

ЕКОНОМІКА. УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕУСТРІЙ

УДК 528.4-044.247 : 502/504 <https://doi.org/10.31548/zemleustriy2021.04.01>

ПРОЦЕДУРА ВПРОВАДЖЕННЯ СТРАТЕГІЧНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ В СФЕРІ ЗЕМЛЕУСТРОЮ НА ОСНОВІ ІНТЕГРАЦІЙНИХ МОДЕЛЕЙ

ДОРОШ О.С., д.е.н., проф.

E-mail: dorosholhas@gmail.com

Національний університет біоресурсів і природокористування України

ДОРОШ А.Й., PhD з економіки

E-mail: doroshandriy1@gmail.com

ДЕРКУЛЬСЬКИЙ Р.Ю., к.е.н.

E-mail: romderk@ukr.net

Інститут землекористування НААН України

АВРАМЧУК Б.О., к.е.н.

E-mail: avramchuk.bogdan@gmail.com

Інститут землекористування Національної академії аграрних наук України

Анотація. У даній статті проаналізовано нормативно-правові засади здійснення стратегічної екологічної оцінки документів державного планування як в країнах Європейського союзу, де така оцінка проводиться вже тривалий час, а також в Україні. Встановлено відсутність науково-методологічних засад здійснення процедури стратегічної екологічної оцінки в сфері землеустрою. Оновлено процедуру впровадження стратегічної екологічної оцінки в землеустрої, а саме для документації із землеустрою, яка підлягає такій оцінці. Запропоновано етап розроблення такої документації, на якому найдоцільніше проводити стратегічну екологічну оцінку.

У рамках даного дослідження встановлено документацію із землеустрою, що підлягає стратегічній екологічній оцінці, а також умови за яких окремі документи підлягають СЕО. Визначено цілі та завдання стратегічної екологічної оцінки в сфері землеустрою, а також з'ясовано основні етапи проведення СЕО, зокрема в сфері землеустрою.

Проаналізовано моделі інтеграції стратегічної екологічної оцінки в землеустрій та встановлено, що впровадження часткової та повної моделей інтеграції СЕО в землеустрій є найбільш доцільними. Запропоновано перелік скла-

дових, які повинна містити стратегічна екологічна оцінка документації із землеустрою, а також визначено найбільш доцільний аналітичний інструментарій необхідний при здійсненні СЕО.

Ключові слова: стратегічна екологічна оцінка, СЕО, документація із землеустрою, природно-заповідні території.

Постановка проблеми.

Стратегічна екологічна оцінка (далі – СЕО) з 2001 року впроваджується в обов'язковому порядку всіма країнами-членами Європейського Союзу. Здійснення СЕО країнами-членами ЄС відбувається згідно з Директивою 2001/42/ЄС «Про оцінку впливу окремих планів і програм на навколишнє середовище». Її метою є забезпечення охорони довкілля на найвищому рівні та сприяння впровадженню екологічних факторів, як складову розробки та прийняття планів і програм державного планування, маючи на меті сприяння збалансованому розвитку за рахунок проведення

стратегічної екологічної оцінки документів державного планування, адже передбачені ними заходи можуть мати значний вплив на довкілля (рис. 1) [1].

Угода про асоціацію між Україною та ЄС у своїй економічній частині передбачає наближення українського законодавства до європейського з питань навколишнього природного середовища. Йдеться про необхідність впровадження трьох Регламентів та двадцяти шести Директив ЄС, зокрема 2001/42/ЄС «Про оцінку впливу окремих планів і програм на навколишнє середовище», проте найголовнішим є впровадження в нашої країні нового бачення реалізації документів державного планування, в основу яких



Рис. 1. Проведення СЕО відповідно до протоколу Європейської економічної комісії ООН про СЕО [1]

покладено зважання на ризики для навколишнього середовища у процесі реалізації плану чи програми, а також передбачення заходів для мінімізації негативних впливів на довкілля [1].

Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку» передбачено її проведення для низки документів [2], проте відсутність науково-методологічних засад СЕО саме в сфері землеустрою зумовлює та підсилює актуальність роботи.

Аналіз останніх наукових досліджень та публікацій.

