасників дослідження

Міжнародний досвід і наші державні стратегічні документи говорять про необхідність трьох складових територіального розвитку: **просторове планування, стратегія і СЕО.**

Перш ніж розробляти стратегію, треба провести оцінювання території. Описати природні умови, екологічний стан, стійкість, ризики, з'ясувати, наскільки вона придатна для тої чи іншої діяльності. Створення взає-

мопов'язаної системи **планування просторового розвитку** держави заплановано в Стратегії регіонального розвитку. Зокрема, говориться про «забезпечення інтегрування даних з різних інформаційних джерел для проведення моніторингу та оцінки розвитку регіонів та територіальних громад у єдину геоінформаційну систему, що розроблена та функціонує за стандартами відповідних баз даних у державах - членах ЄС. Концентрація

ресурсів для створення та забезпечення функціонування такої єдиної геоінформаційної системи». Тобто, це базова потреба, яку має забезпечити держава. Поки що комплексної системи немає, але є приклади такого підходу, зокрема, в Черкаській області.

Науковці Інституту географії НАН України працюють над запровадженням ландшафтного планування в Україні, в якості пілотного дослідження розробили ландшафтну програму Черкаської області. Сьогодні це карта з повним описом території та рекомендаціями щодо планування й раціонального використання місцевості, де також визначені ризики та потенційні конфліктні ситуації, даються альтернативні варіанти. На основі цієї карти розроблено більш деталізований план для Канівського району, далі розробляється для окремих громад.

Науковці застосовували геоінформаційні технології, відкриті космічні знімки (Європейської космічної агенції), дані від різних відомств, топозйомку. Найскладніше, зауважує старший науковий співробітник Інституту географії НАН України Олександр Голубцов, знайти актуальні вихідні дані, по всіх компонентах (вода, повітря, ґрунти). Маючи таку карту, вже набагато простіше розробляти стратегію розвитку, а також оцінювати, наскільки вона є екологоорієнтованою. Крім того, якщо добре пророблені ці дані, то інформацію можуть використовувати потенційні інвестори.

Зрозуміло, що така робота не робиться миттєво, науковці Інституту географії проводять свої дослідження з 2010 року; на розробку стратегій місцевого розвитку, за їх оцінкою, потрібно кілька місяців, але зробити СЕО на основі всіх цих даних можна досить швидко.

Розробка регіональних та місцевих стратегій розвитку має враховувати принципи сталого розвитку, орієнтуватись на Цілі сталого розвитку ООН. Це означає, в тому числі, - не просто виділяти окремий розділ

для природоохоронних заходів, а планувати розвиток з урахуванням можливостей природних ресурсів.

До стратегування мають бути залучені всі зацікавлені сторони. Це вже почали робити у різних форматах у всіх трьох областях, де проводилося дослідження: спеціальні робочі групи, обговорення, консультації з громадськістю та науковцями тощо.

У Голій Пристані Херсонської області, наприклад, протягом десяти років успішно співпрацюють міська влада і Херсонська регіональна рада підприємців. Починали з розробки стратегії, відповідно до Цілей сталого розвитку, приділяючи особливу увагу питанням енергоефективності. Сьогодні Олександр Бабиш, міський голова, охоче ділиться досвідом з іншими регіонами, розповідає про вражаючі досягнення: утеплення дитсадків та шкіл, реконструкція котелень та оснащення їх сучасним устаткуванням, світодіодне обладнання для вулиць - 90% міста освітлено, геліосистеми - всі садочки обладнані для нагріву води. Температура повітря в дитячих установах підвищилася в середньому на 10 градусів, зменшився рівень захворюваності, місто стало енергонезалежним.

У процесі децентралізації та створення об'єднаних територіальних громад до Голої Пристані приєдналися нові населені пункти. Їх мешканці добре знають, бачать на власні очі конкретні результати розумного розвитку міста, і в них не виникає питання, чи продовжувати діяльність у цьому ж напрямку, - охоче доєднуються до нових проєктів з реконструкції, енергоефективності, поводження з побутовими відходами тощо.

