

*ЗУЄВ Віталій Анатолійович,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедрою,
Академія митної служби України*

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СТРАТЕГІЧНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ ПЛАНІВ ТА ПРОГРАМ В СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

Розвиток механізмів стратегічної екологічної оцінки пов'язаний насамперед з усвідомленням фахівцями недостатності процедур оцінки впливу на навколишнє природне середовище як одного з основних елементів прийняття екологічно обґрунтованих рішень, мінімізації екологічної шкоди та достатності природоохоронних заходів.

Хоча в науковій літературі і існує позиція, що стратегічна екологічна оцінка безпосередньо пов'язана із екологічною експертизою, слід відмітити, що такі ствердження не в повній мірі відповідають дійсності. Так, Д.О. Палехов відзначає, що правові засади регулювання процедури здійснення екологічної оцінки в Україні в основному збігаються з відповідними європейськими нормами: діють горизонтально, охоплюють всі види господарської діяльності, спираються на систему стандартів та нормативів. Проте діюча в Україні система екологічної оцінки зберегла основні риси та недоліки, що властиві державній екологічній експертизі радянських часів. Розроблення правових засад національної процедури стратегічної екологічної оцінки є необхідним кроком у розвитку українського законодавства у цієї сфері та його зближення до норм Євросоюзу [1, с. 67]. Погоджуючись в цілому із висновком про необхідність розвитку національного законодавства в руслі європейських процесів все ж таки сумнівною видається позиція коли автор проводить паралелі між стратегічною екологічною оцінкою та екологічною експертизою. Зазначені інструменти є самостійними і окремі подібні моменти не створюють їх ідентичності.

Так в Європейському Союзі механізми стратегічної екологічної оцінки почали розвиватись саме внаслідок усвідомлення обмеженості процедур оцінки впливу на навколишнє середовище. Серед основних причин, зокрема можна виділити:

- етапи проведення оцінки впливу на навколишнє середовище, яка проводилась вже на стадії реалізації конкретних об'єктів, а не комплексної оцінки всіх запланованих заходів, що знижувало превентивний ефект;

- дискретність проведення оцінки залежно від факторів часу, територіальних та географічних факторів тощо, відсутність системного підходу;

- розширення кола зацікавлених та або охоплених процедурою осіб, за рахунок надання більших можливостей участі громадськості;

- збільшення рівня оцінюваної інформації, що в подальшому позитивно відбивається на ефективності рішень, що приймаються;

- необхідність уніфікації підходів значного кола суб'єктів для вирішення тієї чи іншої проблеми.

З метою демонстрації зазначених відмінностей та ефективного використання потенціалу як стратегічної екологічної оцінки так і екологічної експертизи з питань поводження з відходами варто насамперед проаналізувати кожен з цих інструментів.

Слід відмітити, що в Європейському Союзі правове регулювання проведення стратегічної екологічної оцінки здійснюється Директивою 2001/42/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 27 червня 2001 року про оцінку впливу певних планів та програм на навколишнє середовище [2]. Саме цією Директивою закріплено її обов'язковість для країн-членів, а також основні вимоги до її проведення. Разом з тим, навіть незважаючи на те, що Україна не є країною-членом ЄС для якої її вимоги є обов'язковими впровадження її елементів відбувається відповідно до інших міжнародних зобов'язань України. Так в самій Директиві наголошується, що при її прийнятті враховувався той факт, що: «Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у

трансграничному контексті від 25 лютого 1991 року, яка стосується як держав-членів та інших держав, закликає сторони Конвенції застосовувати її принципи в розробці планів і програм, а також те, що на другій нараді Сторін Конвенції в Софії 26 і 27 лютого 2001 року, було прийнято рішення підготувати юридично зобов'язуючий протокол про стратегічну екологічну оцінку, який буде доповнювати існуючі положення про оцінку впливу на навколишнє середовище у трансграничному контексті, з метою його можливого прийняття з нагоди 5-ї Конференції міністрів «Довкілля для Європи» на позачерговій нараді Сторін Конвенції, запланованого на травень 2003 року в Києві, Україна. Зважаючи на це системна діяльність в рамках Співтовариства для екологічної оцінки планів і програм повинна забезпечити наявність адекватних трансграничних консультацій, якщо реалізація плану або програми в одній з держав-членів, ймовірно справлятиме значний вплив на навколишнє середовище іншої держави-члена. Інформація про плани і програми, що мають значні наслідки для навколишнього середовища інших держав повинна бути спрямована на принципах взаємності та еквівалентності в рамках відповідної правової бази між державами-членами і цих інших держав».