Вивченням аспектів СЕО документів державного планування, зокрема щодо виявлення недоліків проведення під час практичної реалізації такої оцінки різного роду муніципальних стратегій та програм, досліджували такі науковці, як: О.С. Ігнатенко, В.І. Карамушка, І.Б. Азарова, Г.Б. Марушевський, В.Г. Потапенко, О.Ю. Рябуха, В.В. Федорчак.

Мета дослідження – формування методології впровадження СЕО в сфері землеустрою спираючись на аналіз інтеграційних моделей. Надання пропозиції щодо оновлення процедури розроблення документації із землеустрою, яка підлягає СЕО, з метою інтеграції СЕО в таку процедуру. Проаналізувати потенційні інтеграційні моделі СЕО в сфері землеустрою

Виклад основного матеріалу.

З 2018 року набув чинності Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку», яким визначено СЕО, як: «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 СЕО, складання звіту про СЕО, проведення громадського обговорення та консультацій (за потреби – транскордонних консультацій), врахування у документі державного планування звіту про СЕО, результатів громадського обговорення та консультацій, інформування про затвердження документа державного планування та здійснюється у порядку, визначеному цим Законом» [2].

Нещодавно ухваленим Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку» регулюються відносини в сферах оцінки наслідків для довкілля та оцінки наслідків для здоров'я населення, що можуть виникати внаслідок виконання документів державного планування. Дія даного Закону поширюється на документи державного планування розроблені для наступних сфер: сільського господарства, рибного господарства, лісового господарства, енергетики, транспорту, промисловості, поводження з відходами, охорони довкілля, телекомунікацій, використання водних ресурсів, туризму, містобудування або землеустрою (схеми). Конкретизуючи зазначимо, що це стосується виключно документів, якими передбачено види діяльності, або ж які містять об'єкти, щодо яких законодавством передбачено проведення оцінки впливу на довкілля, або в разі наявності ймовірних наслідків для територій чи об'єктів екологічної мережі та природно-заповідного фонду, крім тих, якими планується створення чи розширення територій чи об'єктів природно-заповідного фонду [2].

Водночас, частиною першою статті 186 Земельного кодексу Укра-

їни передбачено, що: «схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць підлягають СЕО» [3].

Враховуючи викладені норми законодавства можна сказати, що проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок на території, яка відповідно до законодавства оголошена об'єктом природно-заповідного фонду, має природоохоронний статус для цільових призначень, які не пов'язані з природно-заповідною, природоохоронною діяльністю та відповідно надання (передача) таких земельних ділянок у власність чи користування можуть мати ймовірні наслідки для територій та об'єктів з природоохоронним статусом також підлягає процедурі СЕО.

Комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад, детальні плани територій, генеральні плани населених пунктів та інші види документації, які законодавець позиціонує як одночасно містобудівну документацію на місцевому рівні та землевпорядну документацію, що формалізує принципові планувальні рішення щодо розвитку населеного пункту чи об'єднаної територіальної громади теж підлягають СЕО, тому перелік документацій із землеустрою, які підлягають СЕО має бути розширено, деталізовано, відповідно до рис. 2.

В загальному наразі можна сказати, що проведення СЕО допомагає уникнути неякісного планування (як відомо, погане планування призводить до поганого виконання), а реа-