І **кошти** на такі проєкти є: державний фонд регіонального розвитку, міжнародні програми, гранти. Суми отриманого фінансування чималі, але всі кошти надаються за умови активності самої громади Голої Пристані. Тобто, має бути стратегічне й оперативне планування, чітко розроблені конкретні

заходи, а також часткове фінансування з бюджету громади. Наразі внесок громади в поточні проекти сягає 50%, і це говорить про спроможність громади, про стійкість розвитку.

Довгострокове стратегічне планування – це запорука уникнення майбутніх проблем. СЕО – запобіжник від майбутніх екологічних катастроф, інструмент кумулятивного впливу, який допомагає попередити можливі негативні наслідки не тільки в одній громаді, а й у сусідів. Така собі матриця рішень: чого хочемо, який буде вплив, які є альтернативи, що робимо.

Громадськість залучається до процесу оцінювання. Процедура участі громадськості докладно розписана в Законі про СЕО, і неурядові організації вже нею користуються. У Харківській області, наприклад, громадські організації активно залучаються до оцінки стратегічних планів. Відстежують інформацію, беруть участь або самі ініціюють громадські обговорення, але їхні коментарі не

завжди враховуються в процесі СЕО, і це стає приводом для судових позовів. Постійний контроль громадськості не є обов'язковим, але й не заборонений, а отже є дієвим засобом поліпшити планування розвитку громад. Виконавча влада за підтримки експертного середовища має розробити програму заходів для максимального сприяння участі громадськості на всіх етапах розробки СЕО та моніторингу її реалізації. Важливо розуміти, що таке сприяння стане потужним каталізатором реформи децентралізації, а також ширше – формування в Україні громадянського суспільства.

Стратегічна екологічна оцінка має розглядатися на всіх управлінських рівнях держави в першу чергу як дієвий інструмент стратегування та досягнення цілей збалансованого розвитку. А вже потім – як визначена законом процедура супровідна до розробки документів державного планування.

Що треба зробити

За результатами дослідження ми розробили кілька блоків рекомендацій та означили відповідальних за цю діяльність

01

У Верховній Раді очікує на розгляд розроблений урядом законопроект реєстр. № 5159 від 25.02.2021 [«Про внесення змін до деяких законів України щодо запровадження відповідальності за порушення порядку здійснення стратегічної екологічної оцінки»](#).

Окрім запровадження адміністративної відповідальності чиновників за порушення порядку здійснення стратегічної екологічної оцінки, законопроект також передбачає створення Єдиного реєстру стратегічної екологічної оцінки, а також закріплення права будь-якої фізичної чи юридичної особи оскаржувати в суді рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень у процесі здійснення стратегічної екологічної оцінки. Прийняття законопроекту позитивно вплине на практику реалізації Закону України

«Про стратегічну екологічну оцінку», адже наявність відкритого реєстру документів із стратегічної екологічної оцінки (за зразком реєстру із оцінки впливу на довкілля) та відповідальність чиновника за ігнорування процедури є саме тими факторами, що допоможуть новому інструменту швидше набирати обертів.

02

Створення єдиної геоінформаційної системи передбачено Стратегією регіонального розвитку. Це дуже важливо для реалістичного планування розвитку територій. Така система має включати впровадження екосистемного підходу та розробку методик оцінки та розрахунку вартості екосистемних послуг на рівні регіонів, районів та громад; перелік статистичних та інших даних, що можуть надавати державні органи для розробки СЕО; рекомендації із застосування для розробки СЕО ефективних методів та методик аналізу; механізм надання достовірної й повної інформації про стан довкілля замовникам СЕО для якісного оцінювання і прийняття правильних рішень.

Має бути заборона на фінансування напрямків, які не внесені до стратегічних планів, на залучення інвестицій та міжнародної фінансової допомоги на такі витрати, а також субвенцій з інших бюджетів (окрім випадків надзвичайних ситуацій та катастроф).

Проблема фінансування розробки СЕО для громад має вирішуватися комплексно, враховуючи той факт, що вартість розробки якісного та системного СЕО прямо залежить від рівня фінансування, в той момент як система держзакупівель орієнтована на вибір найнижчої цінової пропозиції. Враховуючи обмеженість бюджетних можливостей громад, варто розробити механізм фінансової чи іншої допомоги громадам у проведенні якісного та системного СЕО.

