

Лекція 1. Історія створення та наукові основи екологічної експертизи в Україні та світі

1. Поняття екологічної експертизи (ЕЕ) та мета її проведення
2. Історія розвитку ЕЕ
3. Об'єкти та суб'єкти ЕЕ

1. Поняття екологічної експертизи (ЕЕ) та мета її проведення

Метою екологічної експертизи є прогноз майбутніх наслідків здійснення будь-якої господарської діяльності людини. Завдання експертизи полягає в тому, щоб зрозуміти, яким міг бути стан довкілля в майбутньому при відмові від здійсненого проекту. Саме цей стан є тією точкою відліку, по відношенню якої повинні оцінюватися зміни, які прогнозуються. Стан довкілля у майбутньому може змінюватися як у результаті природних процесів, так і як унаслідок іншої господарської діяльності.

Наприклад, планується будівництво підземного водозабору. Є думка, що цей водозабір певним чином вплине на поверхневий стік, а також, напевно, на стан водно-болотних угідь, які розташовані в районі водозабору. Для оцінки впливу водозабору та стан цих угідь необхідно максимально точно оцінити динаміку природних змін. При цьому буде неможливо виділити вплив водозабору на фоні сумарних змін. Цикл природних коливань може складати кілька років або й десятків років.

Прогноз динаміки стану довкілля нерідко виявляється дуже трудомістким завданням. Прямі спостереження, необхідні для оцінки цієї динаміки, вимагатимуть значних ресурсів і часу, іноді непомірно великих у порівнянні з іншими затратами. Тому на практиці часто доводиться шукати компроміс між обмеження об'ємів дослідження та зниженням точності прогнозів при недостатній кількості рядів спостереження.

Екологічна експертиза є самостійним видом екологічного контролю, вона має суцільно попереджувальне значення, оскільки здійснюється, як правило, до початку еколого-шкідливої діяльності. В Україні вона проводиться більш як 20 років і її предметом є, в загальному випадку, проектна документація.

Метою екологічної експертизи є запобігання негативному впливу антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, а також оцінка ступеня екологічної безпеки господарської діяльності та екологічної ситуації на окремих територіях і об'єктах.

Міжнародне природоохоронне законодавство розглядає мету екологічної експертизи трохи ширше. Наприклад, відповідно до Директиви ЄЕС № 337/85 екологічна експертиза вважається «втіленням попереджувальної екологічної політики», що передбачає оцінку екологічного впливу проектів господарського розвитку на навколишнє середовище, активну участь громадськості на всіх стадіях проведення екологічної експертизи й ухвалення рішення про остаточну реалізацію цих проектів, широке інформування про результати експертизи,

проведення консультацій між зацікавленими відомствами й іншими юридичними особами, а також публікацію кінцевих результатів переговорів і консультацій.

2. Історія розвитку ЕЕ

Експертизи, спрямовані на дослідження процесів взаємодії природи і суспільства, виникли ще в середині ХХ століття, у відповідь на потреби практики. Інтенсивний розвиток науки, техніки привів до створення складних природно-господарських систем із невизначеною поведінкою. В таких умовах традиційні методи досліджень не дозволяють впевнено прогнозувати розвиток системи “природа-господарство-суспільство”. Виникає необхідність звертатись до думки різних вчених, спеціалістів, які можуть сформулювати свій погляд щодо можливих змін такої системи у вигляді експертних оцінок, експертних прогнозів.

Вперше екологічна експертиза була введена в ранг закону в Японії (1965 р.), далі у США (1969 р.), Канаді (1973 р.), ФРН (1975 р.). У 80-ті роки вона була узаконена у всіх країнах Заходу. Закордоном як інструмент державного управління в галузі природокористування значне поширення отримала система ліцензування нового промислового будівництва за екологічним критерієм, яка включала оцінку впливу на навколишнє середовище. В подальшому ця система отримала назву *environmental impact assessment (EIA)*, що в перекладі має український еквівалент - “екологічна експертиза”. Зростаючі вимоги до соціально-економічних та екологічних умов життя і діяльності людини привели до формування, починаючи з середини 70-х років, нової процедури стратегічної оцінки впливу на довкілля, або *SEA (Strategic environmental assessment)*. Сьогодні накопичено значний досвід використання процедури *SEA* в США, Великобританії, Австралії, Новій Зеландії, Канаді та інших країнах. Щодо поставлених завдань, стадій оцінки між *SEA* та *EIA* немає принципової різниці. Деякі методологічні відмінності зумовлені складом, рівнем деталізації та ступенем відкритості процедури експертизи, способом контролю з боку громадськості.

У країнах Заходу проведення екологічних експертиз дозволило значно поліпшити екологічну ситуацію. Тому сьогодні експертиза як метод прогнозу і контролю в більшості цих країн узаконена та відіграє важливу роль у системі функціонування і розвитку природно-господарської системи.

