

## Лекція 2. Теоретичні основи екологічної експертизи

1. Завдання та принципи ЕЕ, її функції
2. Типи експертиз
3. Форми ЕЕ за рівнем організації
  - 3.1. Державна ЕЕ
  - 3.2. Громадська ЕЕ
  - 3.3. Інші форми

### 1. Завдання та принципи ЕЕ, її функції

Екологічна експертиза базується на таких основних принципах:

- а) презумпція потенційної екологічної небезпеки будь-якої господарської та іншої діяльності, що намічається;
- б) обов'язковість проведення державної екологічної експертизи до прийняття рішення по реалізації чи впровадженні об'єкта експертизи;
- в) комплексність оцінки впливу на довкілля господарської та іншої діяльності і його наслідків;
- г) обов'язковість обліку вимог екологічної безпеки при проведенні експертизи;
- д) достовірність і повнота інформації, яка надається на експертизу;
- е) незалежність експертів екологічної експертизи при здійсненні ними своїх повноважень;
- ж) наукова обґрунтованість, об'єктивність та законність висновків екологічної експертизи;
- з) гласність, участь громадських організацій (об'єднань), облік суспільної думки;
- и) відповідальність учасників екологічної експертизи (замовника, підрядчика, споживача) за організацію, проведення і якість експертизи.

Основними завданнями екологічної експертизи є:

- 1) визначення ступеня екологічного ризику і безпеки запланованої чи здійснюваної діяльності;
- 2) організація комплексної, науково обґрунтованої оцінки об'єктів екологічної експертизи;
- 3) встановлення відповідності об'єктів експертизи вимогам екологічного законодавства, будівельних норм і правил;
- 4) оцінка впливу діяльності об'єктів екологічної експертизи на стан навколишнього природного середовища, і якість природних ресурсів;
- 5) оцінка ефективності, повноти, обґрунтованості та достатності заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;
- 6) підготовка об'єктивних, всебічно обґрунтованих висновків екологічної експертизи;

7) оцінка впливу об'єктів екологічної експертизи на життя та здоров'я людей.

Отже, основне запитання, на яке повинна відповісти екологічна експертиза, - це **можливість реалізації проекту** (рекомендувати чи не рекомендувати його до реалізації, визначити масштаби та напрямки вдосконалення).

### Принципи екологічної експертизи

Принципи екологічної експертизи, які сформульовані в законі “Про екологічну експертизу”, виражають сутність та соціальну направленість експертизи, основи її правового регулювання та здійснення (табл. 2.1). Принципів повинні дотримуватися всі учасники експертного процесу, включаючи замовників, проектувальників та експертів.

ПРИНЦИПИ ЕКОЛОГІЧНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ
❖ Гарантування екологічної безпеки. Презумпція потенційної екологічної небезпеки будь-якої господарської діяльності.
❖ Збалансованість економічних, екологічних, медико-біологічних і соціальних інтересів.
❖ Державне регулювання. Економічна та територіально-галузева доцільність реалізації проекту.
❖ Комплексність оцінки впливу на навколишнє природне середовище запланованої діяльності. Ландшафтний підхід.
❖ Наукова обґрунтованість, об'єктивність експертних висновків.
❖ Незалежність експертів екологічної експертизи.
❖ Гласність, врахування громадської думки.

Принцип гарантування екологічної безпеки означає, що головним зобов'язанням замовника є формування доказів відносної екологічної безпеки запланованої діяльності та необхідність передбачення природоохоронних заходів.

Принцип збалансованості економічних, екологічних, медико-біологічних і соціальних інтересів передбачає прийняття всіх вищеназваних інтересів однаково важливими при формуванні висновків екологічної експертизи.

Принцип незалежності експертів означає, що ніхто не має права втручатися в роботу експертів. Будь-який тиск на експерта є протиправною дією.

Принцип наукової обґрунтованості означає, що всі висновки, судження повинні бути науково аргументованими, підкріпленіми посиланнями на власні наукові дослідження, на авторитетних учених, а головне, — на положення законодавства щодо охорони природи та природокористування.

Принцип превентивності має дуже важливе значення, оскільки екологічний контроль здійснюється до початку господарської діяльності.

Принцип варіантності полягає в можливості вибору кращого варіанта проекту, з урахуванням екологічної, економічної, соціально-політичної та інших точок зору. Альтернативність - це теж можливість вибору: місця розташування об'єкта, виду ресурсів (води, палива, енергії, сировини тощо), часу виконання і втілення проекту, технологій, виробничих процесів, способів видалення відходів, характеру естетичного впливу та ін.