Хто має це робити?

Кабінет Міністрів, профільні центральні органи виконавчої влади за участі експертів, науковців профільних академічних інститутів та органів місцевого самоврядування. Тут знадобиться також і підтримка міжнародних програм технічної допомоги, зокрема, тих, які вже працюють в Україні спільно з Міністерством розвитку громад та територій.

03

Стратегії розвитку громад варто розробляти на 5-10 років, вони мають бути реалістичними і базуватися на принципах сталого розвитку, - враховувати інтереси трикутника (економічні, соціальні, екологічні), але через призму екологічної політики. Тобто, враховувати стан і можливості природних ресурсів при плануванні економічних заходів. Виконання попередньої рекомендації дозволить громадам планувати більш реалістично,

вимірювати екологічну та ресурсну ємність, вводити зрозумілі для громад індикатори. А СЕО дає кумулятивне бачення впливу всіх видів діяльності, що плануються на певній території, на довкілля та здоров'я людей.

Хто має це робити?

Органи місцевого самоврядування разом з громадськістю, експертами та консультаційними/ дорадчими структурами.

04

Оприлюднення документів стратегічного планування, можливість доступу до цих документів усім бажаючим, у тому числі стосовно зауважень та пропозицій громадськості, які надійшли протягом процедури стратегічного екологічного має бути обов'язковим. Так само, як обов'язковість публічного обговорення СЕО стратегічних планів, відповідальність за фальшування обговорення, підробку документів, перешкоджання повноцінній участі громадськості у цій роботі, відповідальність авторів стратегій за неврахування результатів СЕО у документах стратегічного планування, ігнорування цих висновків, нехтування вимогами СЕО.

Має працювати заборона прийняття стратегічних планів без урахування висновків та рекомендацій СЕО, недійсність тих пунктів стратегічних планів, які протирічать результатам СЕО або не враховують їх.

Слід розробити процедуру внесення змін у існуючі стратегічні плани сталого розвитку лише після процедури СЕО та громадських обговорень таких змін (окрім суто технічних, пов'язаних, наприклад, зі зміною топографічних назв, назв установ або інших подібних виправлень документу).

Хто має це робити?

Кабінет Міністрів, профільні центральні органи виконавчої влади за участі експертів, науковців профільних академічних інститутів та органів місцевого самоврядування.

05

Для ефективного застосування СЕО потребує розширення інформаційного поля в суспільстві та вдосконалення усіх процедур її впровадження. Усвідомлення і практична переорієнтація на таку систему потребує потужної просвітницької кампанії, навчальних програм та постійних консультацій на всіх рівнях. Водночас, позитивні приклади, наявний вже досвід (наприклад, роботи з просторового / ландшафтного планування) мають стати модельними, доступними для всіх. Їх треба масштабувати, поширювати по всій країні, створювати мережі позитивних прикладів.

Хто має це робити?

Така діяльність має системно підтримуватись державою і може впроваджуватись різними організаціями – громадськими, науковими, донорськими програмами, бізнесом. Підтримка держави може бути, скажімо, прописана в планах виконання стратегічних документів – регіональної стратегії, екологічної політики – і застосовувати сучасні комунікаційні засоби. Експертні рекомендації від Міндовкілля, розробка яких наразі триває, також стануть доброю підтримкою регіонам. Програми консультантів та міжнародної технічної допомоги, зокрема, ті, що вже працюють в Україні, могли б додати такий компонент до своєї діяльності.

І, звісно, НУО і члени двох проєвропейських платформ громадянського суспільства долучилися б до цієї роботи: тренінги, публікації, дискусії, публічна підтримка активістів.

Висновки

В рамках дослідження з'ясовано, які вимоги та підходи є актуальними сьогодні, як має виглядати ідеальне стратегування, які є проблеми щодо його впровадження, а також – що треба робити далі для виправлення ситуації в довгостроковій перспективі.

Автори намагалися окреслити основні проблеми та можливі шляхи їх вирішення.

Зрозуміло, що така загальнодержавна система не вибудується швидко, але все ж треба вже сьогодні бачити ціль і шлях до неї.