Становлення екологічної експертизи в Україні розпочалося ще на початку 70-х років, коли наша країна була у складі СРСР. У той час існувала вимога про включення до більшості проектної документації розділу “Охорона навколишнього природного середовища”, в якому було виконано опис усіх природоохоронних заходів. Для здійснення певних видів діяльності потрібно було узгодження державних екологічних органів. Окрім цього, при Держплані, Держбуді та деяких інших міністерствах були створені спеціальні комітети експертів (експертизи), які виконували екологічну оцінку запланованої діяльності, проте це стосувалось переважно великомасштабних проектів і програм. Основна ж частина проектів розглядалась лише з точки зору відповідності норм і правил проектування, чого, звичайно, не завжди було

достатньо для попередження негативного впливу на довкілля.

З 80-х років ХХ ст. у СРСР почало зростати розуміння гостроти екологічних проблем та їх значення для суспільства. Тому влада розпочала розробку нормативно-правових актів щодо обов'язкового проведення екологічної експертизи для нових технологій та матеріалів, проектів реконструкції промислових об'єктів. Зокрема, Державний комітет СРСР по будівництву прийняв "Інструкцію про склад, порядок розробки, узгодження і затвердження проектно-кошторисної документації на будівництво підприємств, будівель, споруд" (Держбуд СРСР, 1985). Згідно з цим документом у проектну документацію необхідно було включати комплексну оцінку оптимальності передбачуваних технічних рішень по раціональному використанню природних ресурсів та заходів по попередженню негативної дії будівництва й експлуатації споруд на навколишнє середовище. Саме цей документ став прототипом введеної пізніше ОВНС (Оцінки впливу на навколишнє середовище).

Значну роль у прискоренні цих процесів відіграла громадськість. Стали звучати окремі протести проти нераціональних, неекологічних проектів, як, наприклад, поворот північних річок, будівництво Катунської ГЕС тощо.

У 1988 році Постановою "Про докорінну перебудову справи охорони природи в країні" повноваження по проведенню державної екологічної експертизи планів, програм, матеріалів, технологій та окремих проектів були покладені на новоутворений Комітет з охорони природи. Тоді ж у структурі Держкомприроди був створений спеціальний підрозділ державної екологічної експертизи. У листопаді 1989 р. Верховна Рада СРСР прийняла Указ "Про невідкладні заходи щодо поліпшення екологічної ситуації", який заборонив фінансування проектів та програм, які не мають позитивних висновків державної екологічної експертизи.

Цей Указ можна розглядати як перший законодавчий акт у галузі екологічної експертизи. А у 1990 р. Держкомприродою була прийнята "Тимчасова інструкція про порядок проведення ОВНС при розробці ТЕО (техніко-економічне обґрунтування) і проектів будівництва народногосподарських об'єктів і комплексів". Ця Інструкція містила опис основних принципів, стадій процедури ОВНС і пізніше стала основою для створення національної процедури ОВНС в Україні та інших пострадянських державах.

Отже, інститут екологічної експертизи був створений у СРСР наприкінці 80-х років. Він носив комплексний, міждисциплінарний характер, був незалежним від замовника, стосувався всіх проектів і програм, що могли призвести до негативного впливу на довкілля, частково враховував досвід західних експертиз. Проте розвивався цей інститут у рамках традиційної системи екологічної оцінки, при відсутності необхідної нормативно правової бази, тому містив ряд недоліків, пробілів, недопрацювань.

25 лютого 1991 р. СРСР була підписана "Конвенція про оцінку впливу на оточуюче середовище в транскордонному контексті" (ЄЕК, 1991), після чого екологічна експертиза отримала міжнародне значення. Після розвалу СРСР радянське природоохоронне законодавство продовжувало діяти в Україні до прийняття нових законодавчих актів.

Етапним моментом у становленні практики екологічної експертизи стало

прийняття у 1991 році Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, яким були вперше виділені об’єкти, завдання експертизи, органи її здійснення, вказана обов’язковість виконання висновків державної екологічної експертизи і право проведення громадської екологічної експертизи. У період 1990-1992 рр. було розроблено та опубліковано ряд методичних рекомендацій по проведенню екологічної експертизи. У 1995 році введені в дію Державні будівельні норми України “Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє природне середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд. Основні положення проектування. (ДБН.А.2.2-1-95)”.

У тому ж 1995 році був підписаний Закон України “Про екологічну експертизу”. На сьогоднішній день цей Закон, із рядом доповнень і поправок (1999, 2000 рр.), повністю регламентує процес виконання екологічної експертизи в Україні в різних її аспектах.

3. Об’єкти та суб’єкти ЕЕ

Об’єктами екологічної експертизи є всі складові екосистем, які будуть відчувати на собі вплив запроєктованої діяльності. Під впливом слід розуміти привнесення в навколишнє середовище або вилучення з нього деякої матеріальної субстанції, яка викликає зміни у стані цього середовища. Розрізняють різноманітні типи впливу проекту на довкілля (рис).