Принцип гласності є проявом демократизації нашого суспільства і способом реалізації прав громадян на сприятливе для життя довкілля.

Принцип законності полягає у тому, що всі учасники експертизи при плануванні, проектуванні будь-якої діяльності зобов'язані врахувати екологічні вимоги, передбачені законодавством.

## 2. Типи експертиз

На початковому етапі формування теорії та методології експертології важливе значення мало визначення класифікації експертиз. Класифікацією експертиз в тій чи іншій мірі займалась велика кількість вітчизняних вчених, зокрема такі, як В.А.Лисичкин, В.А. Горелов, Н.Ф.Глазовський та інші. Значний вклад у класифікацію експертиз внесла К.А. Позаченюк [34], проте до теперішнього часу не створено загальноприйнятої класифікаційної системи для екологічної експертизи.

Визнаючи експертизу науковим методом і враховуючи зв'язок експертизи з певними видами господарської діяльності, можна стверджувати, що кількість її типів буде відповідати кількості наукових напрямків. На даний час визначено п'ять таких напрямків, які у свою чергу поділяються на види і категорії [34]. Розглянемо детально їх характеристику:

1) Організаційний напрям. У залежності від рівня організації експертизи бувають *державні, громадські, відомчі*, а в залежності від розробки деталей — *первинні й повторні*. Останні проводяться тоді, коли в первинній експертизі вказані недоліки, що потребують доробок, які будуть представлені уже в повторній експертизі, чи проводяться повторно за вимогою замовника чи ін. Екологічні експертизи поділяють за масштабом на: *міждержавні, державні, регіональні або обласні, районні, об'єктові*. Проте даний поділ досить умовний, оскільки один і той же вид екологічної експертизи може належати до кількох рівнів. Наприклад, процес експертизи у проблемі боротьби з відходами можна розглядати на кількох рівнях: національному (державному) - рішення щодо технологій утилізації відходів (полігони чи спалювання); регіональному - рішення про площадки розміщення полігонів, інших об'єктів; локальному - рішення по конкретному проекту, в тому числі по зменшенню і попередженню негативного впливу полігона на довкілля.

Експертизи можуть бути *постійні* чи *тимчасові*, залежно від тривалості здійснюваної діяльності.

2) Напрямок діяльності. Експертиза як вид діяльності проявляється у вигляді аналізу ситуації, методу прийняття рішень чи наукового дослідження, тому за напрямом діяльності вони: класифікуються за назвою основної запланованої чи здійснюваної діяльності.

3) Об'єктний напрям. В залежності від об'єкта, що піддається експертизі, розрізняють експертизу *проекту* і *експертизу реального об'єкта*. Як вказувалось вище, об'єктів експертизи дуже багато. Розрізняють, наприклад, водогосподарські, енергетичні та інші види експертиз. Крім того, об'єктами експертизи виступають матеріали і речовини, технології тощо. Саме тому за об'єктним напрямком виділяють такі види експертиз *експертиза реальних*

*природно-господарських та соціальних, систем, експертиза матеріалів і речовин, експертиза проектів і програм розвитку природно-господарських і соціальних систем.*

4) Світоглядний напрям. Експертизи можна класифікувати в залежності від світоглядних рівнів відображення реальної, дійсності (*рефлексії*). За даним напрямком прийнято розрізняти експертизи за такими видами: *неологічні, гуманітарні, соціетальні, природничо-наукові*. В основі кожної групи експертиз лежить визначена форма відображення всесвіту. Зокрема, до природничо-наукових експертиз відносять: гідрологічні, метеорологічні, геологічні, географічні, біологічні, медико-біологічні, технічні та інженерно-будівельні. Експертами, виступають вчені, інженери — спеціалісти в конкретних галузях науки.

5) За функціональним напрямком експертизи поділяються: *на монофункціональні та полі функціональні*. До монофункціональних у свою чергу відносять контрольні, оціночні, діагностичні, прогностні та конфліктні. На практиці експертизи частіше бувають поліфункціональними (*комплексними*), і в залежності від поставленої мети можуть мати найрізноманітніше поєднання функцій, наприклад оціночно-контрольні, діагностико-прогностні, конфліктно-діагностико-прогностні і т.д.