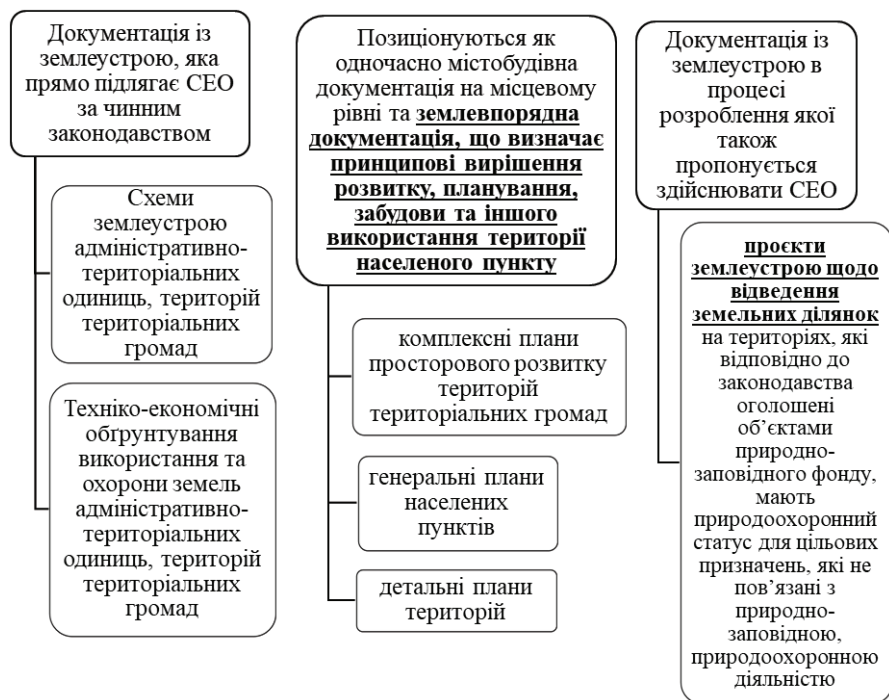


Рис.2. Документація із землеустрою що підлягає СЕО

лізація процесу компетентного SEO спрямовує та забезпечує сталий розвиток. Покликані сприяти цьому процесу наступні цілі та завдання SEO:

1. Пріоритетність збалансованого розвитку та екологічні пріоритети в процесі розроблення документації із землеустрою. Екологічні пріоритети мають превалювати над пріоритетами розвитку. Екологічні пріоритети слід визначати через аналіз внутрішніх (йдеться про показники якісного стану довкілля, тенденції до їх змін, ресурсів тощо) і зовнішніх (йдеться про інституційну організацію, людські ресурси, цілі розвитку визначені на місцевому, регіональному та національному рівнях, нормативно-правову базу тощо) чинників.

Із практичного погляду це означає, що така планувальна діяльність не може бути складовою стратегічних документів. Це пояснюється тим, що отримавши економічну вигоду на початковому етапі – з одного боку, з іншого – матимемо зниження рівня соціальних показників, виснаження природних ресурсів та погіршення якісного стану довкілля.

2. Акумулявання та подальший аналіз інформації, яка є базисом для прийняття зважених проєктних та управлінських рішень з урахуванням позицій усіх сторін. Проєктні та управлінські рішення мають бути зваженими та належним чином обґрунтованими, які потребують проведення детального аналізу значного обсягу релевантних даних та інформації. Відповідно, зібранню, впорядкуванню та аналізу підлягають: 1) демографічні показники й тенденції до їх змін; 2) оцінка природних, трудових та інтелектуальних ресурсів; 3) думки зацікавлених сторін. Особлива увага має приділятися всебічному залученню

громадськості вже на перших етапах здійснення SEO, адже громадські обговорення та консультації є запорукою прийняття зважених рішень та їх ефективному впровадженню.

3. Оцінка ймовірного (проєктного) впливу на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей стратегічних варіантів і запропонованих документацією з землеустрою заходів. При наявності повної, релевантної інформації, здійснення її аналізу надає можливість оцінки ймовірного (проєктного) впливу планованої діяльності на певні екологічні та соціальні показники та параметри, такі як здоров'я населення, стан навколишнього природного середовища тощо. Як наслідок з'являється можливість вибору варіанту проєктного рішення, який нейтралізує чи мінімізує такий вплив до допустимого рівня.

4. Визначення умов для екологічно зваженої реалізації стратегічних проєктних рішень. Виконання проєктних та управлінських рішень, які передбачаються в документації із землеустрою, має бути оптимальним в контексті екологічних, економічних та соціальних пріоритетів та принципів [4].

Процедурно процес SEO в землеустрої має передбачати такі основні етапи для його здійснення, які б не відрізнялися від проведення SEO для інших документів державного планування, а саме:

- Оцінка необхідності проведення SEO (скринінг).
- Визначення сфери охоплення SEO (скоупінг).
- Підготовка звіту про SEO.
- Консультації з органами влади.
- Участь громадськості.
- Транскордонні консультації (у разі потреби).

- Прийняття рішення.
- Екологічний моніторинг реалізації положень документації із землеустрою [4].