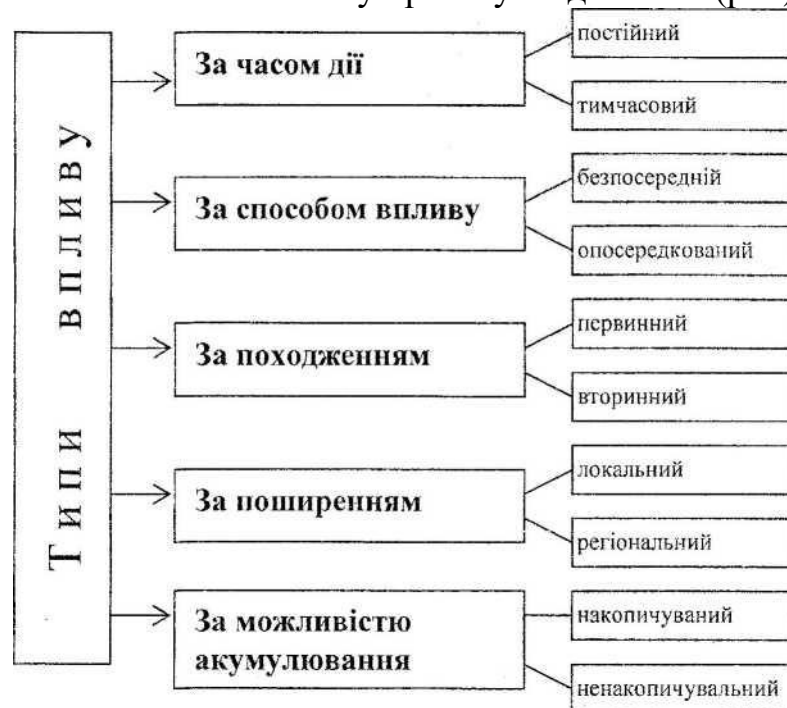


Рис. 2,1. Типи впливу проекту на навколишнє середовище

Об’єктами екологічної експертизи є проекти законодавчих та інших

нормативно-правових актів, передпроектні, проектні матеріали, документація по впровадженню нової техніки, технологій, матеріалів, речовин, продукції, реалізація яких може призвести до порушення екологічних нормативів, негативного впливу на стан навколишнього природного середовища.

Екологічній експертизі можуть підлягати також екологічні ситуації, що склалися в окремих населених пунктах і регіонах, а також діючі об'єкти та комплекси, що мають значний негативний вплив на стан навколишнього природного середовища.

Військові, оборонні та інші об'єкти, інформація про які становить державну таємницю, підлягають екологічній експертизі відповідно до Закону України «Про екологічну експертизу» та інших спеціальних законодавчих актів України.

Існує поділ об'єктів екологічної експертизи за галузями господарства, за видами діяльності, за масштабом, за вартістю будівництва тощо. Важливим для державного діяча та управління є, наприклад, поділ проектів у залежності від впливу на навколишнє середовище (рис. 2.2).



Рис. 2.2. Категорії проектів у залежності від впливу на довкілля

Для кожного з об'єктів у рамках виділених категорій може бути здійснена екологічна експертиза, але тільки для категорій Б та В здійснення експертизи буде обов'язковим. Тобто здійснення державної екологічної експертизи є **обов'язковим** для видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку. Перелік цих видів діяльності та об'єктів (за галузями господарства) встановлюється Кабінетом Міністрів України за поданням Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України і Міністерства охорони здоров'я України (Додаток 2 і 2а).

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів України може встановлюватись

додатковий перелік об'єктів та видів діяльності, що підлягають державній екологічній експертизі.

Суб'єктами ЕЕ можуть бути:

1. Спеціально створені уповноваженими центральним органом виконавчої влади з питань екології міжгалузеві експертні комісії із залученням фахівців - практиків та науковців інших підприємств, установ і організацій.
2. Громадські організації екологічного спрямування чи створювані ними спеціалізовані формування.
3. Інші установи, організації та підприємства, в тому числі іноземні юридичні і фізичні особи, які залучаються до проведення екологічної експертизи.
4. Окремі громадяни у порядку, передбаченому Законом та іншими актами законодавства.

Екологічна експертиза як вид науково-практичної діяльності може бути об'єктом підприємницької діяльності й стати досить прибутковою. У нас і за кордоном створено ряд спеціалізованих фірм, які по замовленню здійснюють необхідну експертну оцінку, розробляють розділ ОВНС, рекомендації по вдосконаленню проекту, технологій тощо. Наприклад, за виконання попередньої екологічної експертизи проекту Одеського терміналу одна англійська фірма отримала 0,5 млн.дол.