Контрольний вид експертиз на даний час найпоширеніший. Функція контролю є першочерговою в технічних і науково-технічних експертизах проектів, матеріалів і речовин. Основою даного виду експертиз є законодавчі акти, нормативні документи, стандарти і правила. Експертиза базується на досить важливому в розвитку суспільства принципі — принципі обмежень. Проте, незважаючи на безумовну необхідність контрольного виду експертиз, вони мають суттєвий недолік: як правило, для норм характерний «ефект запізнення», вони відстають від розвитку науки і не завжди враховують специфіку природних та соціальних умов.

Оціночний вид експертизи є одним із найважливіших напрямків розвитку експертного методу досліджень. Він дозволяє більш чітко уявити основні цілі, завдання і наслідки реалізації проекту при оптимізації використання природних ресурсів та мінімізації негативного впливу на навколишнє середовище. Слабким місцем оціночних експертиз є нормативна база оцінок. Критерієм оцінки часто служить натуральна величина чи грошова одиниця. Практика, однак, показує, що більшість природних, соціальних та культурних цінностей неможливо оцінити ні в натуральних, ні в грошових одиницях, що є підтвердженням того, що ринкові відносини не можуть охопити всієї сфери функціонування природно-господарських систем.

Досить специфічними є діагностичні експертизи. Елементи діагностичних експертиз наявні у всіх видах експертної діяльності. Діагностичні експертизи часто застосовуються для виявлення природних географічних причин, що ускладнюють функціонування природно-господарських територіальних систем.

В основі прогностних експертиз лежить достатньо добре розроблена теорія прогнозування - *прогностика*. Для успішного прогнозу необхідно не лише добре знати закономірності розвитку системи від її минулого стану до сучасного, але й зрозуміти тенденції її розвитку на майбутнє.

### 3. Форми ЕЕ за рівнем організації

#### 3.1. Державна ЕЕ

Державна екологічна експертиза організовується і проводиться еколого-експертними підрозділами, спеціалізованими установами, організаціями або спеціально створеними комісіями Мінприроди, Міністерства охорони здоров'я України та їх органах на місцях із залученням інших органів державної виконавчої влади.

До проведення державної екологічної експертизи можуть, у встановленому порядку, залучатися фахівці інших установ, організацій і підприємств, а також експерти міжнародних організацій.

Державна екологічна експертиза проводиться в разі:

- 1) наявної або можливої потенційної небезпеки об'єктів екологічної експертизи для навколишнього природного середовища;
- 2) прийняття відповідного рішення Кабінетом Міністрів України, Урядом Автономної Республіки Крим, місцевими Радами чи їх виконавчими комітетами, судом та правоохоронними органами відповідно до законодавства;
- 3) обумовленості загальнодержавними екологічними інтересами.

Державна екологічна експертиза здійснюється на надвідомчому, міжвідомчому та відомчому (галузевому) рівнях. Надвідомча здійснюється спеціально уповноваженим державним органом України – Мінприроди та його підрозділами. Міжвідомча експертиза здійснюється спеціально створеними комісіями, в які входять представники різних міністерств і відомств, учені, зацікавлені особи. **Відомчу** експертизу здійснюють експертні підрозділи профільних міністерств і відомств [5].

Проведення додаткових державних екологічних експертиз здійснюється за ініціативою зацікавлених осіб на підставі договору про надання еколого-експертних послуг або за рішенням Кабінету Міністрів України, Уряду Автономної Республіки Крим, місцевих Рад народних депутатів чи їх виконавчих комітетів.

#### 3.2. Громадська ЕЕ

**Громадська екологічна експертиза** здійснюється за ініціативи громадських організацій, фондів, окремих громадян із метою отримання свого, недержавного екологічного обґрунтування можливості здійснення запроектованої діяльності. Така форма експертизи, яка є, по-суті, альтернативою державній експертизі, може здійснюватись одночасно з нею шляхом формування на добровільних засадах тимчасових еколого-експертних груп.

Конституція України закріплює право громадян на користування природними об'єктами, право на безпечне для життя навколишнє природне середовище. Міжнародна Орхуська конвенція надає громадянам право знати

про всі екологічно небезпечні проекти в зоні їх проживання та боротись за чистоту довкілля. Крім того, згідно із Законом “Про охорону навколишнього середовища”, громадяни України мають право на безпечне для життя довкілля, а також обов’язки по збереженню природи, здійсненню вимог екологічної безпеки, додержання природоохоронного законодавства. Тобто законодавча база щодо участі громадськості в розв’язанні екологічних проблем, зокрема в екологічній експертизі, достатньо розроблена. На жаль, у нашій країні на всіх рівнях громадськість не знає своїх прав, виявляє пасивність до екологічних проблем, недовіру до державних органів, судового захисту.