Важливою процедурною складовою є визначення моделі інтеграції CEO в землеустрій, яка може мати декілька варіантів (табл. 1)

Впровадження часткової та повної моделей інтеграції стратегічної екологічної оцінки в землеустрій, за якими звіти про CEO мають складатися до погодження та затвердження документації із землеустрою є найбільш відповідними для сфери землеустрою, на відміну від ретроспективної моделі.

Методичними рекомендаціями щодо розроблення схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць (пункт 1.14.) передбачено порядок складання схеми землеустрою. Згідно порядку спершу виконуються підготовчі роботи, далі формується завдання на її розробку. Ключовим етапом цього порядку визначено розробку схеми землеустрою, яка включає в себе оформлення матеріалів і виготовлення документів. У подальшому здійснюється її погодження і затвердження [5].

Отже, Звіт про CEO має стати складовою Методичних рекомендацій

Таблиця 1. Моделі інтеграції CEO в землеустрій [4]

Модель	Ретроспективна модель. CEO і розробка документації із землеустрою є незалежними процесами. CEO виконується для розробленої документації із землеустрою, яка пройшла консультації та громадське обговорення безпосередньо перед її затвердженням
Переваги	CEO може виконуватись під час коригування документації із землеустрою (якщо таке коригування передбачене). За підтримки органу, що є замовником документації із землеустрою, CEO може бути корисна для реалізації положень документації із землеустрою і накопичення практичного досвіду з CEO
Недоліки	CEO не впливає на процес розроблення документації із землеустрою. Дублювання процесів (наприклад, консультацій та громадського обговорення).
Модель	Часткова інтеграція CEO і розроблення документації із землеустрою. CEO і розроблення документації із землеустрою виконуються як паралельні процеси
Переваги	Економія ресурсів при збиранні вихідних даних та проведенні консультацій із Мінприроди, МОЗ або органами місцевого самоврядування та обговорення з громадськістю. Завчасний розгляд та врахування різних точок зору
Недоліки	Збільшення навантаження на розробників документації із землеустрою. Необхідність координації між групами, які розробляють документацію із землеустрою та здійснюють CEO. Потреба адаптації робочого плану CEO до змін, що виникають у процесі розроблення документації із землеустрою.
Модель	Повна інтеграція CEO та розроблення документації із землеустрою
Переваги	Економія ресурсів при збиранні вихідних даних та проведенні консультацій із Мінприроди, МОЗ або органами місцевого самоврядування і громадського обговорення. Розгляд та врахування різних точок зору на стадії планування.
Недоліки	Втрата незалежного статусу виконавців CEO внаслідок повного поглинання процесом розробки документації із землеустрою.

щодо розроблення схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць.

Звіт про СЕО містить з урахуванням змісту і рівня деталізації документації із землеустрою, сучасних знань та методів оцінювання наступну інформацію:

- зміст та основні цілі документації із землеустрою, її зв'язок з іншими документами державного планування;
- інформацію у вигляді характеристики поточного стану довкілля, що включає й інформацію про здоров'я населення і прогнозування його стану, якщо документація із землеустрою не буде затверджена (за адміністративними даними, результатами досліджень та статистичною інформацією);
- інформацію у вигляді характеристики прогнозного (проектного) стану довкілля, стану здоров'я населення, умов його життєдіяльності на територіях, які підлягають впливу (за адміністративними даними, результатами досліджень та статистичною інформацією);
- потенційні екологічні проблеми, включно з інформацією про можливі ризики впливу на здоров'я населення, які мають відношення до реалізації рішень передбачених документацією із землеустрою, в тому числі щодо територій, яким надано природоохоронний статус (за адміністративними даними, результатами досліджень та статистичною інформацією);
- зобов'язання у сфері охорони довкілля, визначені на міжнародному, державному та інших рівнях, включаючи запобігання негативному впливу на здоров'я населення, які стосуються документації із земле-

устрою, а також шляхи дотримання таких зобов'язань у процесі розробки документації із землеустрою;