І вже зараз можна робити перші кроки на цьому шляху: прийняти вже поданий до парламенту законопроект, створювати експертні/робочі групи на рівні областей, розробити популярні посібники для громад і поширювати через просвітницькі та тематичні мережі. МБО «Екологія. Право. Людина», наприклад, вже пропонує цикл тренінгів для громад, а також свою підтримку громадам у судових процесах. Тільки таких заходів потрібно дуже багато і вони мають бути систематичними, щоб отримати бажаний результат.

На нашу думку, корисним сьогодні став би **Ресурсний центр Стратегічної екологічної оцінки** - міжвідомчий консультативно-освітній орган, який могли би створити профільні ЦОВВ спільно з Платформами громадянського суспільства, регіональними Агенціями розвитку, НУО та європейськими партнерами. Він міг би надавати вже сьогодні комплекс консультацій та навчання для громад, поки загальна система в процесі створення, а стратегії громадам вже треба розробляти.

Strategic Environmental Assessment (SEA) of community development strategies: ways to overcome problems

The analytical document and recommendations regarding the activities of strategic planning of community development were developed within the initiative "SEA of community development strategies as a tool for their sustainable development", implemented within the project "Support of the Ukrainian National Platform of the Eastern Partnership Civil Society Forum 2021-2023", administered by the Institute for Economic Research and Policy Consulting, funded by the Eastern Partnership Civil Society Forum and the European Commission.

The document can be used by chiefs, deputies and representatives of executive structures of local self-government bodies, chiefs and employees of regional development departments RSA, regional development agencies and regional subdivisions of state land cadaster, representatives of non-governmental organizations, community activists and officials of relevant central executive bodies.

The United Territorial Communities (UTC) of Ukraine are just starting their activities. One of the first and main legal requirements for them is the development of sustainable development strategies until 2027 based on spatial planning, and strategic environmental assessment (SEA) of these strategies.

Communities, especially those that are large and new, don't yet have enough experience in strategic planning, lack information and knowledge, but already have a huge responsibility for the further development of their territories.

Our initiative should help local communities and regional structures find the right ways for development. For this, we have conducted surveys of those interested in the field, also organized consultations and discussions in three regions of Ukraine and we offer our summary and recommendations made together with 75 participants during the consultations for studying.

The study found out what requirements and approaches are relevant today, what the ideal strategy should look like, what are the problems with its implementation, as well as - what needs to be done next to correct the situation in the long run.

The authors tried to outline the main problems and possible ways to solve them. It's clear that such a nationwide system cannot be built quickly, but we need to see the goal and the path to it already now.

And already now, it's possible to take the first steps in this direction: to adopt a bill that has been submitted to the parliament, to create expert / working groups at the regional level, to develop popular manuals for communities and to spread them through educational and thematic networks. ICO "Environment. People. Law", for example, already offers series of training for communities, as well as its support to communities in litigation. But in order to get the desired result, such measures should be taken systematically and in sufficient numbers. In our opinion, the Strategic Environmental

Assessment Resource Center would be useful — an interagency advisory and educational body that could create specialized central executive bodies together with Civil Society Platforms, regional development agencies, NGOs and European partners. It could provide a range of advice and training for communities today, while the overall system is still in the process but strategies for communities should be developed already now.

Контактна інформація виконавців проєкту

МБО «Інформаційний центр «Зелене досьє»

www.dossier.org.ua

greendossier@gmail.com

facebook.com/GreenDossier

Національний екологічний центр України

necu.org.ua

info@necu.org.ua

facebook.com/NECU.official

МБО «Екологія. Право. Людина»

epl.org.ua

office@epl.org.ua

facebook.com/epl.org.ua

Ця публікація була підготовлена в рамках проєкту «Підтримка діяльності УНП ФГС СхП у 2021-2023 рр.», який реалізує Інститут економічних досліджень та політичних консультацій за фінансової підтримки Європейського Союзу. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю авторів і жодним чином не відображає точку зору Європейського Союзу чи Інституту економічних досліджень та політичних консультацій.

Українська національна платформа
Форуму громадянського суспільства Східного партнерства
eap-csf.org.ua
unp.eap@gmail.com
facebook.com/unp.eap.csf