Таким чином, механізми Директиви 2001/42/ ЄС від початку були гармонізовані із розробленим та підписаним у Україною у 2003 році Протоколом про стратегічну екологічну оцінку [3]. Насамперед, необхідно окремо звернути увагу на той факт, що вказаний Протокол було розроблено в рамках розвитку положень «Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в трансграничному контексті» [4], що зумовило особливості щодо його змісту. Хоча в Протоколі й було вказано на зв'язок із Орхуською конвенцією [5] та її положення знайшли свого відображення в тексті розробленого документу, все ж таки основний акцент було зроблено саме на вирішення міждержавних стосунків. Разом з тим, Протокол із стратегічної екологічної оцінки є самостійним та самодостатнім документом, що й знайшло свого відбиття в його статті 15: «Відповідні положення цього Протоколу застосовуються без шкоди для Конвенцій ЄЕК ООН про оцінку впливу на

навколишнє середовище в транскордонному контексті та про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля».

На паралельний характер зазначених процесів звертають увагу й розробники одного з небагатьох в Україні посібників із стратегічної екологічної оцінки: «Для України підписання вказаного протоколу стало логічним етапом у виконанні Україною підписаних та ратифікованих конвенцій, підтвердженням орієнтації на європейські та міжнародні інтеграційні процеси. Особливого значення в цьому аспекті набуває той факт, що підписаний Протокол перетинається з Директивою 2001/42/ЕС Європейського парламенту і Ради від 27 червня 2001 року «Про оцінку впливу деяких плавнів і програм на навколишнє середовище» яка є\ рамовним документом, що регулює імплементацію стратегічної екологічної оцінки на національному рівні державами-членами ЄС» [6, с. 12].

Слід також вказати, що вже в процесі роботи над проектом Протоколу експерти почали говорити про великі перспективи щодо застосування механізмів СЕО саме на внутрішньо національних рівнях [6, с. 17].

Таким чином, Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті фактично є частиною національного законодавства, однак в силу ряду факторів, зокрема відсутності національних актів щодо механізму його імплементації, зазначені механізми на протязі більше ніж 10 років так і не використовуються.

Зазначені положення жодним чином не сприяють ефективності екологічного законодавства. Більше того, в процесі гармонізації європейського та національного законодавства в сфері поводження з відходами вони набувають неабиякого значення. Слід відмітити, що відповідно до Протоколу Україна взяла на себе зобов'язання щодо забезпечення проведення стратегічної екологічної оцінки для планів і програм, які, вірогідно, можуть викликати суттєві екологічні наслідки, зокрема пов'язані зі здоров'ям населення. Так стратегічна екологічна оцінка повинна проводитись стосовно планів і програм,

які готуються для сільського господарства, лісового господарства, рибальства, енергетики, промисловості, зокрема гірничодобувної, транспорту, регіонального розвитку, утилізації відходів, водного господарства, зв'язку, туризму, планування розвитку міських та сільських районів або землекористування.

Також в контексті поводження з відходами стратегічна екологічна оцінка проводиться стосовно планів та програм, які встановлюють структуру для згоди стосовно майбутнього розвитку проектів щодо установок з ліквідації відходів для спалювання, хімічної переробки чи захоронення токсичних та небезпечних відходів, а також будь-яких інших проектів, щодо об'єктів з видалення відходів (зокрема, звалищ), об'єктів для спалювання або хімічної обробки нешкідливих відходів, зберігання металобрухту, у тому числі звалища автомобілів, що згідно з національним законодавством вимагає оцінки впливу на навколишнє середовище [7].