- опис позитивних і негативних вторинних, синергічних, кумулятивних, постійних та тимчасових, а саме коротко- (на 1 рік), середньо- (на 3-5 років) та довгострокових (на 10-15 років, а за необхідності – 50-100 років) наслідків для довкілля чи здоров'я населення;
- опис заходів, які передбачаються для вжиття з метою запобігання і мінімізації негативних наслідків реалізації рішень передбачених документацією із землеустрою;
- виправдані альтернативи, які розглядалися, опис способу, в який здійснювалася СЕО, включно з будь-якими ускладненнями (браком інформації чи технічних засобів для здійснення СЕО);
- передбачені для здійснення заходи щодо моніторингу наслідків для довкілля та здоров'я населення від виконання проєктних та управлінських рішень документації із землеустрою;
- опис транскордонних наслідків, які ймовірно настануть для довкілля та здоров'я населення;
- інформація нетехнічного характеру розрахована на широку аудиторію (у вигляді резюме).

В подальшому впровадження СЕО в землеустрій потребує визначення найбільш доцільного аналітичного інструменту СЕО, серед яких:

1. Підходи і методи засновані на оцінці впливу.
2. Характеристика поточного стану довкілля та здоров'я населення.
3. Оцінка величини і значимості впливів.
4. Методи стратегічного аналізу.
5. Аналіз контексту стратегічного планування.
6. Цільовий аналіз.

7. SWOT-аналіз.
8. Індикативні методи.
9. Оцінка кумулятивних ефектів.

Висновки і перспективи.

Впровадження СЕО в сфері землеустрою є надзвичайно важливою та необхідною процедурою, оскільки виводить документацію із землеустрою на якісно новий рівень, який відповідає високим стандартам ООН та сприяє вирішенню екологічних викликів ХХІ сторіччя. Запропонована процедура впровадження СЕО в землеустрої, а саме для документації із землеустрою, яка підлягає такій оцінці, стане значним рушієм ефективного здійснення СЕО документації із землеустрою. Вважаємо, що такий вид оцінки необхідно здійснювати на етапі розробки документації із землеустрою, який передуює погодженню та затвердженню такої документації.

Особливу увагу в процесі здійснення стратегічної екологічної оцінки в землеустрої слід приділити етапу «консультації» – публічному запрошенню громадськості на обговорення через впровадження в законодавство практики публікації проекту землепорядної документації та змоги врахувати у СЕО пропозиції від громадськості, подання яких можливо здійснювати через веб-ресурси, у державному веб-порталі «Дія», тощо.

Після прийняття рішення та затвердження документації із землеустрою та звіту про СЕО відповідальність сторін за моніторинг наслідків прийнятої документації та її проектних рішень має бути врегульована, потребує визначення форма доведення результатів здійсненого моніторингу до відома природоохоронних органів та органів охорони здоров'я, а також громадськості.

Список літератури

1. Європейська економічна комісія організації об'єднаних націй. Протокол про стратегічну екологічну оцінку. 2016. URL: https://unece.org/DAM/env/eia/Publications/2016/Protocol_on_SEA/Brochure_on_SEA_Protocol_UKR.pdf
2. Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» // Відомості Верховної Ради України, 2018, № 16, ст.138. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>
3. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. 2002, № 3-4, ст.27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
4. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 10.08.2018 №296 «Про затвердження методичних рекомендацій із здійснення стратегічної екологічної оцінки документів державного планування». URL: https://mepr.gov.ua/files/docs/nakazy/2018/nakaz_296.pdf
5. Наказ Державного агентства земельних ресурсів України від 02.10.2013 № 395 «Про затвердження методичних рекомендацій щодо розроблення схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0395821-13#Text>.

References

1. United Nations Economic Commission for Europe. Protocol pro stratihichnu ekolohichnu otsinku [Protocol on Strategic Environmental Assessment]. 2016. URL: https://unece.org/DAM/env/eia/Publications/2016/Protocol_on_SEA/Brochure_on_SEA_Protocol_UKR.pdf
2. Zakon Ukrainy "Pro stratihichnu ekolohichnu otsinku" [Law of Ukraine "On Strategic Environmental Assessment"]// Vido-mosti Verkhovnoii Rady Ukrainy, 2018, №

16. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>
3. Zemelnyi kodeks Ukrainy [Land Code of Ukraine]. Vidomosti Verkhovnoii Rady Ukrainy. 2002, № 3-4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
4. Nakaz Ministerstva ekolohii ta pryrodnykh resursiv Ukrainy vid 10.08.2018 №296 "Pro zatverdzhennia metodychnykh rekomendatsii iz zdiiisnennia stratehichnoii ekolohichnoii otsinky dokumentiv derzhavnoho planuvannia" [Order of the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine dated August 10, 2018 №296 "On approval of methodological recommendations for the implementation of strategic environmental assessment of state planning documents"]. URL: https://mepr.gov.ua/files/docs/nakazy/2018/nakaz_296.pdf
5. Nakaz Derzhavnoho ahentstva zemelnykh resursiv Ukrainy vid 02.10.2013 № 395 "Pro zatverdzhennia metodychnykh rekomendatsii shchodo rozroblennia skhem zemleustroi i tekhniko-ekonomichnykh obhrotuvan vykorystannia ta okhorony zemel administratyvno-terytorialnykh odynyts" [Order of the State Agency of Land Resources of Ukraine dated 02.10.2013 № 395 "On approval of methodological recommendations for the development of land management schemes and feasibility studies for the use and protection of lands of administra

where such an assessment has been conducted for a long time, as well as in Ukraine. The lack of scientific and methodological bases for the implementation of the procedure of strategic environmental assessment in the field of land management has been established. The procedure for implementing the SEA in land management has been updated, namely for land management documentation, that is a subject to such assessment. The stage of development of such documentation on which it is most expedient to carry out SEA is offered.

In the framework of this study, land management documentation, that is a subject to strategic environmental assessment, as well as the conditions under which individual documents are subject to SEA are defined. The goals and objectives of the SEA in the field of land management are defined, as well as the main stages of the SEA, in particular in the field of land management.

We have analysed the models of integration of strategic environmental assessment into land management and found that the introduction of partial and complete models of integration of SEA into land management is the most appropriate. The list of components which should be contained by the SEA of land management documentation is offered, and also the most expedient analytical tools necessary at realization of SEA are defined.

Key words: strategic environmental assessment, SEA, land management documentation, nature reserves.

Dorosh O., Dorosh A., Derkul'skyi R., Avramchuk B.

PROCEDURE FOR IMPLEMENTATION OF STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT IN THE FIELD OF LAND MANAGEMENT ON THE BASIS OF INTEGRATION MODELS

[https://doi.org/](https://doi.org/10.31548/zemleustriy2021.04.01)

10.31548/zemleustriy2021.04.01

Abstract. This article analyses the legal framework for strategic environmental assessment of state planning documents in the EU,

Дорош О.С., Дорош А.И., Деркульский Р.Ю., Аврамчук Б.О.

ПРОЦЕДУРА ВНЕДРЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ В СФЕРЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА НА ОСНОВЕ ИНТЕГРАЦИОННЫХ МОДЕЛЕЙ

[https://doi.org/](https://doi.org/10.31548/zemleustriy2021.04.01)

10.31548/zemleustriy2021.04.01

Аннотация. В данной статье проанализированы нормативно правовые основы осуществления стратегической

экологической оценки документов государственного планирования как в странах ЕС, где такая оценка проводится уже длительное время, а также в Украине. Установлено отсутствие научно-методологических принципов осуществления процедуры стратегической экологической оценки в сфере землеустройства. Обновлена процедура внедрения СЭО в землеустройстве, а именно для документации по землеустройству, подлежащей такой оценке. Предложен этап разработки такой документации, на котором целесообразнее всего проводить СЭО.

В рамках данного исследования установлена документация по землеустройству, подлежащая стратегической экологической оценке, а также условия при которых отдельные документы подле-

жат СЭО. Определены цели и задачи СЭО в сфере землеустройства, а также выяснены основные этапы проведения СЭО, в частности, в сфере землеустройства.

Нами проанализированы модели интеграции с стратегической экологической оценки в землеустройство и установлено, что внедрение частичной и полной моделей интеграции СЭО в землеустройство наиболее целесообразно. Предложен перечень составляющих, которые должны содержать СЭО документации по землеустройству, а также определен наиболее целесообразный аналитический инструментарий, необходимый при осуществлении СЭО.

Ключевые слова: стратегическая экологическая оценка, СЭО, документация по землеустройству, природно-заповедные территории.