Закон “Про екологічну експертизу” передбачає кілька форм участі громадськості в екологічній експертизі:

- участь в обговоренні намірів інвесторів щодо початку діяльності (публікації, листи, круглі столи, наукові семінари);
- участь в обговоренні можливих, екологічних наслідків запланованої діяльності (громадські слухання, наукові семінари);
- громадська екологічна експертиза.

Перші дві форми передбачають участь громадськості в обговоренні екологічних проблем запланованої діяльності на початкових стадіях. Найбільш дієвими засобами є експертні публікації, проблемні виступи в засобах масової інформації, участь у наукових семінарах, засіданнях «круглих столів» та інших видів і форм громадських зібрань по обговоренню екологічно небезпечних видів діяльності та впровадження проектів, що становлять потенційну загрозу екологічній безпеці країни.

Окремим засобом вираження громадської думки є листи, пропозиції та скарги громадян до відповідних органів державної влади.

В останні роки на території України стала впроваджуватися в практику інша форма участі громадськості у експертизі проектів – громадські слухання. У 1998 році Кабінет Міністрів прийняв рішення “Про порядок проведення громадських слухань з питань об’єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку”. Проте досі законодавчо не закріплена процедура проведення слухань. Особливість і дієвість цього виду діяльності в тому, що вони проводяться на початкових стадіях проектування, коли проведення громадської екологічної експертизи ще неможливо.

Громадська екологічна експертиза може здійснюватися в будь-якій сфері діяльності, що потребує екологічного обґрунтування, за ініціативою громадських організацій чи інших громадських формувань. З метою інформування населення та погодження дій з іншими об’єднаннями громадян суб’єкти громадської екологічної експертизи оголошують через засоби масової інформації Заяву про проведення громадської екологічної експертизи (Додаток б), в якій зазначаються відомості про склад громадського еколоґо-експертного формування, перелік спеціалістів, залучених до участі в експертизі, об’єкт екологічної експертизи, строки її проведення. Заява про проведення громадської екологічної експертизи подається до відповідних місцевих Рад, органів державної виконавчої влади та державної екологічної експертизи.

Висновки громадської екологічної експертизи формулюються в письмовій формі, затверджуються місцевою владою (Додаток 7), висвітлюються в засобах масової інформації, надсилаються вищестоячим

органам влади, органам державної екологічної експертизи, замовникам і можуть бути враховані при проведенні державної екологічної експертизи.

Отже, участь громадськості в проведенні екологічної експертизи має досить важливе значення. Проте громадська експертиза в Україні в сучасних умовах при безсумнівних позитивних сторонах має і ряд *недоліків*. Головний із них - це можливість формулювання висновків лише на останніх стадіях проектування, що не дозволяє суттєво впливати на саму ситуацію, а веде лише до “косметичних” змін у проекті. Крім того, ключовим положенням підрозділу ОВНС “Характеристика навколишнього соціального середовища і оцінка впливів на нього” є вимога включати до нього інформацію про громадську думку щодо проєктованої діяльності. Таке положення по своїй суті не відповідає самій ідеї ОВНС, її соціальному потенціалу. Адже просто надання інформації щодо громадської думки стосовно того чи іншого об'єкта — це пасивна фіксація положення, що є явно недостатнім.

Практика впровадження ОВНС в Україні свідчить про те, що при здійсненні ОВНС стосовно значних і достатньо складних об'єктів робляться спроби професійного вивчення громадської думки науковими установами соціологічного профілю шляхом проведення різних опитувань, анкетування тощо, але практично відсутній досвід не просто фіксації громадських настроїв, а дій щодо їх модифікації та зміні в бажаному напрямі з метою забезпечення конструктивного розв'язання питань реалізації запланованої діяльності та уникнення безвихідного протистояння господарників і громадськості.

Слід визнати, що стосовно роботи із громадськістю приписи українських ДБН поступаються за своїм конструктивним потенціалом можливостям ОВНС “західного” типу, хоча в дійсно критичних ситуаціях, коли виникає принципова конфронтація між громадськістю і господарниками, потенціал ОВНС “західного” типу, як і вітчизняного, неспроможний забезпечувати прийнятні для всіх сторін вирішення проблем, розв'язання яких у випадках можливе тільки шляхом вольових адміністративних рішень (у гіршому випадку) або ж судового розгляду.

### **3.3. Інші форми**

*Інші види* експертиз можуть здійснюватись на договірній основі з залученням спеціалістів еколого-експертних підрозділів, учених, окремих громадян.