Разом з тим, слід вказати, що наведені приклади лише демонструють питання які стосуються виключно поводження з відходами. Між тим, документом передбачено необхідність проведення процедури стосовно надзвичайно великого переліку видів діяльності одним з небезпечних екологічних наслідків яких є утворення відходів (виробництво чавуну та сталі, кольорової металургії, добування, переробка та перетворення азбесту, виробництво целюлози та паперу, видобування, виділення та переробка на місці металевих руд або вугілля, об'єкти інтенсивного тваринництва тощо).

Крім того, Протоколом передбачено критерії з урахуванням яких рішення про проведення стратегічної екологічної оцінки може бути прийнято навіть стосовно планів і програм, які й визначають використання невеличких територій на місцевому рівні, а також стосовно незначних змін планів і програм. Зокрема до цих критеріїв відносяться:

«1. Значимість плану або програми з погляду необхідності врахування екологічних міркувань, зокрема пов'язаних зі здоров'ям населення, у тому числі для сприяння сталому розвитку».

2. Ступінь, в якому план чи програма встановлює структуру для проектів та іншої діяльності, або стосовно місця, характеру, масштабів та умов функціонування, або з погляду виділення ресурсів.

3. Ступінь, в якому план чи програма впливає на інші плани та програми, у тому числі в порядку ієрархії.

4. Екологічні проблеми, зокрема пов'язані зі здоров'ям населення, що стосуються плану або програми.

5. Характер таких екологічних наслідків, зокрема пов'язаних зі здоров'ям населення, як ймовірність, тривалість, частотність, зворотність, розмах та масштаб (наприклад, масштаби географічного району, якого це стосується, або чисельність населення, якого це стосується).

6. Ризики для довкілля, зокрема пов'язані зі здоров'ям населення.

7. Транскордонний характер наслідків.

8. Ступінь, в якому план чи програма стосуються цінних чи вразливих районів, зокрема ландшафтів, які мають визнаний національний чи міжнародний охоронний статус» [7].

Як вбачається переважна кількість проектів в сфері поводження з відходами підпадають під ці критерії.

Особливої актуальності набувають питання стратегічної екологічної оцінки в контексті адаптації або як її називають окремі дослідники апроксимації Директиви Європейського Парламенту та Ради 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року про відходи та скасування деяких Директив. В зазначеній Директиві надзвичайно велике місце приділяється саме функціонуванню планів та програм.

Так, в Директиві окремо виділено Розділ V «Плани та програми». Зокрема, в ст. 28 передбачено, що держави-члени повинні забезпечити складання одного чи більше планів з управління відходами. Такі плани повинні самостійно або у поєднанні покривати всю географічну територію заданої держави-члена.

Плани з управління відходами повинні містити аналіз поточної ситуації з управління відходами на заданій географічній території, а також заходи, які слід вжити для покращення безпечної для довкілля підготовки для повторного використання, переробки та ліквідації відходів, а також оцінку того, як план підтримує запровадження цілей та положень Директиви.

Змістовно плани з управління відходами повинні містити, зважаючи на географічний рівень та покриття запланованої площі, принаймні наступні складові:

вид, кількість та джерело відходів, вироблених на території, відходи, які будуть вивозитися з території чи завозитися до неї, та оцінку розвитку потоків відходів у майбутньому;

існуючі схеми збору відходів та основні установи для утилізації та ліквідації, включаючи спеціальні пристосування для відпрацьованих мастил, небезпечних відходів або потоків відходів, які окремо обумовлені законодавством Співтовариства;

оцінку потреби у нових схемах збору, закритті існуючих установ для відходів, додаткова інфраструктура установ для відходів, та, у разі необхідності, пов'язані з цим інвестиції;

достатню інформацію про критерії розташування для ідентифікації місцевості та про потужності майбутніх установ для ліквідації або суттєвої утилізації, за необхідності;

загальну політику управління відходами, включаючи заплановані технології та методи управління відходами, або політику для відходів, які становлять особливі проблеми для управління.

Додатково в плані можуть міститись наступні складові:

організаційні аспекти, пов'язані з управлінням відходами, включаючи опис розподілу відповідальності між державними і приватними суб'єктами, що займаються управлінням відходами;

оцінка корисності та придатності використання економічних та інших інструментів у вирішенні різних проблем з відходами, з урахуванням необхідності підтримки нормального функціонування внутрішнього ринку; використання інформаційно-просвітницьких кампаній та надання інформації, спрямованої на широкий загал або на конкретний набір споживачів; історичні місця ліквідації заражених відходів та заходи для їх реабілітації [8].

Крім того, статтею 29 Директиви передбачено, що держави-члени повинні запровадити програми запобігання утворенню відходів, які повинні бути інтегровані або до планів з управління відходами, або до інших програм з екологічної політики, або вони повинні функціонувати як окремі програми. Якщо якась із цих програм буде інтегрована до плану з управління відходами або до інших програм, заходи із запобігання утворенню відходів повинні бути чітко окреслені.

Зазначені програми, повинні встановлювати цілі із запобігання утворенню відходів, містити опис існуючих заходів із запобігання утворенню відходів та оцінку корисності заходів з метою розірвання зв'язку між економічним ростом та впливом на довкілля в результаті вироблення відходів.

Держави-члени повинні визначити відповідні кількісні чи якісні критерії для заходів із запобігання утворенню відходів, вжитих з метою здійснення контролю та оцінки прогресу заходів, та можуть визначити конкретні якісні або кількісні цілі і показники.

Для виконання зазначених заходів Комісія повинна створити систему для поділ інформацією про найкращу практику стосовно запобігання утворенню відходів та розробити основні принципи, щоб допомогти державам-членам у підготовці до Програм.

Зазначені плани та програми повинні забезпечувати оцінку планів з управління відходами та програм із запобігання утворення відходів щонайменше раз на шість років та перегляд, якщо це необхідно, а Європейському агентству з охорони довкілля повинно включити до свого

щорічного звіту огляд прогресу у здійсненні та впровадженні програм запобігання утворенню відходів.

Таким чином, виконання взятих на себе в рамках Угоди про асоціацію, а також міжнародних зобов'язань вимог вимагає обов'язкової розробки системних планів та програм в сфері поводження з відходами та їх проведення їх стратегічної оцінки, що вимагає зміну підходів до механізмів оцінки, а також проведення заходів із імплементації Протоколу про стратегічну екологічну оцінку в національне законодавство.

Список використаних джерел:

1. Палехов Д. О. Правові засади стратегічної екологічної оцінки : дис. ... кандидата юрид. наук. : 12.00.06 / Палехов Дмитро Олександрович. – К., 2009. – 241 с.

2. Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment / [Електронний ресурс] . – Official Journal L 197, 21.07.2001, p. 30–37 // Режим доступу до журн. : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32001L0042>

3. Про уповноваження В. Шевчука на підписання Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті : Указ Президента України № 139/2003-рп від 19.05.2003 [Електронний ресурс] // Режим доступу до журн. : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/139/2003-%D1%80%D0%BF>

4. Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті // Збірник міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля. – 2-е., доп. – Львів : Норма, 2002. – с. 66 – 77

5. Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища // Збірник міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля. – 2-е., доп. – Львів : Норма, 2002. – с. 101 – 118

6. Український національний посібник з впровадження стратегічної екологічної оцінки у національну систему прогнозування, планування та екологічної оцінки / І. Абрамов, О. Борисова, Є. Варивода та ін. – Харків: «НТК Інститут монокристалів», 2008. – 104 с

7. Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті [Електронний ресурс] // Режим доступу до журн. : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_b99

8. Directive 2008/98/EC of the European parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives / [Електронний ресурс] . – Official Journal of the European Union. – L 312/3 // Режим доступу до журн. : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0098&from